

Europeiska unionens officiella tidning

C 24

fyrtionde årgången

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

31 januari 2006

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Meddelanden

.....

II Förberedande rättsakter

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

420:e plenarsession den 28–29 september 2005

2006/C 24/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Turismens bidrag till social och ekonomisk återhämtning i eftersatta områden"	1
2006/C 24/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Europaparlamentets och rådets direktiv om rättelse av direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (KOM(2005) 214 slutlig – 2005/0100 (COD)	11
2006/C 24/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om funktionshindrade personers rättigheter i samband med flygresor" (KOM(2005) 47 slutlig – 07/2005 COD)	12
2006/C 24/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om information till flygpassagerare om vilket lufttrafikföretag som utför en viss flygning, och om medlemsstaternas utbyte av säkerhetsinformation" (KOM(2005) 48 slutlig – 08/2005 COD)	15
2006/C 24/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén "Förslag till rådets direktiv om gemenskapsåtgärder mot aviär influensa" och "Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets beslut 90/424/EEG om utgifter inom veterinärområdet" (KOM(2005) 171 slutlig – 2005/0062 + 0063 CNS)	16



Pris: 22 EUR

(Fortsättning på nästa sida.)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (Fortsättning)	Sida
2006/C 24/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2075/92 om den gemensamma organisationen av marknaden för råtbak" (KOM(2005) 235 slutlig – 2005/0105 CNS)	18
2006/C 24/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 3317/94 beträffande överlämnande till tredje land av ansökningar om fiskelicenser" (KOM(2005) 238 slutlig – 2005/0110 CNS)	19
2006/C 24/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – om tillämplig lag och behörig domstol i mål om äktenskapsskillnad" (KOM(2005) 82 slutlig)	20
2006/C 24/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, samt av rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71" (KOM(2004) 830 slutlig – 2004/0284 COD)	25
2006/C 24/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av ett europeiskt jämställdhetsinstitut" (KOM(2005) 81 slutlig – 2005/0017 COD)	29
2006/C 24/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den nordliga dimensionen och dess handlingsplan"	34
2006/C 24/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Bättre lagstiftning"	39
2006/C 24/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Bättre tillämpning av EU:s lagstiftning	52
2006/C 24/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Problemet med den tilltagande fetman i EU – vilken roll spelar de olika parterna i det civila samhället och vilket ansvar har de?	63
2006/C 24/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Socialpolitik inom ett alleuropeiskt lagstiftningssystem för den inre sjöfarten	73
2006/C 24/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till gemensam förklaring av rådet, Europaparlamentet och kommissionen – Europeiska unionens utvecklingspolitik – "Dokument om europeiskt samförstånd" KOM(2005) 311 slutlig	79
2006/C 24/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den sociala dialogen och arbetstarnas delaktighet – Lösningar för att förutse och hantera industriell omvandling"	90
2006/C 24/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Kvinnofattigdom i Europa	95



II

(Förberedande rättsakter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

420:e PLENARSESSION DEN 28–29 SEPTEMBER 2005

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Turismens bidrag till social och ekonomisk återhämtning i eftersatta områden"

(2006/C 24/01)

Den 10 februari 2005 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Turismens bidrag till social och ekonomisk återhämtning i eftersatta områden"

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 juli 2005. Föredragande var **Juan Mendoza Castro**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 135 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har tidigare utarbetat flera yttranden för att bidra till utformningen av en turismpolitik på EU-nivå. Avsikten med föreliggande yttrande är att det skall utgöra ett referensdokument för olika turisminitiativ så att de kan bidra på ett värdefullt sätt till åtgärder som genomförs av EU-institutioner, medlemsstater, regioner och kommuner samt av arbetsmarknadens parter och andra organisationer i det civila samhället och turismsektorn. Dessa turisminitiativ kommer också att kräva gemensamma ansträngningar för att kunna utgöra alternativ i de berörda områdena – särskilt för lokalbefolkningen och det lokala näringslivet – och därmed göra det möjligt att upprätthålla den ekonomiska aktiviteten och dra fördel av deras positiva effekter.

1.2 Dokumentets syfte är också att bidra till den nödvändiga omställningen i olika EU-områden som av mycket varierande skäl kännetecknas av social och ekonomisk nedgång. Yttrandet är koncentrerat till det alternativ som turismindustrin kan utgöra i dessa områden.

1.3 Utarbetandet av yttrandet har lagts upp på följande sätt:

— Under sitt första sammanträde fastställde studiegruppen de huvudteman som skulle behandlas i yttrandet.

— Därefter anordnades en offentlig hearing i Córdoba (Spanien) och ett andra sammanträde inom studiegruppen. Det gjorde det bland annat möjligt att få kännedom om god praxis i samband med återhämtningsprojekt i ekonomiskt svaga områden som valt att satsa på turism. Huvudsyftet var således att, liksom i detta yttrande, kartlägga projekt som har visat sig fungera väl och som kan ge en impuls till dessa turismsatsningar eller utveckla andra i områden som har varit eller är drabbade eller kan komma att drabbas av social och ekonomisk tillbakagång.

— Det tredje och sista sammanträdet ägnades åt att utarbeta det slutgiltiga dokumentet för debatt inom sektionen och under EESK:s plenarsession.

1.4 Man bör ta hänsyn till två förhållanden som på ett positivt sätt kompletterar varandra:

— Som framgår av yttrandet utgör turismen en betydande möjlighet och ett viktigt alternativ i eftersatta områden, som i turismen kan finna en näring med stor utvecklingspotential för samhället, näringslivet och sysselsättningen. Omställningen i eftersatta områden kan och bör leda till ett nytt produktionssystem som kan skapa bättre framtidsutsikter och högre livskvalitet.

— Vissa eftersatta områden kan bli turistmål för det sannolikt ökande antalet turister i världen och dessutom bedriva en diversifierad och självfallet långsiktigt bärkraftig turismverksamhet.

2. Yttrandets disposition och innehåll

2.1 Avsikten med yttrandet är inte att redogöra för den bakomliggande utveckling som har lett fram till att dessa områden befinner sig i en viss situation, inte heller att analysera omställningsåtgärder av olika karaktär (inom industri, gruvarbete, jordbruk osv.). Sådana åtgärder har dock i vissa fall varit relevanta för våra förslag på turismområdet.

2.2 Vi inleder analysen med att bedöma om ett visst område redan har genomgått en konkret omställningsprocess eller om det handlar om ett eftersatt område som ännu inte har utvecklats till en lönsam näring och som kan utnyttjas som startpunkt för en mer omfattande utveckling.

2.3 Yttrandet har därför disponerats på följande sätt:

2.3.1 Analys av situationen i eftersatta områden och kartläggning av viktiga och mer konkreta aspekter som kan beaktas i framtida turismförslag, däribland faktorer som rör sociala frågor och arbetsmarknaden, näringslivet och institutionernas engagemang. Först måste vi emellertid definiera den exakta innebörden i uttrycket "eftersatta områden" (*zonas en declive*), eftersom de olika omständigheterna och villkoren kan leda till olika alternativ.

2.3.2 Mot denna bakgrund behandlas följande aspekter i yttrandet:

2.3.2.1 *Situationen i eftersatta områden:* kartläggning av brister i dessa områden ur olika perspektiv och med relevans för analysen: problem som i vissa fall har uppstått till följd av ett tidigare beroende av en enda industrisektor eller näring; missgynnade miljöfaktorer eller miljöförstöring; få eller bristfälliga infrastrukturer som förhindrar övergången till turismverksamhet; arbetskraft med kvalifikationer som inte kan överföras till turismsektorn; okunskap eller bristande förståelse i samhället för nya näringar, däribland turism. Man bör särskilt uppmärksamma att eftersatta områden sällan är naturliga turistområden, vilket gör det särskilt svårt att hitta en lämplig turismform som t.ex. bygger på kultur och arkeologi, idrott, utbildning eller på andra former av turism än de traditionella. Framför allt konstaterar vi att "positiva upplevelser" utgör grunden för alla turismprodukter och att det är dessa "upplevelser" som bör lyftas fram och främjas.

2.3.2.2 *Institutionernas engagemang:* Yttrandet utgör ett uttryck för insikten att det krävs samarbete mellan alla myndigheter och institutioner, samtidigt som det anger vilka former och modeller för samarbete mellan institutioner och offentliga myndigheter som kan bidra till att starta en turismverksamhet. Vi uppmärksammar särskilt de europe-

iska strukturfondernas betydelse för återhämtningen i eftersatta områden. Institutionerna spelar en viktig roll när det gäller att utforma den utbildning som krävs för att omskola och anpassa arbetskraften i eftersatta industriområden till tjänstesektorn.

2.3.2.3 *Social förankring som mål:* Krisdrabbade sektorer har under många år varit starkt knutna till de områden där de ursprungligen växte fram och där nedgången inleddes. Det innebär att lokalbefolkningen på orter av varierande storlek under årens lopp och sedan generationer tillbaka har rotat sig på den plats där de har levt och arbetat. De turismprojekt som vi tar upp bör på ett väsentligt sätt bidra till att bevara denna lokala förankring och skapa bättre förutsättningar genom bland annat satsningar på bostäder, tjänster och kommunikationer. Den sociala förankringen kan också stärkas om det skapas fler varaktiga arbetstillfällen. Turismen alstrar visserligen många nya jobb, men det allvarliga problemet med säsongsanställningar kan försvåra denna sociala förankring och få den oönskade konsekvensen att människor tvingas flytta under vissa tider av året.

2.3.2.4 *Den sociala dialogen – en nyckel i analysen och för utvecklingen av alternativ:* Vi anser att samtal och den sociala dialogen via fackföreningar och sammanslutningar bör utgöra hörnstenen i löntagarnas och arbetsgivarnas gemensamma strävan att genomföra projekt. Denna tvåpartsdialog kan vidgas och i form av trepartsamtal också innefatta de offentliga myndigheterna i sökandet efter fungerande alternativ. Även andra organisationer i det civila samhället och turismsektorn bör bidra till att genomföra projekten.

2.3.2.5 *Främja initiativ för hållbar turism:* Trots det sociala drama som socioekonomisk tillbakagång har inneburit i stora områden anser vi att utarbetandet av nya utvecklingsalternativ inte bara kan korrigera misstag vid planeringen av tidigare aktiviteter, utan också säkerställa att de nya aktiviteterna omfattas av de faktorer som präglar en hållbar turism, det vill säga de sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer som enligt EESK utmärker en hållbar turism.

2.3.2.6 *Miljön som utgångspunkt för återhämtning och planering av turismverksamhet:*

— Även om syftet med detta yttrande inte är att undersöka bakgrunden till social och ekonomisk tillbakagång i olika områden, kan vi konstatera att många eftersatta områden har varit praktiskt taget helt beroende av en näring på grund av naturliga, geografiska eller geologiska förhållanden. En sådan utveckling har i många fall inte bara inneburit bristande miljöhänsyn utan också verkliga skador på miljön. De nya miljökraven och åtagandena kan göra det möjligt att återställa sådana områden och bidra till att stärka turismens möjligheter i projekten.

— I yttrandet anges de prioriterade miljöinsatser som måste ingå i genomförandet av turismprojekt.

2.3.2.7 *Upprätthålla och öka företagandet och främjandet av produktiva investeringar:* Vi har sammanställt en konkret förteckning över initiativ för stöd till företagande. Näringslivet i eftersatta områden har formats av den tidigare specialiseringen, vilket innebär att företagare varit direkt verksamma i den traditionella näringen eller inom serviceföretag i anslutning till denna näring. I yttrandet utforskar därför EESK olika lösningar när det gäller att bevara eller starta företag, utbildning och företagande, konkurrenskriterier, forskning och utveckling, design, marknadsföring osv. Avsikten är också att främja gemensam marknadsföring och samarbete mellan företag och, i sin tur, samarbete mellan företag och myndigheter samt skapandet av nätverk mellan företag, områden och sektorer. Särskilt uppmärksammas mikroföretag och små och medelstora företag.

2.3.2.8 *Bevara och skapa sysselsättning som prioritet:* Den största samhällskostnaden för den socioekonomiska nedgången inom företag och sektorer består i förlorade arbetstillfällen. Huvudmålet vid återhämtningsinsatser måste således vara att bevara och, om möjligt, öka sysselsättningen i dessa områden. Vi föreslår därför att man i samband med turismprojekt – förutom att utnyttja övergångsstöd via de sociala trygghetssystemen – bland annat skall främja sysselsättningskapande investeringar, utbildning och omskolning, egenföretagande och den sociala ekonomin.

2.3.2.9 *Beaktande av alla faktorer i en turismpolitik:* De turismprojekt som syftar till socioekonomisk återhämtning i eftersatta områden måste beakta samtliga faktorer (utöver de som redan nämnts) som spelar in vid utformningen av en turismpolitik. Det är därför viktigt att bedöma inverkan av faktorer som kultur, historia, kulturarv, natur, idrott m.m.

2.3.2.10 En viktig uppgift som redan har utförts med lyckat resultat i vissa områden är att dra fördel av olika inslag i tidigare näringar och utnyttja dem vid utformningen av nya turistalternativ.

2.3.3 Det är viktigt att ingående analysera de projekt som har varit framgångsrika i EU:s medlemsstater, inte bara för att försöka kopiera dem i en annan miljö utan också för att stödja och stärka dem. De positiva erfarenheterna förefaller dock vara få, och det är därför svårt att hitta ett omfattande och mångsidigt urval av positiva erfarenheter.

2.3.4 Man måste särskilt undersöka om turistmål i eftersatta områden har möjlighet att samarbeta i nätverk, vilket vi rekommenderar, och därigenom skapa förutsättningar för kraftfulla marknadsföringsinsatser och inbördes stöd.

2.3.5 Att stärka och främja egenföretagande är en mycket viktig målsättning eftersom det kan förbättra förutsättningarna för arbetstagarnas anpassning till en ny verklighet. En undersökning av denna möjlighet skulle på ett värdefullt sätt kunna bidra till omställningen i eftersatta områden, i synnerhet på landsbygden. Man måste undersöka vilket stöd som denna sysselsättningsform behöver för att bli ett effektivt verktyg i denna svåra anpassningsprocess.

2.3.5.1 Nedan följer ett antal initiativ som bör genomföras i detta sammanhang:

2.3.5.1.1 I EU definieras egenföretagande som arbetstagarnas förmåga och beslut att själva driva ett företag, antingen ensamma eller tillsammans med andra. Egenföretagaren är i första hand en arbetstagare som genom att starta en självständig verksamhet etablerar kommersiella och personliga kontakter med sina leverantörer och kunder.

2.3.5.1.2 Egenföretagandet har under många år varit ett effektivt försvar mot industriella ekonomiska kriser eftersom det har gjort det möjligt att upprätthålla sysselsättningen och skapa nya arbetstillfällen.

2.3.5.1.3 I dag är det främst unga och kvinnor som övergår till egenföretagande.

2.3.5.1.4 För att få avsedd effekt måste ett turismutbud som bygger på egenföretagande stimulera utvecklingen av nya yrkeskunskaper. Nya yrken kan skapas inom bland annat följande verksamhetsområden på landsbygden:

- Försäljning av lokala produkter.
- Traditionella hantverksprodukter och livsmedel.
- Idrott och fritidsverksamhet.
- Audiovisuella och virtuella aktiviteter.
- Kulturevenemang.
- Barnomsorg, campingplatser och vandrarhem.
- Naturmedicin.
- Skönhets- och kroppsvård.
- Traditionell byggnadsverksamhet och hantverk.
- Internetcaféer.
- Marknadsföring av lokala fastigheter.
- Rådgivning till nystartade företag.
- Produktion av varor och tjänster för hushållen.
- Äldreomsorg.

2.3.6 Detsamma gäller för social turism, som i framtiden säkerligen kommer att utgöra ett viktigt alternativ i eftersatta områden som satsar på turismverksamhet. På grund av sin speciella karaktär är denna turismform särskilt viktig för att motverka säsongsarbete och sprida semesterperioderna över året.

2.3.7 *Nya europeiska referensramar för att främja turismalternativ i eftersatta områden:* I yttrandet uppmärksammas möjligheten för den utvidgade unionen att fastställa allmänna referensramar för bland annat åtgärder, informationsutbyte, projektsamarbete, främjande av god praxis och samarbete mellan offentlig och privat sektor.

2.3.8 *Det konstitutionella fördragets betoning* av medborgarna och deras rättigheter samt av de mest missgynnade regionerna och områdena gör det, tillsammans med avsnitten om turism i detta fördrag, möjligt att i yttrandet formulera en ståndpunkt på EU-nivå som är anpassad till de olika förhållandena på nationell, regional och lokal nivå.

2.4 *Handlingslinjer* som kan bidra till ett turismalternativ: I yttrandet har vi också tagit hänsyn till tidigare EESK-yttranden, kommissionens och Europaparlamentets initiativ samt till erfarenheter inom Världsturistorganisationen och Internationella byrån för social turism.

2.5 *Praktiska erfarenheter i centrum:* Vi har strävat efter att yttrandet skall ha ett praktiskt värde, framför allt för de områden där vi vill bidra till en återhämtning. Det innehåller därför exempel på god praxis vid genomförandet av denna typ av projekt.

3. Socialt och ekonomiskt eftersatta områden

3.1 Det är svårt att exakt definiera vad som avses med uttrycket "eftersatta områden", som förekommer i yttrandets titel. Det beror inte bara på att dessa områden har mycket varierande särdrag, nedgångens ursprung eller orsaker, omfattningen av dess effekter eller den geografiska spridningen, utan framför allt på de djupgående konsekvenser som den får för befolkningen och företagen i dessa områden.

3.2 Kanske är det första som vi bör studera för att kunna beskriva och definiera de olika eftersatta områdestyperna deras ekonomiska historia. Det bör ske utifrån olika indikatorer som kan visa om tillbakagången har skett nyligen och beror på externa tekniska, sociala eller ekonomiska förändringar, eller om det är en permanent situation i ett område som inte vid någon tidpunkt i sin historia har lyckats uppnå en ekonomisk utveckling som skapar rikedom och välstånd för invånarna.

Denna skillnad påverkar självfallet i hög grad vilken lösning man väljer för att hantera problemen och hitta fungerande alternativ i eftersatta områden. Företagens erfarenheter, invånarnas utbildning och därmed möjligheten att hitta en alternativ eller ny näring skiftar starkt från fall till fall.

3.3 Att vissa områden ännu inte har uppnått en tillräckligt hög ekonomisk utvecklingsnivå kan bero på mycket varierande orsaker: ett perifert geografiskt läge, extrema miljöförhållanden, utvecklade infrastrukturer, lokalbefolkningens svaga företaganda och en rad andra orsaker som har fått och fortfarande får befolkningen att flytta till områden med bättre ekonomiska utvecklingsmöjligheter, både i och utanför det egna landet. Den fortlöpande avfolkningen av framför allt stora landsbygdsområden i EU och den påföljande sociala rotlösheten är ett problem som EU beslutsamt försöker angripa genom sina regionalpolitiska åtgärder och utvecklingsprogram. Turismen och den utveckling som följer på turismen är föremål för många värdefulla insatser med denna målsättning.

3.4 I områden som tidigare i sin historia har haft en dynamisk ekonomisk aktivitet som byggde på t.ex. jordbruk, gruvsdrift, textilindustri, järn- och stålindustri eller kemisk industri och som av olika skäl har tvingats överge denna aktivitet, består grundproblemet i att själva samhällsmodellen har rämnat, med alla återverkningar som det får för befolkningen och näringslivet. I dessa fall försvårar beroendet av en enda näring eller den bristfälliga ekonomiska diversifieringen möjligheten att hitta ett alternativ som kan ersätta den förlust av arbetstillfällen som nedgången för med sig.

3.5 Många olika faktorer kan påverka och påverkar rent faktiskt nedgången i ett område som tidigare var aktivt, ekonomiskt bärkraftigt, konkurrenskraftigt och som skapade arbetstillfällen och välstånd, men sannolikt kan ekonomins globalisering och de tekniska förändringarna förklara dem alla. Marknaderna utvecklas snabbt och ofta i tvära kast. Den stabilitet som industrin stod som garant för i de länder som under de senaste århundradena har tillämpat sunda industriella principer finns inte längre, utan de präglas i dag av tekniska och sociala förändringar, öppning av marknaderna, omedelbar informationsförmedling på global nivå och utflyttning av produktionen av varor och tjänster. Arbetskraftskostnaderna framstår som den avgörande faktorn vid företagsflyttningar, men de faktorer som bestämmer en närings konkurrenskraft är satsningen på forskning, utveckling och innovation, tjänsternas närhet och kvalitet, kvalificerad ledningsförmåga och tillgång till teknik. Hur Europa skall hantera avindustrialiseringen och hitta sysselsättningskapande alternativ är förmodligen den största utmaningen för Europa, vilket också erkänns i Lissabonmålen.

3.6 I eftersatta områden påverkas befolkningen och företagen på många olika sätt i form av förlorade arbetstillfällen, utbredd fattigdom, demografiska förändringar och avfolkning samt försvagning av industristrukturen. Det är emellertid viktigt att påpeka att dessa effekter ger sig till känna under flera generationer och på många olika sätt. Den generation som direkt drabbas av den sociala och ekonomiska nedgången finner ofta en ersättning i de sociala trygghetssystemen; stödet kan vara önskat men är nödvändigt eftersom bidragen ger människor de inkomster som krävs. Det inträffar när stora industri- och gruvföretag upphör med sin verksamhet och unga och medelålders som är potentiellt lämpade för arbetet tvingas gå arbetslösa och leva på bidrag. Även om denna situation är obehaglig är problemet för efterföljande generation, som varken har arbete eller understöd, sannolikt ännu mer ångestskapande. I sådana situationer är företagandet, ekonomisk diversifiering och utbildning inte bara en resurs – det är en absolut nödvändighet.

3.7 Det är med andra ord i dessa eftersatta områden, som ännu inte har uppnått ekonomisk tillväxt eller som har sett den stagnera, som turismen kan utgöra ett bärkraftigt alternativ. Turismen driver på den ekonomiska tillväxten eftersom den har visat sig vara en stark och stabil näring med goda framtidsutsikter som skapar nya arbetstillfällen och som kan upprätthålla den ekonomiska, sociala och ekologiska balansen i strävan efter en hållbar utveckling. Den kulturella och ekonomiska omställning som detta förutsätter kommer givetvis inte att bli lätt och inte alltid att lyckas. Men eftersatta områden har inte många alternativ, och det är möjligt att de som finns ställer krav som är ännu svårare att uppfylla.

3.8 Man får dock inte glömma bort att det kring storstäderna, även i städer med en dynamisk ekonomi, finns marginaliserade och eftersatta områden med svag eller obefintlig ekonomisk aktivitet. I dessa fall kan olika internationella evenemang medverka till en ökning och vitalisering av ekonomin. Till exempel världsutställningarna i Sevilla och Lissabon och de olympiska spelen i Barcelona och senast i Aten har haft en väsentlig roll för den fysiska upprustningen och drivit på utvecklingen, ofta i riktning mot nya turismområden.

4. Målsättningar och tillvägagångssätt

4.1 Nu när vi analyserat situationen i de eftersatta områdena, hur de uppstått och vilka särdrag de har, finns det anledning att se vilka mål och metoder vi kan använda för att ta reda på hur turismen kan bidra till den ekonomiska återhämtningen i dessa socialt och ekonomiskt eftersatta områden.

4.1.1 Först och främst bör man nämna att det främsta målet med varje ekonomisk utvecklingsåtgärd måste vara att skapa lämpliga förutsättningar för befolkningens personliga och sociala utveckling, så att människor som lever i denna miljö inte känner sig tvingade att emigrera eller flytta, kort sagt, så

att den samhällsstruktur som präglat området under generationer bibehålls. De turistprojekt som föreslås som alternativ måste därför faktiskt erbjuda inte bara den infrastruktur som krävs utan också stabila arbetstillfällen åt dem som arbetar inom turismen i ordets bredaste bemärkelse. Turismprodukter måste vara bärkraftiga på lång sikt för att kunna fungera som alternativ till den arbetslöshet som uppstått till följd av den sociala och ekonomiska nedgången, om man vill behålla den sociala förankringen som ett grundläggande mål.

4.2 Diversifiering av den ekonomiska verksamheten är en annan målsättning för den ekonomiska utvecklingen i de eftersatta områdena. Om eftersattheten uppstått till följd av tekniska eller marknadsrelaterade förändringar i områden där ekonomin varit beroende av en enda näring, är det uppenbart att man, för att undvika att situationen upprepas, måste utveckla olika typer av kompletterande verksamhet som kan bära upp regionens ekonomi i framtiden. Turismen omfattar till sin natur många olika sektorer och aktörer (företag av olika storlek, familjeföretag och multinationella företag, företag med mycket olika sociala mål och affärsintressen) och leder därför faktiskt till att produktionssystemet i ett område diversifieras.

4.3 En hållbar balans mellan ekonomiska, sociala och framför allt miljömässiga inslag i verksamheten är ett annat mål för de ekonomiska utvecklingsåtgärderna i de eftersatta områdena. Nedgång inom industri och gruvbrytning har ofta lett till att miljön allvarligt försämrats: gamla och övergivna byggnader, farligt industriavfall, miljöförstöring och förorening av mark är ofta ett resultat av föråldrad industriell verksamhet och skapar naturligtvis inte de bästa förutsättningarna för att man skall kunna utveckla en turismverksamhet som vanligtvis är förlagd till de platser där naturen är som vackrast och mest lockande.

4.3.1 I princip åligger det de företag som bedrivit industriell verksamhet i ett område att återställa de ursprungliga naturförhållandena, åtminstone i den mån det är möjligt. Det är uppenbarligen inte lätt att tillämpa denna princip i praktiken, eftersom den allmänna nedgången står i vägen. Det är därför upp till de offentliga myndigheterna att tillhandahålla subventioner så att området kan behålla en del av sina goda förutsättningar. Detta är särskilt viktigt i de fall där de företag som omlokaliserar verksamhet erhållit offentliga bidrag i samband med sin etablering. En känsla av socialt ansvar borde förmå dem att axla dessa extrakostnader som uppstått till följd av verksamheten.

4.4 För att uppnå dessa – svåra – mål måste man använda sig av metoder som leder till framgång. Som ett första steg bör man därför vara överens om att den sociala dialogen spelar en central roll i samband med utvecklingen av olika alternativ. Den sociala dialogen mellan de ekonomiska och sociala aktörerna, mellan arbetsgivare och arbetstagare via fackföreningar

och arbetsgivarorganisationer, är en förutsättning för att projekten och initiativen skall krönas med framgång. Det civila samhället med dess olika samhälls- och konsumentorganisationer kan och måste också delta i processen.

4.4.1 Framför allt måste dock myndigheterna engagera sig och aktivt delta i främjandet av olika alternativ i eftersatta områden, turism eller andra näringar eller tjänster. Olika förvaltningsnivåer och offentliga institutioner måste samarbeta för att skapa de allmänna förutsättningar som krävs för att initiativen skall lyckas och om nödvändigt stödja projektens ekonomiska hållbarhet. EU:s strukturfonder är ett centralt verktyg för denna samordnade europeiska, nationella, regionala och lokala insats för att studera och genomföra projekt och initiativ för regional utveckling som kan gjuta nytt liv i de eftersatta områdena.

4.5 Utbildning är en av hörnstenarna i denna omställning i eftersatta områden. Å ena sidan måste man se till att arbetslösa omskolas så att de kan anställas inom en alternativ verksamhet som kan ställa mycket annorlunda krav jämfört med tidigare verksamhet. Av erfarenhet vet vi att denna omställning är en stor utmaning och att man endast medelst intensiv och fortlöpande utbildning kan skola om industriarbetare till arbetstagare inom tjänstesektorn. Samma sak kan sägas om nästa generation, som inte direkt drabbats av arbetslöshet men som inte ser några utsikter till arbete inom områdets traditionella näringar. Endast utbildning kan övervinna denna brist på utsikter på arbetsmarknaden.

4.6 Den pågående utvidgningen av EU kan leda till stora svårigheter: Antalet områden med ett svåröverskottet förflutet inom industri, gruvbrytning eller jordbruk blir allt fler. Å andra sidan står det klart att efterfrågan på resor i turism- och rekreationssyfte kan öka kraftigt, och detta skulle innebära en starkare turistindustri. Främjandet av hållbar turism i hela Europa på grundval av kriterier i en europeisk modell för turism kan vara ett värdefullt verktyg för ekonomisk utveckling i vissa eftersatta områden.

5. God praxis: hur turismen kan användas för en social och ekonomisk omställning i eftersatta områden

5.1 Ett av de främsta målen med detta yttrande är att sammanföra och studera fall av god praxis där turismen varit ett lyckat alternativ för eftersatta områden.

5.1.1 Vid sidan om de projekt som togs upp vid den hearing i Córdoba som anordnades av EESK i samarbete med provinsstyrelsen tar vi här även upp andra projekt som har ett pedagogiskt värde och därför bör studeras och analyseras för att eventuellt kunna tjäna som exempel.

5.2 Projektet Asturien (Spanien): Detta är ett lyckat exempel på hur en hel region, som tidigare präglats av framför allt gruvbrytning och industri, reagerat på nedgången och förlusten av arbetstillfällen i dessa sektorer genom att intensivt satsa på

turismen. Därför håller man på att utveckla olika märken och turismprodukter med stark anknytning till Asturien och naturen som koncept:

- Turism och natur: Asturien, ett naturparadis.
- Turism och kultur: Asturien, en kulturskatt.
- Turism och gastronomi: Smaka på Asturien.
- Turism och stad: Asturiens städer.
- Turism och kvalitet: Asturiens landsbygdshotell.
 - Mesas de Asturias (Asturiens restauranger).
 - "Aldeas" Asturias Calidad Rural (Asturiens byar: kvalitet på landsbygden).
 - Asturias por la Excelencia Turística (Asturien för en turism av högsta kvalitet).

5.2.1 Denna nya lokala utvecklingsstrategi har haft stora framgångar – sysselsättningen i regionen har ökat med 8 % på senare år. Det är tydligt att valet att basera turismen på ekologisk hållbarhet i detta fall lett till högkvalitativ turism där hänsyn tas till naturen och att både de ekonomiska och sociala aktörerna och de offentliga institutionerna aktivt valt att stödja denna strategiska förändring och denna nya regionala modell.

5.3 Projektet Zabrze (Polen). I hela regionen Śląsk (Schlesien) har omvandlingen av ekonomi och marknader lett till att många företag försvunnit, att tiotusentals arbetstillfällen gått förlorade och att det uppstått ett öde landskap där det kryllar av övergivna industrianläggningar. Många insatser har gjorts för att främja turismen, men regionen är fortfarande behäftad med den traditionella bilden av regionen som en industriregion med dystra landskap och miljöförstöring. Denna bild skulle dock, även om den inte verkar särskilt inbjudande för turister, kunna bli en tillgång för det sociala och ekonomiska livet i regionen om områdets industriarv utnyttjades för turism, just så som myndigheterna önskar och som de planerar för. Det handlar om att omvandla de postindustriella miljöerna och ge dem en ny funktion, framför allt som turistobjekt, med den fördelen att verksamheten inte är säsongberoende. På så sätt bevaras industriarvet, och städerna och regionerna behåller sin särprägel.

5.3.1 Detta projekt är dock behäftat med många svårigheter. Industriarvet är vanskött och i dåligt tekniskt skick. Situationen förvärras av problematiska ägarförhållanden, bristen på ekonomiska resurser och kvalificerad personal, bristen på infrastruktur för turism och andra faktorer som gör att endast ett begränsat antal industrimiljöer har förutsättningar att bli lyckade turistattraktioner. De europeiska strukturfonderna, Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF) har en avgörande roll att spela för att problemen med kapitalfinansiering och utbildning skall kunna lösas.

5.3.2 På regional nivå har man utarbetat ett projekt för exploatering av postindustriella miljöer som turistobjekt: en rutt med industriarkeologiska miljöer omfattande 30 platser som valts ut på grundval av sådana kriterier som tillgänglighet, dragningskraft, förmåga att ta emot turister och säkerhet för besökarna.

5.3.3 I det specifika fallet Zabrze, en medelstor stad i södra Polen, har de kommunala myndigheterna förstått industriturismens betydelse, och sedan 2003 är Zabrze en erkänd modell för industriturism som fått flera olika utmärkelser av vikt inom turismen. Zabrze har inte bara kunnat erbjuda ett alternativ till den industriella nedgången inom gruvbrytningen utan har genom de internationella konferenser för att studera "Industriarvet och dess skatter – för turism och rekreation" som anordnades där i september 2004 och maj 2005, också blivit till ett centrum för diskussion som inspirerar framtida projekt för industriturism i Polen och hela Europa. Ett resultat av dessa konferenser är Zabrze-resolutionerna, som ger en mycket värdefull bild av möjligheterna att utnyttja industriarvet för turism och rekreation. Här bör nämnas att Världsturistorganisationen förklarat sig beredd att medverka till att det skapas ett nätverk för industriturism för marknadsföring av produkten.

5.3.4 Zabrze-projektet ger på det hela taget mycket värdefulla kunskaper och insikter, som säkerligen kan komma till nytta på andra, liknande orter som vill satsa på turistnäring. Kommittén erkänner uttryckligen turismens värde och stöder och främjar den närhelst den kan.

5.4 Projektet med gruvmuseum i Río Tinto i Huelva (Spanien). Río Tinto-gruvan var redan under romartiden en rik källa till värdefulla metaller och rikedom. Gruvan stängdes 1982, och den ekonomiska situationen i området försämrades. Río Tintos gruvmuseum vårdar i dag arvet av alla dessa upp- och nedgångar. Det är ett centrum för information om Parque Minero de Río Tinto, en temapark som omfattar byarna och landskapet i gruvområdet. I Parque Minero, som sträcker sig över ett område på 900 hektar, kan besökarna färdas med tåg på den gamla järnväg där mineralen brukade fraktas till Huelva och besöka gamla gruvor, en romersk begravningsplats och ett bostadsområde som uppfördes av det engelska bolaget som ägde gruvan i slutet av 1800-talet. Man har kort sagt förvandlat ett tidigare övergivet område till ett område för rekreation och bevarande av kulturarvet. Den viktigaste erfarenheten från alla turistattraktioner är i detta liksom i andra fall att de företag som exploaterar dem kan göra områden lönsamma där det enda alternativet annars vore förfall.

5.5 Gruv- och industriområdet Peñarroya-Pueblonuevo (Spanien) har ett värdefullt industriarv och är det som finns kvar av ett produktionscentrum från 1900-talet som man håller på att göra om till ett centrum för olika slags fritidsaktiviteter för den lokala befolkningen och för besökare. Man bör nämna att det finns olika byar i Valle del Alto Guadiato i provinsen

Córdoba som gått ihop i ett projekt för att främja olika turistattraktioner, bland annat det gruvgeologiska museet i Peñarroya-Pueblonuevo. Detta är ett försök att dra till sig turister som skulle kunna giuta nytt liv i ekonomin i ett antal byar där nedläggningen av gruvorna lett till arbetslöshet. Resultatet är ett omfattande och samordnat projekt som omfattar industriella och geologiska sevärdheter, gastronomi, sport och kultur och involverar olika samhällen i området, t.ex. Fuenteovejuna och Bélmez.

5.6 Kataloniens museum för vetenskap och teknik har ett nätverk (*Sistema del Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya*, Spanien) som omfattar så mycket som 20 miljöer av betydelse för Kataloniens industriarv: textil-, pappers-, garveri-, transportindustri m.m. Den katalanska industrin har under gångna sekel utan tvivel haft stor betydelse, inte bara ur ekonomisk utan även ur kulturell, arkitektonisk och social synvinkel, och har bidragit till Kataloniens kollektiva identitet. Nätverket är ett "system", vilket innebär att turismen på alla de 20 miljöerna marknadsförs gemensamt. Det är kort sagt ett nätverk med miljöer av intresse för kulturturister. Denna modell lämpar sig också för andra, liknande projekt.

5.7 Ett annat intressant projekt härstammar från Internationella byrån för social turism (BITS), som bidragit till den alternativa exploateringen av La Roche-en-Ardenne (Belgien), ett eftersatt område där det tidigare bröts kol och där man nu skapat ett centrum för social turism som kraftigt bidragit till sysselsättningen i regionen.

5.8 I hela Europa dyker det upp olika innovativa turistprojekt där man åtminstone delvis försöker finna alternativ till den ekonomiska nedgången. Ett bra exempel är de traditionella fiskare som erbjuder turister en möjlighet att under en arbetsdag delta aktivt i arbetet ombord på en av deras båtar. Turisterna kommer på så sätt i kontakt med en yrkesverklighet och en kultur som har en stark potentiell dragningskraft på turister samtidigt som inkomsterna ökar inom en affärsverksamhet som det går allt sämre för.

5.9 EESK stöder EFFAT:s (den fackliga europeiska federation inom livsmedelssektorn, lantarbetarsektorn samt turismsektorn) och HOTREC:s (den europeiska föreningen för hotell, restauranger och kaféer) gemensamma förklaring om åtgärder för att upprätthålla och utveckla sysselsättningen inom turismsektorn i landsbygdsområden.

6. Slutsatser

6.1 Under de olika sammanträdena inom den studiegrupp som haft i uppgift att utarbeta detta yttrande och under den lyckade hearing som hölls i Córdoba har kommittén både kunnat bilda sig en uppfattning som inarbetats i texten ovan och komma fram till värdefulla slutsatser och rekommendationer.

6.2 Som också framgår av olika dokument från kommissionen, EESK och ett flertal studier är turismen en mycket viktig ekonomisk verksamhet inte bara ur en strikt ekonomisk utan även ur en social och miljömässig synvinkel. Man bör särskilt nämna att turismen är en stark och stabil industri med goda framtidsutsikter som genererar högkvalitativ sysselsättning om den utvecklas i överensstämmelse med principer för hållbarhet på kort, medellång och lång sikt.

6.3 Att det finns socialt och ekonomiskt eftersatta områden i olika länder i Europa har olika orsaker och tar sig uttryck på olika sätt, men i samtliga fall är det nedgången i sysselsättningen och den samtidiga bristen på ekonomiska alternativ som är det tydligaste och mest pålägsamma tecknet för lokalbefolkningen, som ofta tvingas flytta och söka efter andra utkomstmöjligheter än dem som det egna området har att erbjuda. Avfolkningen av stora områden som tidigare dominerades av jordbruk, industri och gruvbrytning är den oönskade effekten av förändringar i den ekonomiska strukturen.

6.4 Att lokalbefolkningen skall kunna behålla sin sociala förankring är det grundläggande målet för all politik som bedrivs i syfte att uppnå regional balans och därmed också skapa hållbara alternativ i dessa eftersatta områden. I detta sammanhang spelar de europeiska strukturfonderna en viktig roll eftersom de fungerar som verktyg för denna politik. Att behålla och skapa arbetstillfällen måste vara absolut prioriterat som ett verktyg för social integrering.

6.5 I många olika fall av nedgång kan turismen vara en bra alternativ källa till ekonomisk verksamhet, med en stor potential till social utveckling och utveckling av företag och sysselsättning. Erfarenheterna på alla nivåer visar och bekräftar detta.

6.6 De eftersatta områdenas sökande efter möjligheter till turism är dock inte helt problemfritt. Man bör särskilt nämna att de eftersatta områdena inte alltid har naturliga förutsättningar för turism, snarare tvärtom, eftersom de ibland saknar turistattraktioner och har stora miljöföreningar. Det är mycket svårt att återställa eller skapa miljöer där turismen kan blomstra på ett varaktigt sätt. Det är därför viktigt att utveckla produkter och ett utbud som kan generera efterfrågan.

6.7 Bortsett från detta negativa utgångsläge finns det också ett antal andra hinder för turismen i de eftersatta områdena:

- Ekonomiska hinder eftersom det krävs kapital för att utveckla produkter och infrastruktur för turism.
- Kulturella hinder eftersom lokalbefolkningen vanligtvis inte har den utbildning som krävs för att arbeta inom turistindustrin.
- Hinder i form av dålig tillgänglighet och rörlighet: De potentiella turisterna måste på ett säkert sätt kunna ta sig till de turistorter som skapas eller marknadsförs.

— Säkerheten för personer och deras tillhörigheter.

— Bristfällig marknadsföring eller samordning vid marknadsföringen av en turistort.

— Brist på specialiserad teknisk rådgivning som kan hjälpa till att fastställa vilka faktorer som kan göra de nya företagen livsdugliga.

6.8 Men det är just dessa alternativ inom turistnäringen och de processrelaterade svårigheterna som måste förmå både de offentliga institutionerna, arbetsmarknadens parter och medborgarna i allmänhet att anta utmaningen och förverkliga denna potential. EU:s regionalpolitik och EU:s politik i övrigt – på områdena turism, kultur, sysselsättning, transport och infrastruktur m.m. – måste samordnas för att man skall kunna anta denna utmaning. Att ignorera situationen i de eftersatta områdena och att inte bemöta de risker och hinder som alternativen inom turistnäringen medför är inte någon godtagbar strategi. Alternativen till turistnäringen i de eftersatta områdena är varken många eller enkla.

6.9 För att turismen skall kunna bli ett hållbart alternativ i de eftersatta områdena måste följande villkor vara uppfyllda:

— Den måste framhäva områdets kulturvärden, dess arv och dess natur. De lokala samhällena, även i eftersatta områden, besitter ofta en enastående lokal kulturskatt.

— Den måste erbjuda lösningar på övergripande problem. Med hjälp av integrerade utvecklingsplaner kan man skapa den mångfald av produkter och tjänster som turistnäringen kräver.

— Den måste främja turismprodukter med möjligheter till logi i närheten av ett antal olika turistattraktioner. Investeringar i logi skänker turistnäringen stabilitet och stimulerar bildandet av nya företag i närområdet. Hotell och andra former av logi är att föredra framför en turism som bygger på att turisterna äger sina bostäder eftersom det garanterar en långsiktigt hållbar turism.

— Den måste utvecklas i enlighet med principer för ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet så att den kan ge upphov till många företag och därmed till nya arbetstillfällen eller egna företag.

— Den måste skapa en konkurrenskraftig och diversifierad företagsmiljö där förändringar på marknaderna, globaliseringen av ekonomin och omlokaliseringar av företag inte kan påverka området i framtiden.

— Den måste genom yrkesutbildning främja kvalitet i alla dess former: i servicen till kunderna, i arbetsförhållandena och i respekten för naturen.

- Den måste knyta band med andra, liknande turistmål för att skapa nätverk som stärker den gemensamma marknadsföringen av produkten, varumärket eller turistmålet.
- Den måste vara nyskapande i sitt utbud av produkter och tjänster. En generell användning av informations- och kommunikationsteknologi kommer förmodligen att vara en viktig konkurrensfaktor. Internet är för stora och framför allt medelstora och små företag ett viktigt verktyg för marknadsföring och positionering på marknaden.
- Den måste garantera konsumenternas rättigheter eftersom turistnäringen omfattar en lång rad sektorer och de inblandade företagen ofta är små.

6.10 Vilka turismprodukter som väljs ut i varje område kommer naturligtvis att bero på flera olika faktorer, och det är svårt att bestämma vad som lämpar sig bäst i varje enskilt fall. Som exempel bör man dock nämna ett antal aktiviteter som direkt eller indirekt hänger samman med turismen och som kan skapa en alternativ turistmiljö: jordbruks- och landsbygdsturism kompletterad med hantverk, produktion och försäljning av lokala livsmedel, industriturism (som illustreras ovan med ett antal exempel på god praxis) samt hälsoturism och kulturturism. Landsbygdsturismen behöver institutionellt stöd för att kunna överleva på lång sikt.

6.11 De företag som utvecklar produkter och verksamhet inom turistnäringen i eftersatta områden skiljer sig inte från de turistföretag som verkar under andra omständigheter, men följande bör nämnas:

- Egenföretagandet har varit ett effektivt försvar mot industriella kriser och kan i en situation där ny verksamhet uppstår vara en affärslösning för de mest företagsamma ungdomarna. Inom landsbygdsturismen är olika former av egenföretagande och familjeföretagande vanligare än inom andra sektorer.
- Kooperativ (arbetsgrupper inom produktion, stödfunktioner, konsumtion) kan erbjuda logi (små vandrarhem, campingplatser och raststugor) och olika turisttjänster eller researrangemang. Möjligheten att verka och arbeta i ett nätverk skapar ett viktigt mervärde som olika länder, bl.a. Italien, genom Legacoop kunnat utnyttja för att öka antalet kooperativ inom turistnäringen.
- I kollektivavtalen måste man ta hänsyn till mikroföretagens särskilda situation så att å ena sidan kvaliteten på sysselsättningen blir hög och å andra sidan hänsyn tas till en varierande, föränderlig och komplex verklighet.
- De organisationer som anordnar social turism i olika länder kan bedriva ett så pass effektivt samarbete att turismen blir

ett alternativ i ekonomiskt eftersatta områden. Den mängd resenärer de tar hand om varje år kan tjäna som incitament till turistrutter och turismprodukter i dessa områden. Den erfarenhet som Internationella byrån för social turism (BITS) har av detta – till exempel med semesterhemmet i Liguere de Cinca i Spanien, en mycket stark ekonomisk drivkraft för regionen – är mycket värdefull. Också i Portugal finns det olika semesterbyar som sköts av INATEL och som innebär ett betydande ekonomiskt bidrag för hela regionen.

6.12 För att de turistföretag som skapas som alternativ i eftersatta områden skall kunna överleva är det mycket viktigt att det uppstår olika former av kringverksamhet, företag som arbetar mot ett gemensamt mål, som bildar en äkta ”**turistallians**” och ser sig själva som en del i ett turistutbud. Kultur, gastronomi, natur, logi och, kort sagt, all ekonomisk verksamhet som är med och lockar turister måste samordnas, både på offentlig och privat nivå. Sådana allianser som ibland, men inte alltid, uppstår inom den traditionella turismen är ovärderliga i samband med nya utvecklingstendenser i eftersatta områden, eftersom situationen för företagen där är så svår och så känslig. Formeln med olika rutter där olika ekonomiska aktörer medverkar är ett sätt att bilda en sådan allians. I vilket fall som helst måste alla ekonomiska och sociala aktörer arbeta för att stärka samarbetet mellan olika företag.

7. Avslutande kommentarer

7.1 Den sociala och ekonomiska återhämtningen i EU:s eftersatta områden är en stor och tung utmaning för offentliga myndigheter på alla nivåer, för de sociala och ekonomiska aktörerna och för medborgarna, men det är en utmaning vi måste anta om vi inte vill låta ett antal regioner avfolkas och döma deras invånare till att leva i fattigdom eller att flytta. Turismen är en av flera möjligheter men det mervärde som den ger, dess förmåga att skapa arbetstillfällen och dess framtidsperspektiv gör den till ett viktigt alternativ som bör prioriteras.

7.2 Både EU-politiken och institutionernas dokument framhäver faktiskt detta: Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmuntrar och marknadsför detta alternativ, men de finansiella stöden från strukturfonderna till initiativ på detta område är fortfarande otillräckliga och det blir allt svårare att använda dem för att skapa nya ekonomiska impulser. Kommissionen bör genomföra ett pilotprojekt på basis av lyckade projekt och undersöka hur strukturfonderna bäst kan användas för att främja turismen i socialt och ekonomiskt eftersatta områden.

7.3 Andra institutioner såsom Världsturistorganisationen (WTO) och Internationella byrån för social turism (BITS) håller på att genomföra projekt som är av stort strategiskt värde eftersom de syftar till att stärka och främja nät för marknadsföring och kommunikation som är oumbärliga för turismprojekt i eftersatta områden.

7.4 I medlemsstaterna bör man börja samordna åtgärder på olika förvaltningsnivåer, nationellt, regionalt och lokalt. Observationscentrum för turism, som skall analysera sektorns potential och lägga fram olika helhetsstrategier för utveckling av turismen, är ett effektivt verktyg för analys och handling.

7.5 EESK förespråkar i sina olika yttranden om turismen europeiska strategier för att skapa en europeisk modell för turism som skall grunda sig inte nödvändigtvis på bestämmelser utan på värden och principer om hållbarhet, miljöskydd, kvalitet på tjänster, produkter och sysselsättning, konsument-

skydd, offentligt–privat samarbete, tillgänglighet för alla, främjande av det lokala kulturarvet och andra värden som skall garantera att turismen i Europa och i alla länder respekterar och grundar sig på principer för hållbarhet på kort, medellång och lång sikt. Detta yttrande ingår i denna samling av strategiska och politiska dokument och syftet med det är att framhäva den positiva roll som turismen kan spela i samband med den sociala och ekonomiska återhämtningen i eftersatta regioner som ett grundläggande element i denna europeiska modell för turism.

8. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommer att utarbeta och publicera detta yttrande och lämna in det som ett bidrag till Europeiska turismforumet 2005 på Malta i oktober 2005 med namnet **”Córdobaförklaringen om turismens bidrag till den sociala och ekonomiska återhämtningen i eftersatta regioner”**.

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Europaparlamentets och rådets direktiv om rättelse av direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster

(KOM(2005) 214 slutlig – 2005/0100 (COD))

(2006/C 24/02)

Den 8 juni 2005 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 27 juli 2005. Föredragande utan studiegrupp var **Francesco Petringa**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 161 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1 Direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 reglerar och garanterar samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. Direktivet för samman tidigare direktiv i denna fråga och genom en ändring av innehållet skapas en förenklad rättslig ram.

1.2 Direktivets tillämpningsområde har avgränsats genom en rad tröskelvärden. Bestämmelserna gäller inte upphandling under dessa tröskelvärden. I direktivet föreskrivs även ett särskilt förfarande för återkommande anpassning av tröskelvärdena.

1.3 Tröskelvärdena i direktivet anges i euro medan de som bestämmer EU:s internationella åtaganden enligt WTO:s avtal om offentlig upphandling anges i särskilda dragningsrätter (SDR). I artikel 78 föreskrivs att kommissionen skall kunna kontrollera och revidera tröskelvärdena om växelkursen SDR/euro förändras. Även vid en eventuell revidering skall tröskelvärdena dock i huvudsak inte ändras.

1.4 Kommissionens avsikt var att behålla främst tröskelvärdet på 249 000 euro för offentliga tjänstekontrakt som subventioneras med mer än 50 % av upphandlande myndigheter (artikel 8 b) och för offentliga varvkontrakt som tilldelas

av andra myndigheter än de som anges i bilaga IV (dvs. upphandlande myndigheter som inte är centrala statliga myndigheter).

1.5 På grund av en felskrivning fastställs det emellertid i artikel 78 att tröskelvärdet för kontrakt som subventioneras med mer än 50 % av upphandlande myndigheter i enlighet med artikel 8 b skall anpassas till ett annat värde, vilket medför en sänkning av nivån.

2. Slutsatser

2.1 Syftet med förslaget till direktiv är helt enkelt att rätta till en felskrivning. Genom en rättelse av artikel 78 skapas överensstämmelse mellan de tröskelvärden som anges i artikel 8, som fastställer direktivets tillämpningsområde, och mekanismen för justering av tröskelvärdena i artikel 78.

2.2 EESK kan bara ställa sig positiv till en ändring som gör lagstiftningstexten mer konsekvent.

2.3 Ovanstående är speciellt viktigt med hänsyn till den översyn av tröskelvärdena som enligt artikel 78.4 skall äga rum i november 2005.

Bryssel den 28 september 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 funktionshindrade personers rättigheter i samband med flygresor"

(KOM(2005) 47 slutlig – 07/2005 COD)

(2006/C 24/03)

Den 8 april 2005 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 1 september 2005. Föredragande var **Miguel Ángel Cabra de Luna**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 160 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst:

1. Inledning

1.1 Kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning om funktionshindrade personers rättigheter i samband med flygresor, så att personer med nedsatt rörlighet och andra funktionshinder skall kunna garanteras samma möjligheter som den övriga befolkningen i samband med flygresor.

1.2 Kommissionen anser att flygresor är ett verktyg för att integrera funktionshindrade och möjliggöra ett aktivt deltagande i det ekonomiska och sociala livet.

1.3 Enligt kommissionen faller detta initiativ inom ramen för kommissionens politik för icke-diskriminering, som uttryckligen anges som allmän princip i artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EG-fördragets artikel 13 ger dessutom Europeiska gemenskapen möjlighet att bekämpa diskriminering på grund av bland annat funktionshinder.

1.4 Förordningen syftar till att säkerställa att de möjligheter som skapas av en inre marknad för lufttransporter skall gagna alla passagerare lika mycket.

1.5 Kommissionens förslag utgör den första EU-rättsakt som specifikt är inriktad på funktionshindrade, men det kommer också att få positiva effekter för många äldre passagerare och passagerare med tillfälligt nedsatt rörlighet.

1.6 Förslaget, som syftar till att förebygga orättvis behandling, bygger på vissa grundprinciper:

— Passagerare med funktionshinder får inte nekas resa, förutom i sådana fall då ombordstigning måste nekas av säkerhetsskäl.

— Lämplig assistans bör ges utan direkta avgifter för passagerare med funktionshinder.

— Passagerare med funktionshinder bör på ett smidigt sätt erbjudas assistans av hög kvalitet från fastställda träffpunkter vid ankomsten till flygplatsen till fastställda träffpunkter vid avresa från flygplatsen.

— Ett centraliserat system för assistans.

— Effektiva påföljder om förordningen inte efterlevs.

1.7 Frivilliga avtal med flygbolag och flygplatser har under senare år ansetts vara ett första positivt steg i riktning mot att undanröja orättvis behandling och säkerställa assistans av hög kvalitet för personer med nedsatt rörlighet. Dessa avtal har dock visat sig vara otillräckliga, och det bör fastställas tydliga ansvarsområden och regler på detta nyckelområde.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Kommittén välkomnar kommissionens initiativ och stöder helhjärtat grundprinciperna bakom förslaget.

2.2 Förordningen bidrar klart och tydligt till att undanröja hinder för funktionshindrades flygresor. Den har också kopplingar till lagstiftning som EU nyligen har antagit om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar⁽¹⁾ i syfte att stärka passagerarnas rättigheter.

2.3 EESK har i sina yttranden⁽²⁾ på senare tid dessutom framhållit behovet av lagstiftning även utanför sysselsättningsområdet i syfte att angripa de hinder som de funktionshindrade står inför på andra områden i livet. Rörlighet är en nyckelfaktor för funktionshindrades integration i samhället.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (EUT L 40, 17.2.2004, s. 1) – EESK:s yttrande EGT C 241, 7.10.2002, s. 29.

⁽²⁾ Se Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om *Integration av funktionshindrade i samhället* (EGT C 241, 7.10.2002, s. 89) och Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om *Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Lika möjligheter för personer med funktionshinder: En europeisk handlingsplan* (EUT C 110, 30.4.2004, s. 26).

2.4 EESK beklagar att lagstiftningen inte omfattar bestämmelser om funktionshindrade personers tillgång till flygplatsernas infrastruktur, fordon för att transportera passagerare samt transport till flygplanen. EESK vill framhålla att sådana åtgärder är en förutsättning om man vill säkerställa lika möjligheter i samband med flygresor. EESK uppmanar Europeiska kommissionen att lägga fram förslag till ytterligare lagstiftning, så att man kan säkerställa att all ny infrastruktur och transportutrustning görs tillgänglig och de hinder som finns undanröjs successivt.

2.5 Kommittén ställer sig bakom förordningens allmänna ramar och stöder särskilt bestämmelsen om en enda centraliserad tjänsteledningsenhet på flygplatserna, eftersom ett sådant system utgör det mest tillförlitliga sättet att säkerställa ansvarsskyldighet samt högkvalitativ och enhetlig assistans till passagerare med funktionshinder.

2.6 Kommittén anser dock att vissa bestämmelser skulle kunna skärpas i syfte att på bästa sätt uppnå det allmänna målet.

2.7 Kommittén framhåller också att ett brett samråd bör genomföras med representativa organisationer i det civila samhället i syfte att se till att rättigheterna för alla medborgare, även för dem som har nedsatt rörlighet, garanteras inom luftfarten. För att se till att förordningen genomförs på bästa sätt är det dessutom viktigt att en dialog – om bland annat säkerhetsnormer – inleds inom flygplatsernas användarkommitté (*Airport Users Committee*) med flygplatserna, tjänsteleverantörer, flygbolagen och organisationer som företräder funktionshindrade personer, däribland personer med nedsatt rörlighet.

Kommittén välkomnar att kostnaden för assistans inte skall debiteras den funktionshindrade, men ställer sig inte bakom förslaget att assistansen bör finansieras så att kostnaderna fördelas jämnt på alla passagerare, vilket anges i sjunde skälet i förslaget till EG-förordning. Kommittén vidhåller att kostnaden för assistansen måste delas mellan flygbolag som trafikerar en viss flygplats i proportion till antalet passagerare som varje flygbolag transporterar till eller från den aktuella flygplatsen, och att den under inga omständigheter får leda till ökade biljettkostnader för passagerarna.

2.8 Kommittén noterar att det undantag från huvudprincipen i artikel 3 – förbud mot att vägra transport – som anges i artikel 4 och som innebär att ombordstigning kan nekats för att uppfylla säkerhetskrav, bör klargöras ytterligare för att förhindra att funktionshindrade godtyckligt nekats ombordstigning. Man bör på EU-nivå utforma rambestämmelser i vilka säkerhetskraven specificeras och definieras, antingen som en bilaga till denna förordning eller genom en tillämpningsförordning. De regler som nu gäller definieras av flygbolagen eller i lagstiftningen och är därför mycket olikartade och ibland motstridiga. Europeiska kommissionens förslag att säkerhetskraven skall fastställas i nationell lagstiftning skulle inte lösa detta problem. Dessutom bör information om säkerhetskraven

meddelas alla passagerare och inte bara tillhandahållas på begäran.

2.9 Kommittén noterar också att det i denna förordning saknas en tydlig bestämmelse som tvingar flygbolag att lämna ersättning till eller boka om och ta hand om en person som har nekats ombordstigning i enlighet med förordningen, till skillnad från förordningen om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar, som innehåller en sådan bestämmelse.

2.10 Kommittén vill dessutom framhålla att man bör skärpa bestämmelserna i artikel 5 om skyldigheten att tillhandahålla assistans. Flygplatsledningsenhetens ansvar bör utvidgas till att omfatta även de passagerare som överförs till eller transiteras via en flygplats under förutsättning att de har underrättats 24 timmar i förväg. Förslaget nuvarande lydelse (*"göra alla rimliga ansträngningar"*) är inte tillfredsställande. Det kan dock finnas exceptionella omständigheter som flygplatsens ledningsenhet inte kan påverka.

2.11 Kommittén anser att alla europeiska flygplatser bör utforma enhetliga och höga kvalitetsnormer för passagerare med nedsatt rörlighet, och att dessa bör gå längre än de normer som fastställs i bilaga I i förordningen. Tröskelvärdet på två miljoner passagerare i det föreliggande förslaget innebär att ett betydande antal europeiska flygplatser undantas från denna viktiga skyldighet. Även för mindre flygplatser med färre än en miljon passagerare per år bör det fastställas kvalitetsnormer. Dessa bör anpassas till flygplatsens storlek och fastställas på lokal nivå i samarbete med organisationer som företräder funktionshindrade, däribland personer med nedsatt rörlighet.

2.12 EESK vill också påpeka att fortbildning som ger förståelse för funktionshindrades situation krävs för att säkerställa en assistans som är avpassad till den enskildes behov och förmåga. Användning av ny teknik (t.ex. korta textmeddelanden (SMS) eller personsökare) skulle också kunna underlätta transport av passagerare med nedsatt rörlighet (exempelvis personer med nedsatt hörsel eller syn).

2.13 Man bör även beakta behovet av ett enkelt förfarande för att anmäla behov av assistans. Detta bör dessutom vara kostnadsfritt. Anmälningar görs i regel när biljetter reserveras, och de tas emot av flygbolagen. Det är därför mycket viktigt att flygbolagen ger flygplatserna tillförlitlig information så att tjänsterna verkligen håller högsta kvalitet. När assistansbehov anmäls bör passageraren erhålla en referenskod. Om det uppstår oklarheter bör bevisbördan med avseende på huruvida assistansanmälan gjorts eller inte ligga hos flygbolagen och/eller den researrangör som är ansvarig för beställningen.

2.14 Vidare bör tillgänglighetskraven beaktas i anmälningsförfarandena. Alternativa kommunikationssätt: Det bör finnas tillgång till telefon och Internet, webbplatser på Internet bör vara kompatibla för webbtillgänglighet (WAI) ^(?) och telefonunderrättelser bör vara kostnadsfria.

^(?) WAI-initiativet består av internationellt antagna riktlinjer för tillgängligheten vad gäller webbplatser, webbläsare och författarverktyg, i syfte att göra det lättare för funktionshindrade personer att använda nätet (t.ex. personer med fysiska eller kognitiv-neurologiska funktionshinder eller med nedsatt syn eller hörsel). För ytterligare information se <http://www.w3.org/WAI> samt Europeiska kommissionens meddelande av den 25 september 2001 om hur man skall förbättra tillgången till offentliga webbplatser.

2.15 EESK anser även att det i texten i direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter bör införas en hänvisning för att säkerställa att respekten för människors privatliv upprätthålls, att efterfrågade uppgifter endast används i syfte att utföra de assistanstjänster som anges i förordningen, samt att uppgifterna inte får användas emot den passagerare som behöver assistans.

2.16 Kommittén ser med oro på att man på medlemsstatsnivå utnämner olika organ med ansvar för klagomål, eftersom detta kan utgöra ett hinder för effektiva förfaranden vid brott mot reglerna och för passagerarnas tillgång till dessa förfaranden. Kommittén framhåller att det bör finnas en lättillgänglig reklamationsinstans som övervakar genomförandet och tillämpningen av bestämmelserna. Vi anser att en enskild instans i varje medlemsstat skulle kunna ha ansvaret för dessa frågor, så att ett mindre komplicerat system än i det föreliggande förslaget kan utformas. Med tanke på luftfartens internationalisering och ökningen av antalet passagerare som reser mellan olika länder utanför sitt bosättningsland, anser kommittén att det bör inrättas ett EU-organ.

2.17 EESK menar att funktionshindrade skall ges rätt till full ersättning om deras hjälpmedel skadas eller förloras. De betydande följderna för passagerarnas rörlighet, autonomi och säkerhet måste beaktas på lämpligt sätt. Kommittén menar också att ansvaret för markhantering av hjälpmedel bör ligga på flygbolaget för att garantera förenlighet med Montrealkonventionens internationella regler för lufttrafikföretags skadeståndsansvar.

Bryssel den 28 september 2005

2.18 Kommittén vill även peka på behovet av att förordningen i enlighet med Warszawakonventionen (ändrad genom Haag- och Montrealkonventionerna) ⁽⁴⁾ klart och tydligt anger vem som är ansvars- och skadeståndsskyldig vid olyckor eller då en passagerare som är i behov av assistans behandlats felaktigt, vare sig detta sker på flygplatsen eller vid ombordstigning på planet.

2.19 EESK skulle också vilja diskutera några frågor som rör assistans ombord på flygplanen. Vi föreslår att förslaget om att transport av ledarhundar skall tidsbegränsas till fem timmar stryks, eftersom denna begränsning inte existerar i praktiken. I förordningen bör det också finnas ett krav på flygbolagen att lämna information om begränsningar när det gäller transport av funktionshindrades hjälpmedel. Bestämmelserna om lättillgänglig information om flygningar bör utökas till att även omfatta säkerhetsåtgärder.

2.20 EESK ser dessutom med oro på att inte alla hinder för flygresor behandlas i förordningen. Det är särskilt viktigt att alla nya flygplatser anpassas till funktionshindrade och att befintliga flygplatser undan för undan byggs om så att alla kan resa på lika villkor.

2.21 Kommittén skulle dessutom vilja rekommendera att flygbolag som köper eller chartrar nya flygplan väljer sådana flygplan som uppfyller tillgänglighetsnormerna.

3. Sammanfattning

3.1 EESK stöder helhjärtat förslaget, men rekommenderar att några ändringar (som beskrivs i avsnitt 2) görs i syfte att säkerställa bättre enhetlighet och effektivitet när det gäller att ge passagerare med nedsatt rörlighet och andra funktionshinder lika möjligheter vid flygresor.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Se artikel 7, som fastställer flygbolagens ansvar i samband med olyckor ombord på planet eller vid ombord- och avstigning.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om information till flygpassagerare om vilket lufttrafikföretag som utför en viss flygning, och om medlemsstaternas utbyte av säkerhetsinformation"

(KOM(2005) 48 slutlig – 08/2005 COD)

(2006/C 24/04)

Den 30 mars 2005 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 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 1 september 2005. Föredragande var **Thomas McDonogh**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 161 röster för och 5 nedlagda röster:

1. Bakgrund

1.1 På det internationella planet regleras säkerhetstillsynen genom 1944 års konvention om internationell civil luftfart (Chicagokonventionen) och grundas på normer utarbetade av Internationella civila luftfartsorganisation (ICAO), som bildades genom konventionen. Detta innebär i huvudsak att lufttrafikföretag övervakas av sitt hemland, och övervakningen avser i synnerhet lufttrafikföretagens efterlevnad av säkerhetsreglerna.

1.2 Säkerhetsnivåerna utanför EU beror på hur effektiva tillsynsförfarandena är i de berörda länderna. För att garantera att alla luftfartyg som flyger till, från eller inom gemenskapen håller en hög flygsäkerhetsnivå har Europaparlamentet och rådet nyligen antagit direktiv 2004/36/EG⁽¹⁾ om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen (nedan kallat "SAFA-direktivet"). Där fastställs ett harmoniserat system för inspektioner av luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i EU. Enligt detta direktiv skall information utbytas mellan medlemsstaterna, och åtgärder som en medlemsstat vidtagit mot ett luftfartyg eller en operatör från tredje land som inte uppfyller de internationella säkerhetsnormerna skall kunna utvidgas till hela gemenskapen.

1.3 Sammanfattningsvis är medlemsstaterna enligt SAFA-direktivet skyldiga att inrätta en mekanism för insamling av information med vars hjälp de kan identifiera operatörer som utgör en säkerhetsrisk.

1.4 Olyckan i Sharm El-Sheikh och andra olyckor som inträffade under 2005 visar att det behövs strikta regler.

⁽¹⁾ EUT L 143, 30.4.2004, s. 76 – EESK:s yttrande: EGT C 241, 7.10.2002, s. 33.

1.5 Rampinspektionerna måste bli obligatoriska, och medlemsstaterna bör vara skyldiga att delta i ett mer omfattande informationsutbyte och vidta de åtgärder som man gemensamt kommit överens om som en följd av dessa inspektioner. Kommissionen bör sammanställa en förteckning över flygbolag med säkerhetsproblem.

1.6 Slumpmässiga kontroller via simulatorer skall göras av besättningar som flyger in i europeiskt luftrum, så att man kan se om de klarar att flyga i överbelastade luftrum.

1.7 Passagerarna måste få veta operatörens namn vid bokning via ett flygbolags webbplats eller en resebyrå, och de bör få information om eventuella ändringar före resan, t.ex. när ett flygbolag hyr ett plan med besättning från ett annat bolag (s.k. *wet lease*). Passagerarna bör få pengarna tillbaka om de inte är nöjda.

1.8 Om de så önskar bör de få veta vilken typ, modell och ålder luftfartyget har, och även i vilket land det är registrerat.

1.9 Det bör ställas krav på tillräckliga viloperioder för besättningen.

1.10 Det bör ställas krav på att kabinpersonalen skall behärska engelska eller andra europeiska språk, beroende på destinationen, så att den kan handskas med passagerare och hantera nödsituationer.

1.11 Operatörer som avstängts från ett EU-land av säkerhetsskäl bör bli avstängda från samtliga länder.

2. Slutsatser

Kommittén är till stor del positiv till kommissionens dokument, men detta är inte tillräckligt långtgående. Framtidens ökade flygtrafik och överbelastade luftrum kommer att leda till större

flygsäkerhetsproblem under de närmaste åren. Därför skulle perioden för översyn av förordningen kunna vara kortare än fem år. Man behöver också öka säkerheten ombord på EU:s flygbolag, t.ex. när det gäller hur mycket handbagage som skall tillåtas. Man måste också kontrollera flygledarnas engelskkunskaper och fastställa klara riktlinjer för personalens viloperioder etc.

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén "Förslag till rådets direktiv om gemenskapsåtgärder mot aviär influensa" och "Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets beslut 90/424/EEG om utgifter inom veterinärområdet"

(KOM(2005) 171 slutlig – 2005/0062 + 0063 CNS)

(2006/C 24/05)

Den 14 juni 2005 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovanstående yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 september 2005. Föredragande var **John Donnelly**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 160 röster för, en röst emot och 5 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Aviär influensa (fågelinfluensa) är en mycket smittsam virussjukdom hos fjäderfä som också kan spridas till andra djur och i sällsynta fall till människor. Kina har under de senaste månaderna genomfört ett omfattande vaccineringsprogram efter upptäckten av vildgäss som avlidit av viruset i Qinghai-provinsen.

1.2 Under de senaste utbrotten av sjukdomens högpatoforma i flera områden av världen, däribland i några EU-medlemsstater, har fler än 200 miljoner fjäderfän dött eller avlivats och förstörts för att bekämpa sjukdomen. Denna masslakt och massdestruktion av djur har särskilt bland EU:s medborgare väckt kritik med hänsyn till djurens välbefinnande och av etiska, sociala, ekonomiska och miljömässiga skäl.

1.3 Influenzavirusets förmåga att snabbt mutera och anpassa sig utgör ett särskilt allvarligt hot mot djurs och människors hälsa. Även om de senaste vetenskapliga rönen visar att hälsoriskerna med lågpatoforma aviära influensavirus (LPAI-virus) är lägre än med högpatoforma aviära influensavirus (HPAI-virus),

uppstår de sistnämnda genom mutation av vissa lågpatoforma aviära influensavirus, av typ H5 och H7, och kan leda till mycket hög dödlighetsprocent i sjukdomen hos fjäderfä. När det gäller folkhälsan visar tillgängliga data att högpatoforma influensavirus av typ H5 och H7 har orsakat de allra flesta rapporterade fallen av aviär influensa hos människor och samtliga dödsfall bland människor på grund av aviära influensavirus. Det finns visserligen belegg för att LPAI-virus av H9-typ hos svin och fjäderfän kan överföras till människor, men det faktiska hotet mot folkhälsan är fortfarande oklart.

1.4 Okontrollerade utbrott av aviär influensa kan ge upphov till ett virus som är fullständigt anpassat till människor och som till slut kan leda till förödande hälsomässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser i världen.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Syftet med det första förslaget är att upphäva direktiv 92/40/EEG om aviär influensa och ersätta det med ett nytt direktiv som uppdaterar de befintliga bestämmelserna.

2.2 I förslaget ändras definitionen av aviär influensa så att den omfattar såväl lågpatogena som högpatogena aviära influensavirus. Men man måste skilja mellan de två virustyperna när man vidtar åtgärder som är anpassade till de olika risker som virusen utgör.

2.3 Genom förslaget införs obligatoriska övervaknings- och bekämpningsåtgärder också för lågpatogena virus. Medlemsstaterna skall upprätta en beredskapsplan för tidig upptäckt av lågpatogena virus och överlämna den till kommissionen för godkännande för att bekämpningsåtgärder snabbt skall kunna sättas in och viruset inte mutera till sin högpatogena form.

2.4 En målsättning är att säker identifiering av lågpatogena virus skall föranleda snabba bekämpningsåtgärder, däribland möjligheten att genomföra kontrollerad slakt när riskerna bedöms vara försumbara. Utslaktning ("stamping out") utsluts dock inte som bekämpningsåtgärd om det skulle visa nödvändigt.

2.5 Det planeras nya och mer flexibla bestämmelser om vaccinering av fjäderfä och fåglar, både för nödvaccinering och skyddsvaccinering.

2.6 Bekämpning av lågpatogen och högpatogen aviär influensa hos andra tamfåglar än fjäderfä, till exempel fåglar i djurparker, skall också omfattas av kontrollbestämmelserna beträffande såväl LPAI som HPAI. I förslaget anges dock att medlemsstaterna själva skall fatta beslut om vaccinering eller utslaktning ("stamping out") efter att ha gjort en riskanalys.

2.7 Bestämmelser föreslås för att säkerställa att medlemsstaternas veterinärmyndigheter och folkhälsomyndigheter samarbetar vid påvisad fågelinfluensa för att skydda människors hälsa.

2.8 Kommissionen vill också införa en snabb beslutsgång via kommittéförfarande.

2.9 Kommissionen föreslår i det andra förslaget att ett finansiellt gemenskapsbidrag skall kunna beviljas för sådana utrottningsåtgärder som vidtas av medlemsstaterna för att bekämpa lågpatogena virus.

2.10 Det föreslås även att kommissionen bör undersöka möjligheten att inrätta en vaccinbank för fågelinfluensa.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar kommissionens förslag som utgör en kraftfull reaktion på det ökande antalet utbrott av fågelinfluensa

och förekomsten av virus hos vilda fåglar. Det har också tagit hänsyn till de erfarenheter av utbrott och nya kunskaper om influensavirusets mutationsförmåga, även hos lågpatogena virus.

3.2 Kommittén är också mycket medveten om riskerna för djur- och folkhälsan om man inte inför nya bekämpningsåtgärder.

3.3 EESK betraktar den nya definitionen av aviär influensa och kravet på övervakning och kontroll av lågpatogena virus som ett viktigt steg i kampen mot detta virus och dess eventuella negativa konsekvenser.

3.4 EESK förstår att allmänheten reagerar negativt på masslakt av fåglar som det enda sättet att bekämpa fågelinfluensa.

3.5 EESK konstaterar att vi i dag har större kunskaper om vaccinering och betraktar nöd- och skyddsvaccinering som ett värdefullt verktyg för att bekämpa fågelinfluensa.

3.6 EESK välkomnar det föreslagna kravet på anmälan av fågelinfluensa till hälsovårdsmyndigheterna.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommittén är medveten om de potentiella risker som finns på djurhälsoområdet, inte minst till följd av EU:s nya gränser efter utvidgningen. Kommittén rekommenderar därför att kommissionen avsätter tillräckliga resurser för inspektioner och revisionsinsatser i samband med att direktiven i fråga genomförs och införlivas i medlemsstaternas lagstiftning.

4.2 EESK inser fågelinfluensans internationella dimensioner och uppmanar därför kommissionen att verka för att samma bekämpningsåtgärder vidtas i hela världen.

4.3 EESK välkomnar det finansiella paketet och EU:s bidrag när utslaktning ("stamping out") används för att bekämpa lågpatogena virus, men föreslår att ersättningen skall höjas från 30 till 50 procent.

5. Slutsatser

5.1 EESK stöder kommissionens förslag eftersom det aviära virusets förmåga att snabbt mutera och anpassa sig kräver ett starkare skydd av djurs och människors hälsa.

Bryssel den 28 september 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 (EG) nr 2075/92 om den gemensamma organisationen av marknaden för råttobak"

(KOM(2005) 235 slutlig – 2005/0105 CNS)

(2006/C 24/06)

Den 14 juni 2005 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 7 september 2005. Föredragande (utan studiegrupp) var **Christos Fakas**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 151 röster för, 3 emot och 14 nedlagda röster.

1. Inledning

I avdelning I respektive II i rådets förordning (EEG) nr 2075/92 om den gemensamma organisationen av marknaden för råttobak föreskrivs ett bidragssystem och ett system för produktionsstyrning. Denna stödordning gäller till och med skörden 2005.

Enligt det andra åtgärds paketet för reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens med avseende på Medelhavsprodukter, som antogs i april 2004, skall systemen för bidrag och produktionsstyrning upphöra från och med skörden 2006.

Det finns således ingen anledning att behålla bestämmelsen om återköp av kvoter för skörden 2005. Ett antal artiklar och bilagan till förordning (EEG) nr 2075/92 kommer därmed att bli obsoleta och bör, för tydlighetens och överskådlighetens skull, utgå.

Till följd av den översyn av marknaden för råttobak som beslutades 2004⁽¹⁾ presenterade kommissionen ett förslag till ändring av förordning (EEG) nr 2075/92 för rådet den 3 juni 2005.

Bryssel den 28 september 2005,

2. Kommentarer

2.1 EESK anser att kommissionens förslag utgör en logisk följd av det beslut om att se över marknaden för råttobak som fattades i april 2004, och som innebär att systemen för bidrag och produktionsstyrning skall upphöra och att det i stället införs ett nytt system med frikopplat stöd.

2.2 I syfte att förenkla bestämmelserna efter översynen 2004 och med beaktande av diskussionerna inom Förvaltningsstyrelsen för direktstöd anser EESK att det skulle vara mer ändamålsenligt och praktiskt om kommissionen lade fram ett förslag till konsoliderad version av förordning (EEG) nr 2075/92 i stället för att ändra förordningen och upphäva vissa artiklar.

2.3 EESK anser att förslaget följer gängse normer. Det har lagts fram för att skapa ökad juridisk tydlighet och överskådlighet och har en korrekt inriktning. EESK stöder därmed förslaget.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Förordning (EG) nr 864/2004 (EUT L 161 av den 30.4.2004, s. 48).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 3317/94 beträffande överlämnande till tredje land av ansökningar om fiskelicenser"

(KOM(2005) 238 slutlig – 2005/0110 CNS)

(2006/C 24/07)

Den 16 juni 2005 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttranda.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 september 2005. Föredragande var **Gabriel Sarró Iparraguirre**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 162 röster för, 2 emot och 6 nedlagda röster:

1. Gemenskapens fiskeavtal med tredje land håller på att förnyas genom förhandlingar om ett nytt protokoll som måste vara klart i god tid för att fisket skall kunna fortsätta utan avbrott.

2. När förhandlingarna har avslutats skall EG och tredje land parafera det nya protokollet och dess bilaga samt en skriftväxling om provisorisk tillämpning av det nya protokollet, som i normala fall gäller från och med dagen efter det datum då det gamla protokollet löper ut.

3. När samtliga dessa handlingar har paraferats, inleder kommissionens ansvariga enheter ett förfarande som skall resultera i ett officiellt förslag som överlämnas till rådet för antagande.

4. Förfarandet består av två delar:

— En rådsförordning med ett yttrande från Europaparlamentet.

— Ett beslut av rådet där man fastställer

— fördelningen av fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna,

— och godkänner skriftväxlingen om den provisoriska tillämpningen av det nya protokollet.

5. Förfarandet kan ta flera månader innan rådet antar kommissionens officiella förslag. Det kan därför hända att beslutet fattas först flera månader efter det datum då den

provisoriska tillämpningen skall börja enligt skriftväxlingen, eftersom tidpunkten för förhandlingarnas avslutande beror på det tredje landet.

6. I en sådan situation uppstår – från och med det datum då den provisoriska tillämpningen inleds – en period då man inte kan utnyttja de fiskemöjligheter som är fastställda i det nya protokollet.

7. De förfaranden och bestämmelser som kommissionen och den EU-medlemsstat där fiskefartyget är registrerat skall tillämpa för att förvalta det fiske som bedrivs av gemenskapens fiskefartyg inom ramen för fiskeavtalen – samt för att överlämna fiskelicenser till tredje land – anges i rådets förordning (EG) nr 3317/94 av den 22 december 1994 (1).

8. Genom det här förslaget till förordning skall ett stycke läggas till i artikel 5.2 i förordning (EG) nr 3317/94. Syftet med det nya stycket är att reglera behandlingen av fiskelicenser och att ge kommissionen möjlighet att utan dröjsmål handlägga ansökningar från medlemsstater om fiskemöjligheter och överlämna dem till det tredje landet, utan att invänta att rådet skall anta sitt beslut beträffande den provisoriska tillämpningen av det nya protokollet.

9. EESK stöder kommissionens förslag av följande skäl: Det är mycket viktigt att undvika avbrott i fisket, förslaget gör det möjligt att bevara metoden för fördelning av gällande fiskelicenser i det gamla protokollet genom iakttagande av principen om relativ stabilitet, och handläggningen kan ske utan att det påverkar tillämpningen av de bestämmelser som rådet senare antar.

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

(1) EGT L 350, 31.12.1994.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – om tillämplig lag och behörig domstol i mål om äktenskapsskillnad"

(KOM(2005) 82 slutlig)

(2006/C 24/08)

Den 14 mars 2005 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – om tillämplig lag och behörig domstol i mål om äktenskapsskillnad"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 2005. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28 och 29 september 2005 (sammanträdet den 28 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 161 röster för, 4 röster emot och 8 nedlagda röster:

1. Kommenterad redogörelse för kommissionens förslag

rätt – och som i princip är oupplösliga – av sådana skäl som erkänns enligt denna rätt) ⁽¹⁾.

1.1 Kommissionen har publicerat en grönbok i syfte att inleda ett samråd om behörig domstol, lagvalsregler och ömsesidigt erkännande i mål om internationell äktenskapsskillnad. Det tillämpningsområde som föreslås begränsas dock till EU:s medlemsstater (notera att man i grönboken om arv och testamente föreslår en metod som även omfattar personer och tillgångar i tredje land).

— De bilaterala konventionerna, särskilt den mellan Finland och Sverige som fortfarande är tillämplig. Vissa medlemsstater har också slutit avtal med tredjeländer om tillämplig lag i familjerättsmål, bl.a. när det gäller erkännande av äktenskap och skilsmässa i utlandet.

1.2 Det föreligger flera internationella referenser som är av direkt eller indirekt betydelse på detta område:

— De protokoll som ger ett land möjlighet att välja om det skall delta eller ej ("opt in"/"opt out") och som har fogats till fördragen. Protokollen innebär att Danmark inte deltar (opt-out) och att Storbritannien respektive Irland har möjlighet att själva besluta om en viss civilrättslig lagstiftning skall gälla i dessa länder eller ej.

— FN:s konvention från 1966 och EU-konventionerna om de mänskliga rättigheterna, där rätten att ingå äktenskap erkänns och kravet på fritt och giltigt samtycke proklamas; i avsaknad av sådant samtycke kan äktenskapet ogiltigförklaras.

— Haagkonventionen från 1970 om domstols behörighet, behörighetskriterier och ömsesidigt erkännande av beslut i ärenden rörande äktenskapsskillnad och hemskillnad. Följande medlemsstater har skrivit under konventionen: Cypern, Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen och Luxemburg.

1.3 Det finns ingen anledning att förneka komplexiteten i denna fråga. Den sammanhänger med de särdrag i olika regioner och kulturer som är fast förankrade i det kollektiva medvetandet och samtidigt – i likhet med familjerätten generellt – genomgår djupgående förändringar sedan årtionden tillbaka. EU-lagstiftaren kan emellertid inte bortse från följande faktum: Inom det europeiska området med frihet och rättvisa, där fri rörlighet för personer råder, slutar ett stort antal äktenskap med skilsmässa, och av dessa är allt fler av internationell karaktär.

— Bryssel II-förordningen nr 2201/2003 om domstols behörighet och om ömsesidigt erkännande av domar i äktenskapsmål och mål om föräldrans ansvar, som inte gäller i Danmark och som i alla EU:s medlemsstater, förutom i Danmark, ersätter Haagkonventionen.

— Konventionerna mellan å ena sidan Vatikanstaten och å andra sidan Portugal, Spanien, Malta respektive Italien om äktenskap enligt kanonisk rätt och sådant äktenskaps upplösning samt om erkännande av domslut från Vatikanens domstolar (domstolen Sacra Rotas behörighet när det gäller att upplösa äktenskap som har ingåtts enligt kanonisk

⁽¹⁾ Det är värt att notera att det spanska parlamentet i december 2004 förelades ett lagförslag om ändring av lagstiftningen om äktenskap och äktenskapsskillnad. Trots kraftigt motstånd från kyrkan har nyligen äktenskap mellan personer av samma kön blivit tillåtet i Spanien (redan infört i flera EU-länder). I Frankrike kan två personer som inte har rätt att gifta sig enligt lagen ingå partnerskap (PACS: pacte civil de solidarité), som registreras av en domare och som utgör en ersättning för giftermål. Oavsett om det handlar om äktenskap i egentlig mening eller ett avtal kan det fortfarande bara ingås av två personer i myndig ålder utan nära släktband. Frågan är om upphävandet av ett civilt avtal som PACS i Frankrike också bör täckas av lagförslaget om skilsmässa, vilket förespråkas i grönboken, eller om det helt enkelt bör omfattas av de avtalsrättsliga skyldigheterna.

1.4 Den viktigaste utgångspunkten för den nationella familjerättens pågående utveckling utgörs av principerna om demokrati (parlamentens lagstiftningsmakt) och om individers frihet och jämlikhet, som faller under offentlig rätt både på gemenskapsnivå och i de enskilda medlemsstaterna. Det finns således en tendens att sluta avtal inom familjerätten (t.ex. giftermål eller registrerat partnerskap mellan personer av samma kön, skilsmässa i samförstånd och avtal om arv).

1.5 Denna utveckling framstår som irreversibel, även om den förverkligas i olika takt. Den kulturella betydelsen av de mer eller mindre djupt förankrade religiösa idéerna tycks spela en viss roll för hur snabbt förändringarna går och för deras innehåll. Förändringarna kan strida mot traditionsbundna uppfattningar och regler och mot de sociala och juridiska föreställningar och principer som återspeglar dessa.

1.6 Medlemsstaternas nationella lagstiftning varierar under alla omständigheter i hög grad åt när det gäller äktenskapsskillnad och hemskillnad samt villkor för och effekter av annullering av äktenskap. En medlemsstat erkänner inte äktenskapsskillnad (Malta) och i grönboken föreslås därför (klokt nog) att en harmonisering av den materiella rätten inte skall eftersträvas.

1.7 I stället rekommenderas att lagstiftningen om äktenskapsskillnad med en internationell (europeisk) dimension utvecklas på två nivåer:

— Domstols behörighet (fastställande av behörigt forum och erkännande av domstolens beslut i alla medlemsstater).

— Fastställande av tillämplig lag i den behöriga domstolen.

1.8 Bestämmelserna i Bryssel II-förordningen om fastställande av behörig nationell domstol och ömsesidigt erkännande av domslut utan exekvaturförfarande gäller redan vid mål om äktenskapsskillnad. Frågan är i vilken mån dessa bestämmelser är tillräckliga i sin nuvarande utformning och i vilken utsträckning en stat skulle kunna hävda bestämmelser i sin egen offentlighetsrätt för att inte verkställa ett beslut fattat av en behörig domstol i en annan medlemsstat som i det aktuella fallet tillämpar en annan materiell rätt (och inte nödvändigtvis den ordinarie nationella rätten).

1.9 Ett allvarligt problem uppstår på grund av de djupgående skillnader som råder mellan olika inhemska bestämmelser om när ansökningar om äktenskapsskillnad med en internationell dimension får tas upp till prövning. Det är i vissa fall möjligt att en begäran om äktenskapsskillnad inte kan behandlas i någon domstol i en medlemsstat. En sådan situation fråntar parternas deras rätt att få ärendet prövat i domstol, vilket strider mot en grundläggande rättighet och därför inte är godtagbart.

1.10 Det bör införas en regel om tilldelning av behörighet i syfte att förebygga denna inskränkning av rätten att få ett

ärende prövat i domstol; men vilken form skulle en sådan regel ha?

1.11 Lagvalsreglerna underlättar ibland skilsmässoförfarandet medan de i andra fall förlänger eller försvårar det, eller leder till restriktioner när det gäller vilka motiv eller villkor som kan åberopas. Om domstolslandets lag var den enda tillämpliga skulle detta kunna leda till en "kapplöpning till domstolen", om den förste som ansöker väljer den domstol eller den nationella lagstiftning som är mest gynnsam för honom eller henne. Den andra parten skulle kunna betrakta sig som förfördelad eftersom denna lagstiftning inte nödvändigtvis uppfyller hans eller hennes förväntningar, till exempel om den har liten eller ingen anknytning till makarnas äktenskapslagstiftning och nationalitet.

1.12 Skall man då tillåta att ärendet hänskjuts till en annan behörig domstol, om den svarande parten hävdar att det föreligger starkare eller lika giltig anknytning till ett annat forum, eller om den första domstolen som prövar fallet och de materiella regler som den tillämpar på en sådan begäran har liten eller ingen objektiv anknytning?

1.13 Denna möjlighet att flytta över mål bör tillåtas (men "ping-pong" mellan olika domstolar måste undvikas), och beslut om detta bör fattas inom en rimlig tidsram (brådskande förfarande) för att undvika manipulationer som syftar till att försena den materiella prövningen. Parterna har rätt till ett slutligt avgörande inom rimliga tidsramar, även om äktenskapsskillnaden är tvistig.

1.14 Nationella domstolar tillämpar antingen inhemska sedvanerätt eller nationella regler för internationell privaträtt. Något som inte behandlas i grönboken är frågan om tillämpning av tredje lands regler (makars personliga rätt, till exempel). Denna fråga är emellertid viktig om en av eller båda makarna är medborgare i ett tredje land, vilket är ganska vanligt i Europa.

1.15 Kommittén ställer sig bakom de riktlinjer för arbetet som föreslås i grönboken och menar att man bör undvika förfaranden för överföring av mål till tredje land i de fall då en av makarna har europeiskt medborgarskap, oavsett enligt vilken lag äktenskapet ingicks.

1.16 Vid sidan av erkännande av äktenskapsskillnad bör även frågan om erkännande av annullering av äktenskap och hemskillnad behandlas. Den nationella lagstiftningen i olika länder skiljer sig åt när det gäller annulleringens villkor och effekter (särskilt när det gäller problemet med ogiltigförklaring av äktenskap). Även om äktenskapsskillnad inte är tillåten enligt nationell lagstiftning, är alla medlemsstater bundna att på det egna territoriet erkänna inte bara en skilsmässa som beviljats i en annan medlemsstat utan också alla dess effekter på parternas egendomsrelationer och rättsliga status.

1.17 Behörighetsgrunderna i Haagkonventionen är i fallande ordning: sökandens hemvist ("domicil" enligt den brittiska "common law"), eller den vistelseort där sökanden har varit varaktigt bosatt i minst ett år omedelbart innan ansökan gjordes⁽²⁾, makarnas senaste gemensamma hemvist innan ansökan lämnades in, båda makarnas nationalitet eller åtminstone den enes.

1.18 I förordning 2201/2003 anges (i skäl 8) följande: "Med avseende på äktenskapsskillnad, hemskillnad eller annullering av äktenskap bör denna förordning endast tillämpas på äktenskapets upplösning och bör inte avse sådana frågor som orsakerna till äktenskapsskillnaden, förmögenhetsrättsliga konsekvenser av äktenskapet eller andra frågor som har samband med dessa." (Det skall dock noteras att skilsmässans ekonomiska och andra konsekvenser kan skilja sig åt beroende på behörig domstol och tillämplig lag, och att makarna kan beakta detta vid val av domstol.)

1.19 De nationella domstolarnas slutgiltiga beslut bör dessutom automatiskt erkännas i EU som helhet, utan andra förfaranden för prövning av beslutens giltighet och utan att motivering för utebliven verkställighet får åberopas⁽³⁾. Det intyg som utfärdas som grund för domens verkställande får således inte överklagas.

1.20 Allmän behörighet är knuten till territoriet (medlemsstaten eller det relevanta juridiska området när det gäller Storbritannien, där olika rättsordningar tillämpas i England och Wales, Skottland, Nordirland och Gibraltar). Till kriterierna i Haagkonventionen läggs genom förordningen följande kriterium till, i praktiskt taget samma ordning: Om ansökan är gemensam, den medlemsstat där någon av makarna har hemvist. Båda makarna måste ha samma medborgarskap om ansökan lämnas in i ursprungslandet, oavsett var de har faktisk hemvist eller vanlig vistelseort. Vistelsetiden reduceras till sex månader om sökanden är medborgare i bosättningslandet.

1.21 I artikel 7.2 om behörighet i övriga fall anges att en make som är medborgare i en medlemsstat får lämna in sin ansökan i en annan medlemsstat där han eller hon har sin hemvist enligt de behörighetsregler som gäller där, om svaret är medborgare i ett tredje land och inte har hemvist (eller "domicil" enligt "common law") inom någon medlemsstats territorium. Men en positiv behörighetskonflikt skulle kunna uppstå om svaret har lämnat in en ansökan till en domstol i ett tredje land. Om dessutom ingen medlemsstats domstol är behörig men om en domstol i tredje land är det, och om en av eller båda ex-makarna är medborgare i en medlemsstat eller hade valt hemvist där, och om de ville få beslutet om äktenskapsskillnad erkänt i alla medlemsstater, eller åtminstone i de respektive medlemsstater där de är medborgare, skulle de i

dessa stater vara underställda antingen de lagar som tillämpas på utländska domslut eller bestämmelserna om ömsesidigt erkännande i eventuellt föreliggande internationella avtal. Bör det i denna fråga göras en översyn av Bryssel II-förordningen när det gäller medborgare i en medlemsstat?

1.22 Det finns alltså fler och mer omfattande kriterier för tilldelning av behörighet i den behandlade gemenskapslagstiftningen än i Haagkonventionen, och de första bör utgöra underlag för de kriterier som skall ingå i en specifik förordning om äktenskapsskillnad (t.ex. hänvisning till dessa bestämmelser och till dem som rör ömsesidigt erkännande av domslut).

1.23 Men varken Haagkonventionen eller Bryssel II-förordningen innehåller bestämmelser om tillämplig lag vid äktenskapsskillnad, och förordningens tillämpningsområde begränsas till äktenskapsskillnad, hemskillnad och annullering av äktenskap – varken orsakerna till eller konsekvenserna av äktenskapets upplösning behandlas. Dessa frågor hänskjuts till tillämplig nationell lag.

1.24 Det bör till exempel noteras att 15 % av ansökningarna om äktenskapsskillnad, hemskillnad eller annullering av äktenskap i Tyskland har en internationell dimension. Det är okänt hur många skilsmässor med en gemenskapsdimension som äger rum i de olika medlemsstaterna.

2. Kompletterande uppgifter och kommitténs förslag

2.1 Lagkonflikter regleras för närvarande enligt nationell lagstiftning i den medlemsstat där ärendet gått till domstol. Det kan leda till mycket skiftande lösningar från den ena medlemsstaten till den andra när det gäller tillämplig rätt för en och samma situation, beroende på i vilket land talan har väckts.

2.2 I grönboken ges en rad välvalda exempel på detta, både med avseende på behörigheten – som kan medföra en negativ konflikt och utmyнна i att domstolen vägrar ta upp ett ärende – och på de mångskiftande lösningarna. Lösningen kanske då inte motsvarar den ena makens, eller båda makarnas, förväntningar. Följden blir i vilket fall som helst en viss osäkerhet och begränsade möjligheter att förutse rättsläget i vissa fall. Det uppstår också en risk för "forum shopping" (att man söker sig till ett rättssystem som är så gynnsamt som möjligt) och "kapp-löpning" till domstolarna genom *litis pendans*-regeln i Bryssel II-förordningen (den första rättsinstans som mottar ett ärende är behörig om det finns ett anknytningskriterium).

2.3 Problemet uppstår särskilt när makarna har varken gemensam nationalitet eller gemensam bostad, eller om de har samma nationalitet men bor i andra länder.

⁽²⁾ I några medlemsstater är sex månaders varaktigt bosättning tillräckligt.

⁽³⁾ Med undantag för åberopande av eventuellt förbehåll beträffande den allmänna ordningen, som skall tolkas strikt.

2.4 I sådana situationer skriver kommittén under på att man bör ge parterna en viss frihet att välja tillämplig lagstiftning, eller för den svarande parten att hänvisa till sina förväntningar med avseende på tillämplig rätt, eller att begära att ärendet hänskjuts till ett annat rättssystem som äktenskapet anses ha flest objektiva anknytningar till. I de fall där käranden åberopar en domstol och den nationella lagstiftning som den tillämpar, eller där svaranden för sin del åberopar en annan behörig domstol eller en annan tillämplig lag, bör det grundläggande beslutet om behörig domstol eller tillämplig lagstiftning fattas av den förstinstansrätt som käranden i första hand vänt sig till och bli föremål för ett påskyndat förfarande.

2.5 Om det enda kriteriet för anknytning varit en av makarnas nationalitet föreskriver förordningen att det är domstolen i deras normala vistelseland som är behörig. Tillämplig rätt där kanske inte motsvarar deras gemensamma förväntningar (om man exempelvis vill tillämpa lagstiftningen i det land som äktenskapet har närmast anknytning till).

2.6 Parternas fria vilja bör således få spela en roll, i stället för att man nöjer sig med att mekaniskt tillämpa anknytningskriterierna. Man skulle kunna tillåta val mellan nationalitetslandets och vistelselandets lagar, men utan möjlighet att föra ärendet vidare.

2.7 I fråga om en kyrklig domstols annullering av ett äktenskap har vissa medlemsstater förklarat att de hänvisar sådana beslut till respektive civildomstolar för erkännande, i enlighet med ett konkordat eller fördrag som ingåtts med Vatikanen (Italien, Portugal, Spanien, Malta⁽⁴⁾). Kyrkorättslig annullering kan innebära konfliktproblem med andra medlemsländers nationella rättssystem eftersom dessa inte erkänner kyrkans annullering eller av procedurskäl⁽⁵⁾.

2.8 Om det finns en reell konflikt eller procedurkonflikt med den nationella offentliga rätten eller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, bör den stat där målet väckts vägra exekvaturförfarande eller vägra erkänna kyrkans beslut. Sökanden bör också kunna inleda ett normalt civilmål om annullering av äktenskap, äktenskapsskillnad och hemskillnad. I annat fall kan den som väcker talan endast vända sig till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg, vilket kan leda till en onödigt långdragen process.

⁽⁴⁾ Polen har inte åberopat sitt konkordat med Vatikanen.

⁽⁵⁾ Se Europadomstolen för mänskliga rättigheter, Strasbourg, mål 30882/96, dom 26/7/2001 "Pellegrini mot Italien"; upphävande av ett italienskt domslut som godtagit det beslut om annullering av äktenskap som fattats av Romerska Rotan, Vatikanens appellationsdomstol, på grund av att denna inte respekterat rätten till försvar.

2.9 Även om antalet negativa behörighetskonflikter är tämligen få anser kommittén att ett gemenskapsinitiativ är motiverat om situationen innebär brott mot en grundläggande rättighet, nämligen tillgång till en behörig domare för beslut och reglering av hemskillnad, äktenskapsskillnad och annullering av äktenskap.

2.10 Detta borde således leda till en möjlighet att harmonisera bestämmelserna i fråga om lagkonflikter och behörighet för att undvika att någon förnekas sina rättigheter.

2.11 Dessa harmoniserade bestämmelser bör dock innehålla en möjlighet för det nationella rättssystemet att vägra erkännande av och exekvaturförfarande för beslut i frågor som innehåller europeiska aspekter och fattas i tredje land, om detta beslut står i strid mot en grundläggande rättighet som erkänns i Europa för en av parterna eller andra grundläggande nationella bestämmelser som domstolen måste beakta.

2.12 Gemenskapsrätten bör dessutom inte medge obligatoriskt erkännande i alla medlemsstater utan föregående exekvaturförfarande i fråga om tredje lands beslut om äktenskapsskillnad, annullering av äktenskap eller hemskillnad rörande personer som är bosatta i EU, men som inte är medborgare i ett EU-land, i fall då ett annat medlemsland tidigare har erkänt ett sådant beslut som en följd av ett bilateralt avtal med landet i fråga⁽⁶⁾.

2.13 Kommittén anser att avtal om domstols behörighet bör tillåtas om målet väcks av parterna gemensamt, under förutsättning att det finns ett anknytningskriterium till domstolen. En officiell handling (som har upprättats av en notarie) skulle kunna krävas i fall av gemensamt anhängiggörande.

2.14 Kommittén anser att de praktiska konsekvenserna av äktenskapsskillnad när det gäller föräldrarnas rättigheter och vårdnaden om minderåriga barn samt egendomsförhållanden bör bli föremål för en komparativa studie i olika länder. Dessa aspekter får inte tappas bort när man diskuterar "kapplöpningen till domstol". Under alla omständigheter tycks det vara svårt att behandla frågan om äktenskapsskillnad och – vilket är fallet i grönboken – helt bortse från dess konsekvenser för familje- och egendomsförhållandena, som ibland varierar från land till land beroende på tillämplig lagstiftning eller rättspraxis i de nationella domstolarna (t.ex. i fråga om vårdnad om barn och föräldrars rättigheter).

⁽⁶⁾ Det är i och för sig självklart eftersom det handlar om en bestämmelse som är tillämplig på domar i en annan medlemsstat; det bör dock nämnas för att undvika eventuella tolkningsproblem.

2.15 Medlemsstaterna bör uppmanas att om de inte redan gjort det överväga sina möjligheter att införa alternativa tvistlösningsmetoder, exempelvis medling ⁽⁷⁾, i samband med äktenskapsskillnad, hemskillnad eller annullering med en europeisk dimension. Detta skulle göra det lättare att väcka talan och förkorta behandlingstiden för parterna.

2.16 Kommittén vill inta ett öppet förhållningssätt i denna fråga, som är viktig för medborgarna och deras rörlighet. Vi

kommer att följa resultaten av kommissionens samråd samt detaljförslagen till de bestämmelser som kommer att läggas fram senare. Man kan förvänta sig en anpassning av den nya Bryssel II-förordningen eller en särskild förordning om äktenskapsskillnad. Kommittén önskar för övrigt mer detaljerad information om antalet ansökningar om äktenskapsskillnad med en gemenskapsdimension, antalet negativa behörighetskonflikter och annan relevant information i de olika länderna. Kommittén skulle på så vis kunna granska att problemen på en mer konkret nivå, om nya lagstiftningsförslag skulle komma i fråga om behörighet och tillämpliga regler vid skilsmässa.

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁷⁾ Grönboken KOM(2002) 196 om alternativa system för tvistlösning inom civil- och handelsrätt.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, samt av rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71"

(KOM(2004) 830 slutlig – 2004/0284 COD)

(2006/C 24/09)

Den 14 januari 2005 beslutade rådet att i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 2005. Föredragande var **José Isaías Rodríguez García Caro**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 171 röster för, 0 röster emot och 4 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Sedan de antogs har förordningarna (EEG) nr 1408/71 och nr 574/72 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen genomgått flera ändringar. Syftet har varit att anpassa dem i takt med att systemen och därmed förmånerna utvecklats.

1.2 Framför allt handlar det om att anpassa förordningarna efter lagändringarna i medlemsstaterna och EG-domstolens domar i dessa fall. Det förslag till förordning som kommittén skall behandla är i första hand avsett att återspegla förändringarna i de nya medlemsstaternas nationella lagstiftning, och komplettera förenklingen av förfarandena för att få sjukvård utomlands så att ändringen även omfattar förfaranden för förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.

1.3 Den senaste ändringen av de båda förordningarna gjordes i och med förordning (EG) nr 631/2004⁽¹⁾, då de ovan nämnda ändringarna av förfarandena för att få sjukvård i andra medlemsstater infördes. Kommittén har avgett ett yttrande om detta förslag till förordning⁽²⁾.

1.4 Den mest omfattande ändring som gjorts när det gäller samordning av de sociala trygghetssystemen i EU:s medlemsländer åstadkoms genom Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 883/2004⁽³⁾, som efter sex års behandling i EU-institutionerna antogs och offentliggjordes i EUT. Denna förordning, som skall ersätta förordning (EEG) nr 1408/71, har

ännu inte trätt i kraft eftersom man inväntar antagandet av dess tillämpningsförordning, som i sin tur skall ersätta förordning (EEG) nr 574/72.

EESK utarbetade ett yttrande⁽⁴⁾ om kommissionens förslag om samordningen av de sociala trygghetssystemen när detta lades fram.

2. Förslagets innehåll

2.1 Det nuvarande förslaget innehåller ändringar av två förordningar. Dels förordning (EEG) nr 1408/71, dels förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av den förstnämnda förordningen. Ändringarna är inte knutna till varandra eftersom de tar sin utgångspunkt i olika rättsliga aspekter, något vi redan nämnt i punkt 1.2 i detta yttrande.

2.1.1 När det gäller förordning (EEG) nr 1408/71 införs ändringar i flera av förordningens bilagor. Dessa bilagor rör särskilda situationer i de olika medlemsstaterna som bör nämnas uttryckligen om de önskvärda effekterna för medborgarna skall kunna åstadkommas.

2.1.2 När det gäller förordning (EEG) nr 574/72 innebär ändringarna en förenkling av texten och en minskning av de nuvarande förfarandena för att få sjukvård i en annan medlemsstat vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar. Man tillämpar samma allmänna kriterier för förenkling av förfarandena för att få sjukvård som infördes i och med förordning (EG) nr 631/2004.

⁽¹⁾ EUT L 100, 6.4.2004.

⁽²⁾ EESK:s yttrande om "Förslag till rådets förordning (EG) om samordning av de sociala trygghetssystemen" (föredragande: José Isaías Rodríguez García Caro – EGT C 75, 15.3.2000).

⁽³⁾ EUT L 166, 30.4.2004.

⁽⁴⁾ EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, och av rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71, avseende harmonisering av rättigheter och förenkling av förfaranden" (föredragande: Peter Boldt – EUT C 32, 5.2.2004).

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén ställer sig positiv till innehållet i förslaget, eftersom den anser att det ligger i linje med målet att förbättra och förenkla förfarandena för bättre samordning av de sociala trygghetssystemen i EU. Alla ändringar som gynnar EU:s medborgare och underlättar deras relationer med medlemsstaternas offentliga myndigheter kommer alltid att uppskattas av kommittén.

3.2 Kommittén ställer sig också positiv till förslaget till förordning därför att det uttryckligen främjar de fyra friheter som EU ursprungligen grundade sig på, den fria rörligheten för arbetstagare och genom en förlängning av denna rättighet även den fria rörligheten för personer, vilken är föremål för denna förordning. Därför vill kommittén än en gång uppmana de olika instanserna inom EU och medlemsstaterna att söka undanröja alla nuvarande hinder för inrättandet av ett verkligt område med fri rörlighet för personer inom unionens gränser och att söka åstadkomma en sannskyldig sociallagstiftning. EESK välkomnar innehållet i förslaget, eftersom detta bidrar med en ny faktor som gynnar en grundläggande rättighet för medborgarna.

3.3 Eftersom medbeslutandeförfarandet är så långvarigt kan det leda till att förslagen genomgår omfattande innehållsliga förändringar. I ett tidigare yttrande⁽⁵⁾ om ett förslag med delvisa ändringar av de båda förordningarna framhöll kommittén hur viktigt det är att den deltar och lämnar synpunkter i realtid, särskilt när det gäller den här sortens förslag som sammanhänger med förändringar i arbetslivslagstiftningen. Denna åsikt befestades i ett av EESK:s senare yttranden⁽⁶⁾, vari kommittén föreslog möjligheten att den skulle kunna yttra sig om varje ändring av texter som införs under detta beslutsförfarande. Mot bakgrund av allt detta påpekar kommittén hur viktigt det är att dess roll beaktas i denna typ av förfaranden.

3.4 Den situation som beskrivs i punkt 3.3 blir ännu tydligare i och med antagandet och offentliggörandet av förordning (EG) nr 883/2004⁽⁷⁾ om samordning av de sociala trygghetssystemen. I det yttrande⁽⁸⁾ som kommittén då avgav framhölls

⁽⁵⁾ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, och av rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71" (föredragande: José Isaiás Rodríguez García Caro – EGT C 367, 20.12.2000).

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, och av rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71, avseende harmonisering av rättigheter och förenkling av förfaranden" (föredragande: Peter Boldt – EUT C 32, 5.2.2004).

⁽⁷⁾ EUT L 166, 30.4.2004.

⁽⁸⁾ EESK:s yttrande om "Förslag till rådets förordning (EG) om samordning av de sociala trygghetssystemen" (föredragande: José Isaiás Rodríguez García Caro – EGT C 75, 15.3.2000).

vikten av att följa upp förslaget utveckling, eftersom det var så komplext och säkert skulle leda till många olika förändringar. Fyra år efter detta yttrande har förordningen antagits utan att EESK yttrat sig över texten på nytt.

Eftersom denna typ av förordningar har så stor betydelse, och eftersom det är mycket viktigt att EESK:s synpunkter får gehör i rätt ögonblick, efterlyser kommittén en anpassning av rådfrågningsförfarandet så att det organiserade civila samhällets medverkan i EU:s lagstiftningsprocess kan bli effektivare.

På samma sätt, och i syfte att förklara de synpunkter som kommit till uttryck i ovannämnda yttrande, anser kommittén att den behöver utarbeta ett initiativyttrande om den nya förordningen (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, som ersätter den nuvarande förordningen (EEG) nr 1408/71.

3.5 Kommittén anser att Rådgivande kommittén för migrerande arbetstagares sociala trygghet, som inrättats genom avdelning V i förordning (EEG) nr 1408/71, skall utföra sina rådgivande uppgifter helt i enlighet med vad som stadgas i ovannämnda förordning. Denna kommitté består framför allt av företrädare för fackföreningar och arbetsgivare. Det är genom detta direkta forum och i form av yttranden eller förslag som de socioekonomiska aktörerna kan delge institutionerna sina åsikter om hur den sociala tryggheten på EU-nivå skall förändras.

3.6 I artikel 90 i förordning (EG) nr 883/2004 fastställs att förordning (EEG) nr 1408/71 inte skall tillämpas annat än i vissa undantagsfall, och i artikel 91 fastställs att den förstnämnda förordningen skall träda i kraft den tjugonde dagen efter offentliggörandet. I andra stycket i denna artikel står det dock att den skall vara tillämplig från och med det datum då dess tillämpningsförordning träder i kraft.

I detta sammanhang, och inför Europeiska året för arbetstagarnas rörlighet 2006, uppmanar kommittén EU-institutionerna och medlemsstaterna att se till att den kommande tillämpningsförordningen utarbetas och antas på snabbaste och effektivaste sätt, så att den nya förordningen om samordning kan träda i kraft så snabbt som möjligt och därmed så snart som möjligt ersätta de komplicerade bestämmelserna i den nuvarande förordningen (EEG) nr 1408/71.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

4.1.1 Artikel 1 i förslaget ändrar bilagorna I, II, IIa, III, IV och VI i förordningen.

4.1.2 För att de ändringar som skett i Slovakiens lagstiftning skall innefattas, ändras avsnitt II i bilaga I rörande förordningens tillämpningsområde när det gäller betydelsen av "familjemedlem".

4.1.3 På grund av ändringar i Frankrikes lagstiftning ändras avsnitt I i bilaga II om de särskilda system för egenföretagare som inte omfattas av förordningen.

4.1.4 Till följd av de olika ändringar som gjorts i Estlands, Lettlands respektive Polens lagstiftningar ändras avsnitt II i bilaga II om särskilda förmåner vid barns födelse eller adoption som inte omfattas av förordningen. Likaledes ändras denna bilaga när det gäller Luxemburg, till följd av en dom från EG-domstolen som slår fast att särskilda förmåner vid barns födelse inte kan undantas från förordningens tillämpningsområde, utan är familjeförmåner som kan exporteras.

4.1.5 På grund av olika uppdateringar och anpassningar av lagstiftningarna i Lettland, Polen, Slovakien och Tyskland ändras förordningens bilaga IIa om särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner.

4.1.6 För att stryka onödiga punkter och därmed förenkla innehållet ändras del A i bilaga III om bestämmelser i konventioner om social trygghet som förblir tillämpliga trots att förordningen stadgar att de skall utgå.

I samma syfte ändras del B i bilaga III i om bestämmelser i konventioner om social trygghet som inte omfattar alla personer som förordningen är tillämplig på. Numreringen anpassas och man införlivar konventioner eller bilaterala avtal som uppfyller kraven för att ingå i bilagan.

4.1.7 På grund av bestämmelser som införts i den tjeckiska lagstiftningen ändras avsnitt A i bilaga IV, som innehåller en förteckning över de lagstiftningar enligt vilka invaliditetsförmånernas storlek är oberoende av försäkringsperiodernas längd.

Av samma orsak och med hänsyn till Tjeckien och Estland ändras avsnitt C i bilaga IV om de fall då man kan bortse från dubbel beräkning av förmåner eftersom en sådan aldrig kan leda till ett högre belopp.

På grund av ändringar i Slovakiens lagstiftning ändras avsnitt D i bilaga IV om förmåner och överenskommelser om sammanträffande av förmåner av samma slag i två eller flera medlemsstater.

4.1.8 På grund av ändringar i Nederländernas lagstiftning ändras bilaga VI om särskilda regler för tillämpningen av vissa medlemsstaters lagstiftning.

4.1.9 Ändringarna i de olika bilagorna till förordning (EEG) nr 1408/71 tjänar flera syften som kommittén vill framhålla.

För det första bör det sägas att ändringarna medför en rad förenklningar som gör det lättare att tillämpa och förstå texten. Detta ligger i linje med målsättningen för förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, vars syfte är att förenkla och modernisera denna samordning samtidigt som de nationella lagstiftningarna rörande social trygghet respekteras. EESK stöder därför dessa ändringar.

För det andra kan man konstatera att det i några nationella lagstiftningar införts vissa förmåner som innebär framsteg i dessa länders sociallagstiftning. Kommittén uppskattar de framsteg i fråga om sociala rättigheter som görs i olika medlemsstater, men beklagar att medborgarna i de länder som senast anslutit sig stöter på särskilda administrativa hinder.

4.1.10. Slutligen anser kommittén att avsnitt II i bilaga II i förordningen bör utgå. Medlemsstaterna bör beakta den dom från EG-domstolen som slår fast att förmåner vid barns födelse inte är särskilda förmåner, utan familjeförmåner, och därmed kan exporteras. Vi hoppas att medlemsstaterna skall acceptera dessa rättsliga förhållanden innan domstolen genom domar utvidgar dem till att omfatta hela EU.

4.2 Förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71.

4.2.1 Artikel 2 i förslaget innebär en ändring av fyra artiklar i förordningen, vilka alla gäller sjukvård vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.

4.2.2 Punkterna 5 och 6 i artikel 60 om vårdförmåner vid vistelse i en annan medlemsstat än den behöriga staten utgår. Därmed upphävs underrättelser som i praktiken sällan lämnas.

Kommittén stöder alla åtgärder som innebär förenkling och avskaffande av improduktiva administrativa förfaranden.

4.2.3 Texten i artikel 62 (vårdförmåner vid vistelse i en annan medlemsstat än den behöriga staten) ersätts. Genom införandet av ett sjukförsäkringskort avskaffas onödiga förfaranden som under alla omständigheter kommer att lösas av medlemsstaterna i stället för av den berörda personen. Ordalydelsen förblir densamma som i artikel 21 i förordningen, i enlighet med den ändring som införts genom förordning (EG) nr 631/2004.

Kommittén stöder alla ändringar som innebär att medborgarna lättare får tillgång till de förmåner de är berättigade till.

4.2.4 En ändring gäller artikel 63.2 om vårdförmåner för arbetstagare som flyttar eller återvänder till sitt land samt arbetstagare som får bege sig till en annan medlemsstat för att få sjukvård. Orsaken till ändringen är att man i denna artikel hänvisar till punkterna 5 och 6 i artikel 60, vilka har strukits just genom detta förslag till förordning.

4.2.5 Artikel 66.1 rörande tvister om huruvida olycksfall eller sjukdomar är arbetsrelaterade ändras, på så sätt att man stryker hänvisningen till artikel 20 i förordningen som i sin tur strukits genom förordning (EG) nr 631/2004.

4.2.6 EESK stöder alla ändringar eftersom de innebär en förbättring av förordningen när det gäller att förenkla innehållet och få bukt med byråkratin, i den mån dessa ändringar underlättar medborgarnas kontakter med myndigheterna.

5. Slutsatser

5.1 I allmänhet ställer sig kommittén positiv till förslaget till förordning, med de kommentarer som återfinns i detta yttrande. Det är positivt att texterna i förordningarna (EEG) nr 1408/71 respektive 574/72 förenklas och förbättras, till gagn för den fria rörligheten för EU-medborgare. Men det vore

ännu bättre om förordning (EG) nr 883/2004, som i sig innebär en allmän och mycket omfattande förenkling av samordningen av systemen för social trygghet, trädde i kraft.

5.2 Eftersom kommittén inte haft möjlighet att yttra sig över den slutliga text som det långa lagstiftningsförfarandet för förordning (EG) nr 883/2004 resulterat i, anser vi att ett initiativyttrande om denna text bör utarbetas snarast, innan man påbörjar lagstiftningsförfarandet för den nya tillämpningsförordning som kommissionen arbetar på.

5.3 Kommittén uppmanar kommissionen att snarast möjligt slutföra förslaget till tillämpningsförordning, och uppmanar rådet och Europaparlamentet att snabbt genomföra lagstiftningsförfarandet för antagande av denna förordning, så att man inte går lika långsamt tillväga som vid förfarandet för förordning (EG) nr 883/2004. Detta är särskilt viktigt med tanke på att 2006 blir Europeiska året för arbetstagarnas rörlighet.

5.4 När det gäller de planerade ändringarna av de olika bilagorna till förordning (EEG) nr 1408/71 begär kommittén att hänvisningen till avsnitt II i bilaga II om särskilda förmåner vid barns födelse eller adoption skall utgå med samtycke från de medlemsstater som fortfarande tillämpar detta undantag.

Bryssel den 28 september 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 inrättande av ett europeiskt jämställdhetsinstitut"

(KOM(2005) 81 slutlig – 2005/0017 COD)

(2006/C 24/10)

Den 22 mars 2005 beslutade rådet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovanstående yttrande.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 2005. Föredragande var **Dana Štechová**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 166 röster för, 5 röster emot och 7 nedlagda röster.

1. Kommitténs slutsatser och rekommendationer ⁽¹⁾

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill återigen framhäva vikten av mer kännbara framsteg i jämställdhetsarbetet. Detta är också något som kommittén på senare tid understrukit i sina yttranden i denna fråga ⁽²⁾. Jämställdheten mellan kvinnor och män är och måste även i fortsättningen vara en prioritering i EU:s politik. Även om man på senare år satsat allt mer på att främja jämställdheten mellan män och kvinnor i EU, är kvinnorna på det stora flertalet områden fortfarande förfördelade ⁽³⁾ – och här måste det ske en förändring. Det finns också situationer, om än i väsentligt mindre utsträckning, där män könsdiskrimineras. Detta problem måste också lösas. Lösas måste dessutom en rad andra problem (diskriminering på grund av sexuell läggning, ålder, hälsotillstånd, funktionshinder, etniskt ursprung) som förstärks av könsdiskrimineringen.

1.1.1 Könsdiskrimineringen förekommer i hela EU och antar alltså många olika former som måste identifieras och dokumenteras. Man måste samla in exempel på fall, analysera och dra lärdom av dem på gemenskapsnivå och söka efter lösningar.

⁽¹⁾ Samtliga positioner och funktioner som nämns i denna text kan avse både män och kvinnor.

⁽²⁾ EESK:s yttrande av den 10 december 2003 "Jämställdhet mellan kvinnor och män – främjande av europeiska organisationer", föredragande Christina Wahrolin, EUT C 80, 30.3.2004.

EESK:s yttrande av den 3 juni 2004 "Likabehandling av kvinnor och män/tillgång till varor och tjänster", föredragande Clare Carroll, EUT C 241, 28.9.2004.

Yttrande av den 15 december 2004 "Omarbetning av gemenskapens jämställdhetsdirektiv", föredragande Madi Sharma, CESE 1641/2004. EESK:s yttrande av den 9 februari 2005 "10 år efter Peking: Vilka framsteg på jämställdhetsområdet?", föredragande Susanna Florio, EUT C 221, 8.9.2005.

⁽³⁾ KOM(2005) 44.

1.1.2 Kommittén gläder sig därför åt varje effektivt verktyg som kan bidra till att jämställdheten mellan kvinnor och män snabbare omsätts i praktiken.

1.1.3 Kommittén stöder förslaget om att inrätta ett europeiskt jämställdhetsinstitut ⁽⁴⁾ (nedan kallat "institutet"), eftersom den anser att detta kan – och har en stor potential att – bli ett effektivt verktyg för EU:s och medlemsstaternas ansträngningar att främja jämställdheten mellan kvinnor och män både i lag och i praktiken.

1.2 EESK instämmer i skälen till att en självständig institution bör skapas och beslutet att institutet inte får ersätta eller försvaga de erfarna specialiserade organ som finns eller de organ som håller på att inrättas på gemenskapsnivå ⁽⁵⁾. Inrättandet av institutet får inte heller leda till att tillämpningen av principen om integrering av jämställdhetsaspekter (*gender mainstreaming*) försvagas inom gemenskapens organ, politik och program. Kommittén är övertygad om att denna princip tvärtom kommer att förstärkas.

1.3 EESK tror att institutet kommer att vinna anseende genom sin objektivitet, sin neutralitet, sitt oberoende, sin erfarenhet och möjligheten att samla relevant information på ett enda ställe och att institutet kan bli ett viktigt verktyg för en lång rad olika användare. Genom att systematiskt tillämpa principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv kan institutet vara till gagn för många olika slags "klienter" – från det civila samhällets bredaste skikt ända upp till EU:s beslutsfattande organ.

1.3.1 Institutet kommer dessutom inte bara att verka inom EU utan också i ett bredare europeiskt sammanhang, t.ex. i samband med förberedelserna för EU:s framtida utvidgningar, och internationellt. Institutet kommer alltså även att verka för multikulturella band och utbyten.

⁽⁴⁾ Detta namn stämmer inte helt och hållet överens med den tjeckiska officiella översättningen – se kommentaren under punkt 3.3.

⁽⁵⁾ Dublinfonden, byrån i Bilbao, Cedefop, byrån för grundläggande mänskliga rättigheter.

1.4 Med tanke på denna ambitiösa målsättning och på vilka uppgifter som väntar institutet anser EESK att dess befogenheter och skyldigheter i fråga om forskning, spridning av information, utbildning m.m. bör definieras tydligare än i kommissionens förslag. Målen för insamlingen och bearbetningen av data måste preciseras på ett sådant sätt att institutet helt och fullt kan fullgöra sin roll i den europeiska beslutsprocessen. I samband med detta bör det påpekas att alla gemenskapsinstanser måste förlita sig på de enskilda medlemsstaternas statistiska instrument. Institutet bör ha en möjlighet att klargöra sin ståndpunkt angående de projekt som utarbetas. Institutet bör också ha en informerande roll i frågor rörande integrering av ett jämställdhetsperspektiv och en möjlighet att framföra sina åsikter i fråga om gemenskapens initiativ och åtgärder på jämställdhetsområdet.

1.4.1 EESK anser att man genom att precisera institutets mål och uppgifter kommer att kunna se hur viktigt institutet är och att det inte kan klara sig utan de medel som det behöver för att kunna uppfylla dessa mål.

1.5 Institutet måste ha stark moralisk auktoritet. Det är absolut nödvändigt att verksamheten präglas av öppenhet, så att institutet kan utveckla verkligt effektiva förbindelser med de berörda grupper inom det civila samhället som avses i artikel 10.1a–c, grupper som har stora analytiska färdigheter och sakkunskaper i fråga om jämställdhet och mer direkt kan avspegla EU-medborgarnas behov. EESK vill varmt rekommendera att företrädare för dessa grupper inom det civila samhället ges fler platser i institutets styrelse (se punkterna 3.7.2, 3.7.3 nedan). EESK vill i detta sammanhang återigen peka på vilken viktig roll arbetsmarknadens parter har att spela på olika nivåer när det gäller att lösa jämställdhetsproblem på arbetsmarknaden.

1.6 EESK anser också att företrädarna för arbetsmarknadens parter i Europa och den representativa icke-statliga organisationen i fråga måste ges samma ställning i styrelsen som de övriga medlemmarna, dvs. rösträtt (se punkt 3.7.4 nedan).

1.7 EESK anser att det är mycket viktigt att institutet kan fullgöra sitt uppdrag med de finansiella medel som det tilldelas, vid sidan om men dock inte på bekostnad av andra jämställdhetsrelaterade gemenskapsorgan eller gemenskapsprogram.

1.8 Förslaget till förordning anger inte var institutet skall ha sitt säte. EESK stöder icke desto mindre förslaget att inrätta det i något av de länder som anslöt sig till EU 2004. Anledningen är det intresse som vissa av dessa länder redan visat, behovet av en välavvägd decentralisering av institutionerna i EU, möjligheten till mer direktkontakt med medborgarna i det land som väljs ut och möjligheten att ta del av deras erfarenheter på jämställdhetsområdet.

1.9 Kommittén är övertygad om att ett nära samarbete med institutet kommer att vara till gagn för båda parter och förklarar sig beredd att samarbeta med det framtida institutet inom ramen för gemenskapens bestämmelser.

2. Inledning och allmänna synpunkter

2.1 Den 8 mars 2005 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt jämställdhetsinstitut⁽⁶⁾, och i sitt pressmeddelande⁽⁷⁾ nämnde kommissionen bland annat att

”Institutet kommer att vara ett oberoende kunskapscentrum på europeisk nivå. Det kommer att samla in, analysera och sprida forskningsdata samt tillförlitliga och jämförbara uppgifter som beslutsfattarna i Bryssel och medlemsstaterna behöver. Institutet kommer att ha ett dokumentationscentrum och ett bibliotek som kommer att vara öppna för allmänheten.

Institutet kommer att stimulera forskning och utbyte av erfarenheter genom att organisera möten för beslutsfattare, experter och deltagande parter och det kommer att uppmärksamma jämställdhetsfrämjande åtgärder genom att anordna bl.a. konferenser, kampanjer och seminarier. En annan viktig uppgift är att utarbeta verktyg för en bättre integrering av jämställdheten i all gemenskapspolitik.”

2.2 Den långa tid som gått mellan det första förslaget om att skapa ett europeiskt institut 1995⁽⁸⁾ och förslaget till förordning i mars 2005 har ägnats åt expertundersökningar och politiska efterforskningar, som gjort det möjligt att utarbeta ett väl övervägt beslut.

2.3 Rådet (sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) uttryckte vid sitt sammanträde den 1–2 juni 2004 sitt enhälliga stöd till inrättandet av det europeiska institutet⁽⁹⁾:

”Principiellt gav delegationerna sitt fulla stöd till inrättandet av ett institut, men de betonade att det är viktigt att upprätta en struktur som tillför ett mervärde och inte ägnar sig åt verksamhet som redan utförs på detta område. Det påpekades också att budgetbalansen inte får påverkas.”

Rådet gav institutet följande uppgifter:

— Samordningsfrågor.

— Centralisering och spridning av information.

⁽⁶⁾ Se fotnot nr 3, alltså även punkt 3.3.

⁽⁷⁾ Europeiska kommissionens pressmeddelande IP/05/266 av den 8 mars 2005, publicerat endast på engelska, franska och tyska.

⁽⁸⁾ ”Role of a Future European Gender Institute”, studie åt Europaparlamentet, slutrapport av den 15 juni 2004.

⁽⁹⁾ Europeiska unionens råd, pressmeddelande 9507/04, 1. –2.6.2004, publicerat endast på engelska, franska och tyska.

- Ökat framhävande av jämställdhetsfrågor.
- Tillhandahållande av verktyg för integrering av ett jämställdhetsperspektiv.

2.3.1 Europeiska rådet uppmanade därefter kommissionen att lägga fram sitt förslag ⁽¹⁰⁾.

2.4 Beslutet om att inrätta institutet fattades efter EU:s utvidgning med tio nya länder, och EESK anser det vara viktigt att institutets arbete redan från början riktas in på det utvidgade EU. Detta kommer att göra det möjligt att ta hänsyn till mycket olika erfarenheter, situationer och *know how*.

2.5 EESK sammanfattade nyligen utvecklingen av och bredden på EU:s jämställdhetsarbete i sitt yttrande "10 år efter Peking: Vilka framsteg på jämställdhetsområdet?" ⁽¹¹⁾. Kommittén önskar hänvisa till detta yttrande och peka på att man kan konstatera ett allt större behov av expertutlåtanden, analyser och information och allt större kvalitetskrav tack vare – och detta är något som EESK gläder sig åt – den allt mer omfattande tillämpningen av principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv.

2.6 Praxis visar att EU och dess medlemsstater står inför både gamla och nya problem som det är viktigt att lösa. De hänger direkt samman med jämställdhetsproblematiken och institutet måste ägna sig åt dem:

- Bristande jämställdhet på arbetsmarknaden, framför allt i form av yrkessegregering, löneklyftor och risker på arbetsmarknaden.
- Kvinnors karriärsutveckling och deras tillträde till befattningar på högre tjänstemannanivå eller chefsnivå, uppföljning av kvinnors situation inom ledande och högre funktioner.
- Möjligheterna att förena yrkes- och privatliv.
- Möjligheter till livslångt lärande, uppföljning av kvinnors möjligheter till vidareutbildning.
- Den demografiska utvecklingen i EU.
- Handel med och sexuellt utnyttjande av kvinnor (och barn).
- Alla könsrelaterade former av våld.
- Bristen på kvinnor i beslutsprocessen.
- En allmän bristande medvetenhet om jämställdhetsproblem och en fortsatt bristfällig tillämpning av principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv.

⁽¹⁰⁾ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet den 17–18 2004, punkt 43, s. 10.

⁽¹¹⁾ Föredragande Susanna Florio, punkt 4, C 221, 8.9.2005.

— Stereotyp framställning av mans- och kvinnoroller (inom utbildning, media, det offentliga livet, arbetslivet).

— "Bristande medvetenhet" hos kvinnorna själva om vilken roll de kan spela i samhället.

— Interkulturella problem.

— Jämställdhet inom olika institutioner, organ och organisationer, däribland organisationerna i det civila samhället

— m.m.

2.6.1 EESK har i sitt yttrande "10 år efter Peking: Vilka framsteg på jämställdhetsområdet?" redan i detalj pekat ut en rad områden där man bör agera och vill här hänvisa till detta ⁽¹²⁾.

2.7 Som redan framhållits ovan är kommittén medveten om att tillämpningen av principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv får allt större spridning och utvecklas. EESK håller därför med om att uppgiften att samla insatserna från medlemsstaterna och de deltagande parterna inom det civila samhället för att hjälpa gemenskapsorganen i denna sak bör anförtros en oberoende institution, och att detta kommer att bidra till samordningsvinster. EESK anser också att man bör se till att institutet och gemenskapsorganen kompletterar varandra och att principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv fortsätter att utvecklas inom ramen för organen, i gott samarbete med det framtida institutet. På samma sätt måste samarbete med institutionella mekanismer för jämställdhet mellan kvinnor och män vara en regel.

2.8 EESK påminner om att grundandet av institutet innebär ett framsteg, vilket dock inte betyder att det inte krävs andra åtgärder för att jämställdheten skall kunna främjas i praxis och vid arbetet med att fullgöra alla de mål som antagits i gemenskapens dokument. Det är utomordentligt viktigt att institutet aktivt deltar i arbetet med att uppfylla Lissabonmålen, som syftar till att stimulera tillväxten och skapandet av arbetstillfällen.

2.9 Kommittén ställer sig positiv till att institutet inrättas. Kommittén anser det dock vara nödvändigt att institutet får ett så positivt bemötande som möjligt av det civila samhället på europeisk, nationell och lokal nivå. Utan detta stöd kan dess arbete inte få någon bra start. Denna nya institution måste alltså få de medel som krävs för att den skall kunna vinna trovärdighet och förtroende. På så sätt kan institutet utveckla alla de verksamhetsformer och väcka det intresse som det förtjänar.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Kommittén är införstådd med den rättsliga grunden för inrättandet av institutet, dvs. artiklarna 141.3 och 13.2 i EG-fördraget. EESK instämmer också i de skäl som anges i ingressen, som även förklarar tillämpningen av artikel 5 i fördraget.

⁽¹²⁾ Dito, punkt 6, Slutsatser och förslag till insatser.

3.2 EESK håller också med om att ett samarbete med befintliga strukturer – fonder och andra organ – ligger i linje med rådets önskan att undvika dubbelarbete. EESK noterar att skäl 12 i ingressen implicit avser andra institutioner och instanser, som verkar inom EU:s ramar, t.ex. Eurostat. EESK hänvisar till kommissionens meddelanden om "Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter" ⁽¹³⁾ och "Utkast till interinstitutionellt avtal om rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter" ⁽¹⁴⁾ och noterar att institutets ställning bland de befintliga institutionerna också kommer att fastställas mot denna bakgrund.

3.3 EESK pekar på att institutets uppdrag tydligt framgår av dess engelska namn (artikel 1), *European Institute for Gender Equality*, men att detta namn också möjliggör de bredaste av tolkningar (etiska, moraliska, estetiska, sexuella m.m.). Erfarenheter har visat att ordet *gender* saknar en exakt motsvarighet i vissa EU-språk. Man bör därför försöka finna en översättning som ligger så nära originalet som möjligt.

3.4 När det gäller institutets mål anser EESK att artikel 2 bör innehålla en tydlig hänvisning till främjandet av principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv.

3.4.1 EESK anser vidare att institutet bör få i uppgift att hjälpa arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer och andra grupper inom det organiserade civila samhället i deras jämställdhetsarbete. Detta mål bör anges tydligt och beaktas.

3.5 EESK anser att uppgifterna i artikel 3 är lika viktiga som målen. Uppgifterna bör kompletteras i enlighet med punkt 1.4 i detta yttrande.

3.5.1 EESK anser att arbetsmarknadens parter bör nämnas explicit i artikel 3.1 a. Kommittén vill i detta sammanhang påminna om att arbetsmarknadens parter i Europa nyligen antog ett åtgärds paket för jämställdhet.

3.5.2 EESK understryker att institutet kan bevisa sitt mervärde genom att inte bara lägga fram en årsrapport utan även regelbundet presentera sitt arbete och därmed bidra till att fullgöra de uppgifter som följer av t.ex. ramstrategin för jämställdhet mellan kvinnor och män. Utöver sin årsrapport bör institutet också offentliggöra bl.a. sitt arbetsprogram (artikel 3.1 e).

3.5.3 De frågor som institutet kommer att ägna sig åt kommer också att kräva adekvata arbetsmetoder. Dessa bör anpassas till de olika former av bristande jämställdhet och könsdiskriminering som finns, och därför bör man använda sig av bland annat jämförande metoder (*benchmarking*), fallstudier, vertikal (sektoriell) insamling av data, jämställdhetshänsyn vid budgetering, uppföljning osv. Samarbete med specialiserade

organ och institutioner måste vara en självklarhet på detta område.

3.5.4 EESK noterar att institutet enligt samma artikel (3.1 d) skall genomföra undersökningar i "Europa". Härmed åsyftas bredare verksamhet inom EES, inför en framtida utvidgning och gentemot länderna i Europarådet.

3.5.5 EESK skulle i artikel 3.1 g vilja lägga till den nationella eller regionala nivån, vilket skulle möjliggöra en öppning mot andra berörda parter, t.ex. regionala och lokala myndigheter som har en viktig roll att spela när det gäller att öka allmänhetens kännedom om jämställdhetsfrågor i enlighet med de mål som nämns i artikel 2 och i enlighet med ingressen.

3.6 EESK håller med om att institutet bör vara oberoende (artikel 5) gentemot nationella myndigheter och det civila samhället. Kommittén anser dock att institutet bör vara oberoende också gentemot gemenskapens organ, så att det kan inta en mer objektiv hållning gentemot dessa. Därför föreslår EESK att antalet företrädare för det civila samhället i styrelsen ökas, så att institutet blir mer oberoende.

3.6.1 EESK instämmer i och stöder principen att institutet skall samarbeta fritt och oberoende med institutioner i medlemsstaterna. Kommittén anser att medlemmarna av rådgivningsgruppen bör få i uppdrag att samla in och vid behov tillhandahålla information (se nedan punkt 3.8.2). Det skulle kunna vara en lämplig uppgift för de institutioner som skall verka i medlemsstaterna inom ramen för direktivet om omarbetsning av direktivet om lika möjligheter. ⁽¹⁵⁾

3.7 När det gäller institutets organ uppskattar EESK ansträngningarna för att göra styrelsen till ett operativt organ som effektivt skall kunna leda institutet på ett sådant sätt att det flexibelt kan reagera på förändringar och efterfrågan.

3.7.1 EESK anser dock att kommissionen endast skall kunna utnämna styrelsemedlemmar, som företräder grupperna i fråga, på förslag av nämnda organisationer. Detta bör nämnas i artikel 10.

3.7.2 För att styrelsen på ett adekvat sätt skall kunna leva upp till kraven, dvs. fullgöra sina skyldigheter gentemot Europeiska kommissionen och medlemsstaterna, och erhålla den återkoppling som krävs från det civila samhället, måste enligt EESK arbetsmarknadens parter på gemenskapsnivå och den relevanta icke-statliga organisation på gemenskapsnivå som – för att använda en formulering i förordningen – "har ett legitimt intresse av att bidra till att bekämpa könsdiskriminering och främja jämställdhet" vara effektivt och tydligt representerade på gemenskapsnivå. Dessutom finns det ingen anledning att inte föreslå att företrädare för det civila samhället skall

⁽¹³⁾ KOM(2002) 718, 11.12.2002.

⁽¹⁴⁾ KOM(2005) 59, 25.2.2005.

⁽¹⁵⁾ KOM(2004) 279, 21.4.2004.

finnas med. Till skillnad från fallet i gemenskapens trepartsinstanser kommer arbetsmarknadens parter på nationell nivå inte att vara representerade. Det är därför önskvärt att man åtminstone på detta sätt ser till att arbetsmarknadens parter och berörda icke-statliga organisationer kan delta aktivt.

3.7.3 EESK anser det därför angeläget att antalet styrelsemedlemmar utökas. Kommittén anser att antalet företrädare bör utökas till sex för varje part (rådet, kommissionen samt arbetsmarknadens parter och berörd icke-statlig organisation på gemenskapsnivå). Detta skulle också göra det möjligt för de organisationer som avses i artikel 10.1a–c att välja ut sina kandidater på ett sådant sätt att kvinnor och män blir lika representerade. Nämnade organisationer skulle alltså få två platser vardera.

3.7.4 Det finns inte heller någonting som motiverar att företrädarna för arbetsmarknadens parter och berörd icke-statlig organisation inte skall ha rösträtt. För att institutet skall bli mer oberoende och kunna agera mer autonomt och objektivt uppmanar EESK kommissionen att föra in en ändring, så att varje företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna och berörd icke-statlig organisation får full rösträtt. Detta ligger i linje med artikel 10.4, där det sägs att "varje ledamot av styrelsen, eller dennes suppleant vid ledamotens frånvaro, har en röst".

3.7.5 EESK anser att direktörerna för Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor, Europeiska arbetsmiljöbyrån, Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning och Europeiska byrån för mänskliga rättigheter i förekommande fall skall kunna delta direkt i styrelsens möten som observatörer (art. 10.11). Institutets direktör bör också få en möjlighet att delta i dessa institutioners verksamhet (på uppdrag av styrelsen och/eller på grundval av samförståndsavtal).

3.8 EESK ser inget hinder för att rådgivningsgruppen får till uppgift att göra det möjligt för medlemsstaterna att involvera relevanta organ och skapa nät av experter. Detta organ kommer enligt artikel 12 inte att ha någon behörighet att fatta beslut när det gäller institutet, och det behöver därför inte nämnas att de tre medlemmar som företräder de berörda parterna på europeisk nivå inte har någon rösträtt. På samma sätt uppstår frågan varför de skall utnämnas av kommissionen. Det vore önskvärt att de utnämndes direkt av de organisationer som nämns i artikel 10.1a–c.

3.8.1 Man måste hitta ett sätt att uppnå balans mellan antalet män och kvinnor i rådgivningsgruppen.

3.8.2 Som nämns ovan i punkt 3.6.1 vore det lämpligt att medlemmarna i rådgivningsgruppen fick ansvar för samarbetet mellan institutionerna i sina länder och institutet (artikel 12.4).

3.9 EESK har invändningar när det gäller tilldelningen av finansiella medel till institutet. EESK anser att anvisningarna i det uttalande från rådet som citeras (punkt 2.3 i detta yttrande) är själv motsägande: Institutet skall klara av uppgiften att tillföra mervärde, alltså utföra svåra uppgifter, utan att budgetbalansen påverkas.

3.9.1 Finansieringen av institutet beräknas delvis tas från Progress-programmet. I punkt 3.6 i motiveringsdelen i förslaget till förordning står det att "institutets verksamhet kommer att skilja sig från den verksamhet som föreslås i jämställdhetsdelen av Progress-programmet (2007–2013)". EESK ser i detta ett argument till stöd för den ståndpunkt som kommittén gav uttryck för i sitt yttrande om Progress-programmet:

"EESK anser i detta sammanhang att man vid upprättandet av den övergripande finansiella ramen för PROGRESS inte bör låta medlen för jämställdhetsinstitutet dra ner budgeten på det sätt som verkar ske i detta utkast, utan istället föreskriver institutet en oberoende budget ⁽¹⁶⁾."

3.9.2 EESK anser därför att man vid förhandlingarna om EU:s budgetplan bör ta hänsyn till vilka finansiella medel institutet behöver för att fungera och, åtminstone gradvis, beviljar dessa så att institutet kan leva upp till de krav på rättslig och ekonomisk trovärdighet som ställs på det.

3.9.3 EESK anser att man genom att samla jämställdhetsarbetet på en plats kan göra besparingar på både gemenskapsnivå och nationell nivå. Den beräknade budgeten för Progress-programmet skulle alltså inte behöva reduceras med detta belopp utan tvärtom utökas för den händelse man inte beslutar att institutet skall ha en självständig budget.

3.9.4 Inrättandet av institutet får i vilket fall som helst inte användas som förevändning för att minska budgetanslagen till andra institutioner, t.ex. Dublinfonden, som i sin verksamhet också bland annat ägnar sig åt problem som hänger samman med bristen på lika möjligheter.

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 6 april 2005 om gemenskapsprogrammet för sysselsättning och social solidaritet – PROGRESS, föredragande: Wolfgang Greif, (EUT C 255, 14.10.2005, s. 39.)

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den nordliga dimensionen och dess handlingsplan"

(2006/C 24/11)

Den 10 februari 2005 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om "Den nordliga dimensionen och dess handlingsplan".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 september 2005. Föredragande var **Filip Hamro-Drotz**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 163 röster för, 2 emot och 9 nedlagda röster:

Europeiska unionens politik för den nordliga dimensionen formulerades 1999. Denna politik ingår i EU:s politik för yttre förbindelser. Syftet är att förbättra välfärden i den norra delen av Europa genom regionalt och gränsöverskridande samarbete. Den nordliga dimensionen täcker Östersjöområdet och det arktiska området. Verksamheten genomförs inom ramen för partnerskaps- och samarbetsavtalet med Ryssland och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES – Norge, Island). Efter EU:s utvidgning har verksamheten tillsammans med Ryssland inom den nordliga dimensionen utökats, särskilt med de nordvästliga regionerna.

Relationerna mellan EU och Ryssland har förstärkts genom inrättandet av de fyra gemensamma områdena. I maj 2005 kom man överens om hur man skall gå vidare med att etablera gemensamma områden (färdplanerna). Ryssland förhandlar också om inträde i WTO, vilket skulle underlätta handel och ekonomiskt samarbete mellan EU och Ryssland. Den allmänna utvecklingen av relationerna EU-Ryssland utgör också en drivkraft för den nordliga dimensionen.

Man planerar att göra en närmare koppling mellan den och samarbetet EU-Ryssland. Detta tas upp i Europeiska rådets slutsatser efter mötet den 16–17 juni 2005: "Europeiska rådet välkomnar resultatet av det 15:e toppmötet mellan EU och Ryssland som hölls den 10 maj 2005, och i synnerhet antagandet av färdplanerna för inrättande av de fyra gemensamma områdena. ... Genomförandet av färdplanerna kommer att möjliggöra en förstärkning av det strategiska partnerskapet mellan EU och Ryssland och det regionala samarbetet, bland annat inom ramen för den nordliga dimensionen."

I dessa färdplaner hänvisas också till den nordliga dimensionen, främst i kapitlet om ett gemensamt ekonomiskt område: "Då åtgärder genomförs inom ramen för ett gemensamt ekonomiskt område skall prioriteringar beaktas som man gemensamt kommit fram till inom regionala organisationer och initiativ som Östersjöstaternas råd, den nordliga dimensionen etc."

Under våren 2005 beslöt EESK att utarbeta ett yttrande om den nordliga dimensionen som en fortsättning på kommitténs tidigare arbete om denna. Yttrandet kommer att utgöra EESK:s bidrag till den ministerkonferens om den nordliga dimensionen som skall äga rum i november 2005.

1. Mål och prioriterade områden i den andra handlingsplanen för den nordliga dimensionen 2004–2006

1.1 Den andra handlingsplanen för den nordliga dimensionen ⁽¹⁾ trädde i kraft i januari 2004.

1.2 Handlingsplanen omfattar fem allmänna prioriterade områden:

- Ekonomi, näringsliv och infrastruktur.
- Mänskliga resurser, utbildning, vetenskaplig forskning och hälso- och sjukvård.
- Miljö, kärnsäkerhet och naturresurser.
- Gränsöverskridande samarbete och regional utveckling.
- Rättsliga och inrikes frågor.

1.3 Handlingsplanen har också en inriktning på specifika regioner: Kaliningrad och det arktiska området. I handlingsplanen uppmuntras gemensamma åtgärder från samtliga deltagande parter för att stärka den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och socialpolitiken.

1.4 I handlingsplanen beskrivs olika handlingsmöjligheter på dessa områden, men det praktiska utförandet lämnas till berörda aktörer. Den nordliga dimensionen har ingen separat budget utan finansieras av olika EU-program (t.ex. Tacis), berörda regeringar och internationella finansinstitut (Nordiska investeringsbanken, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling m.fl.).

1.5 Europeiska kommissionen utarbetar årliga rapporter om framstegen i genomförandet av den andra handlingsplanen. Rapporten från år 2004 tar upp ett stort antal verksamheter på de fem prioriterade områdena. Man hänvisar också till EESK:s konstaterande att det civila samhällets organisationer är föga medvetna om verksamheterna inom den nordliga dimensionen och talar för bättre information till allmänheten och för att regionala organisationer skall engageras mer i genomförande och övervakning av verksamheterna.

⁽¹⁾ Dokumentet återfinns på följande adress: http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343.pdf.

1.6 Genomförandet av den andra handlingsplanen övervakas årligen. År 2004 ägde ett möte med högre tjänstemän rum. Ministerkonferensen äger rum under 2005 och ett möte på högre tjänstemannanivå planeras till andra halvåret 2006.

2. Den nordliga dimensionen och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK)

2.1 I handlingsplanen finns krav på bidrag från EESK i genomförandet: *"För att det skall bli möjligt för många olika grupper i det civila samhället att delta i översynen av de framsteg som gjorts inom ramen för handlingsplanen, skulle det också vara till nytta om Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kunde anordna årliga forum beträffande genomförandet av handlingsplanen med företrädare för de sociala och ekonomiska organisationer som är representerade i kommittén"*.⁽²⁾

2.2 Denna begäran bygger på EESK:s bidrag under tidigare år: Yttrandena om "Relationerna mellan Europeiska unionen och Östersjöländerna"⁽³⁾, "EU:s nordliga dimension och relationerna till Ryssland"⁽⁴⁾, "Den nordliga dimensionen: Handlingsplan för den nordliga dimensionen i EU:s externa och gränsöverskridande politik 2000–2003"⁽⁵⁾ samt "Strategiskt partnerskap EU-Ryssland: vad blir nästa steg?"⁽⁶⁾, EESK:s bidrag till ministermötena om den nordliga dimensionen 1999, 2001 och 2002 och slutsatserna från de två forum om den nordliga dimensionen som kommittén arrangerade 2001 och 2003.

2.3 EESK svarade positivt på kommissionens begäran och beslöt fråga det civila samhällets organisationer om

- dessa organisationers kännedom om och engagemang i genomförandet av den andra handlingsplanen genom begärda åtgärder eller åtgärder på eget initiativ,
- organisationernas synpunkter och rekommendationer beträffande innehållet i och genomförandet av den andra handlingsplanen.

2.4 Synpunkterna samlades in under 2004 med ett frågeformulär som gavs bred spridning bland det civila samhällets organisationer i alla berörda länder och genom studieresor till Gdansk, Kaliningrad och Riga.

3. EESK:s slutsatser och rekommendationer 2004

3.1 EESK var representerad i mötet med högre tjänstemän i oktober 2004 och lade fram slutsatser och rekommendationer i en rapport till mötet⁽⁷⁾.

⁽²⁾ KOM(2003) 343 slutlig, 10.6.2003, s. 16.

⁽³⁾ EGT C 73, 9.3.1998, s. 57.

⁽⁴⁾ EGT C 368, 2.12.1999, s. 39.

⁽⁵⁾ EGT C 139, 11. 5.2001, s. 42.

⁽⁶⁾ EGT C 125, 27.5.2002, s. 39.

⁽⁷⁾ EESK:s rapport 2004 om kommitténs slutsatser om den andra handlingsplanen för den nordliga dimensionen.

3.2 De allmänna slutsatserna om det civila samhällets organisationers engagemang i den andra handlingsplanen var:

- De är i allmänhet föga medvetna om den nordliga dimensionen.
- De är endast marginellt delaktiga i genomförandet av handlingsplanen.
- De har ingen roll (bortsett från EESK:s verksamhet) i övervakningen av genomförandet.

Situationen i fråga om dessa tre aspekter verkade vara mer positiv i de "gamla" medlemsstaterna i regionen än i de andra staterna.

Det fanns ett allmänt intresse hos de organisationer som kontaktades att få mer information om den nordliga dimensionen och den andra handlingsplanen, att bli involverade i projekt och att delta i övervakningen, både på nationell och europeisk nivå.

EESK föreslog att man skulle förbättra informationen till det civila samhällets organisationer om den andra handlingsplanen samt involvera dem mer i genomförandet och övervakningen.

Kommittén erbjöd sig att hjälpa till med informations- och övervakningsåtgärder på europeisk nivå men betonade samtidigt att verksamheten inom den nordliga dimensionen i första hand måste äga rum på subregional, nationell och lokal nivå. Avsikten måste vara att engagera myndigheter och intresserade organisationer i ett konstruktivt samarbete.

EESK stödde den princip som läggs fram i den andra handlingsplanen⁽⁸⁾ att företrädare för det civila samhället skall uppmuntras att delta i de årliga mötena på högre tjänstemannanivå.

Man föreslog också att EU skall beakta en del ytterligare aspekter inom handlingsplanen:

- Höja den nordliga dimensionens profil i relationerna EU-Ryssland och i utvecklingen av EU:s grannskapspolitik.
- Organisera ett möte om den nordliga dimensionen i regionen, inklusive Kaliningrad. (Det civila samhällets organisationer i regionen skulle ha stor nytta av detta.)
- Förbättra möjligheterna att ge stöd till små projekt med avsikten att uppmuntra gränsöverskridande kontakter mellan det civila samhällets organisationer i regionen.
- Förtydliga vilka EU-resurser som finns för att finansiera projekt inom den nordliga dimensionen. (Det civila samhällets organisationer har svårigheter att hitta källor för finansierad stöd.)

⁽⁸⁾ KOM(2003) 343 slutlig, s. 16.

— Sprida information i regionen, inklusive Kaliningrad, om Europeiska investeringsbanken och andra ekonomiska resurser som kan vara partner i potentiella projekt inom den nordliga dimensionen.

— Se till att den nordliga dimensionen får en adekvat behandling då EU:s nya budgetplan 2007–2013 utarbetas.

3.3 Dessa rekommendationer är fortfarande relevanta.

4. EESK:s fortsatta kontakter med organisationer i det civila samhället med anknytning till den nordliga dimensionen

4.1 I rapporten från 2004 framförde EESK sin avsikt att lämna ett bidrag, baserat på samma kriterier som 2004, till ministerkonferensen 2005 samt till 2006 års möte på högre tjänstemannanivå.

4.2 Inom den nyligen inrättade kontaktgruppen för Östeuropa (EECG) har kommittén fortsatt sin verksamhet i samband med den nordliga dimensionen. EECG består av EESK-ledamöter som handhar kommitténs verksamhet gentemot de östeuropeiska länderna. Målet för denna verksamhet är att stödja EU:s politik för att förbättra kontakterna med de östeuropeiska länderna, att bidra med synpunkter från det civila samhällets organisationer i detta sammanhang och att upprätta direkta kontakter med aktörer inom det civila samhället i dessa länder.

4.3 EESK har informerat om den nordliga dimensionen genom sina egna kontakter och genom att hänvisa till kommissionens informationssystem för den nordliga dimensionen (NDIS).

4.4 Som ett led i arbetet med yttrandet har EESK i juni 2005 skickat ut ett frågeformulär till ca 100 organisationer i det civila samhället. Kommittén har också diskuterat den nordliga dimensionen med ryska organisationer i det civila samhället under arbetet med yttrandet om relationerna EU-Ryssland. Slutsatserna i detta yttrande återspeglar därför också åsikter hos det civila samhällets organisationer i partnerländer.

5. Slutsatser baserade på EESK:s enkät 2005

5.1 Allmänna kunskaper om den nordliga dimensionen

5.1 Enkäten om den allmänna medvetenheten om den nordliga dimensionen och den andra handlingsplanen genomfördes i juni 2005. Frågeformulären skickades ut till olika organisationer inom det civila samhället i de länder som främst täcks av verksamheten i handlingsplanen för den nordliga dimensionen (Östersjöländerna, de nordiska länderna, Tyskland, Ryssland inklusive Kaliningrad och Polen). I frågeformuläret efterfrågades synpunkter på samma områden som året innan: a) Det civila samhällets aktörers kännedom om den nordliga dimensionen

och den andra handlingsplanen. b) Organisationernas synpunkter på den nordliga dimensionen. c) Organisationernas delaktighet i genomförandet och övervakningen av den andra handlingsplanen.

5.1.2 Det kom endast 20 svar, vilket är en indikation på att de allmänna insikterna om den nordliga dimensionen och den andra handlingsplanen fortfarande är mycket svaga. Denna slutsats stöddes också av resultaten av frågeformulären. Medan de flesta organisationer svarade att de har viss kännedom om den nordliga dimensionen och handlingsplanen framgick det att det endast var ett fåtal som är ordentligt insatta i handlingsplanen. En tredjedel svarade att de har hört talas om den nordliga dimensionen och den andra handlingsplanen, men det var uppenbart att de inte visste mycket om syften och innehåll.

5.1.3 Vissa aktörer tycks känna till de få offentlig-privata partnerskapen i den nordliga dimensionen, främst det partnerskap som är inriktat på miljöfrågor (NDEP). Flera organisationer har dessutom kommit i kontakt med den nordliga dimensionen genom olika regionala organisationer i Östersjöområdet, främst Östersjöstaternas råd. Nätverk för företagare (Business Advisory Council) och för fackföreningar (Baltic Sea Trade Union Network) har också spritt kännedom om den nordliga dimensionen bland sina medlemmar.

5.1.4 Vissa aktörer ser den andra handlingsplanen som ett program som inte berör det civila samhällets organisationer utan snarare som ett politiskt program för regionalt samarbete mellan regeringar och berörda myndigheter. Detta tycks vara fallet oberoende av kommissionens försök att förbättra informationen till allmänheten genom informationssystemet för den nordliga dimensionen.

5.2 Lokala myndigheters information till och samarbete med det civila samhällets organisationer i verksamhet inom ramen för den nordliga dimensionen

5.2.1 Resultaten från frågeformulären visar tydligt att det har tagits mycket få initiativ från regeringar, myndigheter eller olika sammanslutningar för att informera och involvera det civila samhällets organisationer i handlingsplanen. Det fanns endast ett fåtal svar som bekräftade ett sådant engagemang. Berörda myndigheter har emellertid i vissa länder tagit initiativ till seminarier och studiegrupper som har arbetat med genomförandet av handlingsplanen. Detta gäller också regionala organ.

5.2.2 Det är bara ett fåtal organisationer som har varit engagerade i handlingsplanen på eget initiativ. Verksamheterna har då handlat om att förbättra investeringsvillkoren och samarbeta med andra sammanslutningar i länder som berörs av den nordliga dimensionen, diskutera framtiden för den och allmänt följa dess utveckling.

5.3 Den allmänna synen på den nordliga dimensionen och den andra handlingsplanen

På det hela taget är synen på den nordliga dimensionen och den andra handlingsplanen ganska positiv, dock med vissa undantag. De flesta av organisationerna har en positiv eller ganska positiv syn på den nordliga dimensionen och handlingsplanen. Ett fåtal har negativa synpunkter och vissa har inga synpunkter alls, främst på grund av att de inte är tillräckligt insatta.

5.4 Den andra handlingsplanens viktigaste verksamhetsområden

Det tycks finnas en allmän samsyn om vilka som är de viktigaste områdena i handlingsplanen för organisationernas hemländer. Ekonomi, näringsliv och infrastruktur, miljö, kärnsäkerhet och naturresurser samt gränsöverskridande samarbete och regional utveckling togs upp av organisationerna som de viktigaste områdena inom handlingsplanen. Rättsliga och inrikes frågor, Kaliningrad och det arktiska samarbetet är teman som tycks vara av mindre intresse för organisationerna.

Handlingsplanens områden	Antal gånger de nämns i svaren
Ekonomi, näringsliv och infrastruktur	*****
Mänskliga resurser, utbildning, vetenskaplig forskning och hälso- och sjukvård	*****
Miljö, kärnsäkerhet och naturresurser	*****
Gränsöverskridande samarbete och regional utveckling	*****
Rättsliga och inrikes frågor	***
Kaliningrad	****
Det arktiska samarbetet	****

5.5 Prioriterade verksamheter

Det civila samhällets organisationer ansåg att följande frågor bör prioriteras inom de ovannämnda områdena:

- Arbetsmarknadsfrågor, sysselsättning och den sociala dialogen.
- Stöd till små och medelstora företag.
- Främjande av handel och ekonomiska relationer.

— Bättre villkor för gränsöverskridande investeringar.

— Sammankoppling av infrastruktur och förbättring av transportnätverk.

Dessutom betonade organisationerna behovet av andra kompletterande åtgärder:

— Involvera det civila samhällets aktörer i genomförandet av handlingsplanen.

— Inrätta strukturer för genomförandet av handlingsplanen.

— Anslå tillräckligt med resurser för handlingsplanen.

— Lägga fram rapporter om framstegen i genomförandet av handlingsplanen.

6. Rekommendationer om den nordliga dimensionen

6.1 EESK stöder det fortsatta regionala samarbetet i Nordeuropa genom strukturerat, multilateralt, gränsöverskridande samarbete som även inkluderar länder utanför EU i regionen. Den nordliga dimensionen tycks vara väl anpassad för detta syfte.

6.2 EESK stöder planerna på att koppla samman den nordliga dimensionen med samarbetet EU-Ryssland och de fyra gemensamma områdena. EESK har nyligen, i yttrandet "Det civila samhällets bidrag till relationerna mellan EU och Ryssland" ⁽⁹⁾ framfört följande synpunkter (punkt 3.2.5): "Även det regionala samarbetet – nordliga dimensionen ... bör bekräftas på motsvarande sätt tillsammans med Ryssland. EESK konstaterar med tillfredsställelse att man tagit hänsyn till denna aspekt i färdplanerna och uppmanar till ytterligare åtgärder för regionalt samarbete som en del av arbetet med att utveckla förbindelserna mellan EU och Ryssland."

6.3 Ett framgångsrikt regionalt samarbete inom den nordliga dimensionen kräver att Ryssland deltar fullt ut i förberedelser och genomförande av den framtida politiken inom den nordliga dimensionen. Man bör reflektera över formerna för samarbetet på detta område, exempelvis en gemensam styrgrupp, och då även beakta länderna utanför EU i regionen.

6.4 EESK vill betona de rekommendationer man gör i yttrandet om relationerna med Ryssland, nämligen att frågor som rör det civila samhället skall ges större tyngd i färdplanerna för samarbetet EU-Ryssland samt att det civila samhällets aktörer skall engageras i samarbetet. Bland annat bör man överväga olika sätt att upprätta ett strukturerat samråd med organisationerna i det civila samhället i samband med de kommande mekanismerna för den nordliga dimensionen.

⁽⁹⁾ EUT C 294, 25.10.2005, s. 21.

6.5 De fem områdena för samarbete inom den nordliga dimensionen är relevanta även i framtiden. Man bör framför allt utnyttja de positiva erfarenheterna av partnerskap inom den nordliga dimensionen (miljöfrågor, sociala frågor och hälsofrågor, informationsteknik). Därför bör man allvarligt överväga att inrätta partnerskap på följande områden:

- infrastruktur och logistik,
- sysselsättning, mänskliga resurser och sociala frågor, inklusive den sociala dialogen,
- gränsöverskridande samarbete och kontakter mellan folken, inbegripet ungdomsfrågor, utbildning och kultur.

6.6 Existerande regionala organ i Östersjöområdet, främst Östersjöstaternas råd, bör spela en central roll i den framtida verksamheten inom den nordliga dimensionen. Det civila samhällets organisationer skulle i detta sammanhang ha en god möjlighet att bli engagerade i och bidra till den nordliga dimensionen genom sina egna nätverk för samarbete på regional nivå och de kontakter de har etablerat med de tidigare nämnda organen.

6.7 Kommittén upprepar sin rekommendation från 2004 att informationen till allmänheten om den nordliga dimensionen bör förbättras. Detta kräver att kommissionens informations-

system för den nordliga dimensionen uppgraderas. Kommittén betonar också att informationen främst bör spridas nationellt och lokalt eftersom ansvaret vilar på regeringarna och berörda myndigheter i de stater som berörs. Bättre information skulle väcka ett vidare intresse för den nordliga dimensionen och uppmuntra det civila samhällets aktörer att delta mer och bidra mer.

6.8 Finansieringen av partnerskapen i den nordliga dimensionen skall beslutas från fall till fall. Regeringarna och de internationella finansinstituterna skall också ha en central roll i detta sammanhang. Norges och EES finansieringsmekanismer skulle också kunna sporra framför allt gränsöverskridande åtgärder inom ramen för den nordliga dimensionen. EU:s grannskaps- och partnerskapsinstrument bör komma i bruk från början av 2007.

6.9 EESK kommer att fortsätta med sin verksamhet inom den nordliga dimensionen och har för avsikt att lämna ett bidrag till mötet på högre tjänstemannanivå 2006. Bidraget skulle även kunna återspegla de slutsatser som dragits på grundval av kommitténs diskussioner med det civila samhällets organisationer i partnerländerna. Kommittén är beredd att bidra till fortsatta diskussioner om det framtida genomförandet av den nordliga dimensionen.

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Bättre lagstiftning"

(2006/C 24/12)

Den 7 februari 2005 bad den brittiske ministern med ansvar för Europafrågor, Denis McShane, i egenskap av företrädare för det brittiska ordförandeskapet i Europeiska rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om "Bättre lagstiftning".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 27 juli 2005. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 105 röster för, 3 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av yttrandet

1.1 Vad innebär bättre lagstiftning?

1.1.1 Bättre lagstiftning utgör ett verkligt samhällligt krav, som Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommer att förmedla till EU-institutionerna och regeringarna med utgångspunkt från det civila samhällets behov. Det civila samhället är ju lagstiftningens "brukare".

1.1.2 Bättre lagstiftning innebär först och främst att man placerar sig på nivån hos dem som berörs av lagstiftningen. Därför krävs en strategi som bygger medinflytande via förberedande samråd där man tar hänsyn till representativiteten hos det civila samhällets organisationer och arbetsmarknadens parter – grupper som direkt berörs av lagstiftningen – och som konstruktivt utnyttjar de rådgivande institutionernas resurser och befogenheter.

1.1.3 Bättre lagstiftning innebär också att stifta färre lagar, att förhindra inflation i lagstiftandet och att förenkla befintlig lagstiftning, eftersom en alltför omfattande lagstiftning skapar en juridisk snårskog, vilket bland annat kan leda till handels hinder. Bättre lagstiftning innebär också en reell och enkel tillämpning av lagen.

1.1.4 Bättre lagstiftning innebär att man reducerar lagstiftandet till det väsentliga och att man riktar in sig på vad lagstiftningen skall syfta till. Det innebär också att man utformar en lagstiftning som är följsam och flexibel men samtidigt tillräckligt beständig, vilket kräver strikthet och framför allt konsekvens alltifrån utformningen till den praktiska tillämpningen.

1.1.5 Att förenkla innebär att i möjligaste mån göra lagstiftningen mindre komplex. Detta betyder dock inte att man nödvändigtvis drastiskt skall reducera unionens lagstiftningsarbete eller avskaffa lagar, vilket skulle gå stick i stäv mot det civila samhällets krav på säkerhet och företagens, främst de små och medelstora företagens, behov av juridisk klarhet och stabilitet.

1.1.6 All föråldrad lagstiftning bör helt eller delvis upphävas.

1.2 Hur kan kvaliteten på gemenskapslagstiftningen förbättras?

1.2.1 Alla generaldirektorat (GD) inom kommissionen bör, med hänsyn till antalet lagtexter inom respektive behörighetsområde och deras komplexitet (som exempelvis kan mätas genom det totala antalet textrader och interna hänvisningar till tidigare lagstiftning samt genom det administrativa arbete som detta medför), föreslå ett välavvägt förenklingsprogram som sedan inkluderas i kommissionens övergripande program. I programmet skall man redogöra för varför förslagen är nödvändiga och vilka effekterna kan bli för dem som den förenklade lagstiftningen riktar sig till. Man skall vidare föreslå åtgärder för varje textgrupp som valts ut (upphävande, ändring, kodifiering etc.) och uppskatta vilka resurser som krävs för att genomföra programmet.

1.2.2 Kommissionen bör årligen sammanställa en konsoliderad rapport – "Förenkling av existerande lagstiftning och bättre ny lagstiftning" – som tar hänsyn till det aktuella årsprogrammet, det faktiska genomförandet av föregående års program, resultatet av det rullande programmet för förenkling på medellång sikt samt arbetsprogrammet. Den utveckling som sker EU-nivå och nationell nivå vad gäller förenklad och förbättrad lagstiftning skall analyseras i denna rapport och vid behov åtföljas av nya förslag och av rekommendationer. Man bör undvika ett överflöd av rapporter och meddelanden som till innehållet sammanfaller eller överlappar varandra.

1.2.3 Initiativrätten är inte neutral utan har en avgörande inverkan på valet av prioriteringar och mål för lagstiftningen, på dess beredning, formulering och omformulering i de fall lagstiftaren föreslår ändringar. Lagförslagens kvalitet och relevans har en direkt inverkan på antagningsförfarandets längd och resultat. Om initiativet dessutom inte har förberetts på rätt sätt medför det betydande tids- och resursföruster för alla berörda institutioner och de organisationer som rådfrågas.

1.2.4 Om kvaliteten på den text som antas efter lagstiftningsförfarandet och kvaliteten på införlivandet av direktiven är otillräcklig eller medför tolkningsvårigheter, får detta också konsekvenser i form av tvister, domstolsförfaranden på nationell nivå och EU-nivå samt merkostnader för de nationella förvaltningarna och de som berörs av domstolsförfarandena.

1.2.5 Kommissionen och lagstiftaren är inte allvetande. Den sociala, ekonomiska och teknologiska verkligheten är både komplex och föränderlig. Att i grunden ändra eller mjuka upp en lagstiftning som i praktiken får icke avsedda konsekvenser eller som för förvaltningarna eller användarna medför överdrivet höga kostnader i samband med genomförandet, innebär dock inte att lagstiftarens auktoritet försvagas utan är tvärtom ett bevis på politiskt förnuft som kan stärka förtroendet hos dem som lagstiftningen riktar sig till liksom respekten för lagen.

1.2.6 Den utvärdering som görs före lagstiftningsprocessen bör följaktligen avslutas med en konsekvensanalys (*impact assessment*) av hur lagstiftningen kan förväntas tas emot i praktiken, hur den skall infogas i existerande lagstiftning, och av eventuella problem vid genomförandet.

1.2.7 Om kommissionen drar tillbaka lagförslag som redan är under granskning är det lämpligt att den motiverar sitt val att avbryta den påbörjade lagstiftningsprocessen och att den samråder med de lagstiftande institutionerna och samrådsorganen samt med de organisationer i det civila samhället vars synpunkter man hade begärt eller vars intressen berörs av ett sådant tillbakadragande.

1.2.8 Förhands- och efterhandsutvärderingarna av lagstiftningen måste bygga på ett brett medinflytande om utvärderingen skall ha en obestridlig politisk och praktisk legitimitet. Medan förhandsutvärderingen föregår och sedan bidrar till själva lagstiftningsarbetet utförs efterhandsutvärderingen i två etapper: först när direktiven införlivas eller förordningarna genomförs och då man kan notera de första hindren vad beträffar acceptans och genomförande, sedan under den egentliga konsekvensanalysen som utförs efter en förutbestämd tid efter det praktiska genomförandet, som kan få oväntade eller oönskade konsekvenser. Denna analys kan medföra ändringar av lagstiftningen eller dess genomförande ⁽¹⁾.

1.2.9 De negativa eller oväntade konsekvenserna kan vara mycket olika till sin natur. En bedömning av deras merkostnader för förvaltningarna eller användarna måste kompletteras med en studie av effekterna för samhälle, ekonomi och miljö samt för de grundläggande rättigheterna.

1.2.10 Man bör utvärdera hur befogenheterna vad gäller tillämpningen utövas, både på EU-nivå (direkt tillämpning, system med föreskrivande kommittéer, tillsynsorgan) och på nationell nivå (ministerier, decentraliserade myndigheter, oberoende förvaltningsmyndigheter), vilka effekter de får (administrativa åtgärder som krävs av användarna, kostnader, komplexitet) och hur effektiva kontrollerna eller de eventuella sanktionerna är. Lagstiftaren bör kunna utföra en uppföljning av denna tillämpningsfas som innefattar både lagstiftningen och dess tillämpning.

⁽¹⁾ Den här föreslagna metoden skiljer sig från kommissionens som i första hand betraktar konsekvensanalysen (*impact assessment*) som ett verktyg under utarbetandet och av lagförslaget. EESK anser däremot att en bred delaktighet i utvärderingen av genomförandet i medlemsstaterna och av lagstiftningens verkliga genomslag efter en viss tillämpningstid på ett värdefullt sätt skulle kunna komplettera och stärka utvärderingssystemet med utgångspunkt i de praktiska erfarenheterna. På så sätt kan man kontrollera att lagstiftningen har uppnått de avsedda målen.

1.2.11 Medlemsstaterna bör också utveckla och förfinas sina egna utvärderingsinstrument och därefter rapportera resultaten till kommissionen och den nationella lagstiftaren och redovisa positiva och negativa erfarenheter.

1.2.12 Samordning, information om och utbyte av nationella rutiner och deras effektivitet, en regelbunden rapportering om införlivandet i enlighet med kommissionens beslut, liksom en resultatavla för framstegen på inre marknaden möjliggör en effektiv uppföljning och eventuella korrigeringar.

1.2.13 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommer som utlovades i oktober 2000 (Uppförandekodex) att fortsätta att avge ett årligt yttrande till kommissionen om den övergripande rapporten "Förenkling av existerande lagstiftning och bättre ny lagstiftning" liksom om de meddelanden och de olika sektorsrelaterade rapporter som kommissionen lägger fram om förenkling av den existerande lagstiftningen och om lagstiftningens kvalitet.

1.3 Slutsatser

1.3.1 EESK anser att uppgiften att förenkla gemenskapsrätten och göra den mer enhetlig och relevant inte bara är en fråga om metoder eller teknik utan också en djupt politisk fråga som kräver stort mellaninstitutionellt engagemang som backas upp av ett lika omfattande deltagande från det organiserade samhällets sida.

YTTRANDE

2. Inledning

2.1 Det brittiska ordförandeskapet har bitt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) att utarbeta ett yttrande om "Bättre lagstiftning". Kommittén har även fått en remiss rörande kommissionens tolfte rapport om förenklingen av gemenskapsrätten, och har beaktat meddelandet om "Bättre lagstiftning, tillväxt och sysselsättning" som var ett resultat av Europeiska rådets möte om översynen av Lissabonstrategin, liksom kommissionens nyligen antagna beslut om införlivandet av direktiven.

2.2 Kommitténs förslag ifrågasätter inte gemenskapsmodellen som grundar sig på rättsstatsprincipen (*rule of law*), och som bekräftats och befästs i det konstitutionella fördraget samt kompletteras genom införandet av ett förfarande som innebär att det civila samhället direkt kan vända sig till myndigheten med initiativrätt. Förslagen bygger huvudsakligen på slutsatserna från Europeiska rådet i Edinburgh år 1992, vitboken om styrelse reformer och Lissabonstrategin (2000–2001), det mellaninstitutionella avtalet av den 16 december 2003 och på det arbete som påbörjats på initiativ av de sex ordförandeskapen och rådet.

2.3 I förslagen betonas emellertid vikten av det civila samhällets deltagande i utformningen, utvärderingen och en eventuell senare översyn av lagstiftningen. Synpunkterna och iakttagelserna om lagstiftningsförslagets kvalitet syftar till att på ett konstruktivt sätt bidra till att förbättra det rättsliga och administrativa klimatet för företagen och medborgarna.

2.4 EESK håller med om att det finns behov av bättre lagstiftning och välkomnar varje initiativ i denna riktning. Det är viktigt att lagstiftningen inte betraktas som onödig eller belastande då den är nödvändig för att EU skall kunna anpassa sig till de utmaningar som unionen står inför. Kommittén skulle inte kunna stödja en process som innebar att kommissionen – som förvaltare av gemenskapens intresse och drivkraft för den europeiska integrationen – avstod från att utöva sin initiativrätt och följaktligen även från att bidra till att skapa "en allt närmare union mellan de europeiska folken".

I. BÄTTRE LAGSTIFTNING: VAD AVSEES MED DETTA BEGREPP?

3. Bättre lagstiftning: en prioriterad gemenskapsstrategi

3.1 Bättre lagstiftning innebär att man bidrar till bättre styrelseformer och en enklare och mer begriplig lagstiftning som ger det civila samhället en god bild av de europeiska institutionernas förmåga att agera effektivt. Det handlar således om att återvinna det civila samhällets förtroende för institutionerna i egenskap av lagstiftare.

3.2 I dag undergrävs principen om likhet inför lagen genom det stora antalet snåriga lagar och svårigheten att överblicka gällande och planerad lagstiftning. Därför bör kraven på lagstiftningens överskådlighet och tillgänglighet dominera såväl förenklingen av den existerande lagstiftningen som beredningen av nya lagförslag.

3.3 I Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter som högtidligt proklamerades vid toppmötet i Nice år 2000 betonas de europeiska medborgarnas rätt till en god förvaltning. Viktiga förutsättningar för att medborgarna skall kunna åtnjuta denna rätt i realiteten är information och delaktighet, välmotiverade lagförslag, oberoende och tillförlitliga expertutlåtanden, tillämpning av proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna, en lagstiftning av hög kvalitet som införlivas och tillämpas på ett effektivt sätt samt en förenkling på det administrativa planet.

3.4 Prioriteringarna "Förenkling av existerande lagstiftning" och "Bättre ny lagstiftning" samt insatser från gemenskapens sida i denna riktning är också ett led i strävan mot goda styrelseformer och kräver att mana avsätter tillräckliga resurser. Dessa

prioriteringar måste beaktas vid såväl utformningen som tillämpningen av lagstiftningen. När processen väl är i gång måste den fortlöpande stödjas politiskt genom lämpliga resurser.

3.5 Att förenkla existerande lagstiftning och att förbättra dess kvalitet och effektivitet har blivit en absolut prioritet för unionen vad gäller konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning, hållbar utveckling samt EU-medborgarnas livskvalitet, liksom för att underlätta de europeiska företagens verksamhet på inre marknaden och handel med tredje länder.

3.6 De åtgärder som vidtagits har dock långt ifrån nått sin fulla potential. De klara framsteg som hittills noterats i samband med Lissabonsstrategin, Wim Kok-rapportens slutsatser och förslag samt Europeiska rådets nysatsning leder otvivelaktigt till en omprövning av strategin, som inleddes 1992 och som 2001 av institutionerna och medlemsstaterna utökades med målet att förbättra lagstiftningen och dess tillämpning.

3.7 EESK delar kommissionens uppfattning att det krävs en global omvärdering av behoven och de tillgängliga resurserna. Detta gäller också på nationell nivå.

3.8 EU:s svårigheter vad gäller konkurrenskraft, utveckling av en kunskapsbaserad ekonomi samt på politisk nivå öppenhet, medinflytande, effektivitet och medborgarnas och företagens acceptans av lagstiftningen, kräver dock att EU kraftfullt förstärker och i vissa avseenden omprövar sina metoder och omfördelar resurser för att underlätta lagstiftningen i en union med 25 medlemsstater, som dessutom kommer att bli än fler i framtiden.

3.9 Kommissionens aktuella strategi bygger på två meddelanden som publicerades i mars 2005⁽²⁾ och som under innevarande år skall kompletteras med förslaget om rambestämmelser för EU-organen. Enligt EESK bör dessa bestämmelser begränsas till att ange riktlinjer utan att inkräkta på organens självständighet. De kontrolleras redan av revisionsrätten när det gäller genomförandet av budgeten och av domstolen när det gäller tvister.

3.10 I den tolfte rapporten "Bättre lagstiftning 2004"⁽³⁾ hänvisas till kommissionens handlingsplan "En bättre och enklare lagstiftning", det mellaninstitutionella avtalet från december 2003⁽⁴⁾ och medlemsstaternas strategi som ingår i det handlingsprogram som antogs av ministrarna med ansvar för offentlig förvaltning i maj 2002. I sin elfte rapport "Bättre lagstiftning 2003"⁽⁵⁾ erinrade kommissionen om sina målsättningar, som man dessutom i detalj redogör för i åtta temanriktade meddelanden⁽⁶⁾.

⁽²⁾ KOM(2005) 97 slutlig av den 16 mars 2005 och KOM(2005) 98 slutlig av den 21 mars 2005.

⁽³⁾ KOM(2005) 98 slutlig av den 21 mars 2005.

⁽⁴⁾ EGT C 321, 31.12.2003.

⁽⁵⁾ KOM(2003) 770 slutlig av 12 december 2003.

⁽⁶⁾ Bland annat "Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter", KOM(2002) 718 slutlig.

3.11 Kommissionens handlingsplan är resultatet av ett förberedande expertarbete och av vitboken om styrelseformerna i EU från 2001 samt arbetet i den grupp för lagstiftningskvalitet som inrättades år 2000 av ministrarna med ansvar för offentlig förvaltning, och i och med detta råder ett relativt stort samförstånd.

3.12 Förbättringen av den existerande lagstiftningen genom förenkling är ett centralt mål för kommissionen som har utarbetat metoder och medel för att uppnå den.

3.13 Sedan processen om förenkling och efterlevnaden av proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna initierades av Europeiska rådet i Edinburgh 1992 har kommissionen upprättat rambestämmelser angående formerna för förberedande samråd, genomförandet av konsekvensanalyser samt den nya lagstiftningens kvalitet och hur den skall utformas. I tolv årsrapporter behandlas uppföljningen och framstegen avseende dessa åtgärder, och trots att framsteg verkligen har gjorts är de fortfarande långt ifrån övertygande för dem som skall efterleva lagen.

3.14 Det initiativ för en bättre lagstiftning som togs av rådet efter det irländska ordförandeskapet blev 2004 föremål för deklARATIONEN om en bättre lagstiftning av de sex ordförandeskapen⁽⁷⁾. Vid mötet i rådet (konkurrenskraft) i november 2005 fastställdes ett tjugotal rättsakter (fördelade på femton prioriteringsområden) för förenkling och detta arbete fortsatte i februari 2005. Kommissionen har föresatt sig att konkret uppnå dessa mål, en uppgift som måste lyckas.

3.15 I sitt meddelande "Lagstifta bättre för tillväxt och arbetstillfällen i Europeiska unionen"⁽⁸⁾ omdefinierar kommissionen sin ståndpunkt från 2002 inom ramen för översynen av Lissabonstrategin.

3.16 I egenskap av institutionell företrädare för det organiserade civila samhället, är kommittén för sin del fast besluten att redan på ett tidigt stadium och mer aktivt bidra till initiativet att ge EU en bättre, tydligare, mer enhetlig och effektivare lagstiftning, i syfte att uppfylla medborgarnas och företagens berättigade förväntningar. Det samarbetsavtal⁽⁹⁾ som slutits med kommissionen gör det möjligt för EESK att anordna samråd om lagförslagen. Kommitténs yttranden bör i detta hänseende vara stringenta, och i första hand avspegla synpunkterna bland dem som lagstiftningen riktar sig till.

4. Grunderna för strategin för bättre lagstiftning i Europa

4.1 Lagstiftning utgör gemenskapens viktigaste arbetsredskap med stöd av den rättsliga ram som läggs fast av fördragen,

⁽⁷⁾ Påskynda lagstiftningsreformen inom EU, gemensamt uttalande av den 7 december 2004.

⁽⁸⁾ KOM(2005) 97.

⁽⁹⁾ Undertecknat den 24 september 2001.

till skillnad från arbetet i medlemsstaterna, där det finns fler styrinstrument att välja mellan.

4.2 En förbättrad (befintlig och framtida) lagstiftning bör inte bara syfta till förenkling utan också till en enhetlig användning av juridiska begrepp, tydligare formuleringar, framför allt på områden där lagstiftningen utvecklas snabbt och där reglerna är som mest omfattande och komplicerade. Exempel som bör omnämnas är lagstiftningen om inre marknaden och miljölagstiftningen samt lagstiftningen avseende transporter och statistik.

4.3 Lissabonstrategin – framför allt nödvändigheten av att förstärka konkurrenskraften – samt målet om ett bättre europeiskt styre⁽¹⁰⁾ förutsätter framför allt en genomgång av hur lagstiftningen fungerar och villkoren för dess genomförande samtidigt som man tar hänsyn till konsekvenserna av gemenskapens lagstiftning i medlemsstaterna (lagstiftning, förvaltning), så att man kan garantera en mer enhetlig tillämpning och ett sammanhängande regelverk som bidrar till rättvisa konkurrensförhållanden på inre marknaden. Införlivandet av EU-lagstiftning i nationella lagstiftning får därför inte innebära onödiga bestämmelser eller leda till att direktivbestämmelserna kompliceras.

4.4 Europeiska rådet i Lissabon uppmanade kommissionen, rådet och medlemsstaterna att före år 2001 utarbeta en strategi som genom samordnade åtgärder syftar till att förenkla gemenskapens lagstiftning⁽¹¹⁾. Rådet betonade också behovet av nya och mer flexibla regleringsmetoder.

4.5 EESK anser att dessa nya regleringsinstrument, som kommittén stöder⁽¹²⁾, innebär att det civila samhället regelbundet måste engagera sig direkt i lagstiftningsarbetet, antingen genom att samarbeta med EU:s institutioner eller på ett mer självständigt sätt (samreglering och självreglering), i enlighet med den mellaninstitutionella överenskommelsen från december 2003.

4.6 Ett nytt samarbete med olika socioekonomiska aktörer bör ta form (t.ex. genom ökad mobilisering av kommittéerna för sysselsättning och social dialog; man bör också fundera över om det bör inrättas sektorsöverskridande kommittéer eller arbetsgrupper för vissa frågor) eftersom ekonomin blir alltmer global och uppsplittrad (digital ekonomi och kunskapssamhället, frågor om industriell äganderätt och upphovsrätt, företagsrevision och nya finansiella instrument och tjänster)⁽¹³⁾. Detta innebär att man bör inta ett kritiskt förhållningssätt i fråga om traditionella arbetsmetoder och styrinstrument. Det är mycket viktigt att övervinna svårigheterna med att anpassa sig till den snabba utvecklingen och till behoven av innovation, investeringar, fortbildning och forskning.

⁽¹⁰⁾ Vitboken om styrelseformerna i EU (KOM(2001) 428 slutlig).

⁽¹¹⁾ Rådets begäran utmynnade i kommissionens meddelande KOM(2002) 275 om "Styrelseformerna i EU: Bättre lagstiftning" och KOM(2002) 278 "Handlingsplan för en bättre och enklare lagstiftning" av den 6 februari 2002.

⁽¹²⁾ Se den informationsrapport som EESK antog i februari 2005 om "Dagsläget beträffande samreglering och självreglering på inre marknaden", CESE 1182/2004 fin, 10.2.2005.

⁽¹³⁾ Exempel i Lamfalussyförfarandet avseende reglering av finansmarknaderna.

4.7 Kommissionen tillämpar redan vissa förfaranden för samråd och konsekvensanalyser för vilka en "färdplan" publiceras varje år. Kommissionen använder framför allt en jämförande kostnads-nyttoanalys som kompletteras av andra verktyg, däribland multikriterieanalys. EESK anser dock att resultatet av en kostnads-nyttoanalys inte kan användas överallt och för samtliga typer av konsekvensbedömningar i fråga om lagstiftning (t.ex. på områdena folkhälsa och miljö). Det är således viktigt att inkludera tillämpningen av grundläggande rättigheter i analysen eller att ta hänsyn till allmänintresset, som per definition kan vara svårt att värdera genom en kostnads-nyttoanalys.

4.8 Vid sidan av meddelandet "Uppdatera och förenkla gemenskapens lagstiftning" ⁽¹⁴⁾, i vilket kommissionen fastställer ramen för åtgärderna, har kommissionen tagit två konkreta initiativ. Ett initiativ gällde lagstiftningen för jordbruk ⁽¹⁵⁾ och fiske ⁽¹⁶⁾ (från 2004) – som är mycket omfattande och som genomgår snabba förändringar. Ett annat initiativ handlade om att förenkla lagstiftningen på inre marknaden (SLIM). Detta initiativ togs 1996 och har gett uppmuntrande resultat på vissa delområden. Initiativet har dock uppmärksammats i mycket ringa utsträckning av rådet och parlamentet och dessa åtgärder tycks nu ha fallit helt i glömska ⁽¹⁷⁾.

4.9 Den mellaninstitutionella överenskommelsen av den 16 december 2003 mellan kommissionen, parlamentet och rådet ⁽¹⁸⁾ syftar till att lägga grunden till en ny syn på lagstiftningsarbetet på institutionell nivå och öppnar ökade möjligheter till avtal, samreglering och självreglering. EESK har antagit ett yttrande om förenkling av lagstiftning med anledning av denna överenskommelse ⁽¹⁹⁾ och ovannämnda informationsrapport om samreglering och självreglering ⁽²⁰⁾. Tidigare uppmärksammade EESK framför allt verksamheten inom ramen för SLIM. Enligt kommittén bör den mellaninstitutionella överenskommelsen genomföras genom att man tar särskild hänsyn till små och medelstora företag och till tillämpningen av stadgan för småföretag i Europa.

4.10 Det hävdas ibland att över hälften av den lagstiftning som tillämpas i medlemsstaterna är gemenskapslagstiftning. Under förarbetet med styrelseformerna år 2000 nämndes att EG-rätten omfattar 80 000 sidor. I dag menar andra forskare att siffrorna är klart lägre och att gemenskapslagstiftningen utgör cirka 10 % av ny lagstiftning i medlemsstaterna.

4.11 I vilket fall som helst innebär tillämpningen av denna lagstiftning en kostnad när det gäller att utarbeta, genomföra och tillämpa regelverket. Kostnaderna uppstår inte bara hos unionen och medlemsstaterna utan också inom näringslivet och hos allmänheten, som förutsätts känna till och följa lagstiftningen samt efterleva vissa särskilda administrativa förfaranden (s.k. *compliance costs*).

⁽¹⁴⁾ KOM(2003) 71 slutlig av 11 februari 2003.

⁽¹⁵⁾ "Rapport om förenkling av jordbrukslagstiftningen", KOM(2001) 48 slutlig.

⁽¹⁶⁾ KOM(2004) 820 slutlig av 15 december 2004.

⁽¹⁷⁾ SLIM handlar inte bara om inre marknaden. Kommissionen avser också att fastställa en övergripande metod för samtliga sektorer. Nya riktlinjer väntas offentliggöras i oktober 2005.

⁽¹⁸⁾ EGT C 321, 31.12.2003.

⁽¹⁹⁾ EUT C 112/4, 30.4.2004.

⁽²⁰⁾ CESE 1182/2004 fin.

4.12 Det är svårt att uppskatta kostnaderna för att utarbeta lagstiftning, se till att den efterlevs samt de administrativa och byråkratiska konsekvenser som blir följden. Alltför, framför allt inom näringslivet, framför kritik vad gäller krav, svårigheter, hinder och förfaranden som ibland är helt onödiga och som enligt vissa leder till att den europeiska konkurrenskraften i hög grad hämmas. Även rådet och kommissionen oroar sig över detta. Kostnaderna bör utvärderas för att en objektiv analys av lagstiftningens kvalitet skall kunna göras. OECD anser att kostnaden för att genomföra lagstiftningen uppgår till mellan 3 och 4 % av EU:s BNP ⁽²¹⁾.

4.13 En bedömning av lagstiftningsverksamheten ur kostnads-hänseende och med hänsyn till inverkan på konkurrenskraften handlar dock endast om en aspekt, som förvisso inte är försumbar men inte heller ger hela sanningen ⁽²²⁾. Man skulle dock kunna eftersträva den i praktiken bästa lagstiftningen, dvs. de metoder som innebär att kostnaderna för att utarbeta lagstiftningen och se till att den efterlevs blir så låga som möjligt samtidigt som målen för lagstiftningen uppnås. Detta är ett förslag hämtat från Mandelkern-rapporten, och EESK anser att dessa metoder bör tillämpas under en försöksperiod på lagstiftningsförslag som påverkar näringslivet, framför allt små och medelstora företag. I sin strategi tar kommissionen redan hänsyn till de administrativa kostnaderna och arbetar för närvarande med ett pilotprojekt för utformning av beräkningsmodell (EU Net Admin. Costs model).

4.14 Att lagstifta är en politisk handling som förutom gemenskapens institutioner och medlemsstaternas regeringar berör det organiserade civila samhället och samtliga EU-medborgare. Många kritiserar lagstiftningens svåröverskådlighet: Förfarandena för att utarbeta gemenskapslagstiftning är komplicerade och svårtillgängliga, ovidkommande krav och förfaranden införs vid införlivandet av ett direktiv trots att direktivet inte ens kräver detta (s.k. *gold plating*). Det handlar om komplicerade administrativa förfaranden som skapar fler hinder, ökad pappersexercis och högre kostnader för dem som använder lagstiftningen (byråkrati). Olika frivilligorganisationer och arbetsmarknadens parter klagat ofta över lagstiftningsarbetets formella karaktär och begränsningarna avseende det remissarbete som föregår lagstiftningsarbetet, samtidigt som detta arbete kräver betydande investeringar i fråga om tid och sakkunskap som är både omfattande och kostsamma.

4.15 På denna punkt handlar det om problem med att synliggöra den institutionella verksamheten, styrelseformerna och demokratin, både för EU:s institutioner och för medlemsstaterna. Det handlar om synen på EU och dess institutioner, som i dag måste hitta snabba och effektiva lösningar. Det handlar också om att på ett bättre sätt ta sig an utmaningarna i fråga om tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft i Europa. Medlemsstaterna bör också överväga en reform av statsmakten, och den offentliga förvaltningen, eftersom dessa instanser berörs direkt av kritiken, och deras aktiva bidrag till ett bättre styre generellt sett är absolut nödvändigt.

⁽²¹⁾ IMF uppskattar kostnaderna till 3 % av BNP. I en studie av *Bureau fédéral du Plan* uppskattades kostnaderna år 2000 till 2,6 % för Belgien. I rapporten "Less is more" (mars 2005) från arbetsgruppen för bättre lagstiftning uppskattas dock kostnaderna till mellan 10 och 12 % av BNP för Storbritannien, varav cirka 30 % av de totala lagstiftningskostnaderna är administrativa kostnader.

⁽²²⁾ Att inte lagstifta skulle också kunna medföra en kostnad, även om den inte kan beräknas i en konsekvensbedömning. Kommissionen har nyligen i ett internt dokument bedömt vad det skulle kosta att inte genomföra riktlinjerna i Lissabonstrategin.

4.16 Detta inverkar direkt på möjligheten för det europeiska projektet och det europeiska integrationsarbetet att vinna terräng, framför allt när den politiska debatten om det konstitutionella fördraget står i centrum för EU-medborgarnas intresse. Det är viktigt att tillgodose medborgarnas och det civila samhällets behov när det gäller att förbättra gemenskapslagstiftningens kvalitet och göra EG-rätten enklare att förstå. Det är också viktigt att verka för en förenkling av lagstiftningen, samtidigt som man utvärderar den byråkratiska börda som uppstår vid tillämpningen av lagstiftningen och som tynger såväl medlemsstaternas förvaltningar som näringslivet.

II. HUR KAN KVALITETEN PÅ GEMENSKAPSLAGSTIFTNINGEN FÖRBÄTTRAS?

5. Förenkla lagstiftningen

5.1 I februari 2003 inledde kommissionen en rad åtgärder för att minska omfattningen på gemenskapens regelverk, göra lagstiftningen mer tillgänglig och förenkla gällande lagstiftning. Utifrån denna grund har kommissionen tagit fram ett rullande program för förenkling och lagt fram omkring 30 initiativ som kommer att göra det lättare för näringsliv, medborgare och nationell förvaltning. 15 lagförslag håller alltså på att granskas av lagstiftaren före antagande.

5.2 EESK inväntar den presentation av den nya fasen i kommissionens förenklingsprogram i oktober 2005. Under denna nya fas skall bland annat synpunkterna från berörda parter beaktas (se det offentliga samråd som inleddes den 1 juni 2005 på webbplatsen Europa). Den skall också innehålla en sektorsspecifik strategi.

5.3 EESK betonar vikten av att det interinstitutionella avtalet "Bättre lagstiftning", som antogs i december 2003, genomförs och särskilt punkt 36 i detta som gäller de arbetsmetoder som rådet och parlamentet använder vid granskningen av förenklingsförslagen.

5.4 Kodifiering, som är ett centralt verktyg för förenkling, skall juridiskt sett ersätta utspridda rättsakter genom sammanslagning och harmonisering av dessa. Den tidigare lagstiftningen måste uttryckligen upphävas för att den kodifierade rättsakten skall garantera den rättsäkerhet som förväntas av dem som lagen riktar sig till och som skall efterleva den. Detta förutsätter att lagstiftaren formellt antar de kodifierade rättsakterna, till skillnad från den konsolidering som görs av Publikationsbyrån och som är av teknisk karaktär. Den ger inte samma rättsäkerhet men gör det lättare att förstå lagstiftningen. Konsolideringen är i praktiken en förberedelse till kodifiering.

5.5 Det kodifierade området bör erbjuda en viss fullständighet eller rättslig stabilitet om kodifieringen görs av oförändrad lagstiftning. Det finns inget som hindrar att man genomför en annan form av kodifiering på vissa områden när det visat sig nödvändigt att göra en partiell omarbetning av den tillämpliga rätten.

5.6 Om en bestämmelse faller under mer än en lagregel skall den placeras under en viss paragraf som huvudregel och under

övriga paragrafer – med särskild typografi – med angivelse av den lag där den har sin huvudplacering.

5.7 Om en konsolidering leder till att man konstaterar inre motsägelser, exempelvis definitioner eller terminologi som skiftar från den ena texten till den andra, måste en övergripande omformulering som ersätter den konsoliderade texten snarast föreläggas lagstiftaren.

5.8 Eventuella fel på grund av upphävande eller kodifiering skall rättas och offentliggöras snarast möjligt.

5.9 Systematisk konsolidering är ett kontinuerligt och effektivt förenklingsverktyg som kan visa på behovet av att kodifiera eller revidera lagstiftningen så att den blir klarare och mer konsekvent. Gällande lagstiftning blir därmed mycket mer begriplig.

5.10 Det bör vara möjligt att hitta all gällande lagstiftning på webbplatsen Eur-Lex. Alla kodifierade och konsoliderade texter som utgör gällande rätt bör alltid finnas kvar i Eur-Lex.

5.11 Efter en tid blir det emellertid svårt att hitta tillämpliga lagtexter på grund av metoden för tillgång till Officiella tidningen. Det är ett hinder för fullständig insyn i regelverket, och detta tekniska problem bör rättas till.

6. EESK:s förslag om tänkbara metoder för bättre lagstiftning

6.1 Webbplatsen PreLex bör ge möjlighet att ta fram all lagstiftning under utarbetande och placera den i rätt sammanhang (kompletterad med utvärderingar, remisser, studier och förklaringar). När en lag under utarbetande hänvisar till andra direktiv eller förordningar bör en hypertextlänk ge möjlighet att komma åt dem direkt, oberoende av datum för offentliggörande i Officiella tidningen.

6.2 Man bör uttryckligen upphäva eller ändra alla tidigare bestämmelser som strider mot ny lagstiftning.

6.3 De flesta metoder av detta slag finns redan och används också, men några behöver finslipas. Man kan tänka sig andra metoder eller anpassningar, men det samlade genomförandet får inte i orimlig omfattning belasta eller bromsa de redan komplicerade förfarandena för utarbetandet, särskilt som det konstitutionella fördraget är tänkt att göra medbeslutande till det gängse lagstiftningsförfarandet.

6.4 Kommissionen föreslår därför (KOM(2005) 97) att två arbetsgrupper skall inrättas:

- en grupp med nationella lagstiftningsexperter på hög nivå till stöd för kommissionen i genomförandet av processen "Bättre lagstiftning",
- ett nätverk med vetenskapliga experter som från fall till fall kan yttra sig om den metodik som valts (bland annat konsekvensbedömningar).

6.5 Kommissionen utnyttjar redan sådan sakkunskap i samband med lagstiftningsprojekt. Erfarenheterna kommer att utvisa om denna formalisering av anlåtande av experter kommer att ge ett mervärde jämfört med nuvarande praxis.

7. Före lagstiftningsförslaget

- a) Fastställande av de mål som skall uppnås genom lagstiftningen, i relation till primärrätten och redan befintlig lagstiftning, inklusive EG-domstolens prejudicerande domar på det berörda området; undersökning av möjligheterna att lättare uppnå de tänkta eller eftersträlvade målen genom att undvika inflation i lagar, med respekt för proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna;
- b) rangordning av målen och fastställande av prioriteringar via sektorspecifika eller övergripande åtgärder; rådets roll i denna procedur; undersökning av om det är nödvändigt att lagstifta, om det inte redan finns möjligheter via fördragen eller sekundärrätten att uppnå samma mål;
- c) planering på medellång sikt (dagordning, arbetsplan) för att uppnå fastställda mål, med utnyttjande av nya partnerskap för att nå dessa mål;
- d) fastställande av vilken eller vilka rättsakter som är bäst lämpade för de mål som skall uppnås: direktiv (ramlag), förordning (lag), förenkling (inlemmande av den nya lagstiftningen i tidigare lagar, med enhetliga rättsliga begrepp och definitioner, systematisk konsolidering av ändringarna i tidigare text, kodifiering, omformulering – sammanställning av utspridda lagar i ett reviderat och förenklat instrument) eller någon annan form av reglering med alternativa metoder (medbeslutande, samreglering, självreglering med eller utan "övervakning", avtal); integrering av förenklings- och tydlighetsmålet i allt nytt lagstiftningsarbete;
- e) preliminära konsekvensstudier som går längre än kostnadsnytto-metoden med rent ekonomisk inriktning, särskilt på områden där det är svårt att kvantifiera på detta sätt (miljöinsatser, till exempel effekten på folkhälsan, den biologiska mångfalden, luft- eller vattenkvaliteten; sociala åtgärder: medinflytande, levnads- och arbetsvillkor och deras förväntade effekt på produktivitet, ekonomisk effektivitet eller välfärd); totalresultatet måste vara positivt med avseende på allmänintresset (exempelvis socioekonomiska rättigheter som fungerar), men i tillämpningen bör man i möjligaste mån undvika alltför hårda inskränkningar, oproportionerliga kostnader för genomförandet (*compliance costs*) eller överdrivna kontroller och bestämmelser i förhållande till de mål som skall uppnås; om den ekonomiska kalkylen är nödvändig kan den ändå i vissa fall relativiseras utifrån vissa prioriterade politiska mål;

f) deltagardemokrati: alternativa lagstiftningsformer som direkt engagerar dem som lagarna riktar sig till; i fråga om lagstiftningsinstrument gäller rådfrågning, i första hand och på ett effektivt och tillräckligt omfattande sätt riktad till de närmast berörda aktörerna i det civila samhället, direkt och via deras representativa organisationer, eventuellt begäran om förberedande yttranden från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och/eller Regionkommittén; utnyttjande av grön- och vitböcker som förberedande verktyg och som brett samråd med det civila samhället och institutionerna; upprättande av partnerskap med organisationerna inom det organiserade civila samhället; användning av kommunikationskanaler för att förklara de planerade instrumentens mål och innehåll.

8. EESK:s syn på utarbetande av utkast till lagstiftning

8.1 Konsekvensanalyser:

8.1.1 EESK noterar att kommissionen har antagit nya interna riktlinjer för konsekvensanalyser som tillämpas sedan den 15 juni 2005.

8.1.2 De preliminära konsekvensbedömningarna, som skall stå i proportion till de uppställda målen omfattning och komplikationsgrad, bör inledas med de mänskliga resurser och den kompetens som finns inom det eller de generaldirektorat som vill ta ett initiativ, så snart målen med den planerade lagstiftningen har fastställts på politisk nivå. Det handlar då om ett första utvärderingsgrepp.

8.1.3 Kriterierna och metodiken kan följa en på förhand bestämd standard, men efter behov anpassad till respektive generaldirektorat och till det projekt som studeras. I detta skede är det tänkbart med informella samråd om tillämpningsområdet, målen, instrumentets karaktär och beräknade konsekvenser för vissa av de mest representativa eller närmast berörda organisationerna, med nationella experter, utan att för den skull ifrågasätta principen med öppet samråd.

8.1.4 Det som EESK betecknar som "preliminär konsekvensanalys" ⁽²³⁾ kan sedan finslipas internt och efter behov genom att anlita oberoende extern sakkunskap eller nationella experter i enlighet med den modell som föreslagits av kommissionen ⁽²⁴⁾.

8.1.5 Kommittén framhåller att det är viktigt att konsekvensanalyserna fäster samma vikt vid Lissabonstrategins samtliga tre dimensioner – den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga dimensionen.

⁽²³⁾ Skillnaden i terminologi mellan EESK och kommissionen, där den senare använder "konsekvensanalys" och EESK "preliminär konsekvensanalys", illustrerar den annorlunda metod som EESK tänker sig.

⁽²⁴⁾ KOM(2005) 97 slutlig av den 16 mars 2005.

8.1.6 Enligt EESK är det viktigt att ge konsekvensanalysen en central roll vid utarbetande och tillämpning av lagstiftningen. Dessa analyser får inte framstå som påtvingade administrativa åtgärder utan värde.

8.1.7 Kommittén menar att det bör vara obligatoriskt med en konsekvensbedömning i åtminstone alla lagstiftningsärenden som påverkar företagen eller arbetstagarna inom de olika branscherna, och för alla lagförslag som behandlas genom medbeslutande. Varför man valt ett lagstiftningsinstrument eller en alternativ lösning (samreglering, avtal, självreglering) bör motiveras, vilket föreskrevs i det mellaninstitutionella avtalet från december 2003, "Bättre lagstiftning", och utifrån dess bidrag till rättslig eller administrativ förenkling till förmån för dem som lagstiftningen riktas till. Resultaten av en konsekvensbedömning utgör dock inte tillräckligt underlag för ett lagstiftningsförslag.

8.2 Rådfrågning och redigering:

8.2.1 Arbetet i nästa skede, dvs. den egentliga redigeringen av lagstiftningen, utförs också först internt i enlighet med kommissionens arbetsmetoder, bland annat med stöd av Publikationshandboken, och det kan vidareutvecklas med jurist- och sakkunnigkommittéer inom kommissionen. Formuleringsarbetet bör lämna vissa valmöjligheter öppna. Under rådfrågningskedet får man inte lägga fram en text som redan är "fix och färdig" in i minsta detalj, utan intressenterna måste rådfrågas om de olika möjliga politiska alternativen.

8.2.2 De rådgivande gemenskapsorganen bör också få mer betydelsefulla ärenden på remiss, eller ta upp dem till behandling på eget initiativ, redan på detta projektstadium. Ett exempel: Utöver det som gäller för vit- och grönböckerna skulle Regionkommittén, som företräder de lokala förvaltningarna och myndigheterna, och EESK, som representant för det organiserade civila samhället, kunna bli ombedda att utarbeta ett förberedande yttrande om lagförslag som berör speciellt inre marknaden, ekonomin, företagen, världshandeln, yttre förbindelser, miljön, de sociala frågorna och invandring, konsumtion och reformerna av jordbrukslagstiftningen. Yttrandet bör behandla både den preliminära konsekvensanalysen, de mål som eftersträvas och hur de skall uppnås.

8.2.3 Yttranden om lagstiftningstexter som redan utarbetats i detalj och varit föremål för inledande förlikningsförfaranden kommer för sent för att i någon verklig mening påverka den allmänna substansen. Det kunnande som finns inom kommittéerna skulle på detta förstadium kunna bidra mer konstruktivt till bättre lagstiftning och till att den förstås och accepteras av dem som berörs av den.

8.2.4 Under denna fas bör man direkt rådfråga berörda parter och nationella och lokala institutioner eller organisa-

tioner, via de klassiska kanalerna (hearingar, seminarier, remisser) och elektroniska kontaktvägar (e-post, enkät på det huvudansvariga generaldirektoratets webbplats). Genom tillämpning av de protokoll som ingåtts med de rådgivande organen kan dessa organisera vissa av rådfrågningsprocedurerna, vilket bör ske oftare.

8.2.5 Att inleda öppen rådfrågning via en av gemenskapens webbsidor förutsätter tillräckliga resurser för kommunikation och marknadsföring, så att så många som möjligt får kännedom om det sammanfattade innehållet och själva webbplatsen. Det gäller både enskilda, arbetsmarknadsparterna, företagen och lokala förvaltningar som berörs av lagförslaget. Man kan upprätta ett register över organisationer på europeisk och nationell nivå, lokala förvaltningar samt nationella och regionala ekonomiska och sociala råd, för att underrätta dem via e-post om att en rådfrågningsprocess inleds. Även de berörda kommunikationsaktörerna skulle kunna uppmärksammas om detta (allmän press, fackpress, branschpress osv.) för att sprida informationen.

8.2.6 En objektiv sammanfattning av eventuella svar på rådfrågningarna bör offentliggöras på kommissionens webbplats när förfarandet avslutats. Sammanfattningen skall vara fri från alla förutfattade meningar och tendenser att i första hand återge det som är i linje med kommissionens ursprungliga avsikter. Man måste också stå emot lobbygruppernas påtryckningar så att allmänintresset får dominera över särintressen eller verkligheten ute på fältet över ideologiska perspektiv.

8.2.7 I annat fall kan svårforcerade hinder uppstå, som dem som man stötte på i samband med de båda "hamnpacketen" (det saknades konsekvensanalys och hänvisningar till ILO:s internationella havskonventioner som ratificerats av medlemsstaterna), förslaget till direktivet om tjänster på inre marknaden (där man fick avstå från tillnärmning av lagstiftningarna) eller förslaget till direktiv om patenterbarhet för datorrelaterade uppfinningar (som skapade allvarlig rättslig förvirring och osäkerhet, och som EESK kraftigt reserverade sig mot, och som slutligen förkastades vid andra behandlingen i parlamentet⁽²⁵⁾).

8.2.8 Beträffande konsekvenserna för de nationella förvaltningarna, som är de som i första rummet genomför gemenskapslagstiftningen, bör man använda metoder som redan tillämpas i många länder och upprätta kontakter mellan ansvarigt GD och motsvarande enheter inom den nationella förvaltningen, rättstjänsten och direktorat på berörda tekniska områden. Det bör arrangeras samarbete och utvärderingar av interna förfaranden för konsekvensanalyser – benchmarking – för att ställa upp jämförbara kriterier och ta hänsyn till lagstiftningens slutliga målgrupp.

⁽²⁵⁾ EGT C 61, 14.3.2003 och EGT C 294, 25.11.2005.

8.2.9 Kriterierna för bestämning av lagstiftningens kvalitet och konsekvenser skall vara enkla, som de som föreslagits i Mandelkern-rapporten ⁽²⁶⁾, och på bästa sätt utnyttja befintliga europeiska och nationella statistikresurser och erfarenheterna från kontroll- eller övervakningsinstanser. Man får inte försumma att konsultera den personal som svarar för genomförande och uppföljning och som skall realisera den i praktiken, även med hänsyn tagen till behoven av information och eventuell fortbildning eller nyrekryteringar/omplaceringar för effektivt genomförande ute på fältet.

8.2.10 Det handlar om att fastställa kostnaden för genomförandet och de tekniska förutsättningarna så exakt som möjligt, på varje berörd nivå, med hänsyn till redan befintlig lagstiftning på området i fråga. På så sätt kan man skaffa sig en klarare bild av de olika aspekterna av den planerade lagstiftningens genomslag och minimera genomförandekostnaden.

8.2.11 Det vetenskapliga expertnätverk som inrättats vid kommissionen skulle kunna förfinas den metod som för närvarande används av kommissionen, och göra den effektivare. Den måste eventuellt också undersöka de enskilda konsekvensanalyser som har anknytning till ett lagförslag eller till de ändringsförslag.

8.2.12 Det krävs programplanering för varje förslag där man fastställer etapperna och tar reda på de tidsbegränsningar som måste innefattas i en planering över en rimlig tid för beredning av lagstiftningen, med hänsyn till konsekvenser och eventuell tidsnöd.

8.2.13 De konsekvensanalyser som bedöms vara ofullständiga eller otillräckliga måste kunna revideras, även genom anlåtande av extern expertis vid behov. Parlamentet har just öppnat en ny rubrik på sin webbsida Oeil ⁽²⁷⁾ som behandlar analyser av konsekvensbedömningar och som skulle kunna bli ett, eventuellt kritiskt, komplement till de publikationer som kommissionen redan gett ut ("färdplan" och specifika utvärderingar av alla förslag som faller under medbeslutandeförfarandet och som kommissionen åtagit sig att genomföra från och med 2005).

8.2.14 När dessa etapper är avklarade borde det således bli möjligt att slutföra arbetet med lagstiftningsförslaget, konsekvensanalysen ⁽²⁸⁾ och den finansiella analysen, liksom förklaringarna till användarna, yrkesutövarna och lagstiftarna på gemenskaps- och nationsnivå – i så begripliga ordalag som möjligt – av den föreslagna lagstiftningens syften, tillämpningsområde och praktiska konsekvenser. En "kvalitetskontroll" av lagstiftningen bör speciellt genomföras under denna fas. Det återstår att fastställa det praktiska förfarandet.

⁽²⁶⁾ Indikatorer på kostnaderna för användaren och förvaltningen genom homogena regelverk; ett begränsat antal rubriker: komplexitet, texternas längd, hänvisningar till andra texter, antal och omfattning av rapportkrav för användarna eller rapport-skyldig tredje part, behövt antal anställda för att administrera åtgärder, omfattningen av påföljande rättstvister.

⁽²⁷⁾ Lagstiftningsobservatoriet (<http://www.europarl.eu.int/oel/>); för närvarande är sidan "konsekvensanalyser" fortfarande under uppbyggnad.

⁽²⁸⁾ Kommissionen har redan möjlighet att uppdatera sin konsekvensanalys mot bakgrund av ny eller tidigare inte tillgänglig information.

8.2.15 Kommissionens meddelande till lagstiftarna och remissorganen på gemenskaps- och nationsnivå som svarar för tillämpning och kontroll bör innehålla alla dessa element.

8.2.16 När man väl har valt instrument gäller det att precisera tillämpningsområdet, och särskilja det som omfattas av det tänkta instrumentet (direktiv) från det som kan tas upp i ett annat instrument (förordning) eller också hanteras med någon annan lagstiftningsform.

8.2.17 Texten skall vara klar och otvetydig och, utöver den rättsliga grund som valts, uttryckligen hänvisa till andra berörda artiklar i fördragen och tidigare lagstiftning (det räcker inte att bara tekniskt hänvisa till ett nummer av Officiella tidningen; det gäller att ange den exakta beteckningen och i korthet sammanfatta de refererade rättsakternas innehåll och tillämpningsområde, så att de som skall följa lagstiftningen kan förstå den lättare, inte bara specialiserade jurister). Beaktandesatserna och skälen är särskilt viktiga för att den egentliga lagstiftningens mål och innehåll skall bli begripliga. De skall vara klart formulerade så att all snedvriden tolkning kan undvikas.

8.2.18 Utvecklingen eller den senare ändringen av lagstiftningen skulle kunna inlemmas i själva lagen (kommissionens rapport efter en viss tillämpningsperiod, som redan förekommer, eller ännu hellre en standardklausul om översyn – "sunset clause" – efter en viss period, exempelvis tre år ⁽²⁹⁾). Detta förutsätter ett informationssystem med återkoppling som bygger på att man begär in information och förslag från det civila samhällets sida. Det civila samhället bör ha ett språkrör inom gemenskapen för detta (en enda kontaktpunkt bland gemenskapens representationer i medlemsstaterna eller en specifik enhet inom kommissionen som anges i själva lagtexten).

8.2.19 Kommissionen bör då när den tillämpar översynsklausulen antingen föreslå ändringar eller ett initiativ inom en fastställd tidsgräns eller inom samma period förklara varför ändringar inte bedöms nödvändiga.

8.2.20 Vissa "tankesmedjor" rekommenderar att det inrättas en europeisk byrå för kontroll av lagstiftningens kvalitet och relevans. Det skulle vara oproportionerligt och strida mot både andan och bokstaven i fördraget att inrätta en sorts högre myndighet för övervakning av lagstiftningen, med befogenhet att ändra den. Det skulle ifrågasätta kommissionens rätt – och skyldighet – att ta initiativ. Kommittén ställer sig i alla händelser inte positiv till inrättande av en sådan "superbyrå" för kontroll av hur kommissionen utövar sin initiativrätt. Vi vill hellre verka för rådfrågningsförfaranden på förhand och hög kvalitet på de preliminära konsekvensanalyserna och för studier och rådfrågningar i efterhand.

⁽²⁹⁾ Sedan offentliggörandet 2002 av handlingsplanen för bättre och enklare lagstiftning [KOM(2002) 278] inför kommissionen i sina lagförslag en översyns- eller revideringsklausul med hänsyn till det ämne som lagstiftningen berör. Lagstiftaren bör se till att denna bestämmelse bibehålls när lagstiftningstexterna antas.

8.2.21 De myndigheter som har autonom eller delegerad lagstiftningsbefogenhet bör också bli föremål för utvärderingar. Lagstiftande kommittéer och instanser verkar under relativt dålig insyn i relation till de gängse lagstiftningsförfarandena. Lagstiftaren bör kunna kontrollera hur dessa myndigheter arbetar. Styrelserna för dessa organ bör för övrigt innefatta jämlik representation av arbetsmarknadsparterna.

8.2.22 Kvaliteten på översättningarna till EU:s officiella språk är ibland ett problem. Man måste öka antalet juristlingvister inom kommissionen och förstärka deras kompetens för att ta hänsyn till utvidgningarna. De tjänstemän som arbetar med att formulera lagförslag och med att förenkla lagstiftningen bör få internutbildning om formell rätt och lagutvärdering. Kunskaperna bör också förstärkas vid de nationella juridiska fakulteterna för att det skall gå att rekrytera kvalificerade tjänstemän på EU- och nationsnivå i framtiden. Vissa universitet ger redan denna typ av utbildning och bedriver forskning på dessa områden, och deras kunnande bör utnyttjas.

8.2.23 Tillfälligt sammansatta expertgrupper vid eller inom kommissionen bör lägga fram förslag som syftar till klarhet, konsekvens och relevans, innehålls- och formuleringsmässigt. Det gäller också att se till att de juridiska begrepp och termer som används i olika förslag till rättsakter är enhetliga och jämförbara med gällande lagstiftning, innan ett initiativ offentliggörs. Kommissionen har redan sammanställt en gemensam praktisk handledning riktad till dem som formulerar lagstiftningsförslag. Avsikten är att åstadkomma enhetlighet i de rättsliga begrepp som används och konsekvens i lagarna. Dessa regler måste tillämpas på ett korrekt sätt.

8.2.24 Lagstiftningens kvalitet kommer således i hög grad att vara avhängig av konsekvensanalyserna och de preliminära rådfrågningsförfarandena, som skall kunna förebygga att det läggs för många eller för omfattande ändringar i förhållande till ursprungsförslaget. Kvaliteten på ändringsförslagen kan också påverka den slutgiltiga textens kvalitet. Om det rör sig om ändringar som bygger på samförståndslösningar som är oklara eller vagt formulerade för att alla skall bli nöjda kan rättsaktens verkan och tydlighet komma att påverkas. En termkommitté (juristlingvister och sakkunniga) skulle kunna hjälpa kommissionen att formulera om de föreslagna ändringarna så att det går att bevara tydligheten och konsekvensen i de ändringar som kommissionen kan godta inför en ny behandling.

8.2.25 Det är intressant att kommissionen ser över sina riktlinjer för konsekvensbedömningar och lägger fast klarare anvisningar beträffande ekonomi och konkurrenskraft. Kommissionen planerar också en granskning av i vilken mån de är förenliga med stadgan om grundläggande rättigheter⁽³⁰⁾. Detta reviderade angreppssätt är ett svar på ett antal förslag i föreliggande yttrande, och kommittén kommer att följa upp hur det genomförs.

8.2.26 Konsekvensanalyser av de ändringar som föreslås av EU-lagstiftaren bör också övervägas då dessa ändringar är

omfattande. I dessa fall skall den metod som kommissionen tagit fram användas, men anpassningsförfarandet får inte försenas otillbörligt. I sammanhanget hoppas EESK att de tre institutionerna kan fastställa en gemensam strategi för konsekvensanalyser inom ramen för tillämpningen av det mellaninstitutionella avtalet "Bättre lagstiftning".

9. EG-domstolens bidrag

9.1 Behovet av att tillgripa tolkningar för att förstå lagstiftningen måste begränsas i största möjliga utsträckning, även om domstolarnas tolkning, med stöd av lagtexter och fackfolk, är av avgörande betydelse för tillämpningen av lagen i varje enskilt fall. En vag och oklar lagstiftning äventyrar däremot rättssäkerheten, ökar kostnaderna för lagens tillämpning på grund av behovet av att ständigt tillgripa juridiska och tekniska experter och eventuellt koppla in domstolarna; den gör att genomförandet försenas eller att fel uppstår när lagstiftningen skall införlivas. Domstolen måste då utföra lagstiftarens arbete, medan ärendena riskerar att hopa sig så att rätten att få sin sak prövad i domstol eller i varje fall till inom rimlig tid äventyras.

9.2 Genom sina svar på frågor som hänskjutits för förhandssavgörande gagnar EG-domstolen harmoniseringen av den nationella lagstiftningen. En eventuellt dålig kvalitet på lagstiftningen tvingar emellertid domstolen att förtydliga oklara bestämmelser och deras juridiska tillämpningsområde, och får på så sätt kompensera lagstiftarens brister.

9.3 Möjligheten att inrätta särskilda avdelningar inom förstainstansrätten bör utnyttjas så långt som möjligt för att domstolen på kort tid skall kunna falla utslag i första instansen och så snabbt och effektivt som möjligt i andra instansen fullgöra sitt uppdrag att harmonisera rättspraxis och klargöra gemenskapens primär- och sekundärrätt.

10. Medlemsstaternas roll

10.1 Regeringarna och deras företrädare i Coreper, de olika rådskonstellationerna och lagstiftningskommittéerna har ett särskilt ansvar vad gäller att utarbeta och tillämpa lagstiftningen, både som lagstiftande myndighet och beslutsfattare vid sidan av kommissionen.

10.2 Det borde ske ett ökat samarbete mellan förhandlarna och de instanser som berörs av genomförandet och tillämpningen av lagen redan när lagförslagen skall granskas i syfte att föregripa och bättre förbereda tillämpningsföreskrifterna och minska tidsfristerna för genomförandet.

10.3 Förutom att medlemsstaterna ingår i gemenskapens institutionella system och har överfört vissa befogenheter till gemenskapen eller gemensamt utövar dessa befogenheter, har de också utvecklats internt. De har bevitnat uppkomsten av en mängd centrum för beslutsfattande, genom decentralisering

⁽³⁰⁾ IP/05/733.

eller delegering av statliga förvaltningar eller tjänster, överföring av befogenheter till lokala och regionala myndigheter eller oberoende förvaltningsorgan och instanser med befogenheter rörande tillsyn eller administration, med de budgetkonsekvenser som detta medför. Utanför EU är de också underkastade översattliga regelverk (som är bindande enligt principen *pacta sunt servanda* (avtal skall hållas)), och deras kontroll över de ekonomiska styresformerna har försvagats på vissa områden (globaliseringen och WTO, inre marknaden, privatiseringar).

10.4 Reformen av statsmakten och förvaltningar sker inte alltid i önskad takt, och överlappningar av befogenheter skapar osäkerhet eller rättsliga problem som är till skada för företag och de instanser inom staten eller de lokala myndigheterna som skall genomföra reformerna.

10.5 Staten är inte längre den enda instans som stiftar lagar, utan den införlivar gemenskapsrätten enligt dess tillämpnings- och kontrollbestämmelser, och ibland utifrån ett oklart ansvar som den delar med de lokala eller decentraliserade myndigheterna. Detta leder ibland till stora skillnader mellan länderna vad gäller lagens tillämpning och gemenskapens administrativa krav, till förfång för den nödvändiga harmoniseringen, särskilt på inre marknaden, vilket riskerar att leda till snedvridning av konkurrensen.

10.6 Utan medlemsstaternas aktiva och beslutsamma deltagande – såväl politiskt som praktiskt – i processen för en förenklad och förbättrad EU-lagstiftning, kommer denna inte att bli kännbar för medborgarna och de ansträngningar som gjorts kommer att ha skett förgäves. Arbetet med principen om en enda instans, e-förvaltning, förenkling och harmonisering av formulär går framåt, exempelvis på tullområdet, men alltför långsamt. Man måste också beakta den "digitala klyftan" när man bestämmer hur informationen till dem som skall tillämpa de rättsliga bestämmelserna skall spridas.

10.7 Många regeringar och nationella parlament har emellertid insett behovet av bättre lagstiftning och förvaltning. För detta ändamål har de ofta inrättat specialiserade organ som betjänar vissa sektorer i det civila samhället och som har i uppdrag att se till att den lagstiftning som håller på att utarbetas eller införas håller hög kvalitet. Det behövs en utvärdering av dessa initiativ som bör leda till utbyte av erfarenheter och en ökad harmonisering av kriterierna för de metoder som använts.

10.8 De nationella domstolarnas roll och deras bruk av förhandsavgöranden måste också beaktas. Vad gäller allmänhetens tillträde till rättsväsendet måste man också överlag se över förfarandenas längd och i vissa fall kostnaderna för att få sin sak prövad i domstol.

10.9 Mandatet för de sakkunniga (nationella expertgrupper och andra oberoende expertnätverk som föreslagits inom kommissionen)⁽³¹⁾ som arbetar för kommissionen med målet

⁽³¹⁾ KOM(2005) 97 slutlig, 16.3.2005.

att bidra till lagstiftningens kvalitet skulle eventuellt också kunna gälla rådgivning i fråga om kontrollen av kvaliteten på införlivandet. Ett varningssystem som kan aktiveras av nationella organisationer i det civila samhället och dem som berörs av lagstiftningen skulle kunna inrättas (särskilda kontaktpunkter, Info-Eurocentrum, etc.).

10.10 EESK skulle också kunna överväga att inrätta en kontaktpunkt för organisationerna i det civila samhället inom facksektionerna, särskilt facksektionerna för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö och inre marknaden, produktion och konsumtion med dess observationsgrupp för inre marknaden och dess moderniserade PRISM-databas. På så sätt skulle kommittén kunna utvärdera kommissionens rapporter om en förenklad och bättre lagstiftning och bättre kunna beakta behoven hos dem som berörs och effektivare formulera förslag till förbättringar.

11. Slutliga överväganden

11.1 Medlemsstaterna skall också bidra till att förbättra lagstiftningen för att uppnå en bättre konkurrenskraft inom OECD. Av flera olika OECD-rapporter framgår att resultaten i de flesta fall är klena i förhållande till de uppsatta målen. En del av dessa sammanfaller dock med gemenskapens mål (lagstiftningens kvalitet, förenklade kontakter med administrationer och förenklade förfaranden (en enda instans), inrättande av nya verktyg till stöd för besluten, öppnare beslutsförfaranden (öppenhet, deltagande), e-förvaltning, decentralisering, etc.).

11.2 OECD är positiv till att det i varje land inrättas en enhet med ansvar för utvärdering av kostnaderna, kvaliteten och konsekvenserna i samband med ny lagstiftning. Om de initiativ och kriterier som skall främjas vad gäller gemenskaps-lagstiftningen inte helt sammanfaller med OECD:s, beroende på de olika befogenheterna i EU-25 och gemenskapslagstiftningens målsättning, finns ändå samverkansvinster med att kombinera de båda synsätten⁽³²⁾.

11.2.1 Det pågår för övrigt ett gemensamt EU-OECD-projekt som rör införlivandet av gemenskapslagstiftningen i de tio nya medlemsstaterna. Ökade samverkansvinster mellan EU och OECD bör således övervägas.

11.3 Problemen i samband med införlivandet uppstår framför allt inom de nationella regeringarna och deras centrala förvaltningar. Här bör kvalitet ha högsta prioritet, även om det är lika viktigt att respektera tidsfristerna för att undvika tillfällig uppsplittring på inre marknaden.

⁽³²⁾ OECD strävar mot en privatisering av de offentliga tjänsterna och en reform av staten (förenklad administration). Dessa rekommendationer är ofta mer ideologiska än praktiska. De nationella förvaltningarnas bör förvisso bli mer effektiva, men syftet med reformen bör inte vara att ersätta staten med marknaden. Staten måste också i fortsättningen vara i stånd att fullgöra sina skyldigheter.

11.4 Det utökade medbeslutandeförfarande som föreskrivs i det konstitutionella fördraget är viktigt ur demokratisk synpunkt. Den rådfrågning och utvärdering som äger rum vid olika tidpunkter och på olika nivåer riskerar att göra lagstiftningsförfarandena längre och krångligare. Endast den ursprungliga kvaliteten på lagförslagen och på direktivens införlivande kan eliminera risken för förlängda tidsfrister. Det är därför ytterst viktigt att utarbeta kvalitetsindikatorer för lagstiftningen ⁽³³⁾.

11.5 Den svåraste frågan rör förenklingen av gemenskapens regelverk. Det är en omfattande uppgift och EESK tvivlar på att den kommer att få tillräckliga resurser utan medlemsstaternas fulla stöd för de politiska besluten och deras ekonomiska konsekvenser. EESK vädjar därför om deras stöd.

11.6 Man skall komma ihåg att delaktighetsperspektivet ställer stora krav på organisationerna i det civila samhället, på institutionerna och deras organ och på regeringarna och deras förvaltningar. Formella eller teknokratiska metoder kan ensamma inte fungera, inte ens med väl utvecklade tekniska lagstiftningsinstrument eller indikatorer för konsekvensanalyser.

11.7 När kommissionen har befogenhet att ingå internationella avtal i gemenskapens namn (WTO, etc.) bör också arbets-

marknads- och samhällsorganisationerna rådfrågas och delta vid sidan av övriga instanser i det civila samhället, såväl på nationell nivå som gemenskapsnivå. Principer och metoder för detta måste diskuteras.

11.8 Förenklingen och förbättringen av lagstiftningen får inte förväxlas med ideologier som syftar till ekonomisk och social avreglering. Förenkling och förbättring utgör komponenter i ett sunt styrelseskick och medför att man i en union av stater tekniskt och politiskt bättre kan hantera den komplexa lagstiftningsprocessen utifrån demokratiska, öppna och rationella metoder.

11.9 Avslutningsvis har problemen och deras möjliga lösningar presenterats klart och tydligt. De ansträngningar som gjorts bör göra det möjligt att nå de uppställda målen. Varför är då de faktiska framstegen fortfarande så blygsamma? Finns det ett motstånd mot reformerna och i så fall vilket? Är resurserna tillräckliga eller måste de omorganiseras? Är den politiska viljan att lyckas tillräckligt stark hos alla berörda aktörer? Kan hindren övervinnas? Dessa frågor återstår att besvara, men en fast politisk vilja åtföljd av långsiktiga åtgärder tycks vara en förutsättning för att den övergripande uppgiften att "förenkla regelverket och förbättra EU:s lagstiftning" skall lyckas.

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽³³⁾ Kommissionen har finansierat en studie om sådana indikatorer vid universitetet i Bradford. EESK ser med intresse fram mot offentliggörandet. En delrapport finns tillgänglig på universitets webbplats ((<http://www.bradford.ac.uk>)).

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av rösterna, men avlogs under debatten:

Punkt 8.2.7

Stryk punkten.

Motivering

Att dessa förslag inte antagits har ingenting att göra med brister i vad som anförs i de föregående styckena. Enligt min uppfattning, som delas av många, är det inte brist på konsekvensanalyser eller objektiva sammanfattningar av rådfrågningar, som skapat dessa problem. I fallet med hamndirektiven är det små, men extremt starka särintressen som hittills lyckats hindra att direktiven antagits. Att förslaget till tjänstedirektiv hittills inte antagits beror också på att starka särintressen i form av protektionistiska oheliga allianser försöker motverka allmänintresset av fri rörlighet. Svårigheterna med kommissionens förslag rörande de nämnda patenten kan sägas bottna i att man underskattade risken för att ett begränsat särintresse i den politiska processen skulle exploatera det faktum att lagstiftningsförslaget (som lades fram för att harmonisera och klarlägga gällande rätt) var mycket tekniskt komplicerat.

Andra kan ha andra uppfattningar om varför olika intressen lyckats fördröja eller stoppa de nämnda lagstiftningsförslagen. I samtliga fall har det vid EESK:s behandling visat sig att förslagen varit starkt kontroversiella.

Den mycket kontroversiella skrivningen i punkt 8.2.7 tillför ingenting av värde till detta yttrande, som i övrigt är välbalanserat, bra och i vissa delar aldeles utmärkt. Därför bör punkten tas bort. Det skulle göra det möjligt för fler att ställa sig bakom yttrandet.

Röstningsresultat:

Röster för: 31

Röster emot: 61

Nedlagda röster: 13

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Bättre tillämpning av EU:s lagstiftning

(2006/C 24/13)

Den 10 februari 2005 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om *Bättre tillämpning av EU:s lagstiftning*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 27 juli 2005. Föredragande var **Joost van Iersel**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 90 röster för, 6 röster emot och 12 nedlagda röster:

Tillämpning

Sammanfattning

I detta yttrande vill EESK hävda att bättre lagstiftning, genomförande och kontroll av efterlevnad hänger nära samman: Bra lagstiftning är lagstiftning som kan tillämpas och också tillämpas. Kommissionen, rådet och EG-domstolen tar med jämna mellanrum upp frågan om tillämpning. Uppföljning sker dock i begränsad omfattning. Detta beror på kulturskillnader, skillnader i ansvarsbefogenheter och varierande grad av faktisk tillämpning i medlemsstaterna. EESK urskiljer olika former av åtgärder som medlemsstaterna och kommissionen kan vidta. För medlemsstaterna är det i första hand en fråga om politisk vilja. De nationella myndigheternas inställning måste återspegla att det är de själva som är EU och att de i enlighet därmed har del i EU:s beslut. Detta kräver förändringar på vissa områden som t.ex. att säkerställa administrativ kapacitet, kontrollera inhemska bestämmelser och förfaranden, att undvika överreglering, s.k. gold-plating, och selektivt ural, s.k. cherry picking, och bättre information. För medlemsstaterna är det önskvärt med en systematisk diskussion mellan berörda myndigheter inom hela EU, att utvärderingar äger rum samt att de nationella myndigheterna är ansvariga inför motsvarande myndigheter i andra medlemsstater. Det är också nödvändigt att de lokala och regionala myndigheterna får autonoma lagstiftningsbefogenheter. EESK förordar att kommissionen spelar en aktiv roll när det gäller att öka förtroendet mellan tillsynsmyndigheter genom att stödja ett nätverk mellan myndigheter, företa systematiska bedömningar av deras prestationer och fastställa och sprida exempel på bra arbetsmetoder. En utvidgning av nuvarande utbildningsprogram för domare och offentliga myndigheter bör övervägas. Några av förslagen som diskuteras i detta yttrande är under diskussion i kommissionen, och medlemsstaterna håller på att genomföra vissa förändringar. Totalt sett finns det dock allvarliga brister när det gäller genomförande och kontroll av efterlevnaden. Europaparlamentet och de nationella parlamenten bör också engagera sig. EESK menar att det behövs en kulturförändring. I stället för att ständigt utöka EU-lagstiftningen bör betoningen ligga på en faktisk tillämpning. På så sätt säkerställer man att den EU-lagstiftning och EU-politik som man kommit överens om får full effekt. Detta kommer att bidra till en väl fungerande union med 25 eller fler medlemsstater, och på så sätt säkerställs den nödvändiga sammanhållningen.

1. EU:s lagstiftning som grund för europeisk integration

1.1 En väl fungerande inre marknad med adekvat social trygghet, särskilt i form av arbetstagar skydds-, konsumentskydds- och miljönormer, är av central betydelse för europeisk integration. Den inre marknaden genererar stora vinster för medborgare och företag och legitimerar därmed integration.

1.2 EU grundar sig på principen om rättssäkerhet. Denna stärker grundvalarna för den inre marknaden och förhindrar all slags diskriminering på grundval av produkters, personers eller företags ursprung eller nationalitet. En faktisk tillämpning av EU:s lagstiftning ökar allmänhetens förtroende för EU:s politik och förfaranden och gör EU mer relevant för medborgare och företag. Detta kräver dock att EU:s lagstiftning införlivas korrekt och inom föreskriven tid med nationell lagstiftning.

1.3 EU-lagstiftning som har till syfte att undanröja varje form av hinder för att skapa lika villkor för alla parter måste tillämpas snarast och enhetligt i alla medlemsstater och efterlevnaden måste kontrolleras av alla berörda myndigheter, både nationella och regionala.

1.4 Inre marknaden kommer att fungera smidigt och ge upphov till tillväxt och välbefinnande först när det inte finns några diskriminerande eller dolda hinder för medborgare och företag, såsom tungrodda eller långdragna administrativa förfaranden. Av ett stort antal klagomål från medborgare och företag varje år framgår att nationella åtgärder ofta är för restriktiva eller för komplicerade och oproportionerliga (¹). Detta beror till viss del på den överreglering, s.k. gold-plating, som äger rum vid införlivningen av EU-lagstiftningen med nationell lagstiftning. Vid gold-plating görs ett tillägg av nationell lagstiftning som kan skymma EU:s mål.

(¹) Resultaten från EESK:s enkät om eventuella brister och ofullkomligheter i genomförandet och tillämpningen i medlemsstaterna sammanfattas i bilaga B.

1.5 Bättre lagstiftning ingår i Lissabonagendan. I slutsatserna från Europeiska rådet den 22–23 mars 2005 framhålls uttryckligen att förbättrad lagstiftning bidrar positivt till konkurrenskraften. Det framhöll också rådet (konkurrens) den 6–7 juni 2005^(?). I samband med detta måste det understrykas att bättre lagstiftning, genomförande och kontroll av efterlevnad hänger nära samman: Bra lagstiftning är lagstiftning som kan tillämpas och också tillämpas.

1.6 För att en lag skall kunna tillämpas måste den vara tillräckligt tydlig och för att vara effektiv måste den motsvara specifika behov. När lagstiftningen är för komplex eller för luddig, på grund av att det t.ex. inte förekommit någon riktig konsekvensbedömning, kommer det oundvikligen att uppstå problem i samband med genomförandet. Ytterligare lagstiftning måste då tillkomma för att åtgärda dessa problem. Dålig lagstiftning leder till allt fler lagar och orimligt många bestämmelser som är onödigt betungande för företag och förvirrande för medborgarna^(?).

1.7 För att kunna säkerställa ett effektivt genomförande av lagen måste myndigheterna ha tillräcklig administrativ kapacitet. Annars leder administrativ svaghet till problem i samband med genomförande och tillämpning.

1.8 En effektiv tillämpning förbättrar samtidigt EU-lagstiftningens konkurrenskraft och underlättar gränsöverskridande samarbete, två viktiga mål i Lissabonagendan.

1.9 EESK anser att EU har problem med genomförande och efterlevnad. Statistik över genomförandet av EU-lagstiftningen visar att medlemsstaterna dröjer med att införliva direktiv inom utsatt tid. Statistik över överträdelseförfaranden visar att införlivningen ofta är inkorrekt eller ofullständig. 78 % av de mål som kommissionen inledde mot medlemsstaterna under 2002–2005 avser införlivning och tillämpning av direktiv. Detta ger anledning att tro att medlemsstaterna har svårt att avgöra hur direktiv skall genomföras.

1.10 I olika resolutioner har rådet tagit upp frågan om genomförande och kontroll av efterlevnad⁽⁴⁾. Det interinstitutionella avtalet från 2003 om bättre lagstiftning tog också upp "bättre införlivning och tillämpning".

(?) I punkt 11 i slutsatserna uppmanar rådet medlemsstaterna att fördubbla ansträngningarna att åtgärda bristfällig införlivning och att göra en genomgång av den nationella lagstiftningen för att se till att den är i överensstämmelse med EU-lagstiftningen.

(?) Det är befogat att här referera till den brittiska arbetsgruppen för bättre lagstiftning som 2003 och 2004 gav ut tre värdefulla rapporter om nationell lagstiftning och EU-lagstiftning samt genomförande. I analyserna och rekommendationerna betonas bland annat att lagstiftningen behöver vara tydlig och effektiv för att det nödvändiga samarbetet mellan olika instanser skall bli framgångsrikt.

(4) Rådets resolutioner av den 16 juni 1994, av den 29 juni 1995 och av den 8 juli 1996, se National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy, Hans Petter Graver i ARENA Working Papers WP 02/17, s. 6.

1.11 I ett antal mål har EU-domstolen fastställt medlemsstaternas skyldighet att säkerställa effektivt genomförande och kontroll av efterlevnad⁽⁵⁾.

1.12 Kommissionen har utarbetat flera dokument om hur medlemsstaterna skulle kunna förbättra införlivning och tillämpning⁽⁶⁾. I vitboken om styrelseformerna i EU fastslår kommissionen att "resultatet av Europeiska unionens bestämmelser beror i slutändan på hur villiga och kapabla medlemsstaternas myndigheter är att se till att de införlivas och efterlevs, fullt ut och i tid"⁽⁷⁾. I kommissionens meddelande från den 16 mars 2005 med titeln "Lagstifta bättre för tillväxt och arbetstillfällena i Europeiska unionen" beskrivs hur EU:s lagstiftning kan förbättras utan onödigt stora administrativa kostnader.

1.13 Sedan 1985 har den nya metoden alltmer blivit ett användbart verktyg för en ökad faktisk harmonisering av standarder och lagstiftning. Med hjälp av en mängd olika verktyg som fastställs i olika direktiv åstadkoms genom den nya metoden en balanserad, effektiv och tydlig lagstiftning med ett system för kontroll och maktbalans för myndigheter och ett större ansvar för företag och tredje man. Kommissionen kommer på grundval av en ingående analys fram till att "erfarenheterna har visat att tillämpningen av dessa direktiv kan förbättras ytterligare på en rad områden"⁽⁸⁾. Detta dokument visar på allvarliga brister.

1.14 I andra lägesrapporten om strategin för den inre marknaden 2003–2006⁽⁹⁾ analyserar kommissionen bristerna när det gäller genomförande och kontroll av efterlevnaden på en rad områden. Kommissionen anger också vilka avsikter och mål man har för att åstadkomma förbättring. Bland annat krävs ett mer direkt engagemang från medlemsstaternas sida och därmed politisk vilja. I kommissionens rekommendation om införlivande med nationell lagstiftning av direktiv som rör den inre marknaden⁽¹⁰⁾ anges vissa metoder som kartlagts av medlemsstaterna. Till dessa hör främst att en minister och ett ministerium ges ansvaret för att övervaka och samordna införlivandet, att en nationell databas upprättas över de direktiv som införlivats, och att ett nära samarbete mellan de nationella tjänstemän som deltar i förhandlingar om ett direktiv i Bryssel och de tjänstemän som kommer att delta i införlivandet skall uppmuntras.

1.15 Resultattavlorna över genomförande visar på brister i den formella införlivningen. Trots att flera EU-institutioner uttryckt oro har den bristfälliga införlivningen i nationell lagstiftning av regler som man kommit överens om inte

(5) Se ovanstående, s. 21.

(6) Kommissionens rekommendation av den 12 juli 2004, 2005/309/EG.

(7) Vitbok om styrelseformerna i EU, KOM(2001) 428 slutlig, s. 25.

(8) Förbättrat genomförande av direktiven enligt den nya metoden, KOM(2003) 240 slutlig, s. 3.

(9) KOM(2005) 11 slutlig av den 27 januari 2005.

(10) EUT L 98/47, 16.4.2005.

granskats systematiskt eller varit föremål för en uppföljningsdiskussion i rådet. Medan olika tillämpning inom en medlemsstat genast skulle ge upphov till krav på åtgärder från allmänhetens sida, står olika tillämpning mellan medlemsstaterna inte ens på den politiska dagordningen.

1.16 Resultattavlan har otvivelaktigt gjort medlemsstaternas införlivningsresultat synligare. Det finns ännu ingen motsvarande resultattavla för tillämpning för att öka insynen i hur nationella myndigheter tillämpar EU:s lagstiftning och politik.

1.17 Även om förbättringar har diskuterats räcker inte medvetenheten och engagemanget bland de offentliga aktörerna i medlemsstaterna för att säkerställa att EU-lagstiftningen som grund för europeisk integration fungerar korrekt. Detta kommer att ske först när hela processen genomförs i vederbörlig ordning: antagande av direktiv, införlivning, genomförande och kontroll av efterlevnad. I många fall kan det faktiskt också vara så att det saknas vilja att konsekvent genomföra hela denna process. Kommissionens dokument, en mängd domar från EG-domstolen och relevant akademisk litteratur tillhandahåller tillräckligt med källor för medlemsstaterna för att de skall kunna förbättra fullgörandet av sina lagliga skyldigheter.

1.18 En effektiv tillämpning av EU-lagstiftningen kräver särskild uppmärksamhet och kontroll i ett EU med ett ökande antal medlemsstater. EU:s integrationsprocess får inte äventyras på grund av att EU-lagstiftningens effektivitet urvattnas.

2. Bakgrund och utveckling

2.1 Samtidigt som EG-fördraget föreskriver olika åtgärder för tillnärmning och harmonisering som syftar till att upprätta den inre marknaden⁽¹⁾ visar erfarenheterna från 1970-talet och början av 1980-talet att fullständig harmonisering är en långsam, tungrodd och, i vissa fall, överflödigt process. Åtgärder som bygger på ömsesidigt erkännande och hemlandskontroll har varit lättare att förhandla om och genomföra. De har också varit effektivare när det gäller att frigöra handel och investeringar utan att ha blivit orimligt betungande. EU har dock trätt in i en ny fas som präglas av ökade skillnader när det gäller förvaltningskultur. Detta kan leda till ett förnyat behov av förordningar för att uppnå konvergens och för att främja goda rutiner.

2.2 Trots övergången till nya policyinstrument har en utökad gemenskapslagstiftning dels varit det naturliga resultatet av en fördjupad och utvidgad integration, dels resultatet av medlemsstaternas ofullständiga eller bristfälliga genomförande. Nya regler har lagts till för att medlemsstaterna skall förhindras att försumma sina skyldigheter eller att göra nationella regler alltför komplicerade⁽²⁾. Ett belysande exempel är kommissionens direktiv om avreglering på grundval av artikel 86.3 på områden som telekomtjänster och telekomutrustning.

⁽¹⁾ EG-fördragets artiklar 94–97.

⁽²⁾ Vitboken om styrelseformerna i EU (KOM(2001) 428 slutlig).

2.3 Med tanke på problemen i samband med genomförandet i många medlemsstater⁽³⁾ krävs samordnade insatser från de nationella myndigheternas sida för att få till stånd förbättringar i tillämpningen av EU-lagstiftningen. Sådana insatser har hittills saknats, samtidigt som en önskvärd övergång till mindre interventionistiska och mindre omfattande genomförande av politiken och lagstiftning nu äger rum i medlemsstaterna.

2.4 Vid Europeiska rådets möte i Lissabon år 2000 lanserades en process för att öka EU:s konkurrenskraft. Samtidigt infördes den öppna samordningsmetoden i syfte att förbättra genomförandet genom användning av kvalitativa och kvantitativa indikatorer, resultatjämförelser och bästa praxis. Än så länge har medlemsstaterna inte utnyttjat bästa praxis systematiskt eller i större omfattning för att förbättra sina egna genomföranderesultat.

2.5 Till en början gav den öppna samordningsmetoden upphov till höga förväntningar. Detsamma gällde resultatjämförelserna och bästa praxis. Resultaten har emellertid inte varit positiva. Utan bindande åtaganden förefaller medlemsstaterna ovilliga att anpassa lagstiftningen och även att genomföra och tillämpa den.

2.6 År 2004 hade de tio nya medlemsstaterna införlivat gemenskapens regelverk i sin lagstiftning. Därmed har tidsgränsen formellt sett respekterats. Lagändringar innebär dock inte i sig ett korrekt genomförande. Dessutom förutsätter genomförande och tillämpning tillförlitliga administrativa myndigheter och förfaranden. Detta har i flera fall krävt att det formats nya grunder eftersom det saknas nödvändig erfarenhet för att tillämpa EU-reglerna på ett effektivt sätt. Större samarbete mellan de nationella myndigheterna och med gemenskapsinstitutionerna skulle underlätta en enhetlig tillämpning av EU:s bestämmelser i hela EU⁽⁴⁾.

2.7 Trots att EU:s lagstiftning och bestämmelser har som målsättning att skapa lika villkor på en öppen europeisk marknad kan verktygen skilja sig kraftigt åt från ett område till ett annat. Principen kan vara densamma för samtliga områden, men den integrationsnivå som åsyftas varierar i hög grad. Detta leder till mer eller mindre strikta gemenskapsbaserade bestämmelser och följaktligen till olikheter i synsätt och rättstillämpning.

2.8 Olikheterna förklaras av att integrationsmålen inte är desamma för exempelvis inre marknaden och miljöpolitiken som för socialpolitiken och hälsofrågor som i huvudsak tillhör de nationella områdena. Även i fördraget är formuleringen mindre ambitiös när det exempelvis gäller folkhälsa och utbildning. På dessa politikområden är EU:s uppgift att samordna och uppmuntra snarare än att integrera.

⁽³⁾ Se t.ex. kommissionens 21:a årsrapport om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning, KOM(2004) 839, 30.12.2004.

⁽⁴⁾ Se J. Vervaele, Compliance and Enforcement of European Community Law, Haag, Kluwer Law International, 1999, Ph. Nicolaidis, From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules, European Institute of Public Administration, 2002 och referenser däri.

2.9 Följaktligen innebär den senaste tidens utveckling en stor mångfald. Olika lagstiftningsinstrument på EU-nivå existerar vid sidan av varandra, vilket i sin tur påverkar de nationella metoderna. Bland annat kan följande instrument nämnas:

- EU-instrument som leder till en fullständig harmonisering av lagstiftningen.
- EU-instrument som ger en minimal harmonisering, vilket gör det möjligt för medlemsstaterna att anta strängare regler (som i gränsöverskridande sammanhang endast kan tillämpas efter ömsesidigt erkännande).
- Direktiv enligt den nya metoden som syftar till att ställa upp grundläggande krav som måste uppfyllas av produkter på EU:s marknad.
- EU-lagstiftning baserad på en "ursprungslandsprincip".
- Ramdirektiv som ger medlemsstaterna stor handlingsfrihet i fråga om genomförandet.
- Rekommendationer som kan bli till nationell lagstiftning.
- Beslut.

2.10 Denna breda uppsättning gemenskapsbaserade instrument som skall införlivas, genomföras och tillämpas i medlemsstaterna ger ofta upphov till nationella och därmed olika tolkningar av vad som skall genomföras och tillämpas på nationell nivå och hur det skall gå till.

2.11 Som modellen för närvarande fungerar tar den praktiskt sett och i olika utsträckning hänsyn till följande faktorer med avseende på medlemsstaterna:

- Olika nationella rättskulturer och rättssystem.
- Varierande ansvarsgrad inom de nationella administratio- nerna och ministerierna.
- Särskilda lokala och regionala befogenheter i medlemssta- terna.
- Inflytande av nationella lobbygrupper – politiska, socioeko- nomiska och samhällseliga.
- Inhemsk behov eller önskemål som leder till ett överdrivet genomförande av lagstiftningen och beteenden som går ut på selektiva urval.
- Finansiella och administrativa resurser som skall genom- föras korrekt.

2.12 EU respekterar naturligtvis mångfalden i medlemssta- terna och deras rika administrativa traditioner, rättskulturer och politiska system. Detta är t.o.m. en principfråga. De olika tradi- tionerna och kulturerna måste dock kunna säkerställa en effektiv tillämpning av EU-lagstiftningen så att snedvridning och diskriminering undviks. Utökningen av EU:s befogenheter och den pågående utvidgningen understryker komplexiteten i denna uppgift.

2.13 Vad beträffar kommissionen finns det ett par viktiga faktorer som påverkar slutresultatet:

- Rättsliga bestämmelser som tekniskt och juridiskt sett är oklart formulerade (t.ex. på grund av översättningspro- blem).
- Mer eller mindre bindande lagstiftningsinstrument används i olika stor utsträckning beroende på rådets beslut.
- Kommissionen deltar i varierande utsträckning i genomfö- randet och tillämpningen. Skillnaderna är stora mellan de olika generaldirektoraten.
- Det råder i vissa fall otydlighet när det gäller medlemssta- ternas eller kommissionens företrädesrätt på grund av subsi- diaritetsprincipen.
- I vissa fall råder det brist på personal inom kommissionen.
- Språkproblem (i samband med övervakningen i de nya medlemsstaterna).
- Betydelse och effekt av överträdelseförfarandena.

2.14 Samtidigt som gemenskapslagstiftningen ökat i omfatt- ning har en motsvarande ökning skett i fråga om andra åtgärder och förfaranden än lagstiftning. Syftet är att få medlemsstaterna att genomföra EU-lagstiftningen i tid och på ett korrekt sätt. Bland annat rör det sig om återkommande rapporter och resultatavlor där man redogör för genomfö- randet i medlemsstaterna.

2.15 Därtill har kommissionen vidtagit flera åtgärder för att informera medborgarna och företagen om deras rättigheter och uppmantra dem att utöva dessa rättigheter gentemot de natio- nella myndigheterna och i nationella domstolar. Exempelvis syftar kontaktpunkterna för medborgare och företag liksom SOLVIT-centrumen till att kartlägga och lösa problem som enskilda och företag mött när de flyttat till eller utövat verk- samhet i en annan medlemsstat än sin egen.

2.16 Den senaste rapporten om de fall som SOLVIT tagit upp visar att över 50 % av problemen rör erkännande av yrke- skvalifikationer, marknadstillträde för olika produkter, registre- ring av fordon och uppehållstillstånd. Man lyckas lösa 80 % av fallen, men statistiken visar att problemen varken är nya eller ovanliga. Till stor del beror medborgarnas och företagens problem på byråkratiska förfaranden och ovilja inom de natio- nella administrationerna att effektivisera. Trots SOLVIT-centru- mens framgång lyckas man inte lösa 20 % av problemen. Medlemsstaterna bör agera så att denna procentandel sjunker och så att kännedomen om SOLVIT-kontoren och det europe- iska SOLVIT-nätverket ökar bland allmänheten – bland såväl företag som medborgare.

2.17 Europeiska unionens utvidgning är också en utmaning. Ett ökat antal medlemmar kan inte hanteras utan starkt samråd och övervakning.

2.18 Ett utökat samråd och bättre övervakningsförfaranden var särskilt aktuella frågor i samband med den senaste utvidgningen och i anslutning till de parametrar som Europeiska rådet i Bryssel i december 2004 samtyckte till inför framtida utvidgningar. Nya medlemsstater kommer att bli föremål för närmare kontroller från kommissionens sida och de förväntas ha genomfört en större del av gemenskapens regelverk innan de blir medlemmar i EU. De kommer även förväntas att snabbare komplettera eventuella övergångsbestämmelser.

3. Behovet av diskussion

3.1 Det är mycket viktigt för medborgarna och företagen att lagstiftningen faktiskt tillämpas och efterlevs. Detta är en central komponent i principen om rättsstaten. De ofta avvikande tolkningarna av lagstiftning som antagits gemensamt väcker olika frågor bland företagen och medborgarna, t.ex.: Var kan man klaga? Vem har ansvaret? Vad skall man göra på kort sikt? Ännu viktigare är frågan: I vilken utsträckning leder ineffektiv tillämpning till förseningar eller ändringar i investeringsmönstren och till bristande förtroende bland medborgarna? Dessa frågor hänger samman med EU-politikens legitimitet, samstämmighet och förutsägbarhet. Takten på införlivandet och genomförandet är i dag otillräcklig och oacceptabel.

3.2 Den stora komplexiteten och de förvirrande tendenserna i samband med genomförandet av direktiv som antagits på korrekt sätt på EU-nivå motiverar en övergripande SWOT-analys (*Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats* – styrkor, svagheter, möjligheter och hot) av systemet som det fungerar i dag: Var står vi nu? Vad är det för orsaker som ligger bakom problemen? Vilka utmaningar står medlemsstaterna inför? Vad har medlemsstaterna för mål? Hur bör subsidiariteten och EU:s övervakning förhålla sig till varandra och interagera? Med andra ord: Vem har i uppgift att mäta vad, och vilka kriterier skall användas? I vilken utsträckning ligger rättsinstrumenten och nuvarande praxis i linje med målsättningarna för den europeiska integrationen? Hur tänker EU och medlemsstaterna reagera på klagomål från företag och medborgare rörande ofullständigt och ibland även kontraproduktivt införlivande, genomförande och tillämpning av EU:s bestämmelser i nationella bestämmelser och nationell praxis?

3.3 Utöver diskussionerna om vilka förbättringar som kan ske i medlemsstaterna måste dessa högintressanta frågor ställas så att det kan ske en bred och öppen debatt mellan dem som utformar politiken och befattningshavarna samt den privata sektorn och det civila samhället om hur önskvärda anpassningar av förfaranden och praxis kan ske i EU och medlemsstaterna. Denna debatt skall öka medvetenheten om vilken inverkan ett korrekt införlivande och en korrekt tillämpning har på all överenskommen EU-politik.

3.4 Vi måste fundera över vilken inverkan framtida utvidgningar kommer att få på samstämmigheten och den enhetliga tillämpningen av gemenskapslagstiftningen i hela EU. EU bör också fundera på hur man kan undvika en situation där ett EU bestående av 27 eller fler medlemsstater med allt större mångfald i sig kan leda till vissa hinder för handel, investeringar och etablering.

3.5 Det finns olika synpunkter på hur problemet med felaktig tillämpning av EU-lagstiftningen skall lösas, och dessa hänger ur ett politiskt perspektiv samman med spänningarna mellan subsidiaritet och gemenskapslösningar. Det finns en uppfattning att kommissionen helt och fullt måste acceptera att det är medlemsstaterna som har ansvaret för tillämpningen av EU-lagstiftningen men att kommissionen bör hålla ett vakande öga på den. En annan möjlig lösning bygger på subsidiaritetsprincipen: Ge medlemsstaterna fria händer och låt alla ta hand om sina egna problem. En tredje möjlighet är att medlemsstaterna tar ett större ansvar, att medlemsstaterna avlägger räkenskap för varandra och att kommissionen håller ett vakande öga på efterlevnaden och på ett bestämt sätt använder sina rättsliga befogenheter när detta krävs.

3.6 Som fördragets väktare och initiativtagare till lagstiftning spelar kommissionen en viktig roll när det gäller att se till att den inre marknaden fungerar. Den har ett ansvar att föreslå enkel lagstiftning som kan genomföras och som löser problem på den inre marknaden utan att medlemsstaterna och företagen påtvingas överdrivna kostnader. Kommissionen har faktiskt gjort stora ansträngningar under de senaste åren för att förenkla lagstiftningen och mäta vilken inverkan den lagstiftning som föreslås har. Samtidigt måste kommissionen agera snabbt och bestämt för att sätta stopp för överträdelser. Kommissionen måste fundera på hur man kan utvidga de rekommendationer som den utfärdade 2004 (se ovan) om hur lagstiftning kan införlivas korrekt och inom föreskriven tid till att omfatta även genomförande- och tillämpningsstadiet.

3.7 Som "delägare" i EU är medlemsstaterna skyldiga att agera lojalt gentemot EU, fullgöra sina förpliktelser, göra det lättare för gemenskapen att utföra sina uppgifter och avstå från att äventyra målsättningarna i artikel 10 i EG-fördraget. För att vara tydlig: Medlemsstaternas attityd måste återspegla det faktum att det är de som utgör Europeiska unionen, och att de i motsvarande mån också satsar på EU:s beslut. ⁽¹⁵⁾

3.8 EG-domstolen har i flera avgöranden tydligt visat att medlemsstater till sitt försvar inte får anföra eventuella interna administrativa problem som en förklaring till att gemenskapslagstiftningen inte tillämpas korrekt eller i full utsträckning. Dessa utslag kan bidra till att förbättra förfarandena i framtiden.

3.9 Det kommer också att bli nödvändigt att fundera på vilka slags rättsliga och icke-rättsliga instrument och förfaranden som kommer att lämpa sig bäst när det gäller att säkerställa ett effektivt genomförande av politiken i en union med mer än 30 medlemmar.

3.10 Resultaten av användningen av icke-rättsliga instrument och förfaranden har varit ganska blandade. Trots en lovande början verkar den öppna samordningsmetoden inte ha varit någon större framgång. SOLVIT-centrumen har däremot löst 80 % av de problem de fått ta itu med.

⁽¹⁵⁾ En analys av det negativa resultatet av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna visar i vilken utsträckning den allmänna opinionen och vissa politiker (!) tyvärr fortfarande betraktar förhållandet mellan en medlemsstat och "Bryssel" som ett vi-och-de-förhållande.

3.11 Rådet (konkurrenskraft) uppmanade i sina slutsatser från mars 2005 medlemsstaterna att systematiskt gå igenom den inhemska lagstiftningen för att se om den överensstämmer med EU:s bestämmelser och för att undanröja marknadshinder och öppna för konkurrens. Europaparlamentet har också erkänt fördelarna med att låta de nationella förvaltningarna undersöka efterlevnaden av EU:s bestämmelser i de egna länderna. En systematisk genomgång är ett praktiskt sätt att identifiera och undanröja handelshinder, oavsett om dessa beror på felaktig tillämpning, brister i efterlevnaden av EU:s lagstiftning eller helt enkelt administrativ praxis som inte överensstämmer med EU:s krav.

4. Slutsatser och rekommendationer

4.1 Allmänt

4.1.1 EESK anser att frågan om hur lagstiftningen genomförs och tillämpas utgör en avgörande faktor i arbetet för att få till stånd en bättre lagstiftning och att denna fråga därför borde vara en politisk prioritering⁽¹⁶⁾. Så är emellertid ännu inte fallet, även om en ändring i attityden kan märkas i vissa medlemsstater och inom kommissionen, något som bådär gott för framtiden. Lagstiftarna har ofta i otillräcklig utsträckning tagit hänsyn till kraven vad gäller genomförandet och tillämpningen av lagstiftningen. Väl utförda konsekvensanalyser om bättre lagstiftning måste också beakta hur lagstiftningen skall utvecklas och tillämpas. Hela processen är en förutsättning för rättvisa spelregler och för EU:s legitimitet.

4.1.2 I princip är det främst medlemsstaterna som ansvarar för att EU-lagarna genomförs och tillämpas på ett korrekt sätt. Kommissionen har rollen som fördragets väktare och skall se till att medlemsstaterna verkligen fullgör sina skyldigheter. Kommissionen kan ta itu med alla underlåtenheter med hjälp av överträdelseförfaranden eller andra metoder som anses lämpliga för att lösa ett problem som gäller felaktig tillämpning av EU-lagstiftningen.

4.1.3 Som en följd av det interinstitutionella avtalet från 2003 håller rådet just nu på att behandla ärendet om bättre och förenklad lagstiftning. EESK anser att man därvid bör sträva efter förbättrad tillämpning av samtliga EU-lagar som skall genomföras av medlemsstaterna, inte bara direktiven.

4.1.4 Det är kommitténs åsikt att rådet (konkurrenskraft) med sitt engagemang för inre marknaden och som kärnan i integrationsprocessen borde vara en naturlig diskussionspartner på EU-nivå till kommissionen i frågor som rör genomförande och tillämpning av lagstiftningen.

4.1.5 En mycket viktig och ofta avgörande aspekt är att medlemsstaternas interna administrativa bestämmelser ligger utanför fördragets räckvidd. Ändå framgår av artikel 10 i EG-fördraget och rättspraxis att nationella myndigheter måste

säkerställa korrekt genomförande och tillämpning. EESK vill här framhålla att medlemsstaterna naturligtvis har ett medansvar för EU.

4.1.6 Alltför länge har betoningen lagts på införandet av ny EU-lagstiftning. EESK håller med kommissionen om att man i ett EU med 25 medlemsstater borde inrikta sig på genomförande och tillämpning av befintlig lagstiftning snarare än på att lägga till ny. Ny gemenskapslagstiftning är inte ett lockande alternativ eftersom det kommer att kräva avsevärda investeringar i tid och resurser. Att enbart förlita sig på rättsliga förfaranden för att tvinga medlemsstaterna att rätta till problem kommer också att ta lång tid och uppta knappa resurser. Vad som krävs är snarare en kulturförändring, där medlemsstaternas och kommissionens fokus flyttas från ny lagstiftning till genomförande och tillämpning. På så sätt säkerställs att den antagna EU-lagstiftningen och EU-politiken når sin fulla effekt. Med detta menas naturligtvis inte att inriktningen på genomförande och tillämpning kan tjäna som alibi för att inte lagstifta på områden där nya lagar alltjämt krävs.

4.1.7 En undersökning av befintlig och redan genomförd EU-rätt – se exempelvis på erfarenheter från Danmark – kan vara till hjälp i processen för bättre lagstiftning. Detta är ett belysande exempel på samverkan mellan förenkling och förbättring av genomförandet och tillämpningen.

4.1.8 Vad gäller alternativen, dvs. samreglering och självreglering⁽¹⁷⁾, måste det ske en granskning från fall till fall av de områden där dessa alternativ skulle fungera eller inte fungera. Oaktat behovet av att uppmuntra sam- och självreglering måste alternativens genomförbarhet prövas i samband med att lagarna tillämpas i praktiken.

4.1.9 Enligt EESK är det också uppenbart att de ökade svårigheterna i samband med genomförandet och tillämpningen i medlemsstaterna måste hanteras och lösas genom tätare samarbete mellan nationella och europeiska myndigheter.

4.1.10 EESK anser att ett sådant intensifierat samarbete också är till gagn för målet att undvika onödiga gemenskapslagstiftning som knappast är den rätta metoden för att förbättra nationella genomförandeförfaranden. Dessa går för långsamt och är för tungrodda, och ofta försöker man i samband med dessa förfaranden genomföra nationella politiska mål med hjälp av medel som inte står i proportion till målens omfattning.

4.2 Medlemsstaterna

4.2.1 Enligt EESK bör medlemsstaterna få fortsätta att själva fastställa sina egna metoder och förfaranden för hur lagarna skall genomföras. Dessa metoder och förfaranden skulle också kunna tas upp i medlemsstaternas och kommissionens konsekvensanalyser.

⁽¹⁶⁾ Dessa synpunkter ligger helt i linje med de yttranden som EESK avgett sedan 2000 om uppdatering, förenkling och förbättring av gemenskapens regelverk och lagstiftning.

⁽¹⁷⁾ "Dagsläget beträffande samreglering och självreglering på inre marknaden", föredragande: Bruno Veveř, CESE 1182/2004.

4.2.2 Oavsett vilka former som medlemsstaterna väljer för att genomföra EU-lagar eller nationella lagar som påverkar inre marknadens funktion anser EESK att resultaten måste bli desamma över hela EU. Dessutom måste resultaten ligga helt i linje med EU:s primär- och sekundärrätt.

4.2.3 Vad gäller medlemsstaterna är EESK av den åsikten att lokala och regionala myndigheter med autonoma lagstiftningsbefogenheter eller genomförandeansvar (t.ex. delstater, provinser och regioner) också måste engageras.

4.2.4 EESK menar att nästa steg i samarbetet mellan EU-institutionerna och nationella myndigheter vad gäller genomförandet av EU-rätten och EU-politiken är att stärka eller effektivisera medlemsstaternas administrativa förmåga att tillämpa politiken, något som för närvarande även diskuteras i vissa medlemsstater.

4.2.5 Administrativ kapacitet är en fråga av "allmänt intresse" och medlemsstaterna måste göra klart att de myndigheter som skall genomföra och tillämpa lagarna äger denna kapacitet på hög nivå. För EESK:s vidkommande innebär detta bland annat ett nära samarbete mellan förhandlarna i Bryssel och de lagstiftande organen vid de nationella förvaltningarna.

4.2.6 Ett särskilt angreppssätt som EESK har noterat är att man har nationella regleringsmyndigheter på vissa områden, exempelvis telekommunikationsområdet. Nationella regleringsmyndigheter rättar sig efter såväl gemensamma EU-lagar som nationella tillsynsmyndigheter. Denna praxis måste också granskas.

4.2.7 Medlemsstaterna måste uppmuntras att granska inhemska regler och förfaranden (detta sker redan i vissa medlemsstater, exempelvis i Danmark). Problem i samband med genomförandet av lagar uppstår ofta då nationella bestämmelser och förfaranden inte är tillräckligt anpassade till den stora europeiska marknaden.

4.2.8 En speciell metod för att genomföra EU-lagstiftningen är gold-plating eller cherry picking, dvs. överdrivet eller selektivt införande. EESK efterlyser en allmän regel om att när medlemsstaterna skall redogöra för sina nationella genomförandeåtgärder skall de med hjälp av tabeller över införlivandeprocessen formellt visa att dessa till fullo överensstämmer med gemenskapslagstiftningen.

4.2.9 Det kan vara önskvärt att medlemsstaterna i ökad omfattning och på bättre sätt informerar såväl sina egna förvaltningar som allmänheten om rättigheter och skyldigheter. Brist på korrekt information är ofta en orsak till lagöverträdelser. Enligt EESK bör nationella sanktioner övervägas vad gäller medborgarnas eller företagens bristande respekt för EU-lagarna.

4.2.10 För närvarande inskränker sig samrådet rörande det nationella införandet och tillämpningen av EU-lagarna i stort

sett till bilaterala kontakter mellan respektive regering och kommissionen. Mer samverkan och flexibilitet krävs. Bidraget från de multilaterala diskussioner i grupper med nationella experter som redan pågår inför införlivande- och genomförandeprocesserna bör stärkas ytterligare. Det krävs regelmässiga och noga genomtänkta diskussioner mellan samtliga berörda myndigheter i EU inom varje politikområde om de resultat som uppnåtts och om medlemsstaternas erfarenheter. Uppföljning i form av utvärderingar är att rekommendera.

4.2.11 I bilaterala kontakter mellan medlemsstater bör utbyte av tjänstemän i samband med framgångsrika partnersamverkansprojekt övervägas. Dessa är av stor hjälp för nya medlemsstater och kandidatländer.

4.2.12 Uppföljning i form av utvärderingar av direktiv och tillämpad EU-lagstiftning måste företas systematiskt. Eftersom samråd är oundgängligt för en bättre lagstiftning måste ett sådant förfarande övervägas i samband med dessa utvärderingar.⁽¹⁸⁾ De ursprungliga lagstiftande organen skall inte ansvara för sådana utvärderingar, som också kan omfatta framtida behov och nyttan av vissa regler.

4.2.13 EESK menar att diskussionerna kommer att leda till att man metodiskt kartlägger bästa praxis som kan användas av myndigheter i hela EU. I de fall då skillnader i förvaltning mellan medlemsstaterna är till hinder för införande av de välfungerande metoder som noterats, skall nationella myndigheter visa hur deras egna metoder eller förfaranden leder till liknande resultat som i andra medlemsstater med framgångsrika metoder. Ett exempel på en sådan god metod som tillämpas i flera medlemsstater är en "prioritetsregel". Som grundläggande arbetsregel har införlivandet av EU-lagstiftning prioritet framför införandet av nationell lagstiftning.

4.2.14 Nationella myndigheter är normalt ansvariga inför sin regering eller sina ministrar, och slutligen inför parlamentet. Eftersom felaktigt eller uteblivet införande av EU-lagstiftning också har en negativ inverkan på medborgarnas och företagets intressen i andra medlemsstater, anser EESK att EU kanske borde tänka ut ett nytt begrepp för ömsesidigt ansvar gentemot motsvarande myndigheter i andra medlemsstater⁽¹⁹⁾.

4.2.15 Nationella myndigheter måste för sina motsvarigheter i andra medlemsstater förklara sina rutiner, formella beslut och andra åtgärder som rör genomförandet och tillämpningen av EU-rätten när sådana rutiner, beslut och åtgärder av myndigheter i andra medlemsstater anses vara till hinder för en välfungerande inre marknad.

4.2.16 För EESK är det viktigt att medlemsstaterna regelbundet ser över kapaciteten hos de myndigheter som ansvarar för genomförandet och tillämpningen och kontrollerar att nationella regler och förordningar och administrativa rutiner överensstämmer med EU-lagstiftningens krav.

⁽¹⁸⁾ Resultatet av EESK:s enkät – se bilaga A – innehåller exempel som betonar behovet av sådana utvärderingar.

⁽¹⁹⁾ Den brittiska regeringen har nyligen inrättat en expertgrupp för ansvarighet i samband med lagstiftning. Denna grupp skulle också kunna bidra med aspekter som är värdefulla på EU-nivå.

4.2.17 I samband med framtida utvidgningar måste kandidatländerna ha infört gemenskapens regelverk i dess helhet. EESK anser att de måste förfoga över tillräcklig administrativ kapacitet för att på ett korrekt sätt kunna införa regelverket innan de kan bli EU-medlemmar.

4.2.18 EESK anser att medlemsstaterna måste vara beredda att avsätta ökade mänskliga och finansiella resurser för att på ett seriöst sätt främja genomförandet och tillsynen. Kommittén pekar på den slående kontrasten mellan de resurser som avdelats för den öppna samordningsmetoden (tjänstemän, sammanträden, dokument) och de finansiella och personella problemen i många medlemsstater i samband med att stödja ett viktigt nätverk som SOLVIT. Ett positivt undantag i detta avseende utgörs dock av bl.a. Sverige.

4.2.19 Det är mycket viktigt att särskilt uppmärksamma domstolarnas verksamhet. En av deras speciella uppgifter är att tolka och direkt tillämpa EU:s lagstiftning (förordningar) och resultatet av dess införlivande (direktiv). Det har visat sig mycket svårt för dem att enhetligt tolka EU:s lagstiftning och snabbt genomföra den i konkreta fall. Det finns därför ett stort behov av att utbilda domare och advokater i gemenskapsrätten, i synnerhet på områden som konkurrens, folkhälsa och konsumentskydd.

4.3 Kommissionen

4.3.1 EESK anser att kommissionen, utöver ansträngningarna för att få till stånd en bättre lagstiftning inom sin egen förvaltning, även har en roll att spela för att öka förtroendet mellan genomförandemyndigheter genom att stödja de nationella myndighetsnätverken, en systematisk utvärdering av deras verksamhet samt fastställande och spridning av bästa tillämpningsmetoder. Kommissionen kan bidra genom särskilda instrument, såsom informationssystem, för att underlätta det dagliga samarbetet mellan tjänstemän. I det avseendet utgör Rådgivande kommittén för den inre marknaden en användbar plattform för kommissionen och medlemsstaterna. Detsamma gäller för den informationstjänst för inre marknaden som planeras av kommissionen i syfte att främja samarbetet mellan medlemsstaterna.

4.3.2 EESK anser att det utöver de instrument för att förhindra lagöverträdelser som kommissionen tar upp i sitt meddelande "Bättre övervakning av EG-rättens tillämpning"⁽²⁰⁾ också är viktigt att vidareutveckla samarbetet mellan nationella myndigheter. Kommissionen kan vara till hjälp vid översynen av nationell praxis – även när denna inte har föranlett formella överträdelseförfaranden – genom att underlätta problemlösning och genom att främja bästa tillämpningspraxis mellan medlemsstater.

4.3.3 EESK rekommenderar att kommissionen uppmanas att utföra granskningar av genomförandestrukturerna i medlemsstaterna – eventuellt genom att anlita en neutral part – och att

regelbundet i form av resultatavlor avge rapport om genomförandet och tillämpningen.

4.3.4 Man bör uppmuntra EU-finansierade utbildningsprogram, baserade på nationella studier och erfarenheter, som för samman jurister från hela Europa. Den nyligen genomförda domarutbildningen på konkurrensområdet, som sponsrades av kommissionen, har gett positiva resultat. Denna typ av utbildningsprogram för domare i lägre och regionala domstolar, liksom i offentliga förvaltningar, bör utsträckas till alla relevanta områden eftersom erforderad sakkunskap fortfarande ofta saknas. Ombudsmännens roll bör också uppmärksammas.

4.3.5 Kommissionen bör aktivt söka alternativ till formella rättsliga åtgärder vilka ofta tenderar att vara för långsamma för klaganden. 50 % av överträdelseförfarandena pågår under mer än fyra år! Alternativen inbegriper "paketförhandlingar" och instrument såsom SOLVIT. Kommissionen kommer eventuellt att offentliggöra resultaten från "paketförhandlingar".

4.3.6 Prioritet bör ges åt att definiera hur man på bästa möjliga sätt kan uppnå önskade resultat. I särskilda fall och för att verka för tillförlitliga resultat i medlemsstaterna bör kommissionen överväga att presentera förslag om en förordning i stället för ett direktiv. Mer generellt bör kommissionen beakta problem som kan härröra från skillnader i nationella genomförandeförfaranden.

4.3.7 Kommittén anser att kommissionen måste utrustas med den kompetens och de resurser som krävs för att den skall kunna utföra sin traditionella uppgift, dvs. att övervaka genomförandet av EU-lagstiftningen, och sin nya uppgift som innebär att underlätta fastställandet och spridningen av bästa tillämpningspraxis. Vi välkomnar den interna revision som kommissionen ämnar utföra under 2006 i syfte att utvärdera existerande förfaranden och arbetsmetoder på detta område.

4.3.8 Kommissionen bör uppmuntras att rationalisera sina övervakningsansträngningar vad gäller genomförande och tillämpning, vilket kan komma att kräva större resurser också inom kommissionen. Av denna anledning krävs större samstämmighet mellan de olika generaldirektoratens tillvägagångssätt.

4.4 Goda styresformer och samhället

4.4.1 EESK anser att rapportering, samråd och övervakning av genomförandet och tillämpningen inte bör begränsas till förvaltningar och tjänstemän. Europaparlamentet och även de nationella parlamenten bör underordna sig samma processer. EESK stöder det initiativ som nyligen togs av Europaparlamentet om att sätta upp genomförande och tillämpning på parlamentets dagordning. Initiativet kommer säkerligen att bidra till att öka den politiska uppmärksamheten på detta område, vilket är av stor vikt.

⁽²⁰⁾ KOM(2002) 725 slutlig av den 11 december 2002.

4.4.2 Som en del av initiativet för bättre styresformer åtog sig kommissionen att hålla omfattande samråd ⁽²¹⁾. Detsamma förväntades av medlemsstaterna. Viss sekundärlagstiftning, såsom förordningar om konkurrens eller direktiv om telekommunikationer, kräver att nationella myndigheter rådgör med berörda parter innan de vidtar några åtgärder. Vissa medlemsstater använder av tradition opinionsundersökningar som stöd vid utformning och utvärdering av sin politik. De flesta medlemsstater utför någon typ av konsekvensanalys beträffande finansiella och miljömässiga följder. I konsekvensanalysen ingår både en samrådsfas och en utvärderingsfas. EESK anser att sådana samråd och utvärderingar – vilka huvudsakligen fastställer medborgarnas och företagens behov och de politiska följderna för dem – ökar förståelsen för den förda politiken, stärker dess legitimitet och banar väg för förbättringar.

Bryssel den 28 september 2005

4.4.3 På grund av dessa förfarandens komplexitet förutsätter goda styresformer att man förklarar i hela Europa att regeringar, trots "subsidiaritet" och egna förvaltningstraditioner, är skyldiga att utföra det man har kommit överens om på EU-nivå. Detta betyder också att man vid sidan av kommissionen och medlemsstaterna välkomnar bidrag från den privata sektorn och det civila samhället för att främja förbättringar och bästa praxis.

4.4.4 Kommittén anser att så snart kommissionen och medlemsstaterna har utvecklat konkreta idéer om hur genomförandet och tillämpningen skall presenteras som en integrerad del i en bättre lagstiftning, skall detta offentliggöras på ett väl avvägt sätt.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Se KOM(2002) 713 slutlig av den 11 december 2002.

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

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

Punkt 1.2

Ändra punkt 1.2 enligt följande:

"EU grundar sig på principen om rättssäkerhet. Denna stärker grundvalarna för den inre marknaden och förhindrar all slags diskriminering på grundval av produkters, personers eller företags ursprung eller nationalitet. En faktisk tillämpning av EU:s lagstiftning med strikt hänsyn till gällande social-, konsument- och miljöskyddsnormer ökar allmänhetens förtroende för EU:s politik och förfaranden och gör EU mer relevant för medborgare och företag. Detta kräver dock att EU:s lagstiftning införlivas korrekt och inom föreskriven tid med nationell lagstiftning."

Motivering

Det är bara om inre marknaden fungerar under ovan nämnda ramvillkor som det går att uppnå de resultat som större delen av befolkningen önskar. Folkomröstningarna (om EU:s konstitution i Frankrike och Nederländerna) och opinionsundersökningar (Eurobarometern) på senare tid visar att folk uppenbart vill ha en politik där de kan känna sig hemma-stadda.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 43

Röster emot: 45

Nedlagda röster: 7

Punkt 2.1

Ändra punkt 2.1 enligt följande:

"2.1 EG-fördraget föreskriver olika åtgärder för tillnärmning och harmonisering som syftar till att upprätta den inre marknaden⁽¹⁾. Erfarenheterna från 1970-talet och början av 1980-talet har dock visat att fullständig harmonisering är en långsam, tungrodd och överflödigt process. Åtgärder som bygger på ömsesidigt erkännande och hemlandskontroll har i många fall varit lättare att förhandla om och genomföra. De har också varit mer effektiva när det gäller att frigöra handel och investeringar och har inte varit orimligt betungande. För att ursprungslandsprincipen skall kunna tillämpas över hela linjen måste man först skapa förutsättningar med differentierad uppläggning, där prioritering ges åt en tillnärmning av hög arbetstagar-, konsument- och miljöstandard inom de enskilda sektorerna. Det är enda sättet att realisera inre marknaden övergripande och på skälig kvalitetsnivå, och det motsvarar EESK:s krav i det yttrande om tjänstedirektivet som antogs i februari 2005⁽²⁾. EU har dock också trätt in i en ny fas som präglas av ökade skillnader när det gäller förvaltningskulturer. Detta kan leda till ett förnyat behov av förordningar för att uppnå konvergens och för att främja goda rutiner."

Motivering

Att i detta yttrande i stor utsträckning ifrågasätta harmoniseringen av bestämmelser skulle inte vara på sin plats efter den långa diskussionen i samband med yttrandet om tjänstedirektivet, som slutligen förde fram till samförstånd enligt ovan. Syftet med att hänvisa till denna diskussions resultat är inte bara att göra EESK:s yttranden mer samstämmiga utan även att bidra till harmoniseringstemat.

⁽¹⁾ EG-fördragets artiklar 94–97.

⁽²⁾ EUT C 221, 8.9.2005.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 44

Röster emot: 48

Nedlagda röster: 9

Nedanstående text i facksektionens yttrande avslogs till förmån för ett ändringsförslag, men fick över en fjärdedel av rösterna:

Punkt 1.1

"1.1 En väl fungerande inre marknad är av central betydelse för europeisk integration. Den inre marknaden genererar stora vinster för medborgare och företag och legitimerar därmed integration."

Resultat av omröstningen:

Röster för: 38

Röster mot: 44

Nedlagda röster: 10

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Problemet med den tilltagande fetman i EU – vilken roll spelar de olika parterna i det civila samhället och vilket ansvar har de?

(2006/C 24/14)

Den 18 februari 2005 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om *Problemet med den tilltagande fetman i EU – vilken roll spelar de olika parterna i det civila samhället och vilket ansvar har de?*

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 2005. Föredragande var **Madi Sharma**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 83 röster för, 4 emot och 10 nedlagda röster:

1. Fetman – samhällets ansvar

1.1 Man måste med sorg konstatera att de två allvarigaste näringsrelaterade problem som världen står inför är att 600 miljoner människor hotas av svält medan samtidigt 310 miljoner människor löper risk att drabbas av fetma.

1.2 De oräkneliga dokument, undersökningar och rapporter som sammanställts av experter, rundabordsforum och framtående internationella organisationer om mathållning, fysisk aktivitet och fetma har inte lett till några lösningar och konkreta åtgärder för att hejda denna sjukdom som skadar samhället och ekonomin.

1.3 Överdrivet födointag *minus* använd energi är lika med överskottsenergi, som lagras i kroppen i form av fett. Det är denna mekanism som leder till fetma, och som har förstärkts genom en rad ekonomiska, sociala och psykologiska faktorer under de senaste årtiondena, med den följderna att fetma blivit ett allvarligt hälsoproblem.

1.4 Andelen människor som lider av fetma har ökat dramatiskt under de senaste 30 åren. År 2000 förklarade Världshälsoorganisationen WHO att fetma är "den största faran som hotar västvärlden".

— **Det finns i EU 14 miljoner överviktiga barn, inklusive 3 miljoner feta barn, och siffran stiger med 400 000 per år. Nästan 1 barn av 4 drabbas i EU-25.**

— **10–20 % av barnen i norra Europa är överviktiga. I södra Europa, på Irland och i Storbritannien ligger siffran på 20–35 %.**

— **I många EU-länder är mer än hälften av den vuxna befolkningen överviktig, och 20–30 % av de vuxna klassas som feta.**

— **Fetma hos personer i medelåldern ökar risken för framtida demens.**

— **Av de sju viktigaste riskfaktorerna bakom för tidig död är sex av sju förknippade med mat, dryck och fysisk aktivitet (den sjunde riskfaktorn är tobak).**

— **Fetman ligger bakom 2–7 % av de totala vårdkostnaderna i ett utvecklat land.**

1.5 I och med att fetman får allt större omfattning och negativa individuella och sociala konsekvenser krävs ett mångsidigt, tvärvetenskapligt angreppssätt och samordnade insatser på nationell, lokal och individuell nivå. Staten har en viktig roll när det gäller samarbetet med övriga intressenter för att skapa en miljö som gör det möjligt för individer, familjer och lokalsamhällen att fatta positiva livsförbättrande beslut som leder till en hälsosammare livsstil.

2. Bidragande faktorer

De viktigaste faktorerna bakom den aktuella fetmaepidemin är troligtvis att vi sitter mer, åker mer bil, rör oss mindre och intar mat och dryck med högt energiinnehåll och obalanserad sammansättning.

2.1 Allmänna faktorer:

Kulturella faktorer och beteendemönster som hänger samman med välfärdssamhället är den främsta orsaken till fetmans explosionsartade ökning. Denna kan endast motverkas genom samordnade insatser (på nationell, lokal och även individuell nivå) i form av information och förebyggande verksamhet för att förändra de mest negativa kultur- och beteendemönstren, utan att man gör misstaget att behandla fetman enbart som ett medicinskt fenomen.

2.2 De viktigaste insatserna omfattar därför en rad olika sektorer och verksamheter som kan sammanfattas på följande sätt:

— **Socialt:** Information om livsmedel (med betoning på livsmedlens totala näringsvärde och inte bara kvantitativa aspekter) och hälsosammare livsstilar, med fokus på fysisk aktivitet.

- **Skolan:** Undervisning om kostens betydelse, fetmans orsaker och effekter, undervisning i hushållsekonomi som präglas av nytänkande och uppmuntrar till hälsosamma livsstilar och fysiska aktiviteter även på fritiden.
- **Industrin:** Främjande av etiska uppförandekoder inom livsmedelsindustrin, framför allt när det gäller marknadsföring och PR via massmedier, och främjande av en personalpolitik som uppmuntrar till lämplig kost och tillräckliga fysiska aktiviteter.
- **Transporter:** Motverka överdriven användning av transportmedel som ersätter fysisk aktivitet, och utformning av en politik som inte medför ökade kostnader för distribution av framför allt färska livsmedel.
- **Massmedier:** Kontrollera att massmedierna inte uppmuntrar till överdriven eller obalanserad konsumtion; göra föräldrar medvetna om de fysiska risker som deras barn utsätts för när de tittar på TV, spelar dataspel och surfar på Internet alltför mycket och länge.
- **Hälsovård:** Tillhandahålla information till alla aktörer och genomföra informationskampanjer och förebyggande verksamhet i stället för medicinska åtgärder som sätts in sent och ofta förgäves.
- **Politik:** Ansvarsfulla och tillräckligt omfattande satsningar på konkreta initiativ, från nationell till lokal nivå, som riktar sig till alla befolkningsgrupper och i synnerhet de grupper som är svagast i fråga om utbildning och inkomst.

3. Sluta leta efter syndabocker

3.1 Vår industrialiserade värld utgör en miljö som i hög grad befrämjar fetma. Vissa orsaker är tydliga, andra är mindre kända och de flesta betraktas inte som skadliga av samhället. Det är oroande att ingen tänker på kommande generationer och att ingen tar på sig ansvaret. I stället skyller alla på varandra.

3.2 De faktorer som ligger bakom fetman är ökad konsumtion av energirika men näringsfattiga livsmedel, rika på fett, socker och salt, samt den minskade fysiska aktiviteten hemma, i skolan, på arbetsplatsen, på fritiden och i samband med transporter. Variationerna i risknivå och det därmed sammanhängande hälsoläget kan delvis tillskrivas variationer i tidpunkt och intensitet för ekonomisk, demografisk och social förändring på nationell och global nivå.

3.3 Att förändra matvanor och mönster när det gäller fysisk aktivitet och hälsosam livsstil kommer att kräva en gemensam satsning från många intressenter, offentliga och privata, under många årtionden. En ändrad inställning, ökad medvetenhet och utbildning i form av flera olika sunda och effektiva åtgärder behövs på alla nivåer, med psykologiskt stöd, noggrann övervakning och utvärdering av effekterna. Dessutom måste de enskilda ta ansvar för att genomföra förändringar.

3.4 EESK anser att man bör anta ett arbetssätt som innebär att **alla inkluderas** i en strategi för att tillsammans ta itu med

problemet. En politik som går uppifrån och ned i samband med strategier som går nedifrån och upp krävs för att skapa övergripande och sektorsinriktade åtgärder där alla parter bidrar med pengar, tid eller annat. Det blir inte enkelt, men syftet är att skapa en miljö som främjar hälsosammare matvanor, en balanserad kosthållning och fysisk aktivitet i hela Europa, utan att skuldbelägga någon.

4. Kampanj mot fetma

4.1 **EESK föreslår att man arbetar med att minska fetman genom att i hela Europa främja en kampanj för att öka medvetenheten om fetma och om fördelarna med en hälsosam livsstil samt om alla parters ansvar för att förebygga fetma. Kampanjens budskap skall vara enkelt och omfatta tio utmaningar. Den offentliga och den privata sektorn skall delta, liksom det civila samhället och medborgarna, genom åtagandet att stödja kampanjen. Syftet är att främja en hälsosam livsstil utan att äventyra medborgarnas personliga val.**

4.2 De tio utmaningarna är följande:

- Att fortsätta och förbättra utbildningsprocessen bland befolkningen.
- Att arbeta tillsammans för effektiv kommunikation och ansvarstagande.
- Att se till att ALLA i hela Europa nås.
- Att få var och en att ta ansvar och bibehålla intresset.
- Att övertyga individer och organisationer om att de kan påverka andra.
- Att acceptera att alla åtgärder måste integreras i ett brett spektrum av politikområden på EU-nivå och nationell nivå.
- Att acceptera att detta faller inom ramen för företagens sociala ansvar.
- Att säkerställa ett arbetssätt som fungerar på olika plan, både övergripande och sektorsvis, på alla nivåer.
- Att säkerställa öppenhet samt ett osjälviskt arbete utan dolda motiv.
- Att öka medvetenheten om att fetmans följder för hälsan kan motverkas om man äter sunt och är fysiskt aktiv.

4.3 Kampanjen mot fetma bör definieras tydligt av dem som fastställer politiken och av intressenterna, den bör ledas av GD Hälsa och konsumentskydd och innehålla ett enkelt budskap som tydligt visar den europeiska allmänheten hur nödvändigt det är att äta balanserat och vara fysiskt aktiv. Alla de inblandade parternas politik och verksamhet bör präglas av åtagandet att integrera kampen mot fetma. Alla relevanta organisationer, från kommissionen till den enskilde familjemedlemmen, kan få frågan om de vill delta i kampanjen genom att se över sin egen verksamhet och se hur den kan ändras för att minska risken för fetma.

4.4 Tidigare kampanjer för ökad användning av säkerhetsbälte, minskad tobaksanvändning, ökad amning och mot droger inom idrotten har varit enkla men effektiva, och vunnit stöd inom alla samhällsskikt. Alla har omfattat en framgångsrik kombination av konsumentupplysning, lagstiftning, ändrad politik och program på lokal nivå.

5. Kampanj mot fetma

Ett frågeformulär har utarbetats i vilket enskilda individer ombeds att avsätta den tid de själva finner lämpligt för att tillsammans med sina organisationer eller andra organ stödja GD Hälsa och konsumentskydd i dess arbete med att genom en kampanj (*Obesity Check*) öka medvetenheten om problematiken kring fetma. (Frågeformuläret återfinns i slutet av yttrandet. Ändringar kan införas så att det kan användas av olika typer av organisationer.)

Målsättning – att åstadkomma målinriktade resultat och följa utvecklingen

På kort sikt – ett ifyllt frågeformulär visar att det finns ett engagemang och en vilja hos såväl enskilda individer som organisationer att öka medvetenheten och att utbilda och informera andra beträffande behovet av en förändrad livsstil. Målsättningen kan bedömas med utgångspunkt i den tid och de resurser som avsätts för kampanjen. Exempel på lyckade metoder kan även ställas samman.

På medellång sikt – konkreta åtgärder. Den tid och de resurser som avsatts och utnyttjats, inklusive organisationernas "medvetandegörande om fetma". Detta skulle även inbegripa offentliggörande och spridning av de exempel på lyckade metoder som sammanställts på kort sikt. Målsättningarna kan bedömas med utgångspunkt i positiv feedback och uppföljning av alla ursprungliga frågeformulär, samt genom bevakning av EU-plattformens framsteg.

På lång sikt – med hjälp av ett EESK-yttrande göra en bedömning av de faktiska framstegen i form av en rapport till andra EU-institutioner. Detta underlättar möjligheterna till feedback och medför större genomslagskraft.

5.1 EESK

5.1.1 EESK har mandat att arbeta tillsammans med kommissionen, parlamentet och rådet för att göra det civila samhället mer delaktigt i beslutsprocessen. Med ett sådant mandat kan EESK tillsammans med alla övriga aktörer avsätta tid till att ge impulser till reella förändringar genom att ledamöterna på frivillig basis främjar en mer hälsosam livsstil. EESK:s ledamöter har uppmanats att fylla i *frågeformuläret om fetma* och att föregå med gott exempel på bland annat nedanstående sätt:

— Arbetsgivare skulle kunna verka för en hälsosammare livsstil på arbetsplatsen, bland annat genom att uppmuntra till en hälsosammare kost med hjälp av en konsekvent näringspolitik och genom sportanläggningar eller gym. Mindre

företag skulle kunna uppmuntra sina anställda att överväga en hälsosammare livsstil. Verksamhet utanför företagen skulle också vara värdefullt, framför allt inom utbildningsväsendet. I Förenta nationernas millenniedeklaration (september 2000) konstateras att den ekonomiska tillväxten blir begränsad om inte människor är friska.

— Arbetstagarorganisationerna skulle kunna sprida ett liknande budskap till sina medlemmar, exempelvis genom att skapa möjlighet för de anställda att inkludera fysisk aktivitet, promenader eller cykelturer i de dagliga rutinerna. De skulle också kunna uppmuntras att förmedla dessa råd till sina familjemedlemmar och umgängeskretsar som en del i den fortlöpande utbildningen.

— Frivilligorganisationer och framför allt konsumentorganisationer skulle tillsammans med sina medlemmar kunna ägna tid åt att förmedla budskapet till en mängd andra institutioner och samhällsgrupper. Ungdoms- och familjeorganisationer kan ge ett värdefullt bidrag till att främja motion och en balanserad kosthållning. Alla kan medverka till att göra en hälsosam kosthållning och livsstil överkomlig, och även till att sprida kunskap.

5.1.2 EESK är verksam inom samtliga 25 medlemsstater och på alla nivåer i det civila samhället. Kommittén har därigenom ett stort inflytande när det gäller att sprida kampanjens budskap och kan tjäna som förebild för andra.

5.2 Kommissionen och parlamentet

Medlemmar i kommissionens generaldirektorat och parlamentsledamöter skulle kunna ombes att fylla i *frågeformuläret om fetma* och på så sätt "gå i bräsch".

5.2.1 Kommittén välkomnar att GD Hälsa och konsumentskydd har lanserat den nyligen upprättade Europeiska plattformen för åtgärder mot fetma. Förhoppningsvis kommer plattformens aktörer att mynta en enkel slogan eller ett kampanjbudskap som kan användas i hela Europa för att främja en hälsosam livsstil. Konsekventa, samstämmiga och tydliga budskap bör utarbetas och förmedlas av offentliga myndigheter, frivilligorganisationer, gräsrotsorganisationer och näringslivet. Budskapen bör förmedlas genom många kanaler och i former som anpassas till lokal kultur, ålder och kön. Framför allt i skolor, på arbetsplatser, inom olika utbildningsinstitut och i trossamfund kan vårt beteende påverkas av lokala ledare och massmedia.

5.2.2 Plattformens ordförande, Robert Madelin, har framhållit att alla åtgärder måste integreras i ett brett spektrum av EU:s politik för att kampen mot fetma skall bli framgångsrik. Det är viktigt att framhålla att det av alla övergripande rapporter framgår att frågan måste behandlas långsiktigt, och att det krävs hållbara, effektiva strategier och åtgärder på såväl kort, medellång som lång sikt, där flera sektorer, discipliner och faktorer inbegrips, vilket innebär att de mest berörda – familjer, föräldrar och barn – måste medverka.

5.2.3 GD Hälsa och konsumentskydd verkar för att plattformens aktörer skall inleda en dialog med tjänstemän från andra politikområden inom kommissionen: GD Jordbruk, GD Näringsliv, GD Utbildning, GD Forskning samt GD Transport. Det är viktigt att samtliga berörda parter involveras i de olika strategiernas inledningsskede, och när sådana strategier har utarbetats bör en rådgivande konsekvensbedömning utföras i syfte att se till att strategierna inte medför att några särskilda instanser anklagas och bestraffas, utan tydligt anger att förslagen inbegriper samtliga parter.

5.2.4 Med utgångspunkt i subsidiaritets- och komplementaritetsprinciperna kan stödåtgärder på gemenskapsnivå förstärka effekterna av de initiativ som tas av nationella myndigheter, den privata sektorn samt icke-statliga organisationer. Utöver de nationella budgetarna bör man ange andra finansieringskällor som kan bidra till genomförandet av en strategi och *kampanjen mot fetma*.

5.2.5 GD Utbildning och kultur, särskilt enheten för idrott, kommer att engageras för att finansiera utvecklingen av nyckelstrategier tillsammans med de nationella myndigheterna. Det bör emellertid framgå av deras budskap att det inte alltid krävs ekonomiska resurser för att förbättra möjligheterna till fysisk aktivitet. Skolorna behöver till exempel inte alltid ny utrustning till gymnastiksalarna, och det finns många idrottsmän som söker anställning och skulle kunna uppmuntras att arbeta inom utbildningsväsendet. Organ som ansvarar för idrottsfrämjande verksamhet skulle kunna övertala idrottsstjärnor att förmedla positiva budskap.

5.2.6 GD Utbildning och kultur har genomfört omfattande forskning på området fysisk aktivitet för ungdomar. Man borde emellertid även bedriva forskning beträffande vuxnas fritidsaktiviteter. Därtill bör man undersöka möjligheterna till familjepåverkan, till exempel genom att föräldrar som utövar någon idrott på veckosluten uppmuntrar sina barn att delta så att det blir en familjeaktivitet och så att de kulturella mönstren förändras.

5.2.7 GD Jordbruk har en "marknadsföringsbudget" som – i likhet med tidigare stöd till nationella organ i lokala kampanjer för näringsriktiga jordbruksprodukter – skulle kunna användas för investeringar i en kampanj för färsk frukt och grönsaker, och direktoratet skulle därigenom på ett positivt sätt kunna bidra till *kampanjen mot fetma*.

5.2.8 Man bör även beakta de internationella aktörernas roll när det gäller att uppnå målen. Arbetet bör samordnas mellan olika FN-organ, mellanstatliga organisationer, frivilligorganisationer, yrkesorganisationer, forskningsinstitut och organ inom den privata sektorn.

5.3 Medlemsstaterna

Samtliga europeiska ministerier kunde ombes att fylla i *frågeformuläret om fetma* och på så sätt "gå i bräschen". Ministerierna skulle också kunna tillfrågas om de kan stödja kampanjen

ekonomiskt. Det är viktigt att de offentliga myndigheterna intar en gemensam hållning vad gäller ekonomiska, sociala och miljömässiga faktorer.

5.3.1 Samtliga aktörer, framför allt de offentliga myndigheterna, måste ta sig an ett antal olika frågor på samma gång. När det gäller kosthållning innefattar dessa frågor alla aspekter på näringslära, livsmedelsförsörjning (såväl tillgänglighet som överkomliga priser på hälsosamma livsmedel) och livsmedelssäkerhet. Fysiska aktiviteter måste främjas på arbetsplatsen, i hemmet och i skolan, och hänsyn måste tas till såväl stadsplanering och transporter som till säkerheten och tillgängligheten i samband med fysiska aktiviteter på fritiden. Förhållandena på nationell nivå är avgörande för vilka prioriteringar som de offentliga myndigheterna måste göra för att öka medvetenheten i anslutning till *kampanjen mot fetma*. Det finns stora variationer inom och mellan olika länder, och de regionala myndigheterna borde samarbeta vid utarbetandet av regionala strategier.

5.3.2 Stöd bör ges i form av adekvat infrastruktur, genomförandeprogram, finansiering, övervakning, utvärdering och fortlöpande forskning. Strategierna måste utgå från bästa möjliga tillgängliga forskningsresultat och fakta samt inbegripa metoder, åtgärder och tidsplaner.

5.3.3 Åtgärder som får en positiv inverkan på de fattigaste befolkningsskikten bör prioriteras. Detta innebär vanligtvis samhällsbaserade åtgärder med ett starkt stöd och tillsyn från de offentliga myndigheternas sida.

5.3.4 I kampen mot fetma bör de nationella myndigheterna i likhet med Europeiska plattformen införa informationskanaler och rundabordssamtal under medverkan av ministerier och organ som ansvarar för frågor som rör livsmedel, jordbruk, ungdomar, fritid, idrott, utbildning, handel och produktion, finanser, transporter, media och kommunikation, stadsplanering samt sociala och miljörelaterade ärenden. Detta skulle kunna innefatta rundabordssamtal med föräldrar och barn så att de mest berörda parterna engageras. De måste bygga på att samtliga berörda parter samarbetar och medverkar, utan någon "dold dagordning". Den internationella arbetsgruppen mot fetma är en forskningsbaserad tankesmedja som spelar en rådgivande och impulsgivande roll genom att presentera relevanta fakta i anslutning till den här typen av diskussioner. Dessa kommunikationskanaler bör utvidgas till att innefatta offentlig-privata partnerskap. De får INTE leda till resursslöseri genom utökade administrativa kostnader eller genom en dubblering av redan etablerade organ.

5.3.5 De offentliga myndigheterna måste överväga åtgärder som leder till att konsumenterna får tillgång till enkel, balanserad information som gör det möjligt för dem att göra väl underbyggda val, och till att tillgången till adekvata hälsofrämjande och informativa program säkerställs. Den information som sprids till konsumenterna bör ta hänsyn till faktorer som läskunnighet, kommunikationshinder och den lokala kulturen, och den bör kunna förstås av alla befolkningsskikt.

5.3.6 De offentliga myndigheterna har, under fullt beaktande av subsidiaritetsprincipen, en viktig roll när det gäller samarbetet med övriga intressenter för att skapa en miljö som gör det möjligt för och uppmuntrar enskilda individer, familjer och lokalsamhällen att fatta positiva livsförbättrande beslut som leder till en hälsosammare livsstil.

5.4 Utbildning

Inom alla utbildningsanstalter skulle enskilda individer uppmuntras att fylla i det *frågeformulär* som ingår i kampanjen mot fetma. Man skulle kunna fråga organ som ansvarar för utbildningsfrågor om de är villiga att avsätta resurser för att främja kampanjen internt inom hela utbildningsväsendet.

5.4.1 Om man vill förebygga och kontrollera fetma är det viktigt att man utgår från ett livslångt perspektiv. Det behövs en enkel checklista som såväl ungdomar som äldre personer kan förstå. Den här metoden tar sin utgångspunkt i de blivande mödrarnas hälsa och kosthållning före födseln, graviditetsutfallet, amningen samt barnets hälsa under hela dess uppväxt, och omfattar vidare skolbarnen, de vuxna på deras arbetsplatser och i andra miljöer samt äldre personer och syftar till att främja en hälsosammare livsstil alltifrån ungdomstiden till alderdomen.

5.4.2 Hälsokunskap bör ingå i utbildningsprogrammen för vuxna. Sådana program skapar möjlighet för personer som arbetar inom hälsovården och för tillhandahållare av tjänster att förbättra kunskaperna om diet och fysisk aktivitet och att nå fram till marginaliserade befolkningsgrupper. Massmedia kan också bidra till att hjälpa konsumenterna att förstå etiketter och annonser i samband med olika val och även presentera praktiska erfarenheter av matlagning.

5.4.3 Skolan påverkar de flesta barns liv. Den borde skydda barnens hälsa genom att ge dem information i hälsofrågor, förbättra deras hälsokunskaper, förbättra deras matvanor och främja en hälsosam livsstil. Skolorna måste tillhandahålla en miniminivå när det gäller fysisk träning (minst två timmar per vecka) och en balanserad utbildning i kosthållning, och de måste ges adekvata resurser för detta. De bör vara medvetna om att det går att genomföra dessa åtgärder även om de budgetmässiga förutsättningarna är begränsade.

Utgifterna för idrottsanläggningar måste bevakas noggrant så att de kommer såväl pojkar som flickor till del, framför allt med tanke på att antalet kraftigt överviktiga ökar snabbare bland flickor än bland pojkar.

5.4.4 De offentliga myndigheterna uppmuntras att anta strategier som stöder en balanserad diet i skolorna och begränsar tillgången till produkter med hög halt av salt, socker och fett. Skolorna bör – i samverkan med föräldrar och ansvariga myndigheter – eftersträva att ge lokala livsmedelsproducenter kontrakt på skolmaten i syfte att skapa en lokal marknad för hälsosam mat. Efter samråd med personalen, eleverna, föräld-

rarna och berörda myndigheter bör man anta en konsekvent kost- och näringsstrategi.

5.4.5 I de fall då eleverna uppmuntras till försäljningsverksamhet i skolan bör detta inte ske i form av kiosker där det säljs chips och godis. Det bör i stället finnas hälsosammare alternativ.

5.4.6 Man måste även ta särskild hänsyn till äldre personer (över 60 år) som lider av fetma. Äldre personer besitter dessutom en mängd information om och erfarenheter av traditionella metoder för kosthållning och matlagning som de kan delge sina familjer.

5.5 Hälso- och sjukvård

I alla offentliga hälso- och sjukvårdsinrättningar skulle enskilda uppmuntras att fylla i den **checklista** som ingår i kampanjen mot fetma. Man skulle kunna fråga olika inrättningar om de skulle vilja avsätta resurser för att driva kampanjen internt (t.ex. i mottagningar, sjukhus, personalmatsalar och patientgrupper).

5.5.1 En mycket viktig uppgift för de offentliga myndigheterna är att uppnå bestående förbättringar av folkhälsan. Dessa myndigheter har en huvudroll när det gäller att ta initiativ till och utforma en strategi i syfte att minska fetman som en del av en bredare, mer övergripande och samordnad folkhälsosatsning. Enkla och direkta budskap måste spridas om vilka typer av och hur mycket fysisk aktivitet som krävs för att verkliga hälsoeffekter skall kunna uppnås. De lokala och regionala myndigheterna bör i sin tur göras delaktiga och medverka aktivt i denna informationsprocess.

5.5.2 Hälsovårdspersonalen bör vid rutinkontakter med patienterna ge dem praktiska råd om fördelarna med sunda kostvanor och ökad fysisk aktivitet, samt försöka hjälpa dem att börja med och hålla fast vid sunda vanor via en *checklista för att motverka fetma*. Myndigheterna bör överväga att införa incitament för att uppmuntra förebyggande tjänster och kartlägga möjligheterna inom befintliga hälsovårdstjänster, bl.a. förbättrad finansieringsstruktur så att hälsovårdspersonal – särskilt inom primärvården men även när det gäller andra tjänster (t.ex. sociala tjänster och apotek) – får stöd och förutsättningar att ägna mer tid åt förebyggande insatser. Detta skulle kunna anta formen av ett positivt proaktivt budskap som "gå mer – ät mindre".

5.5.3 Stöd- och informationsåtgärder bör i första hand rikta sig till föräldrarna. De bör få råd om hur de på bästa sätt skall välja livsmedel till de yngsta åldersgrupperna (spädbarn och småbarn). Det föreligger nu välgrundade vetenskapliga bevis för att ammade barn inte lider lika mycket av fetma längre fram i livet som barn som fått bröstmjölksersättning. Den förebyggande verksamheten bör därför börja med ett främjande av lämplig kost för spädbarn.

5.5.4 Stöd- och informationsåtgärderna bör också rikta sig till äldre, framför allt till ensamman, fattiga och marginaliserade personer, så att man kan undvika de utbredda och ohälsosamma matvanor som dessa negativa situationer ofta medför.

5.6 Lokala myndigheter

Checklistan bör följas i alla regionala och lokala myndigheter, så att all deras verksamhet kan bidra till att motverka fetma och till att stödja kampanjen mot fetma. Dessa myndigheter skulle kunna tillfrågas om de har anslagit särskilda resurser till stöd för kampanjen.

5.6.1 De lokala myndigheterna bör uppmuntra inrättandet av sektorsövergripande och tvärvetenskapliga expertråd, bl.a. bestående av tekniska experter och företrädare för offentliga myndigheter. Ordföranden måste ha en oberoende ställning så att vetenskapliga belägg kan utvärderas utan att intressekonflikter uppstår.

5.6.2 Nationella, regionala och lokala myndigheter bör skapa de förutsättningar som krävs för att promenader och cykelåkning samt andra former av fysisk aktivitet skall kunna underlättas och utföras på ett säkert sätt. Transportpolitiken måste omfatta icke-motoriserade transportsätt, åtgärder på arbetsmarknaden och på arbetsplatserna bör vidtas för att få folk att röra sig mer, och idrotts- och rekreationsanläggningar bör byggas på tanken om en idrott för alla.

5.7 Näringslivet

”Näringslivet” inbegriper såväl arbetsgivare som arbetstagare, vilka arbetar tillsammans till ömsesidig nytta.

Arbetsgivare och arbetstagare i näringslivet kunde uppmanas att fylla i **checklistan om fetma** i syfte att stödja kampanjen mot fetma. Företag och fackföreningar skulle kunna tillfrågas om de kunde anslå särskilda resurser eller kapital till att främja kampanjen mot fetma som en del av sitt sociala ansvarstagande.

5.7.1 Den privata sektorn kan fungera som en viktig aktör, särskilt med tanke på att många företag bedriver verksamhet världen över och kan ha samma policy på alla nivåer och i olika nationer inom ett och samma företag. Företagens sociala ansvar kan utgöra grund för ett samarbete mellan en mängd aktörer, vilka skulle kunna bedriva verksamhet i skolorna till stöd för utbildningsstrategier som syftar till att öka medvetenheten om sunda kostvanor eller till att uppmuntra fysisk aktivitet. För säkerhets skull bör man i ett inledande samråd diskutera möjliga intressekonflikter.

5.7.2 Livsmedelsindustrin, återförsäljare, restauranger, tillverkare av idrottsartiklar, reklamföretag och fritidsföretag, försäkrings- och bankrörelser, läkemedelsföretag och massmedia kan också fylla viktiga roller som ansvarstagande företagare och som förespråkare för en sund livsstil. Alla kan bli samarbetspartner med offentliga myndigheter och icke-statliga organisationer när det gäller att sända ett positivt och konsekvent

budskap i syfte att underlätta och skapa förutsättningar för samordnade insatser till förmån för en sund livsstil.

5.8 Livsmedelsindustrin

5.8.1 Livsmedelsproducenterna har arbetat aktivt genom att skapa initiativ som minskar andelen fett, socker och salt i beredda livsmedel, minska storleken på portioner och öka utbudet av innovativa, hälsosamma och näringsriktiga livsmedel.

5.8.2 Inom industrin är man medveten om att livsmedelsreklam påverkar konsumenternas val och matvanor och att reklamen inte får utnyttja barns oerfarenhet eller godtrogenhet. Offentliga myndigheter bör arbeta med konsumentgrupper och den privata sektorn för att utveckla ett lämpligt sektorsövergripande angreppssätt för livsmedelsreklam som riktar sig till barn, med sådana frågor som sponsring och reklam. Tillsammans bör man komma överens om en socialt ansvarsfull praxis som inte upphäver valfriheten men bygger på det faktum att barn inte kan identifiera näringsinnehåll.

5.8.3 De nuvarande planerna på att diskutera snabba och förenklade åtgärder, t.ex. ”rödljusmärkning” av livsmedel bör inte uppmuntras. Livsmedelsindustrin och konsumenterna bör höras om rekommendationer innan dessa genomförs. Detta kan ske med hjälp av mediekampanjer för större kunskap på detta område, med bl.a. information om hur livsmedelsmärkning och reklambudskap skall förstås. Denna information kan tillhandahållas på försäljningsställen och genom skolor och organ för vuxenutbildning.

5.8.4 Konsumenterna kräver korrekt, enhetlig och begriplig information om innehållet i livsmedel, så att de kan göra hälsosamma val. Offentliga myndigheter kan begära information om viktiga näringsaspekter, något som föreslås i Codex Alimentarius riktlinjer för näringsvärdesdeklaration.

5.8.5 I takt med att konsumenterna blir mer intresserade av hälsa och mer uppmärksamma på livsmedels näringsaspekter, använder producenterna hälsorelaterade budskap i allt större utsträckning. Sådana budskap får inte vara vilseledande i fråga om fördelar eller risker.

5.8.6 Rekommendationer till livsmedelsindustrin som skulle kunna få stöd av det civila samhällets organisationer omfattar följande:

- Främja sunda livsstilar som ligger i linje med de europeiska riktlinjerna och den globala strategins övergripande mål.
- Begränsa nivåerna på mättat fett, fleromättade fettsyror och fritt socker och salt i produkter.
- Fortsätta att utveckla och erbjuda konsumenterna ett tillförlitligt, hälsosamt och näringsriktigt utbud.
- Ge konsumenterna tillräcklig och begriplig information om produkter och näringsvärde.

- Genomföra ansvarsfull marknadsföring som stöder kampanjen mot fetma (*Obesity Check*), särskilt när det gäller reklam och marknadsföring för livsmedel med mycket mättat fett, socker eller salt, särskilt när denna riktar sig till barn.
- Åstadkomma enkel och konsekvent livsmedelsmärkning och faktabaserade hälsokrav som hjälper konsumenterna att göra välgrundade och sunda val.
- Ge nationella myndigheter information om livsmedelssammansättning.
- Bidra till att utveckla och genomföra sunda matvanor och program för fysisk aktivitet.

5.9 Jordbruk

5.9.1 Nationell livsmedels- och jordbrukspolitik bör vara förenlig med hälsoskydd och hälsofrämjande. Man bör utarbeta en politik som underlättar sunda matvanor och hållbar livsmedelssäkerhet.

5.9.2 Priser inverkar på konsumenternas val. Offentlig politik kan påverka priserna genom beskattning, stöd eller direkt prissättning, på så sätt att konsumtion av hälsofrämjande livsmedel uppmuntras.

5.10 Media

5.10.1 Mediebranschen har en av de mest inflytelserika rollerna, eftersom massmedierna tränger in i vardagslivet, ofta på undermedveten nivå. Om alla massmedier åtog sig att arbeta tillsammans i en gemensam europeisk kampanj och förmedlade den till sin respektive publik på ett enkelt och konsekvent sätt över en längre period, skulle man kunna garantera att kampanjens budskap når ut till **alla** i Europa.

5.10.2 I ett samhälle där kända personer hyllas som förebilder, t.ex. olympiska mästare, kan man göra mer för att få dem att förmedla kampanjens budskap.

5.10.3 Nya medier, bl.a. dataspel och Internet, har en viktig roll att spela i förhållande till barn och ungdomar, särskilt med tanke på att användningen av dessa medier har ett samband med ökad fetma.

5.10.4 Man bör noga överväga hur produkter framställs och marknadsförs i filmer, i förhållande till den troliga publiken. Detta är särskilt viktigt i fråga om barnens TV-tittande.

5.11 Samhället

5.11.1 Icke-statliga organisationer och andra organisationer i det civila samhället skulle uppmanas att fylla i frågeformuläret som ingår i kampanjen mot fetma. Man skulle kunna fråga organisationer om de vill avsätta resurser, även andra än ekonomiska, för att driva kampanjen gentemot sina

medlemmar och underorganisationer. Dessa organisationers värdefulla arbete på gemenskapsnivå bör få erkännande och är avgörande för att initiativ skall bli framgångsrika.

5.11.2 Många anser att man har ett personligt ansvar för fetma. De har delvis rätt, men det är också en fråga om samhällets ansvar, särskilt på gräsrotsnivå. Det civila samhället och de icke-statliga organisationerna har en viktig roll när det gäller att uppmuntra en förebyggande attityd och påverka insatserna genom samsyn och lokala initiativ. Initiativen skulle kunna innebära att skolor utnyttjar idrottsanläggningar, att lokala massmedier driver lokala kampanjer, att lokala producenter samarbetar med lokala myndigheter för att stödja utbildning, och att lokala jordbrukare förser skolor med färska produkter. Målet kan vara att garantera att hälsosam mat är tillgänglig, håller överkomliga priser och är lämplig och "hållbar".

5.11.3 Icke-statliga organisationer kan stödja strategin på ett effektivt sätt om de samarbetar med nationella och internationella aktörer, framför allt när det gäller följande:

- Leda mobiliseringen på gräsrotsnivå och verka för att hälsosamma livsstilar hamnar på den offentliga dagordningen.
- Stödja en omfattande spridning av information om hur fetma kan förebyggas genom en balanserad och hälsosam kosthållning och fysisk aktivitet.
- Bilda nätverk och aktionsgrupper som kan arbeta för att hälsosamma livsmedel skall vara tillgängliga och att det skall finnas möjligheter till fysisk aktivitet, och som kan bidra till hälsofrämjande program och utbildningskampanjer.
- Organisera kampanjer och evenemang som uppmuntrar till handling.
- Betona de offentliga myndigheternas roll i främjandet av en hälsosam livsstil, bevaka de insatser som görs för att målen skall uppnås samt arbeta med andra aktörer, t.ex. organ inom den privata sektorn.
- Spela en aktiv roll för att EU-kampanjen *Obesity Check* verkligen skall genomföras.
- Bidra till att omsätta kunskap och fakta i praktiken.
- Främja förebilder och lyckade metoder, särskilt när det gäller familjers och föräldrars roll. Det är viktigt att de förebilder som ges fokuserar på god hälsa och inte på själva utseendet.

5.11.4 Mönstren för fysisk aktivitet och kosthållning varierar beroende på kön, kultur och ålder. Beslut som rör livsmedel och näringsvärde fattas ofta av kvinnor och grundar sig på kultur och traditionell kosthållning. När nationella strategier och åtgärdsplaner utformas bör dessa skillnader uppmärksammas.

6. Framtidsperspektiv utan aktiva insatser

6.1 De mänskliga kostnaderna

6.1.1 Fetma hos barn är ett av de största hälsoproblem som västvärlden och, i allt högre grad, utvecklingsländerna står inför. Fetma ökar bland barn i alla åldrar.

6.1.2 Feta barn uppvisar ett antal samverkande sjukliga tillstånd. Vissa uppträder omedelbart, medan andra fungerar som varningssignaler för framtida sjukdomar. Grundläggande förebyggande insatser är ytterst den mest effektiva strategin för att hejda epidemin, men det krävs även behandling av de barn som redan är feta, så att deras hälsa kan förbättras både på kort och lång sikt.

6.1.3 Fetma hos barn och ungdomar hänger samman med en rad psykosociala och medicinska komplikationer. De vanliga följdverkningarna gäller psykosociala handikapp och social isolering. Tvärvetenskapliga studier visar att självrespekten blir allt lägre och kroppsuppfattningen allt sämre ju mer man väger, och detta gäller särskilt ungdomar. Hos unga flickor är rädslan för övrigt knuten till missnöje med den egna kroppen, överdrivna ansträngningar för att bli smal samt bulimi.

6.1.4 Den vanligaste sjukdomen är typ 2-diabetes, som ger cirkulationsrubbingar, nedsatt njurfunktion och blindhet. Vissa typer av cancer (särskilt bröstcancer); hjärt- och kärlproblem, inbegripet högt blodtryck; luftvägsbesvär, inbegripet sömnapné (andningsstillstånd under sömn); leversjukdomar; depressioner; led- och hudbesvär är alla resultatet av ökad fetma.

6.1.5 En del av fetmans effekter på hälsan kan försvinna om personen går ner i vikt.

6.2 De ekonomiska kostnaderna

6.2.1 Fetma medför en betydande ekonomisk belastning på hälsovårdssystem som redan är föremål för ett hårt tryck, och medför stora kostnader för samhället. Hälsa är en avgörande utvecklingsfaktor och en drivkraft för den ekonomiska tillväxten. Det brittiska National Audit Office uppskattar kostnaderna till cirka 500 miljoner pund årligen i direkta hälsovårdskostnader och ytterligare 2 miljarder pund i indirekta kostnader.

6.2.2 Fetma är utbredd inom alla samhällsklasser men är särskilt vanlig inom socialt missgynnade grupper, där människor ofta har minst tillgång till säkra gator och parker och äter de billigaste livsmedlen, som ofta är de livsmedel som innehåller mest fett och socker.

6.2.3 I utvecklade samhällen är det ofta så att kvinnor som är överviktiga i tonåren och det tidiga vuxenlivet lever i hushåll med lägre inkomster och gifter sig mer sällan än andra kvinnor.

Feta personer kan dessutom uppleva socialt avståndstagande och diskriminering på arbetsplatsen.

6.2.4 Förebyggande insatser och utbildning garanterar att de ekonomiska kostnaderna minskar i framtiden och att dessa medel kan användas för den hållbara utvecklingen i Europa.

6.3 Att ta ett större socialt ansvar

Åtgärder mot fetma ingår i utvecklingen mot att acceptera att ansvar måste delas mellan olika nivåer i samhället, med tillräcklig respekt för den personliga friheten. Till exempel:

6.3.1 På politisk nivå

- En EU-kommission och medlemsstaters regeringar som har bilaterala informationsstrategier och gör ansvarsfulla investeringar eller tar åtgärdsinriktade initiativ för att motverka fetma.
- Utbildningssystem som främjar hälsosamma livsstilar.
- En hälso- och sjukvårdssektor som har resurser för hälsofrämjande.
- Planeringsmyndigheter som främjar cykelvägar, gröna parker och idrottsanläggningar.

6.3.2 Inom näringslivet

- En livsmedelsindustri som strävar efter att uppfylla konsumenternas behov av näringsriktiga livsmedel till överkomliga priser.
- Trender inom detaljhandeln som garanterar att bra livsmedel finns tillgängliga för alla, även svaga grupper.
- Ett jordbruk som erbjuder färska och hälsosamma produkter i tillräcklig mängd och till överkomliga priser.
- En transportsektor som inte uppmuntrar människor att köra bil i överdriven utsträckning utan i stället gå och cykla under säkra förhållanden.
- En mediekultur som inte uppmuntrar passiv konsumtion utan i stället främjar fysisk aktivitet.

6.3.3 I samhället

- En familjefokuserad kultur där måltider kan lagas och gemensamt ätas hemma, i kombination med hälsosamma måltider i skolor, på sjukhus och vårdinrättningar och i matsalar på arbetsplatser.
- Övergång till hållbara konsumtionsmönster som innebär att naturresurser bevaras och fysisk aktivitet uppmuntras.

- Säkrare stadsmiljö med mindre brottslighet och kontrollerad trafik.
- Större jämlikhet och social integration, så att varje hushåll får tillgång till hälsosamma livsmedel och fritidsverksamhet under säkra förhållanden.
- Stöd till föräldrar och andra vårdnadshavare, så att de kan göra hälsosamma val för sig själva och sina barn.

6.3.4 Offentliga myndigheter väljs av folket, och folket har ett stort inflytande i samhället. På individnivå, i grupper och organisationer kan det åstadkomma förändring. Kostnaderna behöver inte alltid vara av ekonomisk natur. Tillsammans kan olika aktörer förändra, om de slutar skylla på varandra och accepterar sitt ansvar.

7. Slutsats

Fetma är en gordisk knut med koppling till psykologiska, sociologiska, ekonomiska, kulturella och historiska aspekter samt individuellt beteende.

1997 slog WHO fast att höggradig fetma var en sjukdom, och 2005 klassificerades fetma som en sjukdom. Höggradig fetma och vanlig fetma hänger samman med ökad dödlighet på grund av att de förekommer i kombination med andra sjukliga tillstånd, t.ex. typ 2-diabetes, högt blodtryck och hjärtsjukdomar.

7.1 Nu erbjuds ett unikt tillfälle att utarbeta och genomföra en effektiv strategi för att minska antalet dödsfall och sjukdomsfall genom förbättrad kosthållning och främjande av fysisk aktivitet. Det finns starka belägg för att det finns ett samband mellan osunda vanor och sjukdom och ohälsa senare i livet. Effektiva åtgärder för att ge människor möjlighet att leva längre och sundare, minska ojämlikheten och främja utveckling kan utformas och genomföras genom en enkel och tydlig kampanj som omfattar alla och gör alla delaktiga, och som utvärderas i efterhand.

7.2 Att förändra matvanor och mönster när det gäller fysisk aktivitet och hälsosam livsstil kommer att kräva en gemensam satsning från många intressenter, offentliga och privata, under många årtionden. En ändrad inställning, ökad medvetenhet och utbildning i form av flera olika sunda och effektiva åtgärder behövs på alla nivåer, med psykologiskt stöd, noggrann övervakning och utvärdering av effekterna. Dessutom måste de enskilda ta ansvar för att genomföra förändringar.

7.3 Genom att det civila samhällets samlade resurser mobiliseras tillsammans med de viktigaste aktörerna kan denna vision bli verklighet. "Du måste vara den förändring du vill se" (Gandhi).

8. Frågeformulär – Underlag för EESK:s initiativyttrande

Fetma – Samhällets ansvar

För närvarande kommer detta frågeformulär endast att användas för **forskningsändamål**, men vi uppskattar om du fyller i och returnerar det.

2000-talets industrialiserade värld utgör en miljö som i hög grad befrämjar fetma. Vissa orsaker är tydliga, andra är mindre kända och de flesta betraktas inte av samhället som skadliga. Det är oroande att ingen tänker på kommande generationer och att ingen tar på sig ansvaret. I stället skyller alla på varandra.

- **Det finns 14 miljoner överviktiga barn varav 3 miljoner feta barn i EU med 25 medlemsstater.**
- **I många EU-länder är mer än hälften av den vuxna befolkningen överviktig, och 20–30 % av de vuxna klassas som feta.**
- **Antalet överviktiga barn i EU stiger med 400 000 per år. Nästan 1 barn av 4 drabbas i EU-25.**
- **10–20 % av barnen i norra Europa är överviktiga. I södra Europa och i Storbritannien ligger siffran på 20–35 %.**

På kort sikt: Ifyllda frågeformulär visar att det finns ett engagemang och en vilja hos såväl enskilda individer som organisationer att öka medvetenheten och att utbilda och informera andra beträffande behovet av en förändrad livsstil. Målsättningar kan bedömas med utgångspunkt i den tid och de resurser som avsätts för kampanjen. **Exempel på lyckade metoder kan delges föredraganden.**

Arbetsättet i detta yttrande innebär att **alla inkluderas** i en strategi för att tillsammans ta itu med problemet. Det krävs en politik som går uppifrån och ned tillsammans med strategier som går nedifrån och upp krävs för att skapa övergripande och sektorsinriktade åtgärder där **alla parter bidrar med pengar, tid eller på annat sätt.**

Jag skulle vilja få en uppfattning om din och din organisations åtaganden och ser gärna att detta frågeformulär sprids till andra som kan tänkas vilja kommentera det eller göra ett åtagande.

Var vänlig återsänd detta frågeformulär till madi.sharma@eesc.eu.int eller fax till 0044-115 9799333, eller per post till Madi Sharma, EESC, C/o 40 Ridge Hill, Lowdham, Notts. NG14 7EL, Storbritannien.

Följande frågeformulär har utarbetats för att privatpersoner och organisationer skall kunna uppmanas att avsätta ett valfritt mått av tid eller resurser inom sina organisationer eller andra organ, i syfte att stödja GD Hälsas kampanj för att öka medvetenheten om fördelarna med en hälsosam livsstil. Det är viktigt att detta kan mätas, så att man kan bedöma hur stora framsteg som görs.

Till exempel:

- Arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer skulle kunna verka för en hälsosammare livsstil på arbetsplatsen, bland annat genom att uppmuntra till en hälsosammare kost via urvalet i varu- och kalldrycksautomater och genom sportanläggningar eller gym. Mindre företag skulle kunna uppmuntra sina anställda att överväga en hälsosammare livsstil. Verksamhet utanför företagen skulle också vara värdefullt, framför allt inom utbildningsväsendet. Åtagandet skulle gälla x antal timmar per månad.
- Fackföreningarna och andra arbetstagarorganisationer skulle kunna sprida ett liknande budskap till sina medlemmar, exempelvis genom att skapa möjlighet för de anställda att inkludera fysisk aktivitet, promenader eller cykelturer i de dagliga rutinerna. De skulle också kunna uppmuntras att förmedla dessa råd till sina familjer och umgängeskretsar.

- Frivilligorganisationer och framför allt konsumentorganisationer skulle tillsammans med sina medlemmar kunna ägna tid åt att sprida budskapet till en mängd andra institutioner och samhällsgrupper.
- Enskilda personer kan åta sig att fungera som förebilder genom sin livsstil, genom mer fysisk aktivitet eller hälsosammare matvanor. Detta kan främjas genom att man pratar om det och uppmuntrar andra att också försöka förändra sitt liv. Särskilt bra är det om detta sker inom familjen. Avsätt 15 minuter i månaden för att prata med andra om förändring.

Jag avsätter 30 minuter i månaden till arbete i skolor med att öka medvetenheten om fördelarna med en hälsosam livsstil, och till att hjälpa kvinnoorganisationer sprida budskapet till föräldrar. Jag talar också om hur jag förändrat min livsstil genom att gå ner tio kilo i vikt med hjälp av promenader och noggrann kontroll av mitt näringsintag.

Vad kan du bidra med?

Observera att all denna information är konfidentiell och inte lämnas vidare till någon utan ditt tillstånd. I detta skede handlar det bara om ett informellt åtagande.

Namn:

Organisation:

Telefonnummer: **E-post:**

Åtagande:

Tid: Antal timmar: per vecka/månad:

avsätts till följande uppgifter:

Ekonomiska resurser:

som avsätts till följande:

Andra resurser

för att stödja

Ytterligare kommentarer/lyckade metoder:

Om det skapas en logotyp eller slogan för förändrad livsstil, skulle er organisation då använda den på t.ex. reklammaterial? Ja/Nej

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Socialpolitik inom ett alleuropeiskt lagstiftningsystem för den inre sjöfarten

(2006/C 24/15)

Den 1 juli 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Socialpolitik inom ett alleuropeiskt lagstiftningsystem för den inre sjöfarten".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för beredningen av ärendet, antog sitt yttrande den 15 juni 2005. Föredragande: **Thomas ETTY**. Medföredragande: **Jan SIMONS**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 29 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 92 röster för, 7 röster emot och 12 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Utgångspunkten i det initiativytrande som antogs 2004⁽¹⁾ var Europeiska kommissionens strävan att utveckla inlandssjöfartens stora potential. I yttrandet behandlades framför allt den uppsplittrade lagstiftningen på området. Enligt yttrandet måste lagstiftningen harmoniseras och göras enhetlig, framför allt nu när EU:s utvidgning bara leder till ännu fler komplikationer (Rhen- och Donausystemen måste bringas i överensstämmelse med och kopplas till varandra). Inom ramen för kommissionens nya politik eftersträvas en ny jämvikt mellan de olika transportsätten. I detta sammanhang nämns inlandssjöfarten som ett sätt att uppnå en mer balanserad transportmarknad. För att till fullo kunna utnyttja de möjligheter som detta transportsätt erbjuder måste man undanröja en rad hinder som för närvarande står i vägen för en fullödig utveckling av denna sektor.

1.2 När det gäller socialpolitiken och situationen på arbetsmarknaden innehöll yttrandet synpunkter angående bland annat

- principen om fri rörlighet för arbetstagare och den samordning av den sociala tryggheten som hänger samman med denna,
- bristen på kvalificerad personal inom inlandssjöfarten i de 15 "gamla" medlemsstaterna och det stora överskottet i de "nya" och framtida medlemsstaterna,
- skillnaderna i yrkeskvalifikationer och examinationskrav och de problem som detta leder till vid rekrytering av personal och för arbetstagarnas fria rörlighet inom inlandssjöfarten, och skillnaderna mellan Rhen- och Donausystemen när det gäller bestämmelserna om de villkor som skall gälla för besättningar på fartyg inom inlandssjöfarten (till att börja med skillnaderna mellan bindande lagstiftning och rekommendationer),
- kopplingen mellan lagstiftningen om fartygsbesättningar och de tekniska krav som fartygen inom inlandssjöfarten måste uppfylla,

⁽¹⁾ Detta initiativytrande är en fortsättning på initiativytrandet "Ett alleuropeiskt system för den inre sjöfarten" – EUT C 10, 14.1.2004, s. 49.

- behovet av harmoniserade utbildningsprojekt som ett viktigt bidrag till harmoniseringen av lagstiftningen om fartygsbesättningar på EU-nivå,
- möjliga kommunikationsproblem mellan besättningsmedlemmarna och mellan de olika aktörerna inom sjötransporten på EU:s inre vattenvägar, och det önskvärda i att ta itu med dessa problem för att göra transporterna säkrare,
- det faktum att Rhensystemet omfattar alla besättningsmedlemmar (både arbetstagare och egenföretagare) och inte innefattar några specifika bestämmelser för arbetstagare, medan EU:s lagstiftning är mer inriktad på skyddet av arbetstagarna och inte tar hänsyn till de särskilda omständigheter och den lagstiftning om fartygsbesättningar som gäller inom inlandssjöfarten; det krävs en social dialog på gemenskapsnivå, så att dessa två regelverk kan stämmas av mot varandra.

2. Allmänna kommentarer

2.1 De tekniska och sociala bestämmelserna för inlandssjöfarten har länge varit nära förknippade med varandra. Detta gäller framför allt bestämmelserna om fartygsbesättningar som, i nära anslutning till de tekniska kraven på fartyget, avser både den allmänna säkerheten och skyddet av besättningsmedlemmarna.

2.2 De tekniska bestämmelserna för Rhensjöfarten har fastställts i Mannheimkonventionen, som också ger Centralkommissionen för Rhensjöfarten i Strasbourg dess befogenheter. I vissa medlemsstater omfattar Rhensystemet alla vattenvägar.

Dessutom finns det en annan konvention, Belgradkonventionen, som gäller för Donausjöfarten och har en annan utformning (Donaukommissionen utfärdar rekommendationer och inte bestämmelser), och viss begränsad EU-lagstiftning. Detta innebär att det i Europa finns ett komplicerat lapptäcke av bestämmelser.

Mannheimkonventionen kan bli en av hörnstenarna för en fulländad EU-lagstiftning för inlandssjöfarten på det tekniska området.

2.3 Utöver bestämmelserna om fartygsbesättningar är fartygens restider och besättningarnas vilotider de viktigaste av inlandssjöfartens sociala aspekter som regleras av Centralkommissionen för Rhensjöfarten.

2.4 Länderna vid Donau håller för närvarande på att se över Belgradkonventionen för att Donaukommissionen skall få befogenheter liknande dem som Centralkommissionen för Rhensjöfarten har. Den reviderade konventionen bör godkännas inom en mycket överskådlig framtid. Alla berörda länder skulle då kunna bli parter i konventionen.

2.4.1 Med tanke på de allt större ekonomiska intressen som det handlar om (trafiken på Donau ökar snabbt) är detta en fråga av överordnat intresse för länderna vid Donau. Donaukommissionen har följande fyra centrala målsättningar:

- a. Ömsesidigt erkännande av patent, yrkeskvalifikationer och tekniska certifikat.
- b. Ekvivalering av parametrarna för inlandssjöfarten.
- c. Öppnande av den europeiska marknaden för inlandssjöfart.
- d. Integrering av socialpolitiken.

2.4.2 Ett viktigt problem för Donausjöfarten är att Donauflottan är förhållandevis dåligt underhållen. Detta beror bland annat på föråldrad konstruktion och utrustning och på att blockaden vid Novi Sad lett till en långvarig underanvändning.

Inlandssjöfarten i länderna vid Rhen står inför en stor brist på personal från dessa stater.

2.4.3 Enligt Donaukommissionen råder det, om man bortser från Belgradkonventionens rådgivande karaktär, inga större skillnader mellan Rhensystemet och Donausystemet när det gäller tekniska krav och sociala bestämmelser. Socialpolitiska åtgärder för Donausjöfarten överläts till stor del åt den nationella lagstiftningen och åt kollektivförhandlingar.

Kaptener från länderna vid Donau har mycket begränsade möjligheter att börja arbeta inom Rhensjöfarten, och detta är enligt Donaukommissionen det största problemet på det sociala området.

2.4.4 Donaukommissionen har aldrig gjort någon jämförande studie av medlemsstaternas socialrättsliga lagar och bestämmelser på inlandssjöfartens område. Hittills har det tydligen inte funnits något intresse för denna aspekt av inlandssjöfarten, även om det är en faktor som inte saknar betydelse för konkurrensförhållandena.

2.5 De största sociala problemen för fartygsbesättningarna inom inlandssjöfarten i länderna vid både Rhen och Donau har enligt fackföreningarna att göra med bestämmelserna om fartygsbesättningar och arbets- och vilotiderna samt med skill-

naderna mellan de nationella bestämmelserna om social trygghet och de bristande kunskaperna om lagar, bestämmelser och kollektivavtal i de olika länderna.

De främsta sociala problemen för arbetsgivarna i staterna vid Rhen har enligt dessa att göra med att bestämmelserna är rigida och invecklade och att lagstiftningen i de olika länderna skiljer sig åt. Eftersom detta kraftigt påverkar deras konkurrensposition finns det företag som alltid letar efter den mest fördelaktiga lagen och/eller sätter in sina besättningar på annat håll för att undkomma vissa social- eller arbetsrättsliga skyldigheter. De försöker alltså att dra fördel av skillnaderna i arbetskostnader och sociala avgifter.

2.6 Det finns ungefär 40 000 personer som är verksamma inom inlandssjöfarten, 30 000 i de "gamla" medlemsstaterna och 10 000 i de "nya". Av de sistnämnda arbetar för närvarande 3 000 inom Rhensjöfarten. Uppskattningsvis hälften av dem som är verksamma inom inlandssjöfarten i de "gamla" medlemsstaterna är anställda, resten är egenföretagare.

2.7 Inom Centralkommissionen för Rhensjöfarten rådfrågas arbetsmarknadens parter i frågor som berör socialpolitiken. Fackföreningsrörelsen anser dock att dessa samråd är otillräckliga.

I länderna vid Donau förs inget sådant samråd. De flesta arbetstagarna är fackföreningsanslutna. På arbetsgivarsidan talar man för närvarande om en övergångssituation till följd av privatiseringsprocessen.

2.7.1 En social dialog mellan arbetstagar- och arbetsgivare inom inlandssjöfarten är det knappast tal om i de "gamla" medlemsstaterna, och i de "nya" medlemsstaterna och kandidatländerna är det inte alls tal om något sådant. För en sann social dialog är det mycket viktigt att det finns oberoende, representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Detta är en fråga som måste uppmärksammas i länderna vid Donau.

2.7.2 Detta och den dominerande ställning som de tekniska lagarna och bestämmelserna haft sedan länge förklarar varför den mänskliga faktorn inom inlandssjöfarten under lång tid fått så lite uppmärksamhet. Ägarna till fartygen har följande syn på saken. Eftersom de flesta fartyg inom inlandssjöfarten befinner sig i privata händer har det alltid legat i ägarens intresse att hålla alla operativa risker, däribland den mänskliga faktorn, under kontroll. Därför har behovet av lagstiftning om krav på yrkeskvalifikationer alltid varit ganska litet i jämförelse med andra transportsektorer.

2.8 Det finns ett ökat intresse för att låta inlandssjöfarten spela en större roll i EU:s framtida transportpolitik och för att föra de olika systemen för inlandssjöfart närmare varandra. Finns det med tanke på detta en möjlighet att denna situation utvecklas positivt? Tre rapporter som publicerades nyligen och en viktig europeisk konferens, som alla behandlade sektorns framtid, verkar peka på att så inte är fallet.

2.8.1 I rapporten från Centralkommissionen för Rhensjöfarten "Ships of the Future" ⁽²⁾ betraktas inlandssjöfartens framtid framför allt ur ett tekniskt perspektiv.

2.8.1.1 Vad gäller de sociala frågorna ägnas nästan all uppmärksamhet åt framtidens kapten, som beskrivs som en "manager" som knappast har några fysiska uppgifter men som i nödfall måste agera rätt. Detta är än så länge inte någon realistisk bild, men den gör oss ändå uppmärksamma på vilket starkt inflytande den tekniska utvecklingen har på de sociala villkoren inom inlandssjöfarten. Med detta antagande som grund förespråkas i rapporten en aktiv socialpolitik för sektorn.

2.8.1.2 I det scenario som målas upp i rapporten verkar inlandssjöfarten inte längre behöva något annat än högutbildad personal. Detta är inte heller realistiskt. Visst kommer det kanske att finnas allt mindre arbete för lågutbildade, men inlandssjöfarten kommer inte att klara sig helt utan denna kategori av arbetstagare.

2.8.1.3 Vad gäller arbetsmarknaden tar rapporten upp vikten av regelbunden fritid, en breddning av arbetsuppgifterna och möjligheter till förflyttning.

2.8.2 I PINE-rapporten ⁽³⁾ betraktas framtiden för inlandssjöfarten framför allt ur ett ekonomiskt perspektiv. Den viktigaste sociala frågan som tas upp är konsekvenserna av den fria rörligheten för arbetstagare inom EU för inlandssjöfartens finansiella och ekonomiska parametrar.

Därutöver ägnas problemet med dagens och framtidens personalbrist inom inlandssjöfarten viss uppmärksamhet.

2.8.3 I EFIN-rapporten ⁽⁴⁾ undersöks frågan om det är möjligt att skapa en överordnad samarbetsram som omfattar berörda stater och instanser. EESK kommer snart att ta upp de förslag som framförs i denna rapport i ett separat yttrande. Arbetsmarknadsparternas roll tas inte alls upp i rapporten. Det verkar som om denna fråga betraktas som irrelevant för de frågor som behandlas i rapporten.

2.8.4 Inte heller på kongressen "The Power of Inland Navigation" (10–12 november 2004, Haag), som anordnades av det nederländska ordförandeskapet för EU för att belysa inlandssjöfartens bidrag till den ekonomiska tillväxten och till hela samhällets utveckling, ägnades de sociala aspekterna någon större uppmärksamhet.

⁽²⁾ Centralkommissionen för Rhensjöfarten – slutrapport till centralkommissionen, "Ships of the Future", 2002.

⁽³⁾ "Prospects of Inland Navigation within the enlarged Europe" (mars 2004), en studie på uppdrag av Europeiska kommissionen.

⁽⁴⁾ European Framework for Inland Navigation - A new institutional framework for the European inland navigation (2004). Denna rapport har utarbetats på uppdrag av Nederländernas regering och med stöd från Belgien, Tyskland, Frankrike och Schweiz.

2.9 Av innehållet i de tre studierna och av diskussionerna på kongressen framgår att det finns regeringar och många berörda inom sektorn som fortfarande anser att sociala frågor endast har en marginell betydelse inom inlandssjöfarten.

Det faktum att författarna och organisationerna inte bitt arbetsmarknadsparterna inom inlandssjöfarten om minsta lilla bidrag verkar bekräfta denna bild. PINE-rapporten var ett undantag. Europeiska kommissionen involverade arbetsmarknadsparterna i samband med utarbetandet av denna, även om de sociala frågorna, som av arbetsmarknadsparterna (och framför allt av fackföreningsrörelsen) anses vara mycket viktiga, som tidigare påpekats ägnades förhållandevis lite uppmärksamhet.

2.10 Eftersom socialpolitiken inom inlandssjöfarten är så invecklad behandlades den inte i detalj i EESK:s förra yttrande, "Ett alleuropeiskt system för inlandssjöfarten", utan man hänvisade till detta yttrande. Ovanstående synpunkter är ytterligare argument för att titta lite närmare på socialpolitiken. Det börjar bli dags att undsätta socialpolitiken från den dominerande ställning som de tekniska frågorna haft under så lång tid och att behandla den på ett mer balanserat sätt, där alla berörda parter involveras fullt ut i länderna vid både Rhen och Donau och i både de "gamla" och de "nya" medlemsstaterna, kandidatländerna och – i tillämpliga fall – också i andra länder som har ett intresse i frågan.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Det som kommittén har för ögonen är en bred och enhetlig social politik med plats för regionala och lokala särdrag. I denna politik måste arbetsmarknadens parter involveras i så hög grad som möjligt.

3.2 Bestämmelser rörande fartygsbesättningar

3.2.1 De viktigaste bestämmelserna rörande fartygsbesättningar i de länder som är medlemmar av Centralkommissionen för Rhensjöfarten finns i kapitel 23 i reglementet för undersökning av fartyg på Rhen (*Rheinschiffsuntersuchungsordnung*). Detta innebär att det är klassificeringen av fartyget och de dagliga restiderna som avgör hur stor besättningen skall vara och hur den skall vara sammansatt. Det är mycket viktigt att man noggrant kontrollerar att dessa bestämmelser efterlevs, eftersom praxis visat att de ganska ofta överträds.

3.2.2 Europeiska kommissionen började redan för 20 år sedan arbeta på ett europeiskt instrument. Hittills har det dock inte gjorts några större framsteg. Detta kan dels förklaras med de berörda medlemsstaternas önskan, för flera år sedan, att först invänta att kapitel 23 ses över. Det europeiska instrument som åsyftas bör omfatta bestämmelser om fartygsbesättningsans sammansättning, fartygs driftstimmor och obligatoriska vilotider för medlemmar av besättningen.

3.2.3 I länderna vid Rhen är bestämmelserna om fartygsbesättningar en tvistefråga mellan regeringar och arbetsgivare/egenföretagare å ena sidan och fackföreningarna å andra sidan. De reviderade bestämmelserna om fartygsbesättningar från juli 2002, utfärdade av Centralkommissionen för Rhensjöfarten, är enligt fackföreningarna bristfälliga. De anser att minimikraven för besättningarna är för låga och att kraven på yrkesutbildning och yrkeskvalifikationer är otillräckliga. Dessa bestämmelser och de arbets- och vilotider som gäller bringar enligt dem säkerheten inom inlandssjöfarten i fara.

Arbetsgivarorganisationerna hävdar att de nuvarande bestämmelserna om fartygsbesättningar visst bidrar till säkerheten inom sektorn. De önskar ännu större flexibilitet, framför allt vid rekrytering av arbetstagare från andra sjöfartssektorer. Bestämmelserna om besättningarna på fartyg utrustade med den modernaste av apparatur skulle kunna mildras.

3.2.4 I Donausystemet verkar minimibestämmelserna rörande fartygsbesättningarna inte välla några problem. De aktuella delarna av Belgradkonventionen som det handlar om handlar framför allt om kaptener och maskinister. Det står knappast någonting i Belgradkonventionen om besättningsmedlemmar av lägre rang. Jämfört med motsvarande kategorier av besättningsmedlemmar i länderna vid Rhen är utbildningsnivån hos kaptenerna och maskinisterna i länderna vid Donau hög.

Länderna vid Donau vill från år 2005 börja arbeta med att harmonisera sina nationella bestämmelser om fartygsbesättningar. De vill i samband med detta involvera arbetsgivarorganisationerna som observatörer. "Arbetsgivarna kommer att representera sina arbetstagare", enligt Donaukommissionen. Detta är inte något som fackföreningsrörelsen i de berörda länderna håller med om.

3.2.5 Det händer inte sällan att bestämmelserna om fartygsbesättningar åsidosätts, och enligt fackföreningarna är detta ytterligare en anledning till att vara orolig för säkerheten. Kontrollen av att dessa bestämmelser efterlevs inom inlandssjöfarten är i praktiken svag.

Arbetsgivarernas och egenföretagarnas organisationer hävdar att det är viktigt att värna om bestämmelserna om fartygsbesättningar, inte bara för säkerhetens utan också för den rättvisa konkurrensens skull. De betonar också att dessa bestämmelser måste vara formulerade på ett sådant sätt att innovation inom inlandssjöfarten inte hämmas utan just stimuleras.

3.3 Arbets- och vilotider

3.3.1 Som sagt är fartygens restider och besättningsmedlemmarnas vilotider den viktigaste sociala aspekten av Rhensystemet. Med de nuvarande bestämmelserna ser man endast till antalet arbetade timmar när fartyget är i drift och inte till antalet faktiska arbetstimmar. Det sistnämnda kontrolleras därför inte heller.

3.3.2 Arbetsscheman med mycket långa dagliga arbetstider är inom inlandssjöfarten snarare regel än undantag. Besätt-

ningen vistas för det mesta på fartyget under fasta perioder – till exempel 14 dagar – men vissa bor permanent ombord. I bestämmelserna om detta står det hur många timmar vila man måste ta, men besättningen måste (ibland) stå till förfogande även under viloperioderna.

3.3.3 Under överläggningar med Centralkommissionen för Rhensjöfarten har fackföreningarna framfört invändningar mot att endast fartygens restider och inte antalet faktiska arbetstimmar kontrolleras. De stater som är parter i konventionen har hittills dock skjutit dessa invändningar åt sidan.

3.3.4 Arbetstiderna är inte fastställda i de lagar och bestämmelser som gäller för inlandssjöfarten (och som avser både egenföretagare och arbetstagare). I lagstiftningen i länderna vid Rhen är bestämmelserna om fartygens driftstider, besättningsarnas sammansättning och obligatoriska vilotider för besättningen kopplade till varandra.

3.3.4.1 De berörda parterna anser att EU:s direktiv om arbetstidens förläggning (som för närvarande håller på att ses över) inte tar tillräcklig hänsyn till de särskilda omständigheterna inom inlandssjöfarten. Därför har de framfört invändningar. Inom ramen för den sociala dialogen, som för en kort tid sedan kom i gång igen efter en slumrande tillvaro, anses ingåendet av ett avtal i frågan vara en prioritering. De berörda arbetsmarknadsparterna på EU-nivå har förbundit sig till detta.

3.3.5 På Rhen måste man, precis som på vissa andra vattenvägar i länderna vid Rhen, ta ut åtminstone åtta timmar vila, varav 6 sammanhängande, per dygn.

3.3.6 På Donau finns det inga bestämmelser om fartygens driftstider eller arbetstider. I praktiken består besättningen av minst fyra personer. Fartyget kan då vara i drift 24 timmar per dygn. Det finns inga tvingande bestämmelser om vilotider.

3.3.7 Med tanke på skillnaderna mellan de olika bestämmelserna på de europeiska vattenvägarna krävs det gemensamma miniminormer. I samband med detta kan också den överenskommelse som arbetsmarknadens parter eftersträvar (se punkt 3.2.4.1) vara av stor betydelse.

För att skapa rättvisa spelregler är det angeläget att liknande bestämmelser börjar gälla på Rhen, Donau och i andra farvatten. Dessa bestämmelser måste dessutom vara överskådliga och bringas i överensstämmelse med varandra.

3.4 Hälsa och säkerhet på arbetet

3.4.1 Precis som inom andra delar av den nuvarande socialpolitiken inom inlandssjöfarten hänger bestämmelserna om hälsa och säkerhet på arbetet nära samman med de tekniska krav som gäller för fartyg. Dessa bestämmelser finner man huvudsakligen i reglementet för inspektion av fartyg på Rhen (Rheinschiffsuntersuchungsordnung) och i den nationella lagstiftningen i form av bestämmelser angående fartygsbyggnad och fartygsutrustning.

3.4.2 För att skydda arbetstagarna i EU finns det direktiv på området hälsa och säkerhet på arbetet. Enligt dessa är arbetsgivarna skyldiga att utföra en analys och utvärdering av riskerna. Detta sker inte alltid inom inlandssjöfarten.

3.4.3 Den europeiska lagstiftningen på området hälsa och säkerhet kritiserar av vissa parter inom inlandssjöfarten. De beklagar sig över att det inte tas någon hänsyn till faktiska situationer och särskilda omständigheter av vikt för inlandssjöfarten och att bestämmelserna inte ansluter till den lagstiftning om inlandssjöfarten som finns och som gäller för alla besättningsmedlemmar. Direktivens tillämpningsområde är nämligen begränsat till skydd av anställda arbetstagare. Egenföretagare omfattas inte. Här måste man naturligtvis påpeka att denna situation också förekommer inom annan ekonomisk verksamhet. När det gäller t.ex. vägtransporter har därför ett särskilt direktiv antagits om arbetstidens förläggning på grundval av artiklarna 71 och 137.2 i fördraget. ⁽⁵⁾

3.5 Yrkesinspektion

3.5.1 I en sektor där många egenföretagare (eller formellt sett "egna företagare") arbetar sida vid sida med arbetsgivare som har anställda finns det risk för att skyddet för denna sista grupp är sämre eller att konkurrensen snedvrids. Utöver ett enhetligt regelverk vars efterlevnad kan kontrolleras är det därför mycket viktigt med en seriös, regelbunden och sakkunnig övervakning.

3.5.2 Yrkesinspektionen inom inlandssjöfarten är dock svag och står inför vissa sektorsspecifika problem. Ett särskilt problem är den ganska unika situationen ombord på fartygen, där det till skillnad från mängden annan ekonomisk verksamhet är svårt att skilja på arbetsliv och privatliv. I denna situation är det inte ovanligt att inspektörerna får ett otrevligt bemötande.

3.5.3 I många länder uppvisar inspektionerna allvarliga brister (Tyskland och Schweiz är förhållandevis positiva undantag bland länderna vid Rhen). Inspektionsmyndigheterna kämpar med brist på personal. Framför allt i Nederländerna och Belgien utför yrkesinspektionen därför sällan kontroller (i praktiken en gång vart annat eller vart tredje år per fartyg). Det bör dessutom påpekas att den nationella fartygsinspektionen övervakar fartygsbyggnad och fartygsutrustning, medan sjöpolisen är ansvarig för upprätthållandet av lagen.

På Donau förekommer det nästan inga inspektioner.

3.5.4 Det är inte bara lagens krav som ofta ignoreras inom inlandssjöfarten. Det förekommer också problem med efterlevnaden av kollektivavtalen.

3.5.5 Vid storskaliga inspektioner konstateras det alltid att man på många fartyg bryter mot bestämmelserna.

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG av den 11 mars 2002 om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter (EGT L 80, 23.3.2002, s. 35–39).

3.5.6 Inlandssjöfarten har rykte om sig att vara ett förhållandevis säkert transportsätt, men ändå förekommer det naturligtvis olyckor. Dessa registreras dock endast vid dödsfall och andra katastrofer. Det finns ingen entydig definition på vad en olycka inom inlandssjöfarten är. Med tanke på att trafiken på de inre vattenvägarna blir alltmer intensiv och mot bakgrund av de påpekanden som gjorts ovan om hur bestämmelserna om fartygsbesättningar efterlevs i praktiken är dessa frågor värda seriös uppmärksamhet bland alla dem som har ett intresse av att detta transportsätt skall spela en större roll i framtiden.

3.6 Utbildning och examina

3.6.1 Det är viktigt med en god utbildningsnivå för den framtida sysselsättningen inom inlandssjöfarten och för att transportsättet skall kunna bibehålla sitt rykte som ett förhållandevis säkert transportsätt. Därför måste man fastställa och strikt vidmakthålla tydliga gemensamma utbildningsnormer.

I länderna vid Donau är utbildningsnivån (framför allt hos kaptenerna) förhållandevis hög. I länderna vid Rhen kan skillnaderna i kvalitet vara avsevärda.

Införande av gemensamma miniminormer, helst på alleuropeisk nivå, rekommenderas därför.

3.6.2 Centralkommissionen för Rhensjöfarten har tagit på sig uppgiften att förbereda utarbetandet av harmoniserade yrkesprofiler för matroser och skeppare. Arbetsmarknadens parter involveras i detta arbete. Dessa profiler, som förväntas läggas fram 2005, kan ligga till grund för harmoniseringen av yrkesutbildningen i de länder i Europa där inlandssjöfart bedrivs. Detta kan också leda till ett ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer.

3.6.3 Inom ramen för den sociala dialogen inom inlandssjöfarten har man nyligen inhämtat information från de nya EU-medlemsstaterna om deras utbildningar inom inlandssjöfarten.

3.6.4 Harmoniseringen av utbildningen måste gå hand i hand med åtgärder för att göra arbete inom inlandssjöfarten mer attraktivt för ungdomar.

3.7 Kommunikation

3.7.1 I PINE-rapporten påpekas med rätta att språkfärdigheterna och kunskaperna om de utländska vattenvägarna till följd av arbetskraftens migration och öst-västtrafikens allt större andel är undermåliga. Detta kan leda till större säkerhetsrisker inom inlandssjöfarten.

3.7.2 Kanske är tiden mogen för att införa ett gemensamt språk inom den internationella inlandssjöfarten på Rhen och Donau, både för kommunikationen mellan fartygen sinsemellan och mellan fartygen och land.

3.8 Social dialog

3.8.1 Arbetsmarknadsparternas bidrag i samband med att Centralkommissionen för Rhensjöfarten och Donaukommissionen utarbetat socialpolitiken inom inlandssjöfarten har hittills varit mycket begränsat. Detta är en onöjaktig situation, som arbetsmarknadsparterna i första hand själva måste försöka förändra. Regeringarna i medlemsstaterna, som hittills inte varit särskilt beredda att lyssna till vad arbetsmarknadsparterna har att säga, måste tänka om i denna fråga.

3.8.2 Med utvecklingen av den sociala dimensionen av en politik för inlandssjöfarten i EU-25 i syfte att skapa en ny jämvikt inom transportsektorn genom att öka inlandssjöfartens roll, kan Europeiska kommissionen med sin beprövade tradition av samråd med arbetsmarknadsparterna och social dialog göra bättre ifrån sig än Centralkommissionen för Rhensjöfarten och Donaukommissionen.

3.8.3 I detta sammanhang kan man glädja sig åt att arbetsmarknadens parter återupptagit sin sociala dialog, som under ett antal år fört en slumrande tillvaro inom sektorn. Detta sker inom kommittén för den sociala dialogen inom inlandssjöfarten i enlighet med ett beslut som kommissionen fattat på begäran av arbetsmarknadens parter.

Tyvärr har denna kommitté inte gjort några snabba framsteg. Under våren 2004 började man att behandla förslagen av arbetstiden inom inlandssjöfarten och i juni 2005 kommer det första plenarsammanträdet att äga rum.

3.8.4 En annan fråga som anses vara prioriterad inom ramen för den sociala dialogen är att EU:s arbetsmarknad, bland annat den fria rörligheten för arbetstagare, fungerar inom inlandssjöfarten.

3.8.5 Den sociala dialogen är en fråga för arbetsmarknadsparterna själva. Med respekt för detta är det dock önskvärt med viss stimulans från Europeiska kommissionens sida. Man kan till exempel med väldefinierade frågor be arbetsmarknadens parter om yttranden och främja att yttranden läggs fram inom en rimlig tid, bland annat genom att en tydlig tidsfrist fastställs.

3.8.6 Överenskommelser mellan arbetsmarknadsparterna på gemenskapsnivå på grundval av artikel 139 i EG-fördraget kan leda till särskilda bestämmelser för inlandssjöfarten för att tillmötesgå inlandssjöfartens särskilda behov. Sådana överenskommelser, som skall grunda sig på de minimibestämmelser som rådet fastställt på grundval av artikel 137, kommer dock endast i fråga om arbetsmarknadsparterna är överens om att ytterligare specifika bestämmelser är önskvärda.

4. Slutsatser och rekommendationer

4.1 EESK anser att tiden nu är mogen för att bygga upp en gemensam socialpolitik för inlandssjöfarten, helst inom en alleuropeisk ram. En sådan politik bör gälla på samtliga europeiska vattenvägar. Den måste ha en bred, enhetlig bas och ha plats för regionala och lokala särdrag. Arbetsmarknadens parter måste i högsta utsträckning involveras i denna politik.

4.2 Det som EESK redan tidigare i allmänna ordalag sagt om EU:s regelverk för inlandssjöfarten gäller desto mer de sociala

lagarna och bestämmelserna för sektorn: Denna är kraftigt splittrad och bör på det sätt som nämns harmoniseras och göras mer enhetlig, framför allt nu när EU:s utvidgning bara gör situationen ännu mer invecklad.

4.3 Socialpolitiken har hittills alltid haft en underordnad roll inom inlandssjöfarten. Den är i allt väsentligt en del av de tekniska lagar och bestämmelser som gäller för fartyg. Det är på tiden att den mänskliga faktorn inom inlandssjöfarten tar sig upp ur denna andrahandsposition.

4.4 Detta förutsätter att alla berörda parter ändrar inställning, framför allt när det gäller arbetsmarknadsparternas roll vid utvecklingen av en modern socialpolitik, och att man samtidigt gör det som krävs för att modernisera andra aspekter av inlandssjöfarten i Europa.

4.5 Det krävs en noggrann analys av många aspekter liksom väl förberedda och balanserade beslut. För närvarande verkar bestämmelserna för fartygsbesättningar och arbets- och vilotiderna vara prioriterade liksom genomförandet av en sann och aktiv social dialog.

4.6 Europeiska kommissionen är särdeles lämpad för att driva på denna process och bygga vidare på den långa tradition, de erfarenheter och sakkunskaper som finns inom Centralkommissionen för Rhensjöfarten och Donaukommissionen. Med tanke på hur dessa två kommissioner fungerat under de gångna årtiondena, vilken roll socialpolitiken spelat i deras verksamhet och hur de hittills involverat arbetsmarknadens parter står det dock klart att man inte kan skapa de optimala förutsättningarna för att utveckla en modern socialpolitik inom inlandssjöfarten om man inte bringar Rhen- och Donausystemen i överensstämmelse med och kopplar dem till varandra.

4.7 Europeiska kommissionen bör utarbeta ett nytt utkast för socialpolitiken inom inlandssjöfarten inom EU i nära samarbete med arbetsmarknadens parter, Centralkommissionen för Rhensjöfarten och Donaukommissionen. Detta tillvägagångssätt förutsätter att medlemmarna av Centralkommissionen för Rhensjöfarten och Donaukommissionen ger sina instanser de befogenheter som krävs på socialpolitikens område och i motsvarande grad utökar sin kapacitet så att samarbetet med Europeiska kommissionen kan bli så fruktbart som möjligt. Å andra sidan måste Europeiska kommissionen också anstränga sig mer för att bygga upp sin kompetens i fråga om inlandssjöfarten.

4.8 Om man på detta sätt angriper de socialpolitiska problem som finns inom inlandssjöfarten inom EU, kan man införa ett socialt system som skapar balans mellan sektorns särdrag och problem och intressena hos dem som arbetar inom den.

4.9 Det är av största vikt att man under denna översyns- och anpassningsprocess ser till att spelreglerna är rättvisa och att sektorn görs mer attraktiv för dem som redan arbetar och för dem som eventuellt vill börja arbeta inom den, framför allt med tanke på den ökade konkurrens som förväntas – både inom inlandssjöfarten i sig och mellan inlandssjöfarten och andra transportsätt.

4.10 Denna förändringsprocess kommer att ta lång tid och kräva arbetsmarknadsparternas fulla medverkan och engagemang. Den sociala dialogen på sektorsnivå (nationellt och på EU-nivå) är det viktigaste instrumentet för att slå en bro mellan arbetsgivarnas, egenföretagarnas och arbetstagnas ståndpunkter och EU-politikens målsättningar. Detta är framför allt fallet när det gäller lagarna och bestämmelserna om besättningar på fartyg och arbets- och vilotiderna för besättningsmedlemmar.

4.11 För den europeiska inlandssjöfartens framtid är det viktigt att man ägnar utbildningen större uppmärksamhet. Arbetsmarknadens parter måste här dra sitt strå till stacken.

4.12 Överenskommelser mellan arbetsmarknadsparterna på gemenskapsnivå på grundval av artikel 139 i EG-fördraget kan leda till särskilda bestämmelser för inlandssjöfarten. Detta kan enligt EESK komma i fråga om arbetsmarknadsparterna är överens om att särskilda behov inom sektorn nödvändiggör bestämmelser som kompletterar de minimibestämmelser som rådet antagit på grundval av artikel 137 i fördraget.

Bryssel den 29 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till gemensam förklaring av rådet, Europaparlamentet och kommissionen – Europeiska unionens utvecklingspolitik – ”Dokument om europeiskt samförstånd”

KOM(2005) 311 slutlig

(2006/C 24/16)

Den 29 juli 2005 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 september 2005. Föredragande var **José María Zufiaur Narvaiza**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 29 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 84 röster för, 5 röster emot och 6 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Kommissionens och rådets initiativ till en **översyn av den förklaring om utvecklingspolitiken som antogs 2000** och en generell omprövning av denna politiks framtid är ur alla synpunkter ytterst viktigt. Utvecklingen på den internationella arenan, nya typer av ställningstaganden och den samsyn om utvecklingspolitiken som finns i det internationella samfundet samt förändringarna inom EU självt talar för en sådan översyn. De förvärrade problemen med underutveckling, särskilt i Afrika, och de ökade skillnader mellan länderna som uppstår till följd av globaliseringen skapar också ett behov av översyn av gemenskapens utvecklingspolitik.

1.2 Bland de förändringar som har inträffat på **internationell nivå** och som på ett eller annat sätt har påverkat utvecklingspolitiken kan följande nämnas: ökade säkerhetsrelaterade problem efter den 11 september; resultaten från WTO-mötet i Doha 2001 och den efterföljande processen inom ramen för utvecklingsagendan från Doha; den nya internationella samsyn på utvecklingsfrågor som nåddes vid millennietoppmötet och

som även präglade konferenserna i Monterrey, Johannesburg, Kairo med flera, och som bland annat rör finansiering, miljö, integrering av jämställdhetsfrågor och HIV/aids; den harmonisering av olika givarländers utvecklingspolitik som har inletts av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) och konsolideringen av ett antal nya styrmedel för planering och genomförande av stödåtgärder, t.ex. strategidokument för fattigdomsminskning (PRSP), samordnat stöd till en sektor (Sector-wide Approaches, SWAP) och budgetstöd. Ytterligare framsteg har gjorts på detta område, senast vid högnivåforumet om biståndets effektivitet i Paris i mars 2005. Givarländerna gjorde ett antal åtaganden om ägande, harmonisering, resultatbaserad förvaltning och delat ansvar.

1.3 En annan bidragande orsak till dessa förändringar är de magra resultat som för de flesta indikatorer har uppnåtts när det gäller de mål som sattes upp för fem år sedan i de s.k. millennieutvecklingsmålen. Om dessa mål skall kunna uppnås inom den angivna tidsfristen, dvs. senast 2015, krävs att en

översyn görs av politiken och att det internationella samfundet drar igång en verklig räddningsplan. En sådan plan bör generera ytterligare resurser till det offentliga utvecklingsbiståndet och omfatta såväl ekonomiskt stöd som handelspolitik, skuldsituation, immaterialrätt, beakta migrationens effekter och stärka organisationerna i de civila samhället.

1.4 På **gemenskapsnivå** har under samma period viktiga förändringar ägt rum som också påverkar utvecklingssamarbetet: den reform av det externa stödet som inleddes 2000 med konsolideringen av EuropeAid och decentraliseringen i kommissionens delegationer; Cotonou-avtalets ikraftträdande 2003 (den reviderade versionen av detta avtal har just under-tecknats, och enligt den kommer AVS-länderna att erhålla ett garanterat minimibelopp, oavsett hur förhandlingarna om budgetplanen 2007–2013 utfaller) och den pågående processen att inkludera Europeiska utvecklingsfonden (EUF) i budgeten. EU:s utvidgning till 25 medlemsstater, genomförandet av den europeiska säkerhetsstrategin och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) samt diskussionerna i anslutning till konstitutionsfördraget om utvecklingspolitikens inarbetande i EU:s "policymix" för yttre relationer ger i ett mer generellt perspektiv en ny dimension till utvecklingsstödet, vilket medför att detta måste omprövas. Slutligen skulle diskussionerna om budgetplanen för 2007–2013 kunna vara en möjlighet för EU att göra konkreta åtaganden för att bemöta konsekvenserna av ovanstående problemställningar.

1.5 Det **samrådsförfarande** som inleddes i samband med denna översyn av utvecklingspolitiken är också mycket positivt, eftersom alla berörda parter därigenom bättre kan delta i den demokratiska processen.

1.6 Då **diskussionsprocessen** inleddes i början av 2005 sades att ett kommissionsmeddelande skulle offentliggöras under årets första kvartal. Meddelandet offentliggjordes slutligen i juli i år och kommissionen bad kommittén yttra sig om dokumentet. Föreliggande yttrande är svaret på denna begäran. Mot bakgrund av att FN-konferensen om framstegen vad gäller millenniemålen äger rum i september skulle det, när slutsatserna från denna konferens offentliggörs, vara lämpligt om kommissionen sätter igång samrådsprocessen på nytt, innan man lägger fast den slutliga versionen av förklaringen, som skall presenteras vid Europeiska rådets möte i november. Det faktum att EU-institutionerna samtidigt har utarbetat sina egna ståndpunkter – även EESK har antagit en ståndpunkt – om millennieutvecklingsmålen (det s.k. MDG-paketet⁽¹⁾), vars genomförande enligt rådet bör påskyndas) kan skapa förutsättningar för ett större engagemang från EU som helhet när det gäller att lösa utvecklingsproblemen, och det utgör ett utsökt

(¹) Detta "paket" publicerades i april 2005 och består av tre meddelanden: KOM(2005) 132 om EU:s bidrag, KOM(2005) 133 om utvecklingsfinansiering och biståndets effektivitet (föreligger ej i svensk översättning) och KOM(2005) 134 om konsekvens i utvecklingspolitiken.

tillfälle att konsolidera EU:s ledande roll i utvecklingsländerna. EESK anser att det är mycket viktigt att de olika EU-institutionerna uppnår samsyn om utvecklingspolitikens generella riktlinjer.

1.7 **Förklaringen om utvecklingspolitiken** som antogs 2000 avgavs av kommissionen och rådet gemensamt, vilket förutsatte ett starkt stöd och samförstånd om den. Den här gången avser kommissionen att också involvera Europaparlamentet. EESK vill gärna delta i denna process eftersom kommittén anser att utvecklingspolitiken bör ha så stort stöd som möjligt från medborgarna och från organisationerna i det civila samhället.

1.8 EESK anser att kommissionen i sitt dokument "EU:s framtida utvecklingspolitik", som på senare tid har medfört samråd och diskussioner i denna fråga, i större utsträckning borde ha behandlat **EU-biståndets effektivitet** från dess första stund, och man borde ha gjort en mer detaljerad analys av vilka flaskhalsar och problem som har påverkat stödets effektivitet under årens lopp⁽²⁾. Vi anser att svårigheterna bland annat har varit ett långsamt genomförande av programmen, höga administrativa och andra kostnader i relation till de resurser som ställts till projektens förfogande, bindningen av stödet, mottagarländernas begränsade inflytande och stödets oförutsägarbarhet och flyktighet. Det skulle ha varit mycket positivt om kommissionen hade tillkännagivit sin bedömning – om än i korta ordalag – av effekterna av förklaringen från år 2000 och av de olika problem som EU-samarbetet har råkat ut för, samt av resultat och erfarenheter som uppnåtts under denna period. Det föreligger dock andra nyutkomna studier⁽³⁾ som har genomförts med Europeiska kommissionens stöd och som utgör ett mycket värdefullt referensmaterial. Mot bakgrund av den begränsade effektivitet som utvecklingsbiståndet har haft när det gäller att bekämpa fattigdom, anser EESK att det krävs en viss självkritik och en översyn av den framtida utvecklingspolitiken. Kommissionen bör också fortsätta sin satsning på att förbättra gemenskapsstödet kvalitét och effektivitet.

2. Målen för EU:s utvecklingspolitik

2.1 Såväl meddelandet om MDG-paketet som Barcelonaåtagandena från 2002 om att uppnå Monterrey-målen sammanhänger med de två grundläggande aspekterna av biståndspolitik: de offentliga stödmedlens omfattning och deras effektivitet. Det råder en omfattande **internationell samsyn** i denna fråga, vilket framgår av de **millennieutvecklingsmål** som har

(²) Man bör emellertid beakta den konsekvensanalys som medföljer kommissionens förslag, årsrapporten om gemenskapens utvecklingspolitik och externa stöd samt kommissionens tematiska och geografiska utvärderingar som systematiskt inkluderar utvecklingspolitikens praktiska tillämpning.

(³) ODI/ICEI/ECDPM Assessment of the EC Development Policy. DPS Study Report. Februari 2005.

godkänt av 189 länder⁽⁴⁾. Att minska och på lång sikt utrota fattigdomen måste utgöra den vägledande principen för all utvecklingspolitik. Denna samsyn om millennieutvecklingsmålen blir ibland överdrivet retorisk: man förbiser att de består av åtta olika mål för social och miljörelaterad utveckling (överst på listan står en minskning av den extrema fattigdomen med 50 % senast år 2015) och att målen konkretiseras i 18 kvantifierbara mål med en eller flera indikatorer för vart och ett av dem. EU:s åtaganden för de olika millennieutvecklingsmålen måste ligga i linje med deras konkreta och operativa dimension. De befintliga konkreta målen och indikatorerna för millennieutvecklingsmålen kan också bidra till att stärka det ansvar och den öppenhet som så väl behövs när det gäller samarbete i allmänhet och EU:s stöd i synnerhet⁽⁵⁾.

2.2 För första gången sedan årtionden har de utvecklade länderna och de fattiga länderna nu en **gemensam utvecklingsagenda** för att hantera globaliseringen, så att den på ett bättre sätt främjar integration och social sammanhållning. Utvecklingsfrågorna bör i alla händelser betraktas på ett integrerat och övergripande sätt, så att man i kampen mot fattigdomen kan beakta inflytandet från olika politiska åtgärder, alltifrån handelspolitik till miljöpolitik, inbegripet migrations- och säkerhetspolitik. Ett könsperspektiv måste anläggas i alla initiativ som syftar till att bekämpa fattigdomen.

3. Riktlinjer och kanaler för gemenskapens utvecklingspolitiska åtgärder

3.1 De **grundläggande orsakerna till fattigdomen** är många och varierande och skiljer sig åt i olika situationer. Fattigdomen definieras dessutom inte enbart av en viss inkomstnivå. Det är en situation som präglas av yttersta sårbarhet och som beror på en avsaknad av fysiska, ekonomiska och mänskliga resurser. För att bekämpa fattigdomen räcker det inte med att öka den globala stödvolymen. Det är också nödvändigt att frambringa de förutsättningar som krävs för skapande av rikedom och för en rättvis fördelning av denna, att göra en översyn av u-ländernas handels- och finanspolitik, att stärka de fattiga ländernas lokala marknader, att främja demokratiska institutioner och att stärka det civila samhällets organisationer. Det måste också skapas ett effektivt och rättvist förhållande mellan statens roll och marknadens. Erfarenheterna från de senaste årtiondena har visat att det är omöjligt att sätta igång en utvecklingsprocess om det inte finns en stat som kan tillhandahålla hård och mjuk infrastruktur.

3.2 Försöken att formalisera äganderätten i de fattigaste sektorerna (även när det gäller egendom till synes utan värde,

⁽⁴⁾ Generalförsamlingens resolution A/RES/55/2 av den 8 september 2000.

⁽⁵⁾ Millennieutvecklingsmålen är följande: 1) att utrota den extrema fattigdomen och svälten, 2) att genomföra en grundskola för alla, 3) att främja jämställdhet och ge kvinnor ökat inflytande, 4) att sänka barnadödligheten, 5) att förbättra hälsoläget för mödrar, 6) att bekämpa hiv/aids, malaria och andra sjukdomar, 7) att säkerställa ett hållbart miljöutnyttjande, 8) att utveckla ett globalt partnerskap för hållbar utveckling.

t.ex. slumstäderna i vissa latinamerikanska länder) har visat att denna juridiska äganderätt kan få positiva effekter på utvecklingen och bör därför enligt EESK beaktas i EU:s utvecklingspolitik.

3.3 EESK vill också betona vikten av utbildning och yrkesutbildning som en tillgång för samhället. Utbildning skapar gynnsamma effekter för samhället i stort och inte bara för den som tar del av den. Utbildning i alla former innebär en ökning av humankapitalet som främjar tillväxt och sysselsättning och leder till ökade intäkter. Med utgångspunkt från en grundskoleutbildning för alla – punkt 2 i millenniemålen – måste man snarast ta sig an sekundärutbildningen och yrkesutbildningen. Samarbetet på utbildningsområdet mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna bör intensifieras.

3.4 **Ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning** i de fattiga länderna är en nödvändig förutsättning för utveckling. Men det kan inte ske någon tillväxt utan ett minimum av infrastruktur, ett system för inkomstfördelning, tillgång till utbildning och hälsovård, ett välfungerande institutionellt system och social konsensus. Om ett sådant samhällskapital inte föreligger är det omöjligt att skapa en ekonomisk utveckling som inbegriper social sammanhållning. Fattigdom är i sin tur ett oöverkomligt hinder för utveckling. EESK anser att några insatser som kan bidra till en ekonomisk utveckling i de fattiga länderna är att skapa en produktiv samhällsväv, vidta åtgärder för att stödja utvecklingen av den informella ekonomin (främja egenföretagandet och den sociala ekonomin, de små och medelstora företagens utveckling och adekvata sociala trygghetssystem) och bygga upp en omfattande lokal och regional marknad.

3.5 Om den **internationella handeln** öppnas skapas stora möjligheter att hjälpa de mindre utvecklade länderna att komma bort från fattigdom och underutveckling. De gällande reglerna för världshandeln gynnar dock de mest utvecklade länderna till nackdel för de fattigaste. EESK har i olika yttranden med kraft framhållit detta, senast i yttrandet om globaliseringsens sociala dimension⁽⁶⁾. Inom ramen för den pågående förhandlingsrundans i WTO, där nästa ministermöte äger rum i Hong Kong i december, och EU:s bilaterala förhandlingar, bör man förbättra utvecklingsländernas tillträde till de utvecklade ländernas marknader, minska eller helt avskaffa alla stöd, bland annat jordbruksstödet, som inverkar menligt på handeln, kraftigt begränsa tullarna på export från utvecklingsländerna och reformera avtalet om handelsrelaterade immateriella rättigheter (TRIPS). Det är förmodligen tillrådligt att i detta sammanhang inte låta EU:s utvecklingsbistånd vara beroende av de positioner som utvecklingsländerna intar i de multilaterala handelsförhandlingarna: Därigenom kan EU undvika att efterlikna vissa internationella finansinstituts sätt att agera.

⁽⁶⁾ Yttrande om "Globaliseringsens sociala dimension – EU:s politiska bidrag för att få fördelarna att gynna alla", EUT C 234, 22.9.2005.

3.6 De fattigaste och minst utvecklade länderna är å andra sidan mycket sårbara för en integration i externa marknader och förfogar inte över några medel att klara de olika faserna av den ekonomiska omvandlingen. Följaktligen måste utvecklingspolitiken inriktas på en **gradvis integration i världsmarknaden** och den bör främja investeringar i infrastruktur, utbildning och hälsovård, utveckling av demokratiska institutioner och skapande av effektiva egna inre marknader och marknader med en regional dimension.

3.7 EESK har i olika sammanhang uttalat sig för att en **social dimension** skall införas i EU:s **kommersiella och politiska associeringsavtal och samarbetsavtal** (⁷). Denna grundläggande sociala dimension skall omfatta ett främjande av anständigt arbete, utveckling av offentliga och privata system för social trygghet och verklig respekt för arbetstagarnas rättigheter (de åtta grundläggande ILO-konventionerna (⁸) och konventionerna nr 168 om främjande av sysselsättning, nr 183 om moderskapsskydd och nr 155 om hälsa och säkerhet på arbetsplatser).

3.8 Med tanke på hur viktigt ett **anständigt arbete** är – dvs. ett arbete med anständiga villkor, såväl när det gäller kontraktvillkor som villkoren på arbetsplatsen – för att uppnå utveckling, anser EESK att man för att förverkliga dessa mänskliga rättigheter i arbetslivet bör införa ett socialt kapitel i WTO:s bestämmelser.

3.9 I millennieutvecklingsmålen är denna grundläggande dimension inte tillräckligt tydlig med tanke på globaliseringens uppenbara effekterna på de sociala villkoren i allmänhet och arbetsvillkoren i synnerhet. EESK föreslår att man vid den pågående halvtidsöversynen av millennieutvecklingsmålen också gör en analys av läget när det gäller ekonomiska och sociala rättigheter och anställningsrättigheter och att anständigt arbete i framtiden ges ställning som det **nionde millennieutvecklingsmålet**.

3.10 **Utveckling och människors trygghet** bör utgöra två inslag i EU:s utvecklingspolitik som kompletterar och förstärker varandra. Trygghet och skapande av en fredlig situation är givetvis nödvändiga förutsättningar för en utvecklingsstrategi som syftar till att utrota fattigdomen. Ekonomisk och social utveckling utgör å andra sidan en väsentlig garanti för trygghet. EESK anser att de mänskliga rättigheterna, särskilt kvinnors rättigheter och kampen mot fattigdomen, måste utgöra en av de viktigaste prioriteringarna i EU:s utvecklingspolitik. Detta skulle bidra kraftigt till att minska fattigdomen och att öka den globala tryggheten.

(⁷) Yttrande om "Hur sociala aspekter skall kunna integreras i förhandlingarna om avtalen om ekonomiskt partnerskap", EUT C 255, 14.10.2005; yttrande om "Social sammanhållning i Latinamerika och Västindien", EUT C 110, 30.4.2004; yttrande om "Mänskliga rättigheter på arbetsplatsen", CESE 933/2001.

(⁸) Konventionen om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (nr 87), konventionen om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (nr 98), konventionen om tvångs- eller obligatoriskt arbete (nr 29), konventionen om avskaffande av tvångsarbete (nr 105), konventionen om diskriminering vad avser anställning och yrkesutövning (nr 111), konventionen om lika lön (mellan män och kvinnor) (nr 100), konventionen om minimiålder för tillträde till arbete (nr 138), konventionen om förbud mot och omedelbara åtgärder för avskaffande av de värsta formerna av barnarbete (nr 182).

3.11 EESK vill i detta sammanhang på nytt framhålla (⁹) att utvecklingspolitiken måste innehålla åtgärder för skydd av försvarare av mänskliga rättigheter, inbegripet mänskliga rättigheter i arbetslivet (¹⁰), i olika regioner i världen.

3.12 Riskerna för naturkatastrofer och mänsklig misär har ökat på grund av att en mängd folkgrupper är mycket **sårbara** och att det föreligger både nya och gamla hot. Utvecklingspolitiken bör beakta detta och ges en förebyggande inriktning. I sammanhang där våldssituationer kan uppstå bör man vid planeringen av utvecklingspolitiska åtgärder göra en ingående analys av olika konfliktfaktorer och låta en stor del av åtgärderna stödja det civila samhällets organisationer i deras ansträngningar att stärka freden samt avhjälpa och förebygga nya konflikter och hot.

3.13 EESK anser att miljöskyddet, som är en av de tre pelarna i en **hållbar utveckling**, måste ges samma vikt som de ekonomiska och sociala dimensionerna. Kommittén framhåller därför att miljödimensionen måste ingå bland indikatorerna på effektivitet vid genomförandet av utvecklingsstrategierna. Dessutom bör miljökonsekvensbedömningar vara obligatoriska vid projekt och åtgärder av en viss omfattning.

3.14 EESK anser vidare att det inte är möjligt att klara de **globala miljöproblemen** enbart med nationella strategier i mottagarländerna. De utvecklade länderna måste ta sitt ansvar och betala huvuddelen av kostnaderna för att lösa de globala miljöproblemen. EU bör anslå ytterligare ekonomiska medel till de program som syftar till att lösa dessa problem.

3.15 Det räcker uppenbart inte med att endast integrera utvecklingsländerna i den internationella handeln för att komma tillrätta med dessa länders fattigdom och ojämlika situation. Det skulle också krävas å ena sidan att det i dessa länder skapas förutsättningar för utveckling genom ekonomiska och politiska framsteg och att det förs en politik för omfördelning av resurser från de rika länderna till de fattiga. Å andra sidan måste man se till att givarländerna förstår att utvecklingsbiståndet inte enbart gynnar de fattiga länderna utan att det även är av avgörande betydelse för de rika ländernas framtid, och att fattigdom och ojämlikhet utgör ett hot mot de rika ländernas säkerhet och utvecklingsmöjligheter. Det sistnämnda är enligt EESK:s mening en av de uppgifter som bäst skulle kunna utföras av det organiserade civila samhället.

3.16 EU:s utvecklingspolitik kan också ge ett positivt bidrag till en **integration av invandrare** och till en politik för **gemensam utveckling** med migrationsflödenas ursprungsländer (¹¹). Samarbetet med ursprungsländerna är en grundförutsättning för att migrationsflödena skall kunna ledas via legala kanaler och för att invandrarna skall kunna tas emot med

(⁹) Yttrande om "Social sammanhållning i Latinamerika och Västindien", EUT C 110, 30.04.2004, s. 55.

(¹⁰) I synnerhet åsidosättandet av fackföreningsrätten i många områden i världen, t. ex. Latinamerika, varvid fackligt aktiva förföljs, fängslas och i många fall mördas.

(¹¹) Se EESK:s yttrande om "Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU", EUT C 255, 14.10.2005.

fullständig respekt för deras rättigheter och som fullvärdiga medborgare⁽¹²⁾. Dessutom bör emigrationen bidra till utvecklingen i emigranternas ursprungsländer⁽¹³⁾. Därför är det nödvändigt att utforma en politik som innebär att kompensation kan ges för kompetensflykt, att orimliga avgifter på de penningöverföringar som emigranterna gör till sina familjer på hemorten avskaffas och att man gör det lättare för dem att återvända till sina hemländer för att främja utvecklingen och till exempel starta nya företag.

4. Om kriterierna för gemenskapens utvecklingspolitiska åtgärder

4.1 Frågan om **överensstämmelse** mellan olika politikområden, som har en lång tradition inom gemenskapens bistånd och rättslig grund i fördragen, får förnyad betydelse i det nya internationella sammanhang som präglas av säkerhetsagendan och globaliseringens effekter på handel, jordbruk, sysselsättning, migration och andra områden. Kommissionens färsk meddelande visar hur viktigt detta ämne är och att EU uppmärksammar det i tillräckligt hög grad. "Allt utom vapen"-initiativet innebar ett nytt och mer konsekvent handelspolitiskt ställningstagande för de fattiga länderna.

4.2 EU:s utvecklingspolitik är inte utformad som ett redskap som skall lindra eller minska eventuella negativa effekter på fattiga länders utveckling som orsakas av andra politikområden, t.ex. handelspolitik och säkerhetspolitik. För att man skall kunna ta fasta på detta krävs enligt kommitténs uppfattning bättre samordning mellan kommissionens olika generaldirektorat (t.ex. mellan GD Handel och GD Sysselsättning) och regelbunden utvärdering av den gemensamma politikens effekter på den sociala sammanhållningen i utvecklingsländerna. Det organiserade civila samhället bör spela en viktig roll i denna utvärdering.

4.3 Att olika politikområden överensstämmer med varandra, vilket är önskvärt för all EU-politik, får dock inte tjäna som en förevändning för att förringa utvecklingspolitikens innehåll och utnyttja denna politik till förmån för andra gemenskapsåtgärder, samtidigt som man glömler utvecklingsmålens och utvecklingsåtgärdernas särskilda karaktär. I en union där de yttre förbindelserna bli alltmer omfattande och befinner sig i ständig utveckling bör utvecklingspolitiken vara tämligen **självständigt** i förhållande till andra delar av de yttre förbindelserna, för att dess mål skall kunna uppfyllas.

4.4 Enligt kommitténs uppfattning bör **harmoniseringen** mellan gemenskapens och de 25 medlemsstaternas respektive utvecklingspolitik fördjupas. Detta kan underlättas genom att alla medlemsstater stöder millennieutvecklingsmålen och

ståndpunkterna från OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC). Det är viktigt att givarländernas politik, som i många fall är inbördes motstridig, harmoniseras och blir konsekvent. Brist på konsekvens leder till höga "transaktionskostnader": slöseri, dubbelarbete, angreppssätt som inte överensstämmer med varandra och stora svårigheter för mottagarländerna. Vid toppmötet i Barcelona i mars 2002 åtog sig EU att anta konkreta åtgärder för samordning av politiken och harmonisering av förfarandena före 2004, både på kommissionsnivå och medlemsstatsnivå. De rekommendationer som åtagandet resulterade i har dock knappast fått någon praktisk tillämpning. EESK anser att en effektivare harmonisering av medlemsstaternas och EU:s respektive utvecklingspolitik är avgörande för den gemensamma utvecklingspolitikens framtid. Kommittén kommer alltefter förmåga att uppmuntra en diskussion med organisationerna i det europeiska civila samhället för att skapa en **gemensam europeisk utvecklingspolitisk plattform**. EESK håller också med kommissionen om att det behövs en europeisk utvecklingspolitik som både medlemsstaterna och kommissionen är delaktiga i.

4.5 Det gemensamma utvecklingspolitikens främsta mervärde bör bestå i att medlemsstaternas olika politiska insatser **samordnas och kompletteras varandra**. EU har vissa fördelar – storlek, anseende som en neutral union, bidrag till internationella fonder – som det är nödvändigt att utnyttja.

4.6 Kommittén vill att EU i ännu högre grad gör sin **egen röst hörd i alla multilaterala forum** med effekter för utvecklingen. EU bör delta aktivt i reformen av det multilaterala systemet med hjälp av en gemensam ståndpunkt. Denna bör omfatta både FN-systemet, inom ramen för den process som FN:s generalsekreterare inlett, de internationella finansinstituten och andra multilaterala forum, t.ex. OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC), Parisklubben, G8 och WTO. EU:s förmåga att påverka i egenskap av internationell aktör med verklig makt beror på möjligheten att föra fram gemensamma ståndpunkter i multilaterala organ. På samma sätt måste EU stärka mekanismerna för samråd och samordning på fältet med FN:s specialiserade organ och andra biståndsgivare.

4.7 Utvecklingens **institutionella dimension** och insatserna för att lokala institutioner i mottagarländerna skall kunna åstadkomma utveckling är avgörande. Att institutionerna stärks är en förutsättning för att man skall kunna åstadkomma goda styrformer genom att anslå och förvalta medel för att lösa problem med hjälp av kriterierna deltagande, öppenhet, ansvar, korruptionsbekämpning, rättvisa och rättsstat. Att organisationerna i det civila samhället stärks både i fråga om kapacitet och resurser är i sammanhanget lika avgörande för att deras länder skall kunna ta egensvar för utvecklingsprocessen.

⁽¹²⁾ EESK:s yttrande om "Införande av EU-medborgarskap", EUT C 208, 3.9.2003.

⁽¹³⁾ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Migration och utveckling: konkreta riktlinjer (ej officiell titel) (KOM(2005) 390 slutlig).

4.8 EU bör i detta hänseende **utnyttja och dra lärdom** av samarbetsprogrammen med de nya medlemsstaterna, som på kort tid gått från att vara mottagarländer till att delta i en gemenskap av givarländer. Att dessa länder kan leva sig in i mottagarnas situation och synsätt är något som kan vara till stor nytta när man utarbetar innovativa stödförvaltningsmetoder.

4.9 Den höga graden av **decentralisering** i utvecklingssamarbetets mottagarled gör det nödvändigt att förbättra mekanismerna för de olika aktörernas medverkan och upprätta samarbetsformer på fältet i linje med det uppifrån-och-nedperspektiv som genomsyrar samarbetet.

4.10 Förbättringen av samordnings- och samrådsmekanismerna bör resultera i större **effektivitet** inom biståndet, eftersom transaktionskostnaderna minskar. Effektiviteten påverkas av många andra dimensioner, och uppföljningen av biståndet bör vara en integrerad del av allt gemensamt utvecklingssamarbete. De ambitiösa system för utvärdering och kontroll av biståndets kvalitet som utformats av kommissionen bör bli allmänna och inte bara bidra till ansvarstagande, utan framför allt till att aktörerna får kunskap och erfarenheter. Andra mer allmänna frågor, t.ex. en studie av biståndets omsättningsbarhet ("aid fungibility")⁽¹⁴⁾, bör ingå i EU-institutionernas analys av biståndet.

4.11 Principen om **egenansvar**, som hittills har tillämpats på olika sätt i olika geografiska sammanhang, bör bli enhetlig genom att man utnyttjar befintliga välfungerande metoder och drar lärdom av hur dessa har genomförts. Medverkan och egenansvar bör prägla alla skeden i planeringen av åtgärder, program och projekt, från diskussionen om vägledande nationella program till utvärderingen i efterhand.

5. Om utvecklingspolitikens aktörer

5.1 Gemenskapens utvecklingspolitik är en **offentlig politik** som **många aktörer** deltar i. Denna sammansatta grupp av aktörer bör få ett större erkännande från EU-institutionerna, och därmed bör de olika europeiska organisationerna få större möjlighet att medverka i politiken. Samråd mellan de olika offentliga och privata aktörerna är en förutsättning för att utvecklingspolitiken skall bli effektiv och konsekvent.

5.2 Tillämpningen av principerna om **partnerskap, medverkan och egenansvar** har medfört en förbättring av utvecklingssamarbetet. Förbättringen måste bli kontinuerlig och mer djupgående, genom att man på ett mer beslutsamt sätt involverar andra samhällsaktörer, bl.a. fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och organisationer inom den sociala ekonomin, och inte bara statliga aktörer.

⁽¹⁴⁾ En term som visar på att mottagarna inte utnyttjar biståndsmedlen på rätt eller ett tillräckligt effektivt sätt.

5.3 En långsiktig politik för att bekämpa fattigdomen och utnyttja överföringen av bistånd på ett bättre sätt förutsätter en verklig överenskommelse mellan demokratiska myndigheter i mottagarländerna och de ekonomiska och sociala aktörerna i dessa länder.

5.4 Enligt EESK:s åsikt bör en viktig prioritering i EU:s utvecklingspolitik vara förstärkning av organisationerna i det civila samhället i syd (arbetstagare, arbetsgivare, konsument, organisationer som försvarar de mänskliga rättigheterna etc.). Minskad fattigdom och ojämlikhet kan i stor utsträckning uppnås genom att det civila samhällets organisationer får större kapacitet att ställa krav, förhandla, göra åtaganden och delta. Följaktligen bör EU:s utvecklingspolitik inte bara främja deras medverkan i de insatser som utvecklingsbiståndet leder till, utan även **förstärka det civila samhällets genuina organisationer** och ge dem erkännande som viktiga utvecklingsaktörer **inom** de samhällen de verkar i⁽¹⁵⁾. Särskilda budgetposter borde upprättas för detta ändamål.

5.5 EU:s utvecklingspolitik bör uppmuntra mottagarländerna att inrätta en rättslig ram för att göra det civila samhällets organisationer delaktiga i utvecklingen i sina respektive länder. Detta innebär att ekonomiska medel för kapacitetssupplegning i och förstärkning av dessa organisationer ställs till förfogande, att strukturer som underlättar kontinuerlig medverkan och dialog stärks, att det fastställs förfaranden för att höra organisationerna i alla skeden av de nationella och regionala vägledande programmen och att välfungerande metoder sprids. På samma sätt bör de europeiska organisationerna höras om de insatser som EU stöder.

5.6 Formell medverkan av det civila samhällets organisationer i alla skeden av utvecklingssamarbetet förekommer hittills endast i AVS-länderna. Denna skyldighet, som föreskrivs i Cotonou-avtalet, saknas i samarbetet med andra regioner, där endast informell rådfrågning förekommer⁽¹⁶⁾. Kommittén förespråkar att denna praxis även skall omfatta andra regioner i EU:s framtida utvecklingspolitik, genom att man inrättar formella mekanismer för ovan nämnda organisationers medverkan i planering, genomförande och utvärdering av utvecklingspolitiken.

⁽¹⁵⁾ Kommittén inser hur viktigt det är att det civila samhällets organisationer representeras, och därför finns en underkommitté som studerar detta ämne. Cotonou-avtalet mellan AVS-länderna och EU innehåller vissa stödkriterier för icke-statliga organisationer rörande tillgång till EUF-medel. I EESK:s yttrande om "Det organiserade civila samhället och nya styrelseformer i EU – ett bidrag från kommittén till utarbetandet av vitboken" räknar man också upp de kriterier för representativitet som gäller för organisationerna i det europeiska civila samhället.

⁽¹⁶⁾ Ett exempel är de forum för det civila samhället som GD Yttre förbindelser organiserat rörande förbindelserna mellan EU och Andinska gemenskapen, Centralamerika, Mexiko och Mercosur.

5.7 Cotonou-avtalet ger de icke-statliga aktörerna ett unikt tillfälle att få tillgång till en del av de EU-medel som avsatts för varje land (EUF-medel som avsatts för nationella och regionala vägledande program). Syftet med dessa medel är att ge det civila samhället större kapacitet och möjlighet till aktiv medverkan i tillämpningen av regionala eller nationella strategier för att minska fattigdomen.

EESK uppmanar till användning av denna modell för rådfrågning av det civila samhället i förbindelserna med andra regioner, t.ex. Latinamerika och de länder som omfattas av Europa-Medelhavspartnerskapet.

5.8 Dessutom bör översynen av EU:s utvecklingspolitik innebära en allvarlig insats för att rätten att medverka verkligen skall gå att utöva där den erkänts. I praktiken finns det allvarliga brister i tillämpningen av bestämmelserna på området, och företrädarna för det civila samhällets organisationer har därför svårt att få tillräckliga kunskaper om avtalen samtidigt som en effektiv rådfrågning försvåras. Det saknas också en definition av de kriterier för representativitet som gäller för organisationerna i det europeiska civila samhället, och det föreligger hinder för tillgången till gemenskapsmedel.

5.9 **Stabila och demokratiska ramar för arbetsrelationerna** är en grundförutsättning för att målet anständigt arbete skall kunna uppnås. Men de utgör också en nödvändig grund för den ekonomiska utvecklingen. Kommittén anser därför att främjandet av en balanserad social dialog måste ingå bland den europeiska utvecklingspolitikens mål. Med tanke på de många erfarenheter som finns inom EU på detta område, anser vi att det är nödvändigt att europeiska fackförbund och arbetsgivarorganisationer involveras i denna uppgift.

5.10 Företagen bör spela en allt större och positiv roll för att målet hållbar utveckling skall kunna uppnås. Detta erkänner OECD i sina uppförandekoder för multinationella företag⁽¹⁷⁾. EU:s utvecklingspolitik bör enligt EESK:s åsikt uppmuntra **företagen**, i synnerhet de europeiska, att **ta ett socialt ansvar** i de länder som får EU-stöd. I linje med sina tidigare synpunkter⁽¹⁸⁾ anser kommittén att om företagen agerar på åtminstone samma sätt och med samma arbetslivs- och miljökriterier samt sociala kriterier i mottagarländerna som de (i allmänhet) gör i Europa, kommer de att kunna bidra avsevärt till den ekonomiska och sociala utvecklingen i dessa länder.

5.11 Endast med tillräckligt **samhälleligt stöd** kan utvecklingspolitiken upprätthållas och växa. EESK anser att det krävs

⁽¹⁷⁾ OECD:s vägledande principer för multinationella företag, OECD, 2000.

⁽¹⁸⁾ EESK:s yttranden om "Grönbok – Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar" EUT C 125, 27.2.2002 respektive "Meddelande från kommissionen om den socialpolitiska agendan" EUT C 294, 25.11.2005.

en stor insats för att öka medborgarnas medvetande om utvecklingsbiståndet. Det viktiga "medborgerliga världssamvete" som framför allt manifesterar sig i samband med miljöfrågor bör stärkas och utvidgas till att även omfatta fattigdom, ojämlikhet och internationella kollektiva nyttigheter. Det är nödvändigt att skolor, massmedier och givetvis även det civila samhällets organisationer deltar i denna uppgift. Kommittén erbjuder sig att fungera som ett redskap för denna politik tillsammans med EU-institutionerna.

6. Om prioriteringar, koncentration och differentiering i EU:s utvecklingspolitik

6.1 För att biståndet skall bli effektivare och få ett större genomslag är det rimligt att EU koncentrerar sig på vissa områden och insatser där unionen kan tillföra ett större **mervärde** eller andra faktorer än de övriga givarna. Erfarenheten visar dock att man inte alltid på förhand kan göra dessa prioriteringar eller se vilket mervärde EU kan tillföra. Under alla omständigheter förefaller det lämpligt att använda planering på landnivå som instrument för förhandlingar mellan aktörerna. Och strategidokumentet för att minska fattigdomen i landet bör utgöra grunden för detta arbete.

6.2 Enligt kommitténs åsikt är inte bara etiska, utan även politiska motiv viktiga i utvecklingspolitiken. Om man inte gör något åt de nuvarande ojämlika förhållandena kan globaliseringen inte fungera. Därför räcker det inte att EU:s utvecklingspolitik åtgärdar underutvecklingens skadliga effekter. En del av det mervärde EU kan tillföra består i insatserna för att uppnå **internationella strategiska mål som omfattar många olika områden**, t.ex. hälsovård inklusive reproduktiv hälsa, utbildning, jämställdhet, miljöskydd, företagande och nya arbetstillfällen samt anständigt arbete. För detta ändamål krävs ytterligare ekonomiska medel från nya finansieringsinstrument, utöver dem som avsatts för utvecklingsarbetet.

6.3 Från första början har gemenskapens utvecklingsarbete varit starkt **geografiskt koncentrerat**, och genom Cotonou-avtalet har man åstadkommit ett avancerat och komplext samarbete med AVS-länderna. Erfarenheterna av Lomé-konventionen och Cotonou-konventionen borde kunna komma till nytta i andra regioner, framför allt i Asien, eller länder som har åtagit sig att uppnå millennieutvecklingsmålen. Även i andra regioner som tar emot EU-stöd bör det skapas smidigare, permanenta och välstrukturerade mekanismer som går utöver den traditionella modellen med toppmöten och avtal och som ger samarbetet mer strategiska perspektiv. Samtidigt bör EU-stödet komma **alla** fattiga länder till del.

6.4 Kommittén är positiv till intentionen att låta **Afrika** söder om Sahara bli ett högprioriterat område för EU:s utvecklingsarbete. För att detta projekt skall bli effektivt bör det dock åtföljas av bättre styresformer i Afrika, både på nationell och regional nivå, något som samtidigt påverkar de mellanstatliga organisationerna i Afrika, staterna och det civila samhällets organisationer. Med hjälp av sin oberoende ställning, närhet till befolkningen och reaktionsförmåga kan de sistnämnda organisationerna bidra till att medborgarna tar ett verkligt ansvar för den utvecklingspolitik som berör dem direkt.

6.5 Därför föreslår kommittén att organisationerna i det afrikanska civila samhället skall få bättre tillgång till gemenskapsmedel och garanteras direkt tillgång på nationell nivå. Det bör även inrättas ett övergripande program för ekonomiskt stöd till de icke-statliga aktörerna. Det civila samhället bör i högre grad och på ett systematiskt sätt medverka i utformningen och tillämpningen av samarbetspolitiken och samarbetsstrategierna.

6.6 För att den ekonomiska utvecklingen skall gynna så många människor som möjligt och inte missbrukas, anser kommittén att EU:s utvecklingsbistånd i Afrika bör ges med respekt för principerna om social sammanhållning och anständigt arbete till alla. Dessa principer kommer att respekteras i högre grad om det pågår en sannskyldig social dialog och rent allmänt en dialog med de organisationer som företräder det civila samhället. I detta sammanhang skall EESK samarbeta med den afrikanska ekonomiska, sociala och kulturella kommittén, vilket föreskrivs i kommissionens meddelande⁽¹⁹⁾, genom utbyte av erfarenheter och kunskap på de områden som anses lämpliga.

6.7 Gemenskapens utvecklingspolitik bör fokusera mer på länder som har medelstora inkomster men stora interna problem med fattigdom och ojämlika förhållanden. Det är därför anmärkningsvärt att EU ständigt minskar sitt bistånd till Latinamerika, den region där ojämlikheten är störst. Och där länder med medelstor inkomst, såsom Brasilien, Uruguay och Mexiko, har stora grupper av fattiga. Man bör inrätta ett system med indikatorer som gör det möjligt att följa utvecklingen av situationen i detta slags länder. Kommittén anser att EU bör ge utvecklingspolitiken i Latinamerika högre prioritet.

6.8 Kommissionens förslag att inrätta särskilda åtgärder för **övergångsskeden**, så att man kan öka kontaktyrorna mellan stöd, återuppbyggnad och utveckling samtidigt som man anpassar sig till föränderliga förhållanden och känsliga situationer, är ett förslag som ligger i linje med den differentiering som behövs. Man bör också förstärka de förebyggande mekanismerna och systemen för tidig varning så att de kan användas för samarbete i dessa situationer.

⁽¹⁹⁾ Snabbare framsteg i strävan att nå millennieutvecklingsmålen (KOM(2005) 132 slutlig).

7. Finansiering

7.1 Europeiska unionen har åtagit sig att åtminstone uppnå de mål som sattes upp i Monterrey, och allt tyder på att dessa åtaganden måste öka om millennieutvecklingsmålen skall kunna uppnås. Europeiska rådet beslutade vid sitt möte i Barcelona i mars 2002 att öka det officiella utvecklingsbiståndet till 0,39 % av BNP 2006. Även om det är ett betydande åtagande i jämförelse med det nuvarande genomsnittet på 0,22 % är det inte på långt när så mycket som EU-länderna bidrog med 1990, nämligen 0,44 %. Vid Europeiska rådets möte den 23–24 maj 2005 fastställdes nya, **högre mål**. Målsättningen är att EU:s genomsnittliga bistånd skall vara 0,56 % av BNP 2010, och man gör skillnad mellan de femton gamla och de tio nya medlemsstaterna. Det står dock klart att mycket större åtaganden krävs om millennieutvecklingsmålen skall kunna uppnås.

7.2 G8-ländernas åtagande i juli 2005 att avskrika den multilaterala skulden för de 18 fattigaste länderna utgör ett stort steg i denna riktning och måste stödjas. Nu får man vänta på en definitiv bekräftelse och se om ytterligare 20 länder bli föremål för en liknande åtgärd, vilket har aviserats. Enligt kommitténs åsikt bör dessa åtgärder bli allmänna för alla mindre utvecklade länder och finansieras med extra medel och inte genom en enkel anpassning av de medel som avsatts för offentligt utvecklingsbistånd.

7.3 Därför bör budgetplanen för perioden 2007–2013 på ett tydligare sätt omfatta de finansiella åtaganden som krävs för att man skall kunna uppnå millennieutvecklingsmålen.

7.4 **Finansieringsformerna** för utveckling har genomgått en förändring och anpassats för att möjliggöra aktörernas egenansvar. Gemenskapens utvecklingsarbete bör genomföras med långsiktiga förutsägelser och mekanismer för flerårig planering, så att man minimerar eventuella negativa effekter av ändringar i budgeten och de kraftiga ekonomiska svängningarna inom biståndet.

7.5 Behovet av ett förutsägbart och stabilt bistånd går stick i stäv mot principen om årliga nationella budgetar. Detta är en av de faktorer som talar för **kompletterande finansieringskällor**. Det andra, tyngst vägande skälet är att det behövs ytterligare medel till utvecklingen, utöver de traditionella finansieringskällorna. Medlemsstaterna har inte kommit överens om nya finansieringskällor som ett komplement till det officiella utvecklingsbiståndet, något som skulle ge nya medel för att genomföra millennieutvecklingsmålen, och därmed försenas genomförandet. Det finns i stort sett två möjligheter till förnyelse när det gäller kompletterande finansieringskällor för utvecklingsbiståndet. Den ena är en internationell finansieringsmekanism (det internationella finansieringsinstrumentet (IFF)). Den andra är att man inför internationella skatter. Om man bortser från svårigheten att uppbringa en politisk vilja att skapa

sådana instrument, finns det fortfarande stora olösta frågor som rör förvaltningen och utnyttjandet av finansieringsmekanismens fondmedel. När det gäller den andra möjligheten är det svåraste att åstadkomma internationell enighet runt tillämpningen. Kommittén anser att båda mekanismerna är genomförbara och kunde komplettera varandra, och att man snabbt bör införa dem samtidigt som man ser till att de förblir komplement.

7.6 Att allt bistånd skall vara **obundet** bör vara ett av målen för de närmaste årens utveckling. I linje med sina många förslag på detta område⁽²⁰⁾ uppmanar kommittén rådet att beslutsamt gå vidare med förordningen om obundet bistånd, och se till att medlemsstaterna följer efter i denna fråga och går längre än rekommendationerna från OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC).

7.7 För närvarande går givarländernas, och inte minst EU:s, politik ut på att minska stödet till projekt och finansiera budgeten för mottagarländernas regeringar, så att dessa får möjlighet att utveckla sin egen politik. EESK anser att detta aldrig får ske på bekostnad av genomförandet av de mål som skall uppnås med hjälp av EU-stödet. Dessutom kan denna form av finansiering främja principen om egenansvar, så länge den tidigare kontrollen av projekt inte ersätts av nya politiska villkor för den ekonomiska och sociala politik som skall utformas.

7.8 Instrumenten för finansiering av utvecklingen bör vara **förenliga** med de mål som skall uppnås. Utvecklingssamarbetet måste bli smidigare och flexiblere, eftersom förvaltningen av de projekt och åtgärder som hittills fått EU-stöd sker med så långa tidsfrister. Å andra sidan förefaller det inte lämpligt att blanda instrument för allmänt ekonomiskt samarbete med instrumenten för utvecklingssamarbete. Utvecklingspolitiken är relativt självständig i fråga om sina mål och behöver även skräddarsydda instrument i viss mån, både när det gäller planeringen och genomförandet.

7.9 **Flexibilitet** är ännu viktigare när det handlar om återuppbyggnad efter krig och katastrofer eller krissituationer där långsamhet och stelbenthet försvårar alla insatser helt omöjliga. Initiativ i stil med fredsfonden för Afrika är ett exempel på hur man kan anpassa sig till dessa förhållanden.

7.10 EU har i sin helhet gjort en bra insats inom det förstärkta HIPC-initiativet för **skuldlättnad** för kraftigt skuldtunga fattiga länder. På kort sikt kan detta initiativ dock inte lösa problemen med skulder och avbetalning på lång sikt, och man bör därför undersöka andra alternativ. Kommissionen har föreslagit särskilda åtgärder för länder som nyligen befunnit sig i krig eller andra allvarliga situationer, men det långsiktiga problemet är ännu olöst. Kommittén föreslår mer aktiva åtgärder på skuldområdet, t.ex. att skuld skall kunna avskrivas i

utbyte mot utbildning eller sociala investeringar, eller att skuldskrivning skall övervägas i regioner som drabbats av omfattande katastrofer.

7.11 Eftersom läget för det man kan kalla **internationella kollektiva nyttigheter** blir alltmer oroväckande, bör man avsätta särskilda medel för att skydda dessa nyttigheter. EU bör utforma en handlingsplan om vikten och finansieringen av ett sådant skydd och anslå medel på ett flexibelt sätt. De internationella fonder och initiativ som inrättats på senare år i konkreta fall (aids, vatten, vaccin, etc.) verkar präglas av en sådan flexibilitet och denna typ av initiativ som redan lanserats av några medlemsstater bör därför få fortsatt gemenskapsstöd⁽²¹⁾.

7.12 Som tidigare sagts föreslår EESK att den europeiska utvecklingsstrategin skall utvidgas till att omfatta de särskilda problemen i länder som har **medelstora inkomster** men många fattiga grupper och där stora delar av befolkningen lever i misär. Lämpliga bistandsformer i detta fall är dock inte bara återbetalningsfria bidrag, utan även lån eller andra kombinerade former av bistånd. Under dessa förhållanden bör millennieutvecklingsmålen parametrar kompletteras med andra, bl.a. genom att social sammanhållning blir ett mål⁽²²⁾ i linje med toppmötet EU/Latinamerika och Västindien i Guadalajara 2004. Denna sociala sammanhållning skall bland annat omfatta reformer av budgetförvaltningen och ett progressivt skattesystem.

8. Förslag

8.1 EESK anser att fattigdomsbekämpning måste vara en viktig faktor i EU:s insatser för en rättvisare, säkrare och miljövänligare globalisering. Den måste vara en logisk förlängning i utlandet av EU:s interna modeller för ekonomisk utveckling och samhällsliv⁽²³⁾.

8.2 Enligt EESK:s mening har den europeiska utvecklingspolitiken en viktig roll att spela både när det gäller att sprida EU:s grundläggande värden och att förebygga negativa effekter av fattigdom och ojämlikhet (osäkerhet, rovdrift och okontrollerad migration). Därför föreslår kommittén att den europeiska utvecklingspolitiken skall likställas med säkerhetspolitiken.

⁽²¹⁾ Kommissionen genomförde i april 2005 en studie om kompletterande finansiering för utveckling. *Kommissionens arbetsdokument. Nya finansieringskällor för utveckling; En översikt över olika alternativ (ej officiell titel)* (SEK(2005) 467), samt ett meddelande om *Snabbare framsteg i strävan att uppnå millennieutvecklingsmålen. Utvecklingsfinansiering och biståndets effektivitet (ej officiell titel)* KOM(2005) 133 slutlig. I dokumentet presenteras olika initiativ och medlemsstaternas ståndpunkter i frågan. Trots att dessa inte är definitiva har några medlemsstater intagit mer framskjutna ståndpunkter vad gäller dessa nya finansieringskällor i förhållande till de globala fonderna.

⁽²²⁾ Se yttrandet EUT C 112, 30.4.2004 om "Social sammanhållning i Latinamerika och Västindien".

⁽²³⁾ Se EESK-yttrande under utarbetande om "EU:s externa verksamhet: det organiserade civila samhällets roll" (föredragande: Christoforos Koryfidis, EUT C 74, 23.3.2005).

⁽²⁰⁾ Se yttrandet EUT C 157, 28.6.2005 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträdet till gemenskapens externa bistånd".

8.3 Mot bakgrund av ovanstående föreslår EESK att främjandet av den europeiska sociala modellen – sociala bestämmelser, system för förhandlingar mellan arbetsmarknadsparterna, allmänna system för social trygghet – skall bli en central faktor i EU:s utvecklingspolitik inom ramen för den ekonomiska internationaliseringen.

8.4 Minskade tullar för export från utvecklingsländerna och minskade subventioner, bl.a. inom jordbruket, knutna till exportpriserna skulle kunna bidra⁽²⁴⁾ till att minska fattigdomen även om de kortsiktiga effekterna är osäkra (eftersom de utvecklingsländer som är nettoimportörer kan drabbas av prishöjningar). På samma sätt bör avtalet om handelsrelaterade immateriella rättigheter reformeras. EESK förespråkar att utvecklingsländernas marknadsöppning skall inriktas på en successiv integration i de internationella marknaderna och åtföljas av program för att stärka strukturerna i dessa länder.

8.5 Kommittén föreslår att EU:s samarbetsavtal med olika länder och regioner i världen skall ha en social dimension som åtminstone omfattar främjande av anständigt arbete, utveckling av offentliga och privata system för social trygghet samt verklig respekt för arbetstagarnas rättigheter, såsom dessa definieras i de viktigaste ILO-konventionerna. Kommittén föreslår även att det i dessa avtal skall inrättas mekanismer för det organiserade civila samhällets deltagande.

8.6 Anständigt arbete, såsom det definieras av Internationella arbetsorganisationen (ILO), är en oundgänglig faktor i fattigdomsbekämpningen och ökningen av den sociala sammanhållningen. EESK föreslår därför att anständigt arbete skall bli det nionde millennieutvecklingsmålet.

8.7 Mänskliga rättigheter är en av hörnstenarna i EU:s utvecklingspolitik. Utvecklingspolitiken bör därför innehålla åtgärder för verkligt skydd av försvarare av mänskliga rättigheter, inbegripet mänskliga rättigheter i arbetslivet, i de regioner som EU samarbetar med.

8.8 Kommittén föreslår att miljödimensionen skall ingå bland indikatorerna på effektivitet vid genomförandet av utvecklingsstrategin. Dessutom bör miljökonsekvensbedömningar vara obligatoriska vid projekt och åtgärder av en viss omfattning.

8.9 EESK anser att EU:s utrikespolitik bör bidra till att legalisera situationen för invandrare och stärka deras rättigheter. En politik för gemensam utveckling med migrationsflödernas ursprungsländer bör också främjas, genom att den s.k.

⁽²⁴⁾ Enligt studier utförda av olika internationella institutioner är det svårt att uppskatta vilka effekter ett minskat exportstöd skulle få för utvecklingsländerna. Resultaten varierar dessutom beroende på den specifika situationen i varje land och ländernas handelsstruktur.

kompetensflykten kompenseras, att hindren för invandrarers pengaförsändelser till hemlandet undanröjs och att personer som vill återvända för att starta företag får stöd. Migrationspolitiken får under inga omständigheter medföra nya villkor för utvecklingspolitiken.

8.10 EESK anser att all EU-politik bör vara förenlig med utvecklingspolitiken. Och utvecklingspolitiken måste vara självständig och ha sin egen karaktär i förhållande till övrig politik. Det blir allt viktigare att harmonisera gemenskapens och medlemsstaternas respektive utvecklingspolitik. Därför är det absolut nödvändigt att skapa en gemensam europeisk plattform eller dagordning för den gemensamma utvecklingspolitiken, och därmed fastställa tidsfrister och övervakningssystem för medlemsstaterna. Kommittén ställer sig även positiv till att medlemsstaterna och EU bidrar med gemensamma ståndpunkter till multilaterala forum. EESK håller med kommissionen om att det behövs en europeisk utvecklingspolitik som både medlemsstaterna och kommissionen är delaktiga i.

8.11 Fattigdomsbekämpning innebär bland annat en omfördelning av makt och möjligheter. En grundförutsättning för detta är konsolidering av institutionerna i en social och demokratisk rättsstat. I sin tur åstadkoms detta till stor del genom att det civila samhällets organisationer stärks. EESK föreslår i detta sammanhang särskilda budgetposter för detta ändamål.

8.12 Med utgångspunkt i det goda exempel som förbindelserna mellan EU och AVS-länderna innebär, uppmanar vi kommissionen, Europeiska rådet och Europaparlamentet att stödja en utvidgning av kommitténs roll i förhållande till de ekonomiska och sociala aktörerna i andra regioner, t.ex. Latinamerika och länderna i Medelhavsområdet. Kommittén uppmanar alla politiska instanser att stödja följande: det politiska mandat och den tilldelning av medel som kan möjliggöra ekonomiska och sociala aktörers medverkan; institutionellt erkännande av det civila samhällets dialog samt formella och regelbundna medverkan i övervakningen av samarbetsavtal, toppmöten, partssammansatta parlamentariska kommittéer och politik som är relevant för det civila samhället, t.ex. social sammanhållning och anständigt arbete; EESK:s insatser för att främja både den rådgivande funktionen och den sociala dialogen i samarbete med ILO och andra internationella organisationer. Kommissionen, Europeiska rådet och Europaparlamentet uppmanas härmed att stödja införandet av en särskild hänvisning till EESK i punkt 2.2 i den gemensamma förklaringen om EU:s utvecklingspolitik, en hänvisning där man framhåller att kommittén behövs för att på ett effektivt sätt underlätta dialogen med de ekonomiska och sociala aktörerna.

8.13 Kommittén föreslår att främjande av stabila och demokratiska ramar för arbetsmarknadsrelationerna och den sociala dialogen samt främjande av företagens sociala ansvar skall bli viktiga mål inom den europeiska utvecklingspolitiken.

8.14 Gemenskapsåtgärderna mervärde bör enligt EESK:s uppfattning inriktas på internationella strategiska mål som omfattar många olika områden. Kommittén stöder intentionen att prioritera stödet till Afrika söder om Sahara, under förutsättning att det skapas villkor för bättre styresformer i detta område. Kommittén framhåller samtidigt att gemenskapsstödet bör riktas till alla fattiga länder.

8.15 Gemenskapen bör i sin utvecklingspolitik ägna större uppmärksamhet åt länder som har medelstora inkomster men stora interna problem med fattigdom och ojämlika förhållanden. Denna definition passar på vissa länder i Latinamerika, en region som EU avser att inrätta ett strategiskt samarbete med, och Asien.

8.16 Kommittén föreslår att de skuldavskrivningsåtgärder som antagits av G8-länderna skall utvidgas till att omfatta alla fattiga länder och finansieras med medel som verkligen utgör ett komplement.

8.17 Kommittén anser att det är nödvändigt med kompletterande finansieringskällor för att man skall kunna uppnå utvecklingsmålen och bevara de internationella kollektiva nyttigheterna. Både en internationell finansieringsmekanism och infö-

rande av internationella skatter för detta ändamål – som behöver en bred politisk uppslutning för att bli effektiva – är genomförbara åtgärder som skulle komplettera varandra.

8.18 Att bistånd skall vara obundet bör enligt vår åsikt vara ett av de viktigaste målen inom den europeiska utvecklingsstrategin. EESK uppmanar rådet att gå vidare i ändringen av förordningen om obundet bistånd, och gå längre än rekommendationerna från OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC).

8.19 Kommittén föreslår att man använder nya former av skuldavskrivning i utbyte mot annat, t.ex. utbildning eller sociala mål (invandrades återvändande till hemlandet, förstärkning av samhällsorganisationer etc.).

8.20 Att skapa större effektivitet inom biståndet är en utmaning som alla aktörer måste anta. Insatserna för att uppnå utvecklingsmålen på ett optimalt sätt bör fortsätta och utökas.

8.21 Enligt kommitténs uppfattning är det absolut nödvändigt att föra en politik som kan öka samhällets stöd för utvecklingspolitiken och samtidigt medborgarnas världsmedvetande. Kommittén erbjuder sig att fungera som ett redskap för denna politik tillsammans med EU-institutionerna.

Bryssel den 29 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den sociala dialogen och arbetstagarnas delaktighet – Lösningar för att förutse och hantera industriell omvandling"

(2006/C 24/17)

Den 1 juli 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Den sociala dialogen och arbetstagarnas delaktighet – Lösningar för att förutse och hantera industriell omvandling".

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 september 2005. Föredragande var Gustav Zöhrer.

Vid sin 420:e plenarsession den 28-29 september 2005 (sammanträdet den 29 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 138 röster för, 2 röster emot och 7 nedlagda röster:

1. Inledning och syfte

1.1 Industriell omvandling är en ständigt pågående process där en industrisektor anpassar sig till förändrade villkor inom sin ekonomiska sfär i syfte att bibehålla sin konkurrenskraft och sina tillväxtpotentialer.

1.2 Industriell omvandling utgör sålunda en nödvändig anpassning till förändringar på marknaden, i de tekniska, rättsliga, social- eller handelspolitiska grundförutsättningarna samt i samhället i stort. I idealfallet kan sådana förändringar förutses eller åstadkommas avsiktligt så att den berörda sektorn kan agera proaktivt, och så att anpassningsprocessen kan ske gradvis och de negativa följderna av anpassningsprocessen minimeras.

1.3 Om reaktionerna på förändringarna kommer för sent eller uteblir helt leder detta till minskad konkurrenskraft och risk för att arbetsplatser försvinner. Omstruktureringar som endast utgör reaktioner på förändringar får ofta smärtsamma konsekvenser, framför allt vad gäller sysselsättning och arbetsvillkor. En dåligt hanterad omstrukturering kan skada företagets eller hela sektorns image och skapa en negativ inställning till hela omvandlingsprocessen.

1.4 Varje form av industriell omvandling är och förblir en ständigt pågående process inom näringslivet, en process som emellertid till stor del kan och måste formas av samtliga inblandade parter. Den utspelar sig inom företagen och får konsekvenser för samtliga berörda och deras miljö (arbetstagare, arbetsgivare, regionen etc.).

1.5 Huruvida resultatet av denna process blir positivt eller ej visar sig dels i företagets eller sektorns konkurrenskraft och innovationsförmåga, dels i hur man bevarar arbetsplatser och socialt sett handskas med de negativa följderna av processen.

1.6 Ett lyckat resultat nås naturligtvis bäst genom att berörda parter görs delaktiga i arbetet med att utforma den industriella omvandlingen. Det faktum att omvandlingen utformas på samtliga sektorsnivåer och nivåer inom ett företag, och alltså inte bara på företagsledningsnivå, har inte bara betydelse för att anpassningsprocessen skall bli framgångsrik och

ske i en anda av samförstånd, utan utgör även en viktig förutsättning för konkurrenskraften. Såväl den sociala dialogen som arbetstagarnas delaktighet och medverkan utgör därför viktiga beståndsdelar i den europeiska samhällsmodellen.

1.7 Om man studerar Europeiska kommissionens industripolitiska initiativ under den senaste tiden inser man snart att det blir allt viktigare att påvisa synergieffekter och att göra samtliga berörda parter delaktiga i strukturomvandlingen för att den skall ge önskvärt resultat. Om man ser till att arbetsmarknadsparterna systematiskt involveras i arbetet med att förutse och påverka förändringarna och om man konsekvent har som dubbel målsättning att både säkra företagets konkurrenskraft och minimera de negativa sociala följderna kan dessa åtgärder göra att den industriella omvandlingen sker på ett ur socialpolitisk synvinkel acceptabelt sätt.

1.8 I ett yttrande med titeln "Industriella förändringar i Europa: Sammanfattning och prognoser" ⁽¹⁾ rekommenderade kommittén bl.a. följande arbetsområden för CCMI:s verksamhet framöver:

— Söka positiva gemensamma vägar för att förutse och hantera industriell omvandling, samt söka vägar för EU och medlemsstaterna att förbättra företagets konkurrenskraft och lönsamhet, med stöd av dialogen mellan arbetsmarknads parter och samverkan mellan alla berörda aktörer.

— Söka gemensamma vägar för att främja hållbar utveckling och förbättra den sociala och territoriella sammanhållningen för att stärka Lissabonstrategin, samt för att främja ramar och villkor inom vilka industriell omvandling kan äga rum på ett sätt som är förenligt både med företagets behov av god konkurrenskraft och med den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen. ⁽²⁾

1.9 Naturligtvis krävs det en mängd olika åtgärder på flera olika nivåer för att den industriella omvandlingen skall ge önskvärt resultat. På gemenskapsnivå måste omvandlingsprocessen ses ur ett horisontalt perspektiv och åtföljas av flera olika åtgärder (t.ex. när det gäller de makroekonomiska ramvillkoren, sysselsättnings- och socialpolitik, instrument för finansiellt stöd, industripolitik etc.).

⁽¹⁾ (CCMI/002); Föredragande: Joost van Iersel; Medföredragande: Rafael Varea Nieto.

⁽²⁾ Samma yttrande, punkt 1.7.

1.10 Syftet med detta yttrande är att lyfta fram den sociala dialogen och arbetstagarnas delaktighet och medverkan som nyckelfaktorer för en framgångsrik industriell omvandling och att presentera slutsatser som kan ge vägledning för den framtida utvecklingen av den sociala dialogen och olika gemenskap-åtgärder.

2. Den sociala dialogens bidrag till den industriella omvandlingen

2.1 Den sociala dialogen äger rum på flera olika nivåer, och med flera olika aktörer inblandade. Vare sig det gäller nationell, regional eller europeisk nivå, inom företag eller sektorer eller på sektorsövergripande nivå kan varje nivå komma med sitt eget viktiga bidrag såväl i samband med förberedelserna inför den industriella omvandlingen som när det gäller att försöka genomföra omvandlingen på ett socialt ansvarsfullt sätt. För att rätt kunna fylla sin funktion måste den sociala dialogen emellertid uppfylla vissa krav, och de olika aktionsnivåerna måste samordnas.

2.1.1 För att omvandlingsprocessen skall kunna gå att förutse måste arbetsmarknadens parter enas om det långsiktiga perspektivet. En förutsättning för detta är ett stabilt och tillitsfullt partnerskap och dialogklimat som möjliggör inte bara ett långsiktigt agerande, utan även samförstånds lösningar i krislägen. Representativa och stabila strukturer för arbetsmarknadsparternas organisationer utgör här en viktig förutsättning.

2.1.2 Det är sålunda av avgörande betydelse att man stöder de nya EU-medlemsstaterna i deras arbete med att bygga upp och stärka strukturerna för den sociala dialogen, så att man gemensamt kan anta den utmaning som den industriella omvandlingen i samband med integrationsprocessen utgör.

2.1.3 För att främja en positiv inställning till omvandlingsprocessen bör man på ett tidigt stadium och på grundval av en deltagarriktad företagskultur se till att det växer fram ett samförstånd om omvandlingen och arbetsmarknadsparternas möjligheter att vara med och utforma denna. Samtidigt kan man redan långt i förväg förbereda sig på omvandlingen genom åtgärder som exempelvis utbildningsinsatser, utveckling av fler färdigheter (*multiskilling*) och livslångt lärande. Ett viktigt mål med dessa åtgärder bör vara att stärka arbetstagarnas anställbarhet.

2.2 I samband med en hearing som kommissionen anordnade i januari 2002 fick arbetsmarknadens parter möjlighet att ta upp frågan om omstruktureringar och följderna av dessa och hur man skall handskas med sådana processer. Med hjälp av konkreta fallstudier visade man på beprövade metoder. Som ett resultat av hearingen lade arbetsmarknadsparterna fram ett dokument med referensriktlinjer för hantering av förändringar. Kommittén skulle gärna se en fortsättning på och en konkretisering av detta arbete.

2.3 För att kunna förbereda sig på den industriella omvandlingen måste man känna till orsaks- och sambandsförhållandena. Det är därför viktigt att arbetsmarknadens parter upprätthåller en dialog om framtidsperspektiven inom sina respektive branscher och företag. Europeiska centrumet för övervakning av förändringar (European Monitoring Centre on Change), som

upprättats inom ramen för Dublinfonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor, skulle här kunna komma med ett väsentligt bidrag.

2.4 Stor betydelse har även de sektors specifika EU-initiativen som innebär att man med utgångspunkt i en analys av nuläget och framtidsperspektiven inom en sektor inleder en omfattande samrådsprocess under medverkan av arbetsmarknadsparterna som utmynnar i rekommendationer för vilka åtgärder som bör vidtas för att tillräcklig konkurrenskraft skall kunna uppnås och bibehållas.

2.5 EKSG-fördraget utgör det första exemplet på EU-nivå där en sektorsvis social dialog har införts. Med hjälp av en kontinuerlig social dialog kopplad till EKSG-fördragets instrument tillsammans med en kontinuerlig marknadsbevakning, olika forsknings- och innovationsprogram, en pris- och konkurrens politik, anpassningsåtgärder för arbetstagarna och för regionen kunde man visa att en industriell omvandling och omstruktureringar kan utformas på ett socialt acceptabelt sätt. Även idag bör man använda sig av samtliga instrument som fördragen ställer till förfogande för att bemöta den industriella omvandlingen.

2.5.1 Det vore önskvärt om detta omfattande arbetssätt kunde fortsätta i de sektorsvisa EU-dialoger som pågår inom ramen för kommittéerna för social dialog även efter det att EKSG-fördraget löpt ut. På så sätt skulle dessa kommittéer, vid sidan av att behandla sociala frågor, i ökande omfattning kunna fungera som remissinstanser för samtliga EU-initiativ med konsekvenser för den industriella utvecklingen inom en sektor.

3. Arbetstagarnas delaktighet och medverkan samt deras betydelse för den industriella omvandlingen

3.1 Den industriella omvandlingens konsekvenser för arbetstagarna kan sträcka sig alltifrån ändrade kvalifikationskrav till följd av tekniska nyheter och förändringar när det gäller arbetsorganisation och arbetsvillkor till att man förlorar sitt arbete. Det är därför av stor betydelse hur arbetstagarna kan anpassa sig till dessa förändrade förhållanden och vilka åtgärder som vidtas för att minimera de negativa och optimera de positiva följderna för arbetstagarna. En viktig fråga i detta sammanhang är huruvida arbetstagarna informeras i tid och på rätt sätt om förändringarna och huruvida de själva kan delta i processen..

3.2 Det är endast på detta sätt som den industriella omvandlingen kommer att kunna genomföras och accepteras inte bara på företagsledningsnivå utan också i medvetandet hos de anställda. Om man inte lyckas få till stånd en industriell omvandling som är socialt acceptabel för arbetstagarna kommer det att uppstå konflikter.

3.3 Att arbetstagarna (både arbetstagarnas representanter på företagen och fackförbunden) görs delaktiga och medverkar i utformningen av omvandlingsprocessen utgör sålunda en viktig faktor om man vill kunna hantera den industriella omvandlingen på ett socialt ansvarsfullt sätt, bibehålla anställbarheten och därmed undvika konflikter. I idealfallet utvecklas företagen till interaktiva och proaktivt agerande organisationer. Detta främjar innovationsförmågan inom företaget och i slutändan även företagets konkurrenskraft.

3.4 Eftersom besluten inom näringslivet i allt högre grad fattas i en global ekonomisk miljö och ofta inom multinationella koncerner får gränsöverskridande strukturer för arbetstagarrepresentation allt större betydelse vid sidan av nationella möjligheter och instrument för arbetstagarnas delaktighet.

3.5 De europeiska företagsråden har i detta sammanhang en särskild roll att spela. Det finns redan några exempel på avtal om omstruktureringsåtgärder som företag ingått med europeiska företagsråd. Det finns även exempel på avtal som ingåtts med europeiska fackförbund. Erfarenheterna av dessa avtal skall ses som positiva, med tanke på att det inom internationella koncerner finns risk för att försök att minska de sociala följderna på en lokaliseringssort sker på bekostnad av en annan ort.

3.6 Man får utgå ifrån att det sker en fortsatt dynamisk utveckling av den gränsöverskridande sociala dialogen på företagsnivå. I detta sammanhang får dock kommittén konstatera att denna utveckling inte är oproblematiske för inblandade parter. Det saknas tillförlitliga rättsramar för gränsöverskridande avtal där avtalets bindande verkan regleras och arbetsmarknadsparternas (dvs. arbetsgivarnas och de legitima arbetstagarrepresentanternas) legitimitet och traditionella roller beaktas. Det är också ur denna synvinkel som förslaget om frivilliga ramar för gränsöverskridande kollektivavtalsförhandlingar skall ses, ett förslag som kommissionen lagt fram i sitt meddelande om den socialpolitiska agendan för perioden 2005–2010.

3.7 Kommittén är medveten om att instrument och strukturer för arbetstagarmedverkan inte är lika utvecklade bland små och medelstora företag som bland större företag. Kommittén anser dock att partnerskapsinsatser för att hantera omvandlingsprocessen har stor betydelse även bland de mindre företagen, trots skilda förutsättningar.

4. Gemenskapens politik för industriell omvandling

4.1 Lagstiftning

4.1.1 Det finns redan en rad gemenskapslagar vars tillämpningsområde direkt eller indirekt omfattar industriell omvandling eller omstruktureringar och följderna av sådana. I flera olika direktiv regleras såväl rätten till information och samråd som skydd för arbetstagare när det gäller omstruktureringsföljder (europeiska företagsråd, Europabolag, ram för information och samråd på nationell nivå, arbetsgivares insolvens, företagsöverlåtelser, massuppsägningar, rätten att bli hörd i konkurserend).

4.1.2 När det gäller samtliga dessa rättsakter är det antingen fråga om en mycket allmänt hållen ram för information och samråd, eller också rör bestämmelserna specifikt angivna följder av omvandlingen eller omstruktureringen och är tillämpliga mer eller mindre oberoende av varandra. För att den industriella omvandlingen skall kunna förutses är det, enligt kommitténs uppfattning, på denna grundval som gemenskapslagstiftningen måste bedömas, konsolideras och vid behov vidareutvecklas.

4.2 Industripolitik

4.2.1 Med sitt meddelande "Att stödja strukturomvandlingarna: En industripolitik för ett utvidgat EU" ⁽³⁾ inledde kommissionen en ny era för europeisk industripolitik. I ett yttrande i december 2004 välkomnade kommittén kommissionens strategiska vägval. Vi vill än en gång peka på det paradigmskifte som kommissionen genomfört, och som innebär att industripolitiken återigen hamnat högst upp på EU:s dagordning.

4.2.2 Enligt kommittén gäller det nu främst att intensifiera de sektorsvisa insatserna för att möjliggöra skräddarsydda åtgärder för de enskilda sektorerna. Man skall dock inte bara analysera sådana områden inom näringslivet som befinner sig i kris, utan så många som möjligt av de sektorer som har betydelse för Europa, så att man i god tid kan förbereda sig inför den industriella omvandlingen och på ett proaktivt sätt forma den. Den sociala dialogen måste här ges en framträdande roll.

4.3 Den sociala dialogen

4.3.1 Vid sitt vårtoppmöte 2004 uppmanade Europeiska rådet medlemsstaterna att inrätta partnerskap för industriell omvandling som inbegriper arbetsmarknadens parter, det civila samhället samt statliga myndigheter.

4.3.2 Det var mot bakgrund av såväl denna uppmaning som halvtidsöversynen av Lissabonstrategin som kommissionen lade fram sitt meddelande "Partnerskap för förändring i ett utvidgat EU – Ökad genomslagskraft för den sociala dialogen i EU" ⁽⁴⁾.

4.3.3 Syftet med detta meddelande var att lyfta fram resultaten av den europeiska sociala dialogen samt att främja ökad förståelse för den, se till att den får större effekt och att den fortsätter att utvecklas, en utveckling som är beroende av en effektiv interaktion mellan arbetsgivare och arbetstagare på flera olika nivåer.

4.3.4 I sitt meddelande kräver kommissionen att den sociala dialogen skall ge konkreta resultat. I enlighet med detta krav rekommenderar kommissionen arbetsmarknadens parter att se till att de texter som de producerar får ökad publicitet, att de görs överskådligare och att formuleringen ges ökad genomslagskraft (t.ex. genom att man använder ett lättbegripligare språk), att det sker en uppföljning av texterna och att de olika textkategorierna blir enhetliga. I detta sammanhang bör påpekas att effekten av den europeiska sociala dialogen i allt högre grad bestäms av kvaliteten hos arbetsmarknadsrelationerna på nationell nivå.

4.3.5 Kommissionen presenterar i meddelandet en rad olika förslag som skall öka samverkans effekterna mellan de olika nivåerna (EU-, medlemsstats-, sektors- och företagsnivå) och även förstärka den sociala dialogens strukturer, effekterna av den och uppföljningsåtgärderna.

⁽³⁾ KOM(2004) 274 slutlig av den 20 april 2004.

⁽⁴⁾ KOM(2004) 557 slutlig.

4.3.6 I nuläget har kommittén inte för avsikt att närmare kommentera kommissionens förslag, med hänvisning till att det i första hand är arbetsmarknadens parter som inom ramen för sin självständighet skall befatta sig med dessa frågor.

4.3.6.1 Kommittén välkomnar dock varje initiativ som har till syfte att stärka den sociala dialogen. Detta gäller inte minst den sociala dialogen i de nya medlemsstaterna som fortfarande uppvisar stora brister. Omfattande insatser, framför allt av finansiell natur, behövs exempelvis på utbildningsområdet, för att stärka strukturerna och när det gäller tekniskt bistånd. Kommissionens förslag att även använda en del av struktur-fondsmedlen för detta ändamål framstår i detta sammanhang som både logiskt och konsekvent.

I de nya medlemsstaterna leder omstruktureringprocesserna till att många arbetstillfällen försvinner. Dessa processer sammanhänger till största delen med privatiseringen av företag. Det krävs en fungerande social dialog för att man redan innan processerna inleds skall komma fram till anpassade sociala paket och säkerställa att dessa är rättsligt genomförbara.

4.3.6.2 Kommittén ser även positivt på kommissionens avsikt att uppmuntra nya sektorer att inleda en social dialog och komma med bidrag för att Lissabonmålsättningarna skall kunna förverkligas.

4.4 Omstruktureringar och sysselsättningen

4.4.1 Enligt såväl den socialpolitiska agendan, som antogs den 9 februari 2005, som meddelandet om granskningen av strategin för hållbar utveckling skall kommissionen ta fram en strategi för hantering av omstruktureringar med utgångspunkt i ett bättre samspel mellan relevant gemenskapspolitik, ökat engagemang från arbetsmarknadens parter, bättre synergi mellan politiska åtgärder och finansieringsinsatser samt anpassning av lagstiftning och kollektivavtal.

4.4.2 I meddelandet "Omstruktureringar och sysselsättning" ⁽⁵⁾, som lades fram den 31 mars 2005, redogör kommissionen för de åtgärder som EU måste vidta, alternativt intensifiera, för att den potential som EU förfogar över skall kunna mobiliseras. Kommissionen anlägger därvid såväl ett horisontellt som ett sektoriellt perspektiv och lägger fram förslag till en rad åtgärder på olika politikområden inom gemenskapen.

4.4.3 Kommittén kommer att presentera sin ståndpunkt beträffande detta meddelande i ett separat yttrande. Redan nu vill vi dock framhålla att vi välkomnar det omfattande och sektorsövergripande angreppssätt som kommissionen har valt. I föreliggande yttrande kommer vi att lyfta fram några av kommissionens förslag.

4.4.3.1 Förslaget att den sektoriella sociala dialogen skall utvidgas förtjänar särskild uppmärksamhet. Kommittén delar kommissionens uppfattning att arbetsmarknadens parter, på grund av den branschknäddom de besitter, bör inneha en särskild larmfunktion. Detta instrument skall dock inte endast tillgripas i krislägen, utan användas i alla situationer där arbets-

marknadsparterna ser ett handlingsbehov, och inte bara när de bedömer att det är fråga om "en riskfylld utveckling". Detta skulle ligga mer i linje med kraven på att förutse och bevaka omstruktureringprocesserna.

4.4.3.2 Kommittén ser med intresse fram emot det meddelande om företagens sociala ansvar som kommissionen informerat om att man kommer att lägga fram och som bl.a. kommer att behandla de positiva initiativ som företagen tar i samarbete med berörda parter vid omstruktureringar. Förutom att fortsätta utveckla den rättsliga basen gäller det dock även att sprida information om och främja fungerande metoder för att hantera industriell omvandling. Kommittén vill särskilt framhålla att även de aktörer som indirekt berörs av omstruktureringar av enskilda företag (t.ex. underleverantörsföretag, serviceföretag etc.) måste beaktas i samband med processerna.

4.4.3.3 Kommittén välkomnar vidare inrättandet av ett "omstruktureringsforum". Detta forum skall ha som uppgift att följa relevanta utvecklingstendenser och främja samordningen mellan olika initiativ. Forumet kommer att förutom kommissionen även inbegripa andra EU-organ samt arbetsmarknadens parter och representanter från forskningsvärlden. Detta innebär en fortsättning på det politikövergripande initiativ som anges i meddelandet. Kommittén är gärna med och arbetar inom detta forum och vill därvid bidra med sin kompetens.

4.4.3.4 Kommissionen planerar vidare en andra etapp i samrådsprocessen med arbetsmarknadsparterna om omstrukturering av företag och om europeiska företagsråd. Som redan nämnts under punkterna 2.2, 3.5 och 3.6 anser kommittén att det finns behov av fortsatta insatser vad gäller dessa frågor.

5. Slutsatser

5.1 Att på ett framgångsrikt sätt hantera den industriella omvandlingen, vilket bl.a. innebär att företagets och sektorernas konkurrenskraft kan bibehållas alternativt återuppbyggas, utgör en betydande utmaning som Europa måste anta och som på ett avgörande sätt kommer att bidra till att Lissabonprocessens målsättningar kan uppfyllas.

Resultatet av denna omvandlingsprocess visar sig inte endast i ett företags eller en sektors konkurrenskraft, utan även på det sätt man lyckas bevara arbetsplatserna och hantera de negativa sociala följderna.

5.2 Vid sidan av ett stort antal åtgärder på olika nivåer har den sociala dialogen och arbetstagarnas delaktighet och medverkan en nyckelroll att spela för att den industriella omvandlingen skall kunna ske på ett tillfredsställande sätt.

5.3 Den sociala dialogen måste bygga på ett partnerskap och en dialogkultur präglad av stabilitet och tillit, och ha en representativ och stabil struktur. Kommittén välkomnar varje initiativ som har till syfte att stärka den sociala dialogen. Detta gäller inte minst den sociala dialogen i de nya medlemsstaterna som fortfarande uppvisar stora brister.

⁽⁵⁾ KOM(2005) 120 slutlig.

5.4 De analytiska instrument som arbetsmarknadens parter förfogar över måste stärkas. Europeiska centrumet för övervakning av förändringar, som upprättats inom ramen för Dublin-fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor, skulle här kunna komma med ett väsentligt bidrag.

5.5 Av stor vikt är de sektorsspecifika EU-initiativen som innebär att man med utgångspunkt i en analys av läget och framtidsperspektiven inom en sektor inleder en omfattande samrådsprocess under medverkan av arbetsmarknadsparterna och som utmynnar i rekommendationer gällande vilka åtgärder som bör vidtas för att tillräcklig konkurrenskraft skall kunna uppnås och bibehållas. Kommittén ser därför positivt på kommissionens avsikt att uppmuntra nya sektorer att inleda en social dialog och komma med bidrag för att Lissabonmålsättningarna skall kunna förverkligas.

5.5.1 Man bör dock inte bara analysera sådana områden inom näringslivet som befinner sig i kris, utan så många som möjligt av de sektorer som har betydelse för Europa, så att man i god tid kan förbereda sig inför den industriella omvandlingen och på ett proaktivt sätt forma den.

5.6 Arbetstagarnas (både arbetstagarnas lokala representanters och fackförbundens) delaktighet och medverkan utgör en viktig faktor för att man på ett socialt ansvarsfullt sätt skall kunna hantera och forma den industriella omvandlingen på företagsnivå. Detta främjar bl.a. innovationsförmågan inom företaget och i slutändan även företags konkurrenskraft.

5.7 De europeiska företagsråden har i detta sammanhang en särskild roll att spela. Man får utgå ifrån att det sker en fortsatt dynamisk utveckling av den gränsöverskridande sociala dialogen på företagsnivå, något som också exempel på avtal om omstruktureringsåtgärder som företag ingått med europeiska företagsråd eller fackförbund på EU-nivå tyder på. Det är också ur denna synvinkel som förslaget om frivilliga ramar för gränsöverskridande kollektivavtalsförhandlingar skall ses, ett förslag som kommissionen lagt fram i sitt meddelande om den socialpolitiska agendan för perioden 2005–2010.

5.8 Kommittén välkomnar det omfattande och sektorsövergripande angreppssätt som kommissionen valt i meddelandet "Omstruktureringar och sysselsättning" ⁽⁶⁾ som lades fram den 31 mars 2005. Förslaget att den sektoriella sociala dialogen skall utvidgas förtjänar särskild uppmärksamhet, då denna dialog kan ge ett viktigt bidrag i arbetet med att förutse och bevaka omstruktureringsprocesser.

5.8.1 Kommittén ser med intresse fram emot det meddelande om företagets sociala ansvar som kommissionen meddelat att man kommer att lägga fram.

5.8.2 Kommittén är gärna med och arbetar inom omstruktureringsforumet och vill därvid bidra med sin kompetens.

Bryssel den 29 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁶⁾ KOM(2005) 120 slutlig.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Kvinnofattigdom i Europa

(2006/C 24/18)

Den 28 april 2005 beslutade Europaparlamentet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kvinnofattigdom i Europa".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 2005. Föredragande var **Brenda King**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 29 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 79 röster för och två nedlagda röster.

1. Bakgrund

1.1 Internationella dagen för utrotning av fattigdom

FN:s generalförsamling har utsett den 17 oktober till den internationella dagen för utrotning av fattigdom, i syfte att öka medvetenheten om behovet av att utrota fattigdomen i världens samtliga länder.

1.2 Kvinnor och fattigdom i EU

Regionkommittén, EESK och Europaparlamentet utarbetar var för sig ett dokument om kvinnor och fattigdom i EU och offentliggörandet planeras sammanfalla med denna dag, i syfte att bidra till en bredare debatt om hur fattigdomen inom EU ser ut i dag. Det har skett en långtgående samordning mellan dessa EU-institutioner, även om varje institution har författat sitt dokument ur sitt eget perspektiv.

1.3 Definition av begreppet "riskzon för fattigdom"

Detta begrepp definieras som andelen personer med en inkomst under 60 % av den nationella medianinkomsten. Inkomst definieras som hushållets totala disponibla inkomst dividerat med och fördelat mellan samtliga hushållsmedlemmar.

1.4 Ramen för kampen mot fattigdom och utanförskap i EU

År 2000 beslutade medlemsstaterna att införa en EU-strategi för kampen mot fattigdom och utanförskap genom att tillämpa den öppna samordningsmetoden. Strategin omfattar ett antal mål och ett krav att varje medlemsstat skall utarbeta en nationell handlingsplan vartannat år i enlighet med dessa mål. Man tar fasta på fyra dimensioner i fråga om social integration – ekonomisk fattigdom, sysselsättning, hälsa och utbildning. Jämlikhet mellan kvinnor och män anges inte som ett övergripande mål för denna EU-strategi.

År 1999 antog rådet en strategi för att modernisera de sociala välfärdssystemen. De sociala trygghetssystemen är viktiga när det gäller att bekämpa fattigdom och utanförskap i EU:s medlemsstater. Strategin fokuserar på tre teman – åtgärder för social integration, översyn av pensionssystemen och översyn av sjukvårdssystemen. Frågan om jämställdhet mellan könen ingår inte.

Med hänsyn till resultaten av den senaste tidens folkomröstningar om EU:s konstitution har det brittiska ordförandeskapet avisat ett meddelande om de sociala trygghetssystemen i oktober 2005.

1.5 Lagstiftning

Ansvar för den största delen av den politik som skall motverka fattigdom och socialt utanförskap ligger hos respektive medlemsstat. Enligt artikel 136 och 137 i fördraget spelar EU en viktig roll för att stödja och komplettera medlemsstaterna i deras bekämpning av socialt utanförskap.

Enligt artikel 13 i fördraget kan EU vidta åtgärder, inklusive stifta lagar, i syfte att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

1.6 Utbredningen av fattigdom i EU

År 2001 var fortfarande ett mycket stort antal människor drabbade av relativ inkomstfattigdom. Mer än 55 miljoner människor eller 15 % av EU:s befolkning befann sig i riskzonen för fattigdom⁽¹⁾. Mer än hälften av dem levde ständigt på låga relativa inkomster. Det råder stora skillnader mellan medlemsstaterna. Andelen av befolkningen som befann sig i riskzonen för fattigdom varierade från 9 % i Sverige till 21 % i Irland. Generellt drabbas kvinnor av detta i avsevärt högre grad.

⁽¹⁾ Indikatorer på fattigdomsrisker är hämtade från Europeiska gemenskapens hushållsundersökning.

1.7 Utanförskapets omfattning

Ju längre tid en person tvingas leva på en låg inkomst, desto större blir risken att han eller hon berövas möjligheter, utestängs från sociala, kulturella och ekonomiska aktiviteter. I alla medlemsstater har hälften eller mer av dem som befann sig i riskzonen för fattigdom år 2001 levt på låga inkomster under en längre tid, vilket innebär att de hade en ekvivalerad inkomst som understeg 60-procentgränsen innevarande år och minst två av de närmast föregående tre åren (dvs. 1998–2000). I genomsnitt hade 9 % av invånarna i EU år 2001 levt i fattigdom under en längre tid. Även här drabbas kvinnor av detta i avsevärt högre grad.

1.8 Demografisk och samhällelig situation i EU

Den demografiska situationen i EU genomgår en dramatisk förändring. Snart kommer den ökning av antalet invånare i Europa i arbetsför ålder som har pågått i ungefär ett sekel att upphöra. Personer i åldern 65 och däröver utgör 16 % av den totala befolkningen medan de som är under 15 år utgör 17 % och livslängden ökar. Antalet invånare över 80 år kommer att stiga med nästan 50 % de närmaste 15 åren^(?).

Samtidigt håller hushållens struktur på att förändras. Gifterna blir färre och sker senare, allt fler äktenskap spricker och antalet par som skaffar barn minskar. Denna utveckling skapar en trend som leder till mindre hushåll oberoende av ålder. Ekonomen och nobelpristagaren Gary Becker och hans kollega, domaren Richard Posner, hävdar att dessa förändringar i stor utsträckning kan förklaras av ekonomiska faktorer^(?). De hävdar att kvinnors ökade ekonomiska oberoende genom att arbeta utanför hemmet innebär att utvecklingen går från "patriarkaliska äktenskap" – där mannen ansvarar för att tjäna pengar och kvinnan är beroende av mannen – till "äktenskap mellan jämbördiga parter". Alternativkostnaden för att föda barn har också ökat. Ju högre kvinnans inkomst och jobbstatus är, desto mer måste hon avstå från i fråga om karriär och inkomst om hon lämnar arbetsmarknaden, både tillfälligt och permanent, för att föda barn.

Den andra stora förändringen är den mycket stora ökningen av antalet barn som bor med en förälder. År 2000 levde 10 % av barnen i åldern 0-14 år med bara en vuxen jämfört med 6 % år 1990. Detta är resultatet av att allt fler äktenskap och förhållanden spricker och oplanerade graviditeter.

^(?) Kommissionens och rådets gemensamma rapport om social integration – 5 mars 2004.

^(?) "The Sexual Revolution" av Gary Becker och Richard Posner, 10 april 2005. Tillgänglig på <http://www.becker-posner-blog.com/archives/2005/04/index.html>.

2. Allmänna kommentarer

2.1 EESK välkomnar möjligheten att redogöra för kommitténs synpunkter avseende denna fråga, men anser att fokus borde ha legat vid "Kön och fattigdom" och inte "Kvinnor och fattigdom", eftersom detta skulle ha inneburit att förhållandena och skillnaderna mellan män och kvinnor i fattigdomshänseende hade uppmärksammats.

Kommittén anser det vara ytterst angeläget att kommissionen ser över definitionen av begreppet "fattigdom", eftersom man endast belyser de uppenbara orsakerna till fattigdom och underskattar kvinnors fattigdom och konsekvenserna av den typen av fattigdom. Definitionen låter antyda att hushållens resurser fördelas lika inom familjen. Det kan dock hävdas att fattigdom upplevs på individnivå och att fattigdomen därför bör analyseras på den nivån, om vi vill förstå skillnaderna mellan den fattigdom som drabbar män och den som drabbar kvinnor.

2.2 EESK välkomnar det brittiska ordförandeskapets avsikt att inleda en förnyad debatt om de sociala trygghetssystemen. Kommittén anser det vara ytterst angeläget att genomföra en konsekvensanalys med avseende på kön, så att trygghetssystemen utformas på ett sätt som tar hänsyn till kvinnors och mäns behov. Det görs underförstått ett antagande att kvinnor kan falla tillbaka på en mans inkomst. Detta antagande, som helt saknar verklighetsförankring i dagens samhälle, är en viktig anledning till varför kvinnor löper större risk att drabbas av fattigdom.

3. Särskilda kommentarer

3.1 I vilken omfattning riskerar kvinnor att drabbas av fattigdom?

Kvinnor löper i allmänhet större risk att leva i ett fattigt hushåll: år 2001 hade 16 % av de vuxna kvinnorna (16 år eller äldre) en inkomst under fattigdomsgränsen, jämfört med 13 % av männen i samma åldersgrupp⁽⁴⁾. Detta mönster går igen i alla medlemsstater. Fattigdomsriskerna är störst för hushåll med ensamstående föräldrar (35 % av EU-genomsnittet), vilket i 85 % av fallen är kvinnor. Hushåll med ensamstående kvinnor som är 18 år eller yngre löper särskilt stor risk att drabbas av fattigdom.

Personer i åldern 65 år och äldre löper en relativt hög fattigdomsrisk. Två tredjedelar av befolkningen över 65 år är kvinnor. Ensamstående kvinnliga pensionärer, särskilt personer som är äldre än 80 år eller som saknar tjänstepension, lever i fattigdom i mycket högre grad. Den främsta orsaken till detta är att en pensionärs utgifter ökar i takt med åldern, vilket i första hand beror på ökade sjukvårdskostnader i samband med funktionshinder och faciliteter för rörlighet.

⁽⁴⁾ Eurostat, 2001. Bortsett från ensamhushåll bör könsskillnader avseende fattigdomsrisk tolkas försiktigt, eftersom dessa utgår från antagandet att inkomsterna fördelas lika inom hushållet.

Olika forskningsresultat visar att kvinnor som diskrimineras i flera hänseenden, t.ex. äldre kvinnor, kvinnor som tillhör en etnisk minoritet eller invandrargrupp, kvinnor med funktionshinder och lesbiska, löper ännu större risk att drabbas av socialt utanförskap och fattigdom.

3.2 Arbetsmarknadsdimensionen av fattigdom och utanförskap bland kvinnor

Sysselsättning anses vara en viktig faktor för integration och bedöms vara den i särklass mest effektiva vägen bort från fattigdom, inte bara för att ett arbete ger en inkomst utan också för att det kan främja samhällsdeltagande och personlig utveckling. Detta återspeglas i Lissabonsstrategins målsättning att EU skall bli "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning." Kvinnor måste därför delta på arbetsmarknaden och en konkret målsättning är att andelen kvinnor skall överstiga 60 % år 2010. Även om kvinnors deltagande på arbetsmarknaden närmar sig samma nivå som männens löper lönearbetande kvinnor ändå viss risk att drabbas av fattigdom. Detta beror på att kvinnors deltagande på arbetsmarknaden präglas av olika svårigheter i form av hög arbetslöshet bland kvinnor i EU:s 25 medlemsstater⁽⁷⁾ samt problem att hitta en balans mellan lönearbete och hemarbete. Det finns också en trend mot segregering och sektorsuppdelning i fråga om kvinnors sysselsättning, utbredd förekomst av prekära anställningsformer med svag social trygghet och en löneklyfta mellan män och kvinnor finns i EU:s samtliga medlemsstater.

3.2.1 Löneklyftor

Trettio år efter 1975 års direktiv om lika lön för kvinnor och män tjänar kvinnor fortfarande bara 85 % av männens löner i EU-genomsnitt⁽⁸⁾. I många länder är differensen mycket större och kan uppgå till 33 %. EESK delar den indignation som Europaparlamentets kvinnoutskott gett uttryck för med anledning av att dessa löneklyftor fortfarande existerar och ställer sig bakom utskottets rekommendation att rådet och kommissionen bör vidta lämpliga åtgärder för att komma till rätta med denna orättvisa.

3.2.1.1 Alternativkostnader för att föda barn

Många studier har tagit fasta på det faktum att kvinnor föder barn och ägnar opropor­tionerligt mycket mer tid åt att ta hand om dessa barn än vad män gör. De flesta kvinnor lämnar

arbetsmarknaden under åtminstone en del av sitt liv. Mönstret för män har däremot varit att heltidsstudier följs av heltidsarbete fram till pensionen. Att bryta upp från arbetsmarknaden kan få mycket negativa inkomsteffekter. Barnledighet innebär kortare perioder av yrkesarbete, mindre samlad yrkeserfarenhet och sämre fortbildningsmöjligheter. Detta beror på att löneförhöjningar ofta ges till dem som är kontinuerligt sysselsatta under många år. Ju längre tid man stannar borta från arbetsmarknaden, desto mer straffas man i lönehänseende.

3.2.2 Mödrars utbildningsnivå

Sysselsättningsprofilen där kvinnan är borta från arbetsmarknaden under en lång period samtidigt som hon tar hand om små barn är mer sannolik för kvinnor med låg utbildning. Mödrar med universitetsexamen stannar borta från arbetsmarknaden under en kortare period. Sannolikheten är större att mödrar utan särskilda kvalifikationer stannar hemma fram till dess att barnet börjar skolan. Kvinnor med universitetsexamen stannar sannolikt bara hemma under föräldraledigheten och betalar därefter någon annan för barnpassningen.

Kvinnor med lägre utbildning, som oftare gör längre uppehåll från arbetsmarknaden (och som har den lägsta lönepotentialen innan de föder barn), är därför den grupp som drabbas hårdast ekonomiskt.

3.2.3 Ensamstående föräldrar

Såsom nämns i punkt 1.8 har antalet ensamstående föräldrar ökat och uppgifter visar på att ensamstående föräldrar löper särskilt stor risk att drabbas av fattigdom. Eftersom 85 % av de ensamstående föräldrarna är kvinnor kan fattigdomsriskerna sägas vara könsrelaterad. Riskerna beror i stor utsträckning på att ensamstående kvinnor förvärvsarbetar i relativt låg grad: endast 50 % arbetar jämfört med 68 % av de gifta kvinnorna⁽⁷⁾. I motsats till mödrarnas ökade sysselsättning har de ensamstående mödrarnas sysselsättning knappast förändrats.

Vissa forskningsresultat tyder på att bristen på barnomsorg till rimliga priser inte är det enda hindret för att ensamstående föräldrar skall förvärvsarbeta. Andra hinder är bl.a. följande:

- Ensamstående föräldrar saknar ofta kvalifikationer som är efterfrågade på arbetsmarknaden⁽⁸⁾. Ju sämre kvalifikationer, desto sämre chanser att hålla sig kvar på arbetsmarknaden. Detta har ett avgörande samband med tillgängliga och överkomliga möjligheter till fortbildning under föräldraledigheten.

⁽⁷⁾ Eurostat 2003.

⁽⁸⁾ Finch et al. (1999). *New Deal for Lone Parents: Learning From the Prototype Areas*. DSS Research Report No 92. Leeds: CDS; Lewis et al. (2000): *Lone Parents and Personal Advisers: Roles and Relationships*. DSS Research Report No. 122. Leeds: CDS; Dawson et al. (2000): *New Deal for Lone Parents: Report on Qualitative Interviews with Individuals*. Research and Development Report ESR55. Sheffield: Employment Service; Holtermann et al. (1999): *Lone Parents and the Labour Market. Results from the 1997 Labour Force Survey and Review of Research*. Employment Service Report 23. London: The Stationary Office.

⁽⁷⁾ Eurostat 2004.

⁽⁸⁾ Eurostat 2003.

- Ensamstående föräldrar tycks vara koncentrerade till geografiska områdena där efterfrågan på arbetskraft är låg.
- Ohälsotalen för ensamstående arbetslösa föräldrar är högre och sannolikheten är större att de har ett barn eller någon annan närstående vars sjukdom eller funktionshinder begränsar möjligheterna att arbeta (en av tio arbetslösa ensamstående föräldrar).
- Ensamstående föräldrar i en mycket utsatt situation har oftare sämre självförtroende, vilket i sin tur kan hindra att vederbörande får ett arbete.

Många ensamstående föräldrar måste också själva ta hand om sina barn till största delen och letar efter arbeten med arbetstider som gör det möjligt för dem att tillbringa så mycket tid som möjligt med barnen och som kan förenas med yrkesverksamhet. Det leder till att många tvingas övergå till prekära, otryggare och sämre betalda jobb.

3.2.3.1 Tonårsgraviditeter

Hushåll med ensamstående kvinnor som är 18 år eller yngre löper särskilt stor risk att drabbas av fattigdom. I EU blev 6 % av tonårsflickorna föräldrar vid 18 års ålder. Denna siffra varierar dock från 3 % i Italien, Nederländerna, Spanien och Sverige till 12 % i Ungern och Slovakien och 13 % i Storbritannien⁽⁹⁾.

Det är mer sannolikt att tonårsföräldrar lever i fattigdom och är arbetslösa än övriga tonåringar och de har också svårare att ta sig ur detta eftersom de saknar utbildning och på grund av övriga skäl som anges ovan. Exempelvis lever 45 % av de kvinnor i EU-15 som blivit tonårsmödrar i hushåll som kan räknas in i de 20 % av hushållen som har lägst inkomst, medan endast 21 % av de kvinnor som fick sitt första barn efter det att de hade fyllt 20 år hör till denna grupp. 90 % av tonårsföräldrarna får socialhjälp, och tonårsmödrar lever i större utsträckning än andra ensamstående mödrar uteslutande av bidrag och behöver också bidrag under en längre period.

Medlemsstaterna har gjort en minskning av förekomsten av tonårsföräldraskap till en prioritering eftersom detta erbjuder en möjlighet att minska sannolikheten för fattigdom och för att fattigdomen överförs från en generation till en annan. Det har förts många diskussioner om hur tonårsfödslarna skall kunna minskas och ett stort antal lösningar har föreslagits, allt från mer till mindre sexualundervisning, från information om avhållsamhet till kostnadsfria preventivmedel i skolorna och från att dela ut akut-p-piller till att gå igenom de sociala förmånerna för att uppmuntra till samboende och giftermål bland tonårsföräldrar.

De fyra EU-medlemsländer som har det lägsta antalet tonårsfödslar skulle kunna användas som modell för andra medlemsstater som försöker lösa detta problem.

⁽⁹⁾ Innocenti Report Card, nr 3, juli 2001: *A League Table of Teenage Births in Rich Nations* (UNICEF).

3.2.4 Fattigdom bland förvärvsarbetande

Kvinnors ökade förvärvsarbete är ett resultat av att olika arbetsformer som skiljer sig från normen har ökat, t.ex. deltidsarbete, flexitidsarbete och skiftarbete. I genomsnitt 27 % av kvinnorna deltidsarbetar, jämfört med 4 % av männen⁽¹⁰⁾. Den löneklyfta mellan könen som beror på deltidsarbete är större än löneklyftan mellan heltidsarbetande kvinnor och män. Den genomsnittliga timlönen för deltidsarbetande kvinnor är cirka 60 % av männens heltidslön, jämfört med 82 % för heltidsarbetande kvinnors timlön.

Kvinnor med låg utbildning, kvinnor som arbetar svart, minoriteter eller invandrare med begränsad eller ingen självständig rättslig ställning löper störst risk att drabbas av fattigdom, eftersom de arbeten som står till buds är lågavlönade och saknar anställningstrygghet. Forskning visar att kvinnor i extrema fall löper risk att drabbas av kvinnohandel, prostitution och våld.

3.2.5 Obetalt arbete

Kvinnor utför fortfarande obetalt arbete i hemmen. Även det oerhört stora antal kvinnor som förvärvsarbetar får ta hand om omvårdnad av barn och gamla och inköp, eftersom män utför mindre än 40 % av allt hushållsarbete och bara 25–35 % av barn tillsynen⁽¹¹⁾. Det obetalda arbetet tas inte upp systematiskt i nationell statistik vilket betyder att det inte syns för beslutsfattarna.

Att förena familjeliv och arbetsliv är en verklig utmaning för kvinnor och män. Av kvinnor med barn under 12 år är 15 % färre anställda än kvinnor utan barn, dvs. 60 % i jämförelse med 75 %. För män med barn under 12 år är dock sysselsättningsgraden 91 %, fem procentenheter högre än för män utan barn.

3.2.6 Långtidsarbetslöshet

Långtidsarbetslöshet är mycket nära förknippad med social misär, eftersom människor som har varit utan arbete länge tenderar att förlora sina kunskaper och den självkänsla som är nödvändig för att återfå fotfästet på arbetsmarknaden, såvida de

⁽¹⁰⁾ Eurostat European Labour Force Survey 2003.

⁽¹¹⁾ How Europeans spend their time, Eurostat 1998-2002.

inte snabbt får lämpligt stöd. För EU som helhet är långtidsarbetslösheten mer utbredd bland kvinnor (4,5 %) än bland män (3,6 %) ⁽¹²⁾. Trots detta tenderar program som syftar till att få långtidsarbetslösa att återgå till förvärvsarbete att gynna män. Kvinnor erbjuds mer begränsad och könsstereotyp yrkesutbildning och därmed lägre betalda arbeten.

3.2.7 Pensioner

3.2.7.1 Kvinnors missgynnade ställning på arbetsmarknaden och den löneklyfta som blir följderna varar ända upp i pensionsåldern. Detta beror på att pensionsmodellen i många medlemsstater utarbetats ur ett manligt perspektiv. Systemen diskriminerar kvinnor som ofta gör uppehåll i karriären, arbetar inom sektorer som skiljer sig från normen eller utför obetalt arbete under vissa perioder. Många kvinnor är därför missgynnade när det gäller att skaffa sig de pensionsrättigheter och besparingar som är nödvändiga för ett tryggt och säkert liv när de blir äldre. Två tredjedelar av pensionärerna är kvinnor. Deras genomsnittliga inkomst ligger på 53 % av männens vilket kan inverka på hälsa, bostadsförhållanden och livskvalitet. 75 % av de pensionärer som erhåller inkomstrelaterade bidrag är kvinnor. Följden blir att äldre kvinnor, inklusive änkor och frånskilda, hör till de fattigaste pensionärerna och med en långsiktigt åldrande befolkning i EU kommer denna utveckling att fortgå om inga åtgärder vidtas.

I ett tidigare yttrande ⁽¹³⁾ rekommenderar EESK att pensionssystemen anpassas så att de garanterar jämlikhet mellan könen vid sidan av det långsiktiga målet att pensionerna skall vara individuella. EESK rekommenderar också att medlemsstaterna delar med sig av sina erfarenheter så att vissa kvinnor, nämligen de som gör uppehåll i karriären, inte drabbas av otillräckliga pensioner.

I yttrandet noterar också kommittén att man i vissa medlemsländer stöder äldre människor på andra sätt än genom direkt ekonomisk ersättning. Detta stöd omfattar exempelvis skatteförmåner, gratis elektricitet, gratis eller billigare kollektivtrafik och skattelättnader för hyresintäkter. Denna rekommendation är mycket välkommen eftersom kvinnor sannolikt blir äldre (ökad genomsnittlig livslängd) och kommer att leva längre (längre än sina partner) än män, vilket innebär att sannolikheten är större att de drabbas av de problem som äldre pensionärer möter. Rent generellt är äldre pensionärs inkomster från sparande och investeringar lägre, samtidigt som deras utgifter kan vara högre på grund av handikapp, behov av transporthjälp och en depreciering av tillgångarnas värde.

⁽¹²⁾ Eurostat European Labour Force Survey 2003.

⁽¹³⁾ EESK:s yttrande av den 29 november 2001 om "Den ekonomiska tillväxten, skattesystemen och hållbarheten i pensionssystemen i Europeiska unionen" (EGT C 48, 21.2.2002). Föredragande: Harry Byrne. Medföredragande: Jan Jacob van Dijk.

3.2.7.2 Kvinnor, framför allt minoriteter och invandrare med eller utan uppehållstillstånd, som är sysselsatta i arbetsformer som skiljer sig från normen missgynnas ännu mer, eftersom sannolikheten är lägre att dessa kvinnor deltar i tjänstepensionssparande. Eftersom män tjänar mer än kvinnor under hela arbetslivet kommer den slutliga pensionen att bli högre för män än för kvinnor. Pensionstillgångarna har tidigare kopplats till den huvudsakliga lönearbetande personen, den person som har störst spartillgångar, och detta är oftast mannen. En ökad skilsmässofrekvens har inneburit att denna princip ifrågasatts, eftersom kvinnorna oftast missgynnas när ett äktenskap spricker. Ett antal medlemsstater har dock infört lagstiftning som innebär att domstolarna nu kan dela upp egendom vid skilsmässa på det sätt som de anser vara lämpligt.

3.3 Utbildningsaspekter på fattigdom och utanförskap bland kvinnor

3.3.1 Möjligheten att välja arbete och komma in på arbetsmarknaden avgörs av vederbörandes kvalifikationer. Olika uppgifter visar att detta framför allt är fallet för kvinnor. Kvinnor med högre utbildning (dvs. har en utbildningsnivå som motsvarar ISCED 5 och 6) har oftare arbete än de som har lägre utbildning (dvs. har en utbildningsnivå som är lägre än ISCED 2) ⁽¹⁴⁾. I EU-25 har 49 % av kvinnor i åldern 20-49 med lägre utbildning arbete jämfört med 84 % av högre utbildade kvinnor. Det skall framhållas att denna skillnad på 30 % bland kvinnor är bara 10 % (83 % jämfört med 93 %) bland män. Högre utbildade kvinnor med barn stannar i regel kvar i arbetslivet. I EU-25 är jämförelsen mellan dessa två grupper av kvinnor följande: Inga barn (88 % mot 57 %), 1 eller 2 barn (80 % mot 43 %), 3 eller fler barn (63 % mot 22 %).

3.3.2 Valet av utbildning är i hög utsträckning könsrelaterat. Flickor väljer utbildning och yrken som är lågavlönade och lärare och yrkesvägledare har inte utbildning i att beakta och inse betydelsen av jämställdhetsfrågor. De som löper störst risk att drabbas av denna segregering är flickor i hushåll som redan löper fattigdomsrisk ⁽¹⁵⁾ eftersom denna grupp är oproportionerligt överrepresenterad i lågstatusyrken på grund av deras bristfälliga utbildning. Kvinnor som arbetar deltid med manuell arbetsuppgifter är den grupp som är mest utsatt i förhållande till övriga deltidsarbetare och andra grupper som arbetar heltid med manuella arbetsuppgifter – eftersom dessa kvinnors utbildningsnivå är mycket låg. Dessa kvinnor fastnar i sitt yrkesval på grund av samspelet mellan fattigdom och kön under hela utbildningstiden, vilket inte bara får konsekvenser för kvinnornas yrkesliv och pension utan också kan leda till att fattigdomen går i arv.

⁽¹⁴⁾ EC Statistics in focus – Population and social conditions, 4/2005.

⁽¹⁵⁾ Warren, T: "Divergent Female Part-time Employment in Britain and Denmark and the Implications for Gender Equality". Sociological Review 2001, 49(4), s. 548-567.

3.3.3 EESK välkomnar fokuseringen på sysselsättning, framför allt kvinnors sysselsättning, i Lissabonstrategin, men konstaterar att detta inte är tillräckligt för kvinnor som löper risk att drabbas av fattigdom. Medlemsstaterna kan samarbeta med det civila samhället och olika frivilligorganisationer, framför allt organisationer som arbetar med jämställdhetsfrågor och kampen mot fattigdom, för att komma till rätta med denna fattigdom som drabbar kvinnor under hela livet och som dessutom går i arv, genom att inrikta sig på skolornas slentrianmässiga inställning när det gäller flickors och pojkars yrkesval och genom att utforma en effektiv vuxenutbildning som är tillgänglig för alla, utveckla färdigheter som är efterfrågade på arbetsmarknaden och tillgodose dessa kvinnors behov.

3.4 Den straffrättsliga aspekten på fattigdom och social utestängning bland kvinnor

3.4.1 Kvinnorna utgör en minoritet av de personer som anklagas eller döms för brott. Ungefär var femte lagöverträdare är kvinna och kvinnorna utgör endast 6 % av fängelseinternerna. Under det senaste decenniet har antalet kvinnliga interner dock ökat kraftigt även om en motsvarande ökning av antalet brott som begås av kvinnor inte har kunnat konstateras⁽¹⁶⁾. De flesta kvinnor döms till fängelse för icke våldsrelaterade brott och för en period på mindre än ett år. Nästan en fjärdedel av de fängslade kvinnorna sitter häktade, utan att vara dömda för något brott.

3.4.2 Samma forskningsresultat pekar på att en stor andel kvinnor som döms till fängelse inte har någon ekonomisk grundtrygghet före fängelsestraffet. De har antingen aldrig arbetat eller bara arbetat inom lågbetalda yrken utan anställningstrygghet, har ingen egen bostad, mycket låg utbildning och har utsatts för antingen fysiskt eller sexuellt våld av familjemedlemmar eller våldsamma män som inte tillhör familjen. När kvinnor döms till fängelse ökar utanförskapet för dem som redan står utanför samhället.

3.4.3 Den kraftiga ökningen av antalet kvinnor i fängelse skulle kunna förklaras av de studier som gjorts av domarna i vissa av de medlemsstater som omfattas av undersökningen. Dessa uppgifter pekar mot att kvinnor ofta döms till fängelse *därför* att de redan är socialt utslagna (t.ex. hemlösa, arbetslösa, missbrukare), och *därför* att domare tror att dessa kvinnor löper större risk att begå brott i framtiden eftersom de redan är socialt utslagna och att en fängelsedom genom kriminalvårdens rehabiliteringsprogram kan och kommer att minska sannolikheten att kvinnor som redan står utanför samhället återvänder till brottslighet (eller missbruk) när straffet är avtjänat.

3.4.4 Forskningsresultaten avslöjar dock att det är omöjligt att rehabilitera och återintegrera kvinnliga interner, eftersom dessa kvinnor har en så negativ bakgrund vad gäller yrkesliv och utbildning. En stor andel (50 % i England och Wales)⁽¹⁷⁾ av dessa kvinnor är psykiskt sjuka, och de flesta kvinnliga interners fängelsestraff är också relativt korta. Frågan om huruvida

fängelser är rehabiliteringsinstanser kan diskuteras, men även om så vore fallet, är det svårt att se hur enbart fängelser kan förväntas ge majoriteten av internerna effektiv fortbildning, god missbruksrehabilitering som fungerar även på sikt, emotionellt stöd och färdigheter som är efterfrågade på arbetsmarknaden efter avtjänat straff. Forskningsresultaten stöder denna tes.

3.4.5 Fängelsernas främsta uppgift är att straffa. Forskning har visat att fängelser leder till utanförskap hos kvinnor som inte stod utanför samhället innan de dömdes till fängelse. Fängelsevistelsen leder också till ett ännu större utanförskap för dem som redan står utanför samhället. Ett fängelsestraff är ännu mer påfrestande för kvinnor än för män med tanke på den skada som barn utsätts för när deras mödrar döms till fängelse. I Storbritannien uppgavs t.ex. 25 % av de kvinnliga internerna att barnens far, deras make eller partner tog hand om deras barn. För män i fängelse stiger denna andel till 92 %. Detta väger tyngre än alla de fördelar som man tror att kriminalvården innebär i avskräckningssyfte eller för att minska risken för brottslighet.

3.4.6 Utländska kvinnor och kvinnor från minoritetsgrupper är dubbelt diskriminerade och en oproportionerligt hög andel av kvinnor från dessa grupper återfinns inom kriminalvården.

3.4.7 EESK ställer sig bakom rekommendationerna i rapporten om att åtgärder bör vidtas för att kraftigt minska antalet kvinnor i fängelse, framför allt eftersom många sitter i häkte och inte har dömts för något brott. När brott har begåtts är det vanligtvis ett icke-våldsrelaterat brott. Vissa medlemsstater har infört mindre skadliga alternativ i stället för fängelse. Med hjälp av rätt slags omsorg och stöd kan kvinnliga lagöverträdare med många problem rehabiliteras och integreras i samhället.

3.5 Kampen mot handel med kvinnor och barn

Handeln med kvinnor och barn är frukten av en systematisk brist på jämställdhet mellan kvinnor och män och är en form av våld. Människohandeln frodas där det råder fattigdom, och offren utsätts för flera olika former av fattigdom som leder till tvångsarbete, sexslaveri, fysiska och psykiska problem, social utslagning etc. Förebyggande strategier i ursprungsländerna måste återspegla och återspeglas av strategier för att minska fattigdomen och främja den sociala utvecklingen, särskilt med hänvisning till ekonomiska möjligheter för kvinnor. Långsiktiga förebyggande strategier måste inriktas på grundorsakerna till människohandel vilka innefattar fattigdom, diskriminering, rasism, patriarkaliska strukturer, våld mot kvinnor, fundamentalism, bristande jämställdhet, brist på sociala trygghetsnät, penningtvätt, korruption, politisk instabilitet, konflikter och okontrollerade områden samt barriärer och olikheter mellan länder. Alla regeringar måste lägga fram förslag som utgår från de ojämlika maktförhållandena mellan kvinnor och män samt införa positiva åtgärder som kan leda till att kvinnor får större inflytande på alla livets områden.

⁽¹⁶⁾ Jämförande rapport som bygger på National Reports' Fieldwork Findings av Central European University Team. Uppgifterna har hämtats från sex EU-länder: Spanien, Tyskland, England och Wales, Italien, Frankrike och Ungern.

⁽¹⁷⁾ Women National Commission, Storbritannien, mars 2005.

4. Rekommendationer

4.1 EESK välkomnar kommissionens och rådets gemensamma rapport om social integration av den 5 mars 2004. Kommittén gläder sig över de sex politiska nyckelprioriteringar som medlemsstaterna i rapporten uppmanas att fästa särskild uppmärksamhet vid i sina nationella handlingsplaner (se bilagan). EESK anser dock att det finns en uppenbar brist i rapporten, nämligen avsaknaden av fastställandet och övervakningen av könsspecifika indikatorer. EESK rekommenderar att dessa indikatorer inkluderas i rapporten, eftersom det finns avgörande skillnader mellan kvinnor och män i fråga om fattigdom. Om man inte tar hänsyn till könsspecifika faktorer som orsakar fattigdom eller analyserar hur samhällets politik får olika konsekvenser för kvinnor och män, är det möjligt att många av de åtgärder som utformats för att minska fattigdomen endast kommer att lyckas till viss del. Att ta hänsyn till könsspecifika faktorer som orsakar fattigdom är i linje med det åtagande att utrota fattigdomen som gjordes vid världstoppmötet om social utveckling i Köpenhamn 1995. Där kom man överens om att särskilt prioritera barns och kvinnors behov och rättigheter, eftersom dessa grupper ofta drabbas värst av fattigdom.

4.2 Många medlemsstater har avsevärt förstärkt de administrativa rutinerna i syfte att integrera fattigdom och social integration i den nationella politiken. Ytterligare ansträngningar bör dock göras genom att på lokal, regional och nationell nivå inkludera arbetsmarknadsparterna och olika frivilligorganisationer i arbetet med att utarbeta och genomföra politiken, särskilt på områdena utbildning, sysselsättning och pensioner.

4.3 EESK rekommenderar att Lissabonstrategins mål om ökad sysselsättning bland kvinnor åtföljs av strategier som syftar till se till att kvinnor som löper risk att drabbas av fattigdom ges färdigheter som är efterfrågade på arbetsmarknaden, vilket i sin tur leder till ekonomiskt oberoende. Dessutom krävs det förstärkta initiativ och åtgärder för att säkerställa existensmöjligheter för kvinnor under alla faser i livet. Ansträngningarna måste inriktas på att höja sysselsättningskvaliteten och stänga inkomstklyftan. I detta sammanhang har

EESK – i ett yttrande om de integrerade riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning nyligen – uttryckt förvåning över att det inte finns någon uttrycklig riktlinje om kvinnors sysselsättning i det aktuella paketet med sysselsättningspolitiska riktlinjer.

4.4 EESK anser att det finns mycket att vinna om medlemsstaterna delar med sig av sina erfarenheter på områden som påverkar kvinnor och fattigdom – pensionsbestämmelser, sociala trygghetssystem, tonårsgraviteter, åtgärder för att minska våldet mot kvinnor, människohandel och frågan om kvinnor i fängelse.

4.5 Många medlemsstater har undertecknat handlingsplanen från Beijing (september 1995), som uppmanade regeringarna att göra en bedömning av det oavlönade arbetets bidrag till ekonomin. I dag, tio år senare, har medlemsstaterna emellertid fortfarande inte utvecklat de mät- och övervakningssystem som behövs för detta. De bör uppmuntras till detta, och inkludera resultaten i den nationella statistiken.

4.6 Europeiska institutet för jämställdhet mellan könen kommer att inleda sin verksamhet under 2007. Eftersom könsperspektivet inte tas upp i den politik som syftar till att bekämpa fattigdom inom EU kan man dra slutsatsen att man i stor utsträckning bortsett från sambanden mellan kön och fattigdom i forskning och statistisk litteratur. För att ändra på detta behöver institutet budgetresurser som motsvarar uppgiften. I ett eget yttrande om genusinstitutet har EESK redan uttryckt farhågor om att detta inte helt och hållet verkar vara fallet i förslaget till förordning.

4.7 EESK föreslår därför att vissa områden bör prioriteras. Det nya institutet bör genomföra en grundläggande analys av befintlig statistisk ur ett könsperspektiv.

4.8 Ett annat område där kön och fattigdom är av stor betydelse och som bör uppmärksammas är frågan om hur fattigdom inverkar på kvinnors fysiska och mentala hälsa.

4.9 För det tredje tycks det också finnas mycket lite forskning om vad fattiga kvinnor tycker och tänker om fattigdom och om de upplever fattigdom på ett annat sätt än män.

Bryssel den 29 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND