Europeiska gemenskapernas

officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 296

40:e årgången

29 september 1997

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer | Innehållsförteckning | Sida

I *Meddelanden*

. . . . . .

II *Förberedande rättsakter*

Ekonomiska och sociala kommittén

Julisessionen 1997

97/C 296/01 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om motorfordon och släpvagnar till dessa fordon vad gäller transport av farligt gods på väg och om ändring av direktiv 70/156/EEG om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon" 1

97/C 296/02 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om transportabel tryckutrustning" 6

97/C 296/03 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen: Benchmarking av konkurrenskraften — Införandet av ett verktyg till aktörernas och de offentliga myndigheternas förfogande" . . . 8

97/C 296/04 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om Europa i ledningen för det globala informationssamhället: löpande åtgärdsplan" 13

97/C 296/05 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om vertikala begränsningar i EG:s konkurrenspolitik" 19

SV

Pris: 19,50 ecu

(Fortsättning på nästa sida)

Informationsnummer	Innehåll *(Fortsättning)*	Sida
97/C 296/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Lika möjligheter för kvinnor och män i Europeiska unionen 1996"	24
97/C 296/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om fastställande av vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiske resurserna i Östersjön, Bälten och Öresund"	31
97/C 296/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om gemenskapens nuvarande och dess planerade roll när det gäller bekämpning av tobak och rökning" . .	32
97/C 296/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Beskattningen inom Europeiska unionen — Rapport om skattesystemens utveckling"	37
97/C 296/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ett gemensamt momssystem — ett program för den inre marknaden"	51
97/C 296/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om förbindelserna mellan europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet — Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap"	65
97/C 296/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ett reviderat gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke"	77

SV

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om motorfordon och släpvagnar till dessa fordon vad gäller transport av farligt gods på väg och om ändring av direktiv 70/156/EEG om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon" [1]

(97/C 296/01)

Den 13 februari 1997 beslutade rådet att, i enlighet med artikel 100a i EG-fördraget, remittera följande ärende till Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 4 juni 1997. Föredragande var Michael Kubenz.

Vid den 347:e plenarsessionen (sammanträdet den 9 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 115 röster för, 3 röster emot och 1 nedlagd röst.

1. Bakgrund

Medlemsstaterna (förutom Irland) är avtalsparter i Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (ADR-överenskommelsen) [2].

1.1. Genom direktiv 94/55/EG [3] införlivades bestämmelserna i ADR-överenskommelsen i gemenskapslagstiftningen den 1 januari 1997. Detta direktiv reglerar transporter av farligt gods och innehåller konstruktions- och utrustningsföreskrifter för fordon inom gemenskapen. Direktivet säkerställer dock inte att konstruktionen hos de fordon som används för att transportera farligt gods i en medlemsstat kommer att godkännas av andra medlemsstater. För att uppnå detta måste man inom ramen för det europeiska systemet för typgodkännande anta ett särdirektiv, som med utgångspunkt i harmoniserade konstruktionsegenskaper ger fri rörlighet för fordon inom gemenskapen.

1.2. Detta direktiv utgör således ett komplement till rådets direktiv 94/55/EG och fastställer särskilda bestämmelser på följande områden:

— Konstruktion och utförande av basfordon avsett för transport av farligt gods.

— Tekniska specifikationer för

  • elektrisk utrustning,
  • bromssystem (t.ex. ABS-bromsar och tillsatsbromsar),
  • brandförebyggande åtgärder,
  • hastighetsbegränsning.

1.3. Dessa bestämmelser bygger på bestämmelserna i rådets direktiv 94/55/EG (en direkt hänvisning finns i detta direktiv). Om alla de relevanta tekniska kraven som anges i detta direktiv uppfylls, kommer fri rörlighet för ifrågavarande fordon på gemenskapens inre marknad

[1] EGT C 29, 30.1.1997, s. 11.
[2] ECE/TRANS/110 (volym I och II), Genève den 30.9.1957.
[3] EGT L 319, 12.12.1994, s. 7 (Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande C 195, 18.7.1994, s. 15), bilagor L 275, 28.10.1996, s. 1.

att kunna säkerställas. Har en fordonstyp godkänts i enlighet med detta direktiv kan medlemsstaterna varken förbjuda tillverkarna att saluföra denna fordonstyp, eller med hänvisning till konstruktionsskäl förbjuda att den registreras eller tas i bruk.

1.4. I likhet med alla andra särdirektiv om typgodkännande av fordon i nyttotrafik — med undantag för direktiv om luftföroreningar och buller — baseras detta nya direktiv på frivillig harmonisering. Medlemsstaterna kan kräva att endast föreskrifterna i gemenskapens särdirektiv tillämpas. Alternativt kan de behålla den nationella lagstiftningen på området, varvid tillverkaren kan välja att följa antingen denna eller de harmoniserade bestämmelserna. Om en tillverkare inte har valt EG-typgodkännande står det medlemsstaterna fritt att ålägga denne att iaktta de nationella bestämmelserna.

1.5. Detta direktiv påverkar inte nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning om hur dessa fordon används. De administrativa föreskrifterna i utkastet till förslaget har anpassats till bestämmelserna i direktiv 70/156/EEG, för att säkerställa att de kan tillämpas även i fortsättningen.

1.6. Direktivet skall vara frivilligt tills ramdirektiv 70/156/EEG blir obligatoriskt för nyttofordon i samtliga medlemsstater. Väljer en tillverkare att följa bestämmelserna i detta direktiv skall det vara tillåtet att göra så, och fordon som uppfyller de tekniska kraven i direktivet skall tillåtas fri rörlighet i övriga medlemsstater.

2. Inledning

2.1. Syftet med detta förslag till direktiv är att fastställa tekniska konstruktionskrav för motorfordon och släpvagnar till dessa fordon avsedda för transport av farligt gods på väg. Direktivet skall bidra till att skapa tekniska förutsättningar för säkrare transporter.

2.2. I utkastet till förslaget fastställs krav med utgångspunkt i artikel 100a i EG-fördraget (åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera) i syfte att få till stånd en fullständig harmonisering av relevanta tekniska krav för fordon som transporterar farligt gods på väg. Detta tillvägagångssätt överensstämmer med det förfarande som allmänt tillämpas på motorfordonsområdet och som fastställdes i ramdirektivet om typgodkännande av motorfordon inom Europeiska unionen [rådets direktiv 70/156/EEG [1] av den 6 februari 1970, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 96/79/EG [2]].

3. Allmänna kommentarer

3.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens förslag om tillnärmning av bestämmelserna för typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon genom en ändring av direktiv 70/156/EEG och genom att anta ett nytt särdirektiv om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon för konstruktion av fordon avsedda för transport av farligt gods.

3.2. Eftersom rådet redan har antagit mer än 36 särdirektiv om typgodkännande av fordon i kategori N bör även punkten "Typgodkännande av fordon för transport av farligt gods" tas med.

3.3. Med detta förfaringssätt fastställer man att typgodkännandeförfarandet kan tillämpas på serietillverkade "basfordon". Innan fordonet tas i bruk för första gången måste såväl karosseri som hela fordonet underställas kontroll av en av myndigheterna godkänd expert, eftersom de principiella bestämmelserna för ett separat godkännande (s.k. B3-intyg) [3] skall gälla även i fortsättningen.

3.4. De praktiska fördelarna med ett förfarande för typgodkännande av motorfordon som är enhetligt inom gemenskapen är helt uppenbara. Utformningen av undantagsreglerna för engångs- eller specialtillverkade fordon framstår som rimlig, eftersom de beaktar följande kategorier:

— Fordon som tillverkas i flera etapper.

— Olika varianter och versioner av en och samma grundmodell.

— Fordon som tillverkas i små serier.

3.5. Kommittén stöder målsättningarna i kommissionens förslag till direktiv, men framhåller att det är ett absolut krav att ECE-bestämmelserna och gemenskapsbestämmelserna får samma tillämpningsområde.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Ekonomiska och sociala kommittén anmodar kommissionen — och i synnerhet GD VII — att arbeta

[1] EGT L 42, 3.2.1970, s. 1 (Ekonomiska och sociala kommitténs yttande C 48, 16.4.1969, s. 14).
[2] EGT L 18, 21.1.1997, s. 7.
[3] Det första B3-intyget kan även i fortsättningen endast utfärdas av de nationella myndigheterna, som även har ansvaret för fordonstillstånden. Man kan alltså inte utfärda ett första B3-intyg för ett "komplett" fordon som tillverkats i Tyskland om fordonet skall godkännas i tex Frankrike.

för att fördelarna med såväl detta direktiv som direktiv 94/55/EEG, inklusive ändringsdirektiv 96/86/EG [1], inte undergrävs genom avvikande konstruktionskrav från berörda instanser eller andra organisationer.

4.2. Man bör säkerställa att ECE-bestämmelserna och detta EG-direktiv skall kunna anses ha samma tillämpningsområde.

[1] EGT L 335, 24.12.1996, s. 43.

Bryssel den 9 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Tom JENKINS

BILAGA

Direktiv och överenskommelser om transport av farligt gods på väg

1. **ADR**

ADR — Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg.

Denna överenskommelse har ratificerats av 32 länder. ADR innehåller detaljerade säkerhetsföreskrifter som skall tillämpas enhetligt mellan avtalsstaterna vid transport av farligt gods på väg. Om en ratificering inte gjorts, gäller enligt territorialprincipen nationell lagstiftning. Som en följd av ADR har det blivit nödvändigt att införa motsvarande föreskrifter för nationella transporter. ADR har därmed lett till att en partiell harmonisering av de olika nationella föreskrifterna har uppnåtts.

Medan ADR rent allmänt främst reglerar det rättsliga förhållandet mellan avtalsstaterna, innehåller överenskommelsens bilagor A och B föreskrifter för transport av farligt gods, samt konstruktions- och användningsföreskrifter för fordon och behållare avsedda för transport av farligt gods. De farliga ämnen som tas upp i bilaga A indelas i 13 klasser. De ämnen som är tillåtna för transport samt förpacknings- och transportföreskrifterna har försetts med marginalnummer.

Till bilaga A hör nio bihang (varav två fortfarande är reserverade) med provningsförfaranden för ämnen och förpackningar samt föreskrifter för varningsetiketter. Föreskrifterna i bilaga A riktar sig huvudsakligen till leverantörer av farliga ämnen och föremål. Bilaga B innehåller allmänna och särskilda bestämmelser för konstruktion, utrustning och användning av såväl fordon som behållare, tankar och kärl avsedda för transport av farliga ämnen och föremål i enlighet med bilaga A.

Till bilaga B hör åtta bihang som innehåller särskilda konstruktions- och användningsföreskrifter för alla typer av tankar, samt föreskrifter för såväl fordonets elsystem som för godkännandeintyg. Föreskrifterna i bilaga B riktar sig huvudsakligen till dem som transporterar farligt gods.

2. **Gemenskapens ramdirektiv (94/55/EG)**

Med ADR-ramdirektivet (94/55/EEG) införlivades ADR-bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen. ADR-bestämmelserna övertogs därmed till 100 % av gemenskapslagstiftningen. ADR-ramdirektivet (94/55/EEG) grundar sig på artikel 75 i EG-fördraget och reglerar transporter inom gemenskapen.

Anm.: Ett typgodkännande av fordon i enlighet med detta direktiv har endast nationell giltighet. Det är därför påkallat med ett särdirektiv baserat på artikel 100a i EG-fördraget (fri rörlighet för varor) för fordon avsedda för transport av farligt gods.

Genom särdirektivet om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon avsedda för transport av farligt gods på väg skulle just denna ekonomiskt angelägna fråga beaktas. Av ovan anförda skäl är det absolut nödvändigt att ett direktiv för typgodkännandeförfarande baserat på artikel 100a i

EG-fördraget antas. För att så skall kunna ske skall detta direktiv — i likhet med alla andra fordonstekniska direktiv — utfärdas med hänsyn till basdirektivet 70/156/EEG (typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon). Därigenom fastställer man att det endast behövs ett typgodkännande för ett basfordon, som sedan måste erkännas i alla 15 medlemsstater.

3. ECE — Economic Commission för Europe (FN:s ekonomiska kommission för Europa)

ECE grundades av FN i Genève i december 1946. Liknande FN-instanser finns även i andra världsdelar. ECE:s uppgift är att utveckla och samordna Europas ekonomi. Det finns en särskild avdelning för transportfrågor (WP), som är indelad i följande underavdelningar:

— Allmän transportpolitik, järnvägssystemet, vägtransporter och inre vattenvägar. Transportavdelningen tilldelas uppgifter av kommittén för inrikes transporter. Flyg- och sjöfartsfrågor behandlas endast i den mån de rör övriga kommunikationsmedel. ECE har ingen verkställande befogenhet. ECE utarbetar rekommendationer, resolutioner och konventioner. Ledande internationella intresseorganisationer deltar som rådgivande organ i ECE:s arbete, i den mån deras representativitet är erkänd.

4. ECE-bestämmelser för fordonssektorn

I och med antagandet av bestämmelserna i överenskommelsen av den 20 mars 1958 om enhetliga villkor för godkännande av utrustning och komponenter i motorfordon och om ömsesidigt erkännande av sådant godkännande delegerades arbetet till avdelning WP 29. Denna avdelning utarbetar alla bestämmelser som rör den fordonstekniska sektorn. För närvarande arbetar WP 29 med ett förslag till bestämmelser för enhetliga föreskrifter för typgodkännande av fordon avsedda för transport av farligt gods på väg.

5. WP 15 — "Working Group on the Transport of dangerous Goods" (arbetsgruppen för transport av farligt gods)

WP 15 utarbetar ADR-kraven (Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg).

6. Klassificeringskategorier enligt bilaga 2 till direktiv 70/156/EEG

Fordonskategorier

Kategori M — Motorfordon med minst fyra hjul och som används för personbefordran

Kategori N — Motorfordon med minst fyra hjul och som används för godsbefordran

Kategori O — Släpvagnar, inklusive påhängsvagnar

För var och en av ovanstående kategorier finns det även underkategorier, t.ex. N1 — fordon som används för godsbefordran, med en totalvikt inte överstigande 3,5 metriska ton.

7. Definition av basfordon

Enligt direktiv 70/156/EEG (artikel 2) är ett "basfordon" ett icke färdigställt fordon, som vid ett typgodkännandeförfarande med flera etapper behåller samma godkännandenummer under de olika etapperna.

8. Ekvivalenslista

I direktiv 70/156/EEG bilaga 4 — föreskrifter för typgodkännande av fordon — fastställs i del 2 vilka ECE-bestämmelser som skall anses helt motsvara gemenskapens särdirektiv. 35 särdirektiv inom fordonssektorn betecknas här som ekvivalenta.

Målsättningen med direktiven och bestämmelserna inom den fordonstekniska sektorn är att såväl tillämpningsområde som krav för typgodkännande av fordon och fordonskomponenter skall utformas på sådant sätt att varje enskild bestämmelse kan föras upp på ekvivalenslistan.

Detta är endast möjligt om tillämpningsområde och tekniska krav kan anses vara identiska.

Anm.: För fordonstillverkaren innebär det en fördel att ett fordon endast behöver testas en gång, och att denna tekniska prövning sedan ligger till grund för ett godkännande i enlighet med berörda EG-direktiv och EG-bestämmelser.

Tekniska föreskrifter för fordon efter transporterat gods

		Fordonstyp enl margnr 220 301 (2)				
Marginal-nummer	Specifikation	EX/II	EX/III	AT	FL	OX
220 510	Elektrisk utrustning					
220 511	— ledningar		x	x	x	x
220 512	— huvudströmbrytare		x		x	
220 513	— batterier	x	x		x	
220 514	— färdskrivare		x		x	
220 515	— installationer under ström		x		x	
220 516	— elektrisk utrustning bakom förarhytt		x		x	
220 520	Bromsar					
220 521	— låsningsfria bromsar (ABS)		x	x	x	x
220 522	— tillsatsbroms		x	x	x	x
220 530	Brandrisker					
220 531	— förarhytt: material	x	x			
	— förarhytt: termisk skärm					x
220 532	— bränsletankar	x	x		x	x
220 533	— motor	x	x		x	x
220 534	— avgassystem	x	x		x	
220 535	— tillsatsbromssystem		x	x	x	x
220 536	— tillsatsvärmare	x	x			
220 540	Hastighetsbegränsning	x	x	x	x	x

Fordonstyp enligt marginalnummer 220 301

EX/II för fordon avsedda för transport av explosiva ämnen som kräver transportenhet av typ II (1).

EX/III för fordon avsedda för transport av explosiva ämnen som kräver transportenhet av typ III (1).

FL för fordon avsedda för transport av flytande ämnen med en flampunkt på högst 61°C eller brandfarliga gaser, i tankcontainrar med en kapacitet överstigande 3 000 liter, fasta eller avtagbara tankar, och för fordon med batterier med en kapacitet överstigande 1 000 liter avsedda för transport av brandfarliga gaser..

OX för fordon avsedda för transport av ämnen i klass 5.1, marginalnummer 2501 punkt 1a, i tankcontainrar med en kapacitet överstigande 3 000 liter, fasta eller avtagbara tankar.

AT för fordon avsedda för transport av farligt gods i tankcontainrar med en kapacitet överstigande 3 000 liter, fasta eller avtagbara tankar, och för fordon med batterier med en kapacitet överstigande 1 000 liter, dock inte av typerna FL eller OX.

(1) I marginalanteckning nummer 11401 fastställs hur stora kvantiteter farligt gods som ett fordon av typ I, II eller III får transportera:
Typ I: inga speciella krav vid lägsta kvantiteter.
Typ II: vissa krav, medelstora kvantiteter.
Typ III: större kvantiteter, stränga krav.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om transportabel tryckutrustning" [1]

(97/C 296/02)

Den 14 februari 1997 beslutade rådet, i enlighet med artikel 75.1 i Romfördraget, att begära Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande över ovennämnda förslag.

Sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster, som ansvarade för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 4 juni 1997. Föredragande var Nikolaos Lerios.

Vid sin 347:e plenarsession (sammanträdet den 10 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 71 röster för, 3 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Förslagets innehåll

Syftet med förslaget är att trygga säkerhet vid transporter av transportabel tryckutrustning och säkerställa den fria rörligheten för sådan utrustning på gemenskapsmarknaden.

Detta skall uppnås genom att införa nya bestämmelser för regelbunden inspektion av all befintlig tryckutrustning, som beskrivs i bilaga V, del II och bestämmelser för att bedöma överensstämmelsen med de moduler som beskrivs i bilaga V, del I, som gäller all ny tryckutrustning.

2. Allmänna synpunkter

2.1. Trots att rådet redan säkerställt en hög säkerhetsnivå vid transport av farligt gods genom att anta direktiv 94/55/EG av den 21 november 1994 (om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller transport av farligt gods på väg, ADR, europeisk konvention om internationell transport av farligt gods på väg) och direktiv 96/49/EG av den 23 juli 1996 (om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller transport av farligt gods på järnväg, IRD, bestämmelser om internationell transport av farligt gods på järnväg) är den fria rörligheten för denna typ av tryckutrustning från ett land till ett annat inte säkerställd. Detta gäller också påfyllning och återanvändning, med tanke på att det finns ytterligare nationella krav för dessa.

Dessa begränsningar skulle elimineras om det fanns ett harmoniserat system för att godkänna sådan utrustning vid tidpunkten för sedvanliga regelbundna inspektioner. Inspektionsorganet kan sedan utfärda en godkännandemärkning som gäller i alla medlemsstater.

2.2. Det är tydligt att det krävs åtgärder på gemenskapsnivå, om den inre marknaden för portabel tryckutrustning skall fungera. ESK stöder därför rådets förslag till direktiv eftersom det föreslagna direktivet är ett resultat av förhandlingar mellan kommissionen, medlemsstaternas regeringar och europeiska branschförbund (gasindustrin, intresseorganisationen för flytande gas, kemiindustrin, representanter för inspektionsorgan och europeiska standardiseringsorganet CEN).

3. Särskilda synpunkter

3.1. ESK anser att en omformulering av vissa artiklar i kommissionens dokument skulle underlätta direktivets tillämpning.

3.1.1. Ordet "påfyllningsbar" bör tas bort från andra raden i artikel 2. Gaspatroner, som inte är påfyllningsbara, kommer automatiskt att täckas av direktivet, och deras fria rörlighet är därmed tryggad.

3.1.2. I artikel 13 begärs att medlemsstaterna före den 30 juni 1998 skall anta och offentliggöra de lagar och administrativa bestämmelser som krävs för att följa detta direktiv. Bestämmelserna skall tillämpas från den 1 januari 1999. ESK anser att dessa tidsgränser kan behöva revideras, beroende på om standarder och specifikationer finns tillgängliga.

3.2. ESK anser att det skulle vara nyttigt om följande specifikationer ingick i antingen detta direktiv eller ADR:

a) Förfaranden för att fylla på gastuber för flytande gas och behållare för kondenserad gas, som rekommenderats och kontrollerats av underrättade inspektionsorgan.

b) Driftsspecifikationer, konstruktion, certifiering och märkning av ventiler på ovannämnda gastuber och behållare.

3.3. Om man tillämpar detta direktiv kommer det att leda till sänkta kostnader, det vill säga viss ekonomisk vinst för tillverkarna av tryckutrustning, eftersom godkännande och märkning i framtiden kommer att ske endast i en medlemsstat och utrustningen sedan kommer att transporteras fritt inom EU. På grund av konkurrensen kommer priset på sådan utrustning sedan att sjunka. ESK hoppas att industrin (tillverkare av utrustning, det vill säga gastuber, behållare och andra delar samt producenter och distributörer av kondenserad gas) låter den ekonomiska vinsten komma konsumenterna till godo i form av lägre produktpris. På grund av konkurren-

[1] EGT C 95, 24.3.1997, s. 2.

sen kommer priset på sådan utrustning sedan att sjunka. ESK hoppas att industrin (tillverkare av utrustning, det vill säga gastuber, behållare och andra delar samt producenter och distributörer av kondenserad gas) låter den ekonomiska vinsten komma konsumenterna till godo i form av lägre produktpris.

Bryssel den 10 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

Tom JENKINS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag, som fick mer än en fjärdedel av de avgivna rösterna, avslogs under debatten.

Infoga två nya punkter 3.1.3 och 3.1.4:

"3.1.3. Lägg till en ny beaktandesats med följande lydelse: 'Det måste säkerställas att transportabel tryckutrustning som tillverkats i enlighet med direktiv 84/527/EEG även fortsättningsvis fritt kan förflyttas mellan och användas i de olika medlemsstaterna.'

3.1.4. Lägg till en ny punkt 3 till artikel 4 i direktivförslaget med följande lydelse: 'Det måste säkerställas att transportabel tryckutrustning som tillverkats i enlighet med bestämmelserna i direktiv 84/527/EEG och som försetts med ε-märkning fritt kan förflyttas och användas inom gemenskapen utan krav på ytterligare märkning."

Motivering

Det finns i Europa — och särskilt i vissa medlemsstater - miljontals gastuber som tillverkats i enlighet direktiv 84/527/EEG. Leverantörerna, som kontrolleras av behöriga nationella myndigheter, ansvarar för märkningen och för kontroll av behållarnas skick och grad av förslitning. Att ställa krav på att dessa behållare skall gå igenom ytterligare en märkningsprocedur medför oproportionerligt stora kostnader utan att konsumenterna å sin sida får några påtagliga vinster.

Resultat av omröstning

För: 33, emot: 44, nedlagda: 8.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen: Benchmarking av konkurrenskraften — Införandet av ett verktyg till aktörernas och de offentliga myndigheternas förfogande"

(97/C 296/03)

Den 21 april 1997 beslutade kommissionen, i enlighet med artikel 198 i EG-fördraget, att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster, som ansvarat för beredningen av ärendet, antog sitt yttrande den 4 juni 1997. Föredragande var Henri Malosse.

Vid sin 347:e plenarsession (sammanträdet den 9 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 99 röster för, 3 röster emot och en nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Utgångspunkten för det remitterade meddelandet liksom det tidigare meddelandet om benchmarking (dok. KOM(96) 463) är olika förslag och meddelanden som kommit på senare år och som rör konkurrenskraften, särskilt meddelandet "En politik för Europeiska unionens konkurrenskraft" (dok. KOM(94) 319 slutlig) [1] samt det arbetsprogram och den tidsplan som lades fram som komplettering (dok. KOM(95) 87 slutlig). ESK har redan uttalat sitt principstöd till detta samtidigt som vi önskade att kommissionen i högre grad skulle konkretisera sina initiativ. I det yttrande som antogs vid sammanträdet den 22 november 1995 (föredragande: Jens Peter Petersen) [2] beklagade kommittén särskilt att det "ännu inte finns några föreställningar om hur de [3] skall påbörjas eller om de därmed sammanhängande tidsramarna". Därefter har två meddelanden publicerats om den kemiska industrins konkurrenskraft och underleverantörernas konkurrenskraft inom textil- och beklädnadsindustrin. I kommitténs yttranden om dessa båda meddelanden beklagades framför allt den låga ambitionsnivån.

1.2. Nödvändigheten av att stärka den ekonomiska konkurrenskraften — och i synnerhet industrins konkurrenskraft — inom Europeiska unionen framhävs i två dokument av mer politisk karaktär, nämligen "Tillväxt, konkurrenskraft, sysselsättning", publicerat 1993 av kommissionen under Jacques Delors ledning, och "Förtroendepakt för sysselsättningen", framlagt 1996 av kommissionen under Jacques Santers ledning. Den rådgivande gruppen för konkurrenskraft under Ciampis ordförandeskap har på uppdrag av Jacques Santer lagt fram sina första slutsatser. I den första rapporten återfinns framför allt en allmän analys av konkurrenskraften. I denna analys betonas att konkurrenskraften inte är ett mål i sig, utan ett medel för att genom en förbättring av produktiviteten, effektiviteten och lönsamheten förbättra sysselsättningsläget och uppnå en högre levnadsstandard och ett ökande välstånd.

1.3. Syftet med det aktuella meddelandet är att lägga fram ett konkret åtgärdsförslag avsett för medlemsstaterna. Vi vill framhålla att kommissionen samtidigt har lagt fram två andra arbetsdokument i detta ärende. I det ena behandlas "En europeisk kvalitetsfrämjande politik för att stärka den europeiska konkurrenskraften" (dok. SEK(96) 2000), vilket framställs som ett komplement till "benchmarking". Det andra är den rapport om den europeiska industrins konkurrenskraft som publicerades 1996. När Edith Cresson, den ansvariga kommissionären, den 20 november 1996 lade fram en handlingsplan som syftar till att främja innovationer, nämnde hon "benchmarking" på Europanivå som ett medel att — särskilt när det gäller kvalitet — främja innovationer.

1.4. ESK vill ånyo framhålla bristen på samordning och klarhet i Europeiska kommissionens initiativ, som på detta område helt uppenbart blir alltfler och överlappar varandra. Det skulle ha varit bättre att lägga fram en fullständig handlingsplan för att främja konkurrenskraften, en plan som skulle omfatta en exakt tidsplan och ett kvalitetsfrämjande program.

1.5. Genom att presentera ett kompletterande meddelande den 16 april 1997 [4] har kommissionen svarat på ministerrådets och kommitténs önskningar. I detta meddelande presenteras en övergripande gemenskapsram och konkreta förslag som syftar till att införa en mekanism för mätning av effektivitet, "benchmarking", som kan översättas till "mätning (av effektiviteten) i förhållande till ett referensvärde".

[1] Ej officiell titel.
[2] EGT C 39, 12.2.1996.
[3] "de" = "en del viktiga åtgärder för att stärka industrins konkurrenskraft", EGT C 39, s. 18; ö.a.
[4] KOM(96) 389 slutlig.

2. Kommissionens analys av den europeiska industrins konkurrenskraft

2.1. I meddelandet menar man att de viktigaste orsakerna till att ekonomierna i Europeiska unionens medlemsstater alltjämt släpar efter är att det i alltför liten utsträckning görs immateriella investeringar (särskilt i utbildning och forskning), innovationer och fasta investeringar. Det är särskilt samspelet mellan dessa olika inslag som är avgörande för konkurrenskraften. I meddelandet nämns också svårigheter av strukturell art, exempelvis bristande flexibilitet på arbetsmarknaden, höga kostnader för förvaltning av transportinfrastrukturen, stora budgetunderskott och skatternas ökande andel av BNP — en andel som i Europeiska unionen ökat från 34 % till 43 % mellan 1970 och 1995.

2.2. I sin analys av industrins tillväxt konstaterar kommissionen att Europeiska unionens andel har minskat på OECD:s exportmarknader. Europeiska unionens marknadsandelar uppges ha minskat i Östasien och Latinamerika, som är områden med stark tillväxt. Under de senaste tio åren har industrins mervärde inte stigit lika mycket i Europeiska unionen (2,4 %) som i USA (3 %) eller Japan (3,8 %). I tillverkningsindustrin gjordes i Europeiska unionen motsvarande eller större produktivitetsvinster endast i sektorerna livsmedel, drycker, tobak och möbler. Dessa sektorer har gynnats av att investeringsnivåerna har varit högre än bland konkurrenterna.

2.3. Vad gäller kostnadsstrukturen visar analysen att kostnaderna i allmänhet är högre i Europeiska unionen: högre priser för telekommunikationer och energi, en högre räntenivå under de senare åren i jämförelse med USA och Japan. Vad beträffar arbetskraftskostnaderna ger däremot analysen inte något klart svar, eftersom det är svårt att göra riktiga jämförelser på grund av arbetskraftskostnadernas komplexa struktur. Kommissionen konstaterar emellertid att arbetskraftskostnaderna per enhet (utvecklingen av totala arbetskraftskostnader i förhållande till produktionen) uppvisar en svag minskning sedan 1992. Dessa uppgifter borde förklaras och kommenteras av kommissionen.

2.4. När det gäller såväl materiella som immateriella investeringar är Europeiska unionens eftersläpning mycket oroande. I meddelandet belyses särskilt uppgifterna om forskning och utveckling. Kommittén anser även på denna punkt att dessa uppgifter borde få en fylligare kommentar, särskilt vad avser investeringar i forskning och utveckling.

2.5. I ett kapitel som behandlar "avgörande faktorer för konkurrenskraften" framhåller kommissionen dåligt fungerande marknader och bristande innovationsförmåga som de främsta orsakerna till den europeiska industrins svaga resultat. När man i meddelandet talar om marknadsflexibilitet anges faktorer som avsaknad av avreglering inom vissa nyckelsektorer kopplade till infrastrukturen (telekommunikationer, transporter), brister i kapitalmarknadernas funktion (bland annat hinder för pensionsfondernas verksamhet), avsaknad av flexibilitet på arbetsmarknaden och hinder för arbetskraftens rörlighet samt regleringar på arbetsmarknaden.

2.6. I samma kapitel om "avgörande faktorer för konkurrenskraften" beskriver kommissionen vad det är som bromsar innovationerna: otillräckliga immateriella investeringar, brister i utbildnings- och yrkesutbildningssystemet och särskilt dessa systems ofullständiga anpassning till de ekonomiska aktörernas behov, otillräcklig arbetskraftsrörlighet, den bristande europeiska forskningen (som dessutom inte är tillräckligt marknadsinriktad), svårigheter att göra bästa bruk av forskningsresultaten och ge dem spridning, eftersläpning när det gäller användning av system för kvalitetskontroll samt dåliga mekanismer för finansiering av innovationer (riskkapital, startkapital) och av små och medelstora företag. I detta sammanhang skulle det ha varit bra om Europeiska kommissionen i sin analys av konkurrenskraften hade anlagt ett mer regionalt orienterat synsätt.

3. ESK:s förslag till mått på konkurrenskraften

3.1. Europeiska kommissionen nämner två viktiga parametrar för mätning av konkurrenskraftsnivån: produktiviteten och sysselsättningsnivån. Kommissionen erkänner emellertid i sitt meddelande att företeelsen inte låter sig sammanfattas bara med hjälp av dessa båda parametrar. I och med att konkurrenskraften ses som ett medel till att uppnå en högre levnadsstandard och att öka befolkningens välstånd, kan även graden av miljöskydd, ett rationell utnyttjande av energiresurserna och brottslighetens omfattning samt graden av socialt skydd anses vara kriterier som bör beaktas.

3.2. Det är förvånande att man i meddelandet inte nämner växelkurser och valutafluktuationer i och utanför Europeiska unionen. Inom en mängd branscher kan dessa visa sig vara avgörande för företagens vinstmarginaler och marknadsandelar. Detta är emellertid en faktor som enskilda företag, branscher eller geografiska områden inte har något verkligt inflytande över.

3.3. Därför vill ESK rikta Europeiska kommissionens uppmärksamhet mot att det finns en fara med en onödigt omfattande analys i vilken det huller om buller skulle blandas ett alltför stort antal faktorer som svårligen

skulle kunna jämföras. Konkurrenskraften är faktiskt alltid någonting relativt och analysresultaten kan komma att skilja sig i grunden alltefter om man jämför sig med USA, Japan eller Asiens nya industriländer. Ett företags konkurrenskraft mäts i förhållande till konkurrenterna, medan ett geografiskt område kan analyseras utifrån dess dragningskraft på investerare eller dess förmåga att skapa mervärde och sysselsättning.

3.4. I kommissionens analys inriktar man intresset på unionens totala konkurrenskraft i förhållande till konkurrenterna. ESK anser dock att ett alltför övergripande och generaliserande synsätt inte är lämpat för det praktiska genomförandet av benchmarking. Vad gäller konkurrenskraftens ramvillkor är det av vikt att man väljer ut sådana väl avgränsade områden som kan bli föremål för en objektiv och genomförbar analys. Därför vill kommittén ge prioritet åt ett branschinriktat synsätt som skulle göra det möjligt att tydligt skilja mellan olika faktorers relativa betydelse, exempelvis forskning och utveckling inom den biotekniska sektorn, eller kostnaden för arbetskraft och marknadsföring i textil- och beklädnadsbranschen. Dessutom vill kommittén framhålla att det för en geografiskt baserad syn på faktorerna bakom konkurrenskraften finns ett intresse av att ta hänsyn till den regionala dimensionen och av att undersöka pendlingsområdena för arbetskraften. Detta ger utrymme för en mer detaljerad analys av de generella villkoren: lokala skatteförhållanden, infrastruktur, investeringar i forskning, spridning med utgångspunkt i ett universitetscentrum, skapande av sysselsättning och nya företag, utländska investeringar. En alltför övergripande benchmarking skulle faktiskt påminna mycket om de analyser som redan genomförs och skulle inte finna lika stor praktisk tillämpning. Vad avser geografisk nivå är det exempelvis ofta så att regionen är betydligt mer avgörande än staten när det gäller utländska företags etablering. Man måste därför anpassa analysnivån till den relevanta beslutsnivån, och här kan skillnader finnas mellan olika branscher och länder (i Tyskland är det till exempel de olika delstaterna som har ansvaret för utbildningen).

3.5. Många av de uppgifter som nämns i kommissionens analys är i själva verket snarast tillväxt- eller välståndsfaktorer, och inte nödvändigtvis konkurrenskraftsfaktorer. Ett utbildningssystems effektivitet kan till exempel mätas i förhållande till de behov och förväntningar som befolkningen har. Dessa behov kan skilja sig avsevärt åt olika länder emellan, och det är inte lätt att se hur man skall kunna lägga fast en "prestationsmåttstock" på detta område. Befolkningens välstånd är också i sig själv en konkurrenskraftsfaktor.

3.6. ESK skulle inom ramen för ett sådant mätningsförfarande som benchmarking utgör vilja att kommissionen håller sig till en strängare och mer metodisk definition av konkurrenskraften, en definition som skulle uppfylla följande tre nyckelprinciper:

3.6.1. En tydlig skillnad mellan benchmarking på företagsnivå och benchmarking rörande de generella villkoren.

3.6.2. En hierarkisk indelning och differentiering av konkurrenskraftsfaktorerna: de generella villkoren för konkurrenskraften (infrastruktur, utbildning osv), produkters konkurrenskraft (pris, liksom faktorer som inte har med pris att göra, exempelvis kvalitet, kundservice osv.) och konkurrenskraftens resultat (företagens marknadsandelar, skapandet av arbetstillfällen i olika geografiska områden).

3.6.3. En differentierad kartläggning med utgångspunkt från vilka företag, branscher eller geografiska områden man kan mäta sig med. För vissa industribranscher skulle mätningen till exempel kunna utföras i förhållande till våra största konkurrenter på världsmarknaden, medan man vad gäller olika geografiska områden skulle kunna jämföra olika situationer inom eller utom Europeiska unionen.

3.7. Med utgångspunkt från denna strängare definition skulle ESK vilja utpeka följande analysområden:

3.7.1. För de geografiska områdenas vidkommande vill ESK prioritera en mätning av regionernas eller pendlingsområdenas konkurrenskraft (eventuellt i gränsområdena) inom Europeiska unionen. Det skulle vara mycket upplysande att kartlägga orsakerna till framgångar i den ena eller andra regionen inom Europeiska unionen och att tillämpa samma metoder i regioner som inte är lika lyckligt lottade. Man måste dock också kunna tänka sig att låta studien omfatta sådana regioner eller geografiska områden utanför unionen i vilka de socioekonomiska betingelserna kan jämföras med betingelserna inom Europeiska unionen (i Japan, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland).

3.7.2. Benchmarking är en metod som redan i stor utsträckning används av större — särskilt multinationella — företag. Denna verksamhet sammanhänger följaktligen med den kompetens som finns inom företagen och kan inte i sig själv utgöra grundval för åtgärder på offentlig nivå. EU:s bidrag bör utgöras av informationsutbyte och en metod för selektiva upplysningar om olika branscher, kompletterad med separata analyser av små och medelstora företag och av skapandet av nya företag. I detta fall bör man välja att bortse från alla geografiska begränsningar och undersöka såväl europeiska företag med dotterbolag i tredje land som icke-europeiska företag med dotterbolag inom Europeiska unionen. De analyser som görs i företagen (särskilt de multinationella

företagen) skulle härvid kunna ge mycket god vägledning när det gäller att välja ut de lämpligaste indikatorerna.

3.8. Om man kombinerar ett geografiskt och branschbaserat synsätt (inklusive små och medelstora företag och skapandet av nya företag) skulle man kunna komma fram till vilka metoder som är bäst och som bör rekommenderas för att förbättra den europeiska industrins konkurrenskraft. Mot denna bakgrund — och i syfte att undvika övergripande analyser som inte direkt kan omsättas i praktisk handling — rekommenderar kommittén att Europeiska unionen, och särskilt rådet och kommissionen, analyserar de områden på vilka man planerar att ta initiativ. När det gäller beskattning och den inre marknadens funktion samt EU-initiativ för regional utveckling och för forskning och utveckling skulle en mätning — en benchmarking — av unionens och medlemsstaternas prestationsförmåga i förhållande till andra delar av världen utgöra en utmärkt hjälp för beslutsfattandet.

4. Mätning av prestationsförmågan eller "benchmarking"

4.1. Mätning av prestationsförmågan, eller "benchmarking", är en metod som består av att — efter en analys som identifierar skillnader i prestationsförmåga och orsakerna till dessa skillnader — sätta strålkastarljuset på de förfaranden som ger bäst resultat och att sprida kännedom om dessa förfaranden. Denna metod liknar en permanent mekanism för överföring av know-how och utbyte av framgångsrika metoder med utgångspunkt i en ekonomisk analys av villkoren och kriterierna för konkurrenskraft.

4.2. ESK vill framhålla att denna metod är intressant såsom ett objektivt stöd när beslut skall fattas. Benchmarking gör det i själva verket möjligt att fastslå objektiva fakta, och det är därefter de berörda aktörernas sak att dra ut konsekvenserna av dem. Benchmarking skall under alla omständigheter kunna leda fram till beslut som kan omsättas i praktisk handling.

4.3. ESK stöder därför Europeiska kommissionens initiativ att tillsammans med industrin och medlemsstaterna utforma ett europeiskt program för mätning av konkurrensförmågan. Inom detta program bör man i ett första skede genomföra pilotprojekt som skall tjäna som test för att visa metodens giltighet.

4.4. Benchmarking måste vara en kontinuerlig process som hela tiden utvecklas, ty toppresultat och konkurrensförmåga är relativa begrepp och förändras ständigt. Ett sådant förfarande är därför bara meningsfullt om det genomförs i ett långt tidsperspektiv, inom ramen för fleråriga pilotprojekt.

4.5. Målet med benchmarkingmetoden är att uppnå en viss grad av objektivitet. För att uppnå detta mål är det därför nödvändigt att bara hålla sig till fakta och verkliga förhållanden (objektiva data) och att stödja sig på en samstämmighet mellan de berörda aktörerna och — i förekommande fall — på allmänhetens samtycke. På företagsnivå måste de anställda kunna medverka fullt ut, och på de geografiska områdenas nivå alla de socioekonomiska krafterna. För att benchmarking skall kunna leda till några resultat krävs objektiva fakta och enighet om metoden. Man kan i själva verket inte överföra framgångsrika metoder om de som skall tillämpa dem inte samtycker. Om man inom EU:s pilotprojekt värnar om denna objektivitet och samstämmighet kommer de att kunna bli till verklig nytta när det gäller att uppnå allmän medvetenhet om vilka faktorer som ligger bakom konkurrenskraften och vilka medel som kan användas för att stärka den.

4.6. När benchmarkingmetoden används direkt på företagsnivå är det företagen själva som bär ansvaret. Det finns emellertid ett antal program, både offentliga och privata, inom vilka man försöker främja mätning av konkurrensförmågan i små och medelstora företag (t.ex. programmen vid Storbritanniens handels- och industriministerium). EU:s verksamhet skulle i detta fall bestå av att organisera utbyte av erfarenheter mellan medlemsstater och att upprätta ett "europeiskt informationsnät". Kommittén vill föreslå att man inleder ett pilotprojekt rörande assistans och stöd vid skapandet av nya företag, ett projekt som skulle baseras på det arbete som redan utförs vid DG XXIII inom ramen för samordnade åtgärder för utbyte av framgångsrika metoder. Vid sidan av de regioner inom EU som redan studerats skulle man välja ut ett visst antal länder eller geografiska områden i eller utanför Europeiska unionen, varefter man skulle inleda pilotverksamhet för utbyte av framgångsrika metoder.

4.7. Kommissionen föreslår också att man skall använda denna metod för att analysera och utveckla konkurrenskraftsfaktorerna i särskilt utvalda branscher på gemenskapsnivå. Kemisk industri, bioteknik, textil och beklädnad och bilindustrin, som redan har varit föremål för analyser på EU-nivå, skulle kunna vara de första branscher man ser närmare på. Det är viktigt att man väljer branscher och jämförelseunderlag med omsorg, eftersom man vid benchmarking — betraktad som en objektiv hjälp till att fatta beslut — inte kan bortse från de faktiska socioekonomiska och kulturella förhållanden som kan förklara eller motivera de skillnader som finns i ramvillkoren för konkurrenskraften, särskilt på det sociala planet. Vid benchmarking måste man för övrigt också se till att man analyserar konkurrensförmågan och resultaten inom de företag som har en multinationell strategi, något som skulle göra det möjligt att studera olika strategier när det gäller interna-

tionalisering, liksom dessa strategiers effektivitet, samt vissa länders eller geografiska områdens attraktionskraft.

4.8. Vad beträffar de geografiska områdena föreslår kommittén att man i första hand genomför en utredning om de viktigaste indikatorerna på ett områdes prestationer (varvid man också skall hämta stöd i de större företagens analysresultat). I den andra etappen skulle man välja ut regioner eller gränsöverskridande regionala områden där det råder politisk, ekonomisk och social samstämmighet om ett sådant experiment. Förutom regioner inom EU skulle också jämförbara geografiska områden i tredje land kunna ingå. Mätningen av prestationsfaktorerna i dessa områden skulle — med utgångspunkt i de indikatorer som kommit fram i utredningen — ske i samarbete med berörda socioekonomiska aktörer. På grundval av de resultat som uppnås skulle sedan testprojekt för överföring av know-how genomföras med stöd från EU:s strukturfonder (artikel 10 i ERUF).

4.9. Vad gäller mätningen av de allmänna ekonomiska betingelserna i unionen (kostnaderna för och kvaliteten på de viktigaste tjänsterna, transporter, energi, telekommunikationer, information och administration, generella produktivitetsfaktorer, arbetskraftskostnader, kapitalkostnader, beskattningsförhållanden, kompetens- och utbildningsnivå, utveckling av innovationer, effektivitet på miljöområdet) vill kommittén av ovan angivna skäl prioritera pilotstudier inom väl avgränsade områden, där studierna skulle kunna bidra till beslutsprocessen på gemenskapsnivå, exempelvis effektivitetsstudier av programmen för forskning och utveckling och åtgärderna för regional utveckling, studier av de skatteregler som gäller för företagen, effektivitetsstudier av EU:s inre marknad och arbetskraftens rörlighet. För en mer övergripande analys skulle det utan tvivel vara klokare att konsultera arbeten av typen "World Competitiveness Report".

4.10. I de slutsatser som återfinns i meddelandet nämner man också en europeisk kvalitetsbefrämjande politik, som behandlas i ett särskilt arbetsdokument. Där föreslås fem särskilda åtgärder på Europanivå: ett europeiskt kvalitetspris, en "kvalitetsbenchmarking", en europeisk kvalitetsvecka, en europeisk observationsgrupp för kvalitet och ett europeiskt system för utbildning av kvalitetsexperter. Kommittén skulle vilja få mer ingående upplysningar om detta program (budget, program, sambandet med benchmarkingprogrammet).

5. Slutsatser

5.1. De båda meddelanden som lagts fram för Ekonomiska och sociala kommittén utgör en lämplig grund för införandet av ett mätinstrument för konkurrenskraftens effektivitet (benchmarking). Kommittén understryker nödvändigheten av en hög grad av samstämmighet mellan detta initiativ och övrig gemenskapspolitik, framför allt inom områdena forskning och utveckling, innovationer, ekonomisk och social sammanhållning och näringspolitik.

5.2. ESK ställer sig bakom idén om benchmarking under förutsättning att det verkligen handlar om att inleda en fortgående process som baseras på objektiva fakta och täcker väl avgränsade områden, så att processen verkligen kan ge stöd till beslut på konkreta områden, beslut som är avsedda att omsättas i praktisk handling och som ger utrymme för spridning av framgångsrika metoder:

5.2.1. Stöd till beslut rörande ramvillkoren på prioriterade områden som faller inom ramen för unionens kompetens- och verksamhetsområde (företagsbeskattning, forskning och utveckling, den inre marknadens funktion, regionalpolitik, politik som främjar skapandet av sysselsättning och av nya företag, arbetskraftens rörlighet inom Europeiska unionen).

5.2.2. Stöd till företagens beslut på branschnivå rörande industri- och handelsstrategier, lokalisering av investeringar.

5.2.3. Pilotprojekt för överföring av framgångsrika metoder, särskilt mellan geografiska områden, när det gäller etablering av nya verksamheter, stimulans till lokal utveckling samt utveckling av utbildnings- och forskningsverksamheter i en riktning som främjar den ekonomiska och innovativa utvecklingen.

5.3. ESK vill framhålla vikten av att dessa förslag så snabbt som möjligt omsätts i praktisk handling. Vi vill särskilt föreslå att det genomförs pilotprojekt för testning. Målen med och villkoren för dessa testprojekt skall fastställas under medverkan av berörda parter, inbegripet aktörer ur näringsliv och samhälle. Det gläder kommittén att kommissionen lägger fram ett kompletterande meddelande med en tydlig tidsplan för genomförandet, något som uppfyller både kommitténs och rådets önskemål.

5.4. ESK vill inom denna ram inbjudas att delta aktivt i avgränsningen av de teman som valts ut genom undersökningen, liksom i studiet av referenskriterierna och i lansering och uppföljning av pilotprojekten inom detta program. Mot denna bakgrund skulle kommittén kunna medverka i genomförandet av viss testverksamhet rörande benchmarking. Vi vill i detta sammanhang understryka att det är av avgörande betydelse att berörda ekonomiska och samhälleliga aktörer får en reell möjlighet att medverka såväl i benchmarkingens inledningsskede som i urvalet av teman och i det praktiska genomförandet, så att de grundläggande förutsättningarna för att nå framgång kan skapas.

5.5. Kommittén rekommenderar Europeiska unionen att också genomföra benchmarking av sina egna politiska

åtgärder för att mäta deras effektivitet (den inre marknaden, regionalpolitiken, forskning och utveckling).

5.6. Kommittén föreslår Europeiska kommissionen att man i sitt arbete med att mäta konkurrenskraften integrerar en regional dimension som skulle göra det lättare att identifiera effektivitetsfaktorer inom många specifika områden: innovationsstöd, utveckling av mänskliga resurser, spridning och utnyttjande av informationsteknik etc.

Bryssel den 9 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Tom JENKINS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om Europa i ledningen för det globala informationssamhället: löpande åtgärdsplan"

(97/C 296/04)

Den 29 november 1996 beslutade kommissionen, i enlighet med artikel 198 i EG-fördraget, att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster, som var ansvarig för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 4 juni 1997. Föredragande var Giampaolo Pellarini.

Vid sin 347:e plenarsession (sammanträdet den 9 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 119 röster för och 1 röst emot.

1. Inledning

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén har uppmanats att yttra sig om kommissionens meddelande som fastställer villkoren för den strategi som Europeiska unionen har tillämpat sedan juli 1994 [1], för att informationssamhället skall bli en verklighet även i Europa.

1.2. Det aktuella meddelandet hänför sig till det meddelande som lades fram i juli 1996 om prioriteringar [2]. I det sistnämnda meddelandet presenterades en fortlöpande och uppdaterad åtgärdsplan för den andra fasen i EU:s strategi för att förverkliga informationssamhället.

1.3. Den fortlöpande planen är ett resultat av "olika bedömningar av informationssamhället som har lett till följande prioriteringsområden" (se kapitel II):

— Förbättring av affärsklimatet, mot bakgrund av en avreglerad telekommunikationsmarknad, tillsammans med nya åtgärder för små och medelstora företag.

— Investeringar i framtiden, genom att satsa på skolorna och ungdomarna.

— Människan skall placeras i centrum, i synnerhet genom att sammanhållningen och sysselsättningen främjas.

— Hänsyn till det globala samarbetets betydelse, genom att skapa världsomspännande regler som rör tillgång till marknaden, immateriella rättigheter, integritetsskydd och skydd mot otillåten användning etc.

[1] "På väg mot informationssamhället: en åtgärdsplan" (dok. KOM(94) 347, 19.7.1994).
[2] "Informationssamhället: Från Korfu till Dublin — de nya prioriteringarna" (dok. KOM(96) 395 slutlig).

1.4. Målsättningen med planen är att "åstadkomma en förteckning över alla viktiga åtgärder, särskilt vad gäller lagstiftning, som krävs för att bygga upp informationssamhället ytterligare i Europa" (se kapitel III). Meddelandets bilaga innehåller för detta ändamål alla de viktigaste gemenskapsåtgärderna som rör informationssamhället.

1.5. Dokumentet syftar alltså till att:

— Tillföra medlemsstaterna och gemenskapsinstitutionerna ett navigationsredskap.

— Vägleda företagen när det gäller att planera sina investeringar bättre.

— Förse arbetsmarknadens intresseorganisationer med fullständig information när det gäller att komma med anmärkningar och råd.

— Utgöra ett användbart internt förvaltningsredskap för kommissionen.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommissionens dokument är otvivelaktigt ett instrument av stort intresse och strategiskt värde eftersom de ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga möjligheternas framtid ligger i informationssamhället, både för alla medlemsstater och själva EU.

2.2. Liksom vid ett flertal tidigare tillfällen [1] förut bekräftar kommittén sin ståndpunkt att byggandet av informationssamhället är mycket komplicerat, och ser positivt på förslaget till översyn av åtgärdsplanen.

2.3. Medlemsländernas och EU:s ansträngningar som ekonomiska och politiska aktörer måste syfta till att utforma och bygga en "europeisk modell" av informationssamhället.

2.4. Denna modell får inte enbart inskränka sig till att man uppnår de högsta tekniska nivåerna, bekymrar sig om de viktiga aspekterna på lagstiftningen och om ekonomiska, finansiella och kommersiella effekter.

2.4.1. Informationssamhällets europeiska modell måste vara i stånd att säkerställa sund konkurrenskraft och fullständig integration på världsmarknaden samt i lika stor utsträckning beakta effekterna inom det sociala området, sysselsättningen, sammanhållningen, jämställdheten och kulturen.

2.5. Liksom kommissionen bekräftade i grönboken "Leva och arbeta i informationssamhället — Människan i centrum [2]" utgör den mänskliga dimensionen en nödvändig prioritet. För att detta inte skall förbli en ren avsiktsförklaring utan konkreta synpunkter är det nödvändigt att strategin och de operativa besluten som rör informationssamhället på ett effektivt sätt motsvarar kraven från företag, enskilda individer, arbetsmarknadens parter samt aktörer inom det kulturella området.

2.6. Samtliga åtgärder i den löpande planen, som omfattar några redan slutförda åtgärder av avsevärd betydelse, andra pågående åtgärder och förestående åtgärder, svarar helt klart mot dessa krav på ett mycket välstrukturerat sätt.

2.7. Eftersom så många intressen står på spel och informationssamhället har avgörande betydelse för den ekonomiska och sociala utvecklingen samt EU:s politiska roll, är alla institutionella aktörer skyldiga att vara så kritiska som möjligt när det gäller att undersöka strategier och program.

3. Kommentarer

3.1. Den löpande åtgärdsplanen, som enligt kommissionen "följaktligen är resultatet av olika bedömningar av informationssamhället" (se kapitel II, femte stycket), ger både tillfälle till att kontrollera framstegen med de olika programmen och initiativen som rör informationssamhället, och till en komplicerad politisk bedömning.

3.2. Kommittén har med detta yttrande för avsikt att uttala sig om den strategi som hittills har följts, utforma ett antal prioriteringar och på nytt betona kommentarerna från de senaste yttrandena om informationssamhället, eftersom dessa inte har åtföljts.

3.3. I själva verket framträder ett antal betydande problem vid en uppmärksam kontroll av den löpande åtgärdsplanens innehåll.

3.4. Först och främst är det en fråga om de kommande tidsfristerna, särskilt när det gäller telekommunikationer, och om den väg som Europeiska unionen har valt när det gäller att bygga upp informationssamhället.

3.5. När man undersöker alla de pågående och de återstående åtgärderna finns det risk att det minimala regelverk som är nödvändigt för avregleringen av telekommunikationerna fortfarande saknas den 1 januari 1998.

---

[1] Yttrande om meddelandet "Informationssamhället: Från Korfu till Dublin — De nya prioriteringarna" och om meddelandet "Informationssamhällets konsekvenser för Europeiska unionens politik — Förberedelserna för nästa steg"; EGT C 66, 3.3.1997, s. 70.

[2] Dok. KOM (96) 389 slutlig.

3.6. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att kommittén nyligen var förvånad över att "kommissionen strikt tillämpar tidsplanen när man anser att en klar och stabil ram för regelverket är grundläggande för informationssamhällets utveckling [1]".

3.7. När man undersöker de särskilda åtgärderna för vilka beslutsprocessen fortfarande måste avslutas eller till och med påbörjas (jämför tabellen i bilaga 1) konstaterar man att det ännu finns några viktiga direktiv och beslut [2] som skall godkännas. Utan dessa direktiv och beslut skulle telekommunikationernas avreglering och byggandet av informationssamhället bara delvis kunna utvecklas och de sociala och ekonomiska skillnaderna skulle riskera att öka.

3.8. Detta betyder naturligtvis inte att datumet för avregleringen måste tas upp till diskussion, men det är nödvändigt att gemenskapsorganen anstränger sig så mycket som möjligt för att det regelverk som gör en avreglering möjlig skall vara klart vid tidsfristens utgång den 1 januari 1998 och relevant för medborgare och företag.

3.9. Medlemsstaterna måste också förbinda sig att inom kort harmonisera reglerna inom telekommunikationsområdet och då speciellt inom den audiovisuella sektorn.

4. Prioriterade problem

4.1. Det första problemet är av allmän och politisk karaktär. Genève-avtalen om avreglering av grundläggande telefontjänster och de avtal som snart skall undertecknas om informationsteknik [3] banar väg för nya utvecklingsförlopp, som säkert är rika på möjligheter. Telekommunikationsområdet har kallats "2000-talets olja" och siffrorna talar för sig själva: under 1995 såldes 50 miljoner datorer och mindre än 35 miljoner bilar.

4.2. Men för att kunna dra verklig nytta av avregleringen måste man vänta minst 4-5 år. Även om avtalet börjar att gälla formellt den 1 januari 1998, kommer en stor del av de 69 länder som undertecknat avtalet att verkställa de mest radikala reformerna under de 5 följande åren.

4.3. Framför allt kommer de stora koncernerna och de tekniskt och industriellt starkaste länderna att kunna dra nytta av avregleringen. Verklig konkurrens har ännu inte upplevts. Efter 10 år av avreglering har British Telecom mer än 80 % av marknaden för fast telefoni i Storbritannien, medan denna marknad i andra medlemsländer (till exempel i Italien) fortfarande till 100 % kontrolleras av ett enda bolag.

4.4. Det finns risk att lösningen på vissa avgörande problem gynnar dem som är i stånd att utöva de starkaste politiska påtryckningarna. Den i olika länder allt tätare och oftare förekommande sammanflätningen av telekommunikations- och kommunikationsföretagens egendom är en bakgrundsfaktor som borde beaktas, i form av ökade kontroller och respekt för gemenskapens konkurrensregler.

4.5. Kommittén bekräftar på nytt, liksom vid flera andra tillfällen [4], att definitionen av tillgång till ägande inom sektorerna för telekommunikationer och media (åtgärderna 106 och 111 i meddelandet) och granskningen av följderna av att de aktuella branscherna flyter ihop allt mer (grönbok, åtgärd 114) bör ha absolut prioritet för att undvika att avregleringen paradoxalt nog leder till koncentration av ägandet och minskning av mångfalden.

4.6. I och med avregleringen kommer dessutom tjänsteutbudet att öka enormt, vilket betyder att problemet med kostnadsfördelning mellan kabelägare och kabelanvändare samt mellan leverantörer och användare av program måste lösas på ett lönsamt och balanserat sätt.

4.7. En annan fråga som inte har fått sin fullständiga lösning är samhällsomfattande tjänster. Det har redan angivits vad de samhällsomfattande tjänsterna skall omfatta och hur de skall definieras. Nu handlar det istället om att peka på vem som skall betala och vad som skall betalas och samtidigt säkerställa lika villkor för alla operatörer och för dem som vill leverera tjänster efter avregleringen.

4.8. Därutöver frågar man sig hur kostnaderna för tillgång till nätet av social servicekaraktär, till exempel för sjukhus, universitet och skolor skall betalas och vem som skall bära dem? Dessutom uppstår frågan hur kostnaderna för olönsam regional täckning skall fördelas?

---

[1] Yttrande om meddelandet "Informationssamhället: Från Korfu till Dublin — De nya prioriteringarna" och om meddelandet "Informationssamhällets konsekvenser för Europeiska unionens politik — Förberedelserna för nästa steg"; EGT C 66, 3.3.1997, punkt 3.2.

[2] Det rör sig om kommissionens åtgärder 109, 110, 111, 112, 113, 120, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 210 och 211.

[3] Kommissionen godkände avtalets bestämmelser som skall presenteras för rådet. EU skall avskaffa tullarna för halvledarindustrin i tre stadier till och med 1999, och USA skall avskaffa tullar på export från EU till ett värde av 2,3 miljarderecu i juli 1997. Som en följd av detta kommer EU:s halvledarindustri att kunna delta fullt ut i det avtal som träffats mellan halvledarindustrin i USA och Japan.

[4] EGT C 66, 3. 3. 1997, s. 70, punkt 3.3, där man även hänvisar till ESK:s tidigare ställningstaganden.

4.8.1. Det är lämpligt att klargöra denna viktiga fråga före 1998 genom att definiera principerna för finansiering av de sociala kostnader som skulle kunna hänföras till de samhällsomfattande tjänsterna.

4.8.2. Att skjuta upp detta till efter avregleringen skulle kunna medföra större svårigheter.

4.9. För att avregleringen skall bli effektiv måste alltså tre åtgärder av absolut prioritet slutföras under de närmaste månaderna. Det gäller de direktiv som föreskrivs under åtgärderna 203, 204 och 205 som rör samtrafikförmåga och samhällsomfattande tjänster, där beslutsfattandet ännu inte slutförts.

4.10. Ett annat svårt problem som kräver ett snabbt beslut är frågan om skydd för krypterade tjänster (åtgärd 113). Denna fråga är avgörande för den integritet som medborgarna har rätt till. Även inom detta område är det önskvärt att Europa satsar på egen innovativ teknik.

4.11. När det gäller konkurrenskraft råder det fortfarande stor osäkerhet inom televisionens område, framför allt i fråga om bredbildsskärmar och avancerade TV-tjänster (åtgärderna 109 och 201). Man riskerar förseningar som skulle kunna få allvarliga effekter för den europeiska industrin.

5. Den offentliga förvaltningens strategiska betydelse

5.1. Ett annat avgörande problem utgörs av de avsevärda förseningarna och motståndet inom de offentliga förvaltningarna.

5.2. Vid en uppräkning av de främsta hindren för informationssamhällets utveckling sätter kommissionen själv "organisatorisk tröghet" på första plats (se kapitel II fjärde stycket).

5.3. Frågan är av allmän och principiell betydelse eftersom många av de viktigaste tjänsterna för medborgarna och företagen handhas av offentliga förvaltningar. Bland de faktorer som hindrat informationssamhällets utbredning är denna en av de främsta. Det är alltså viktigt att införandet av informationsteknik i offentlig förvaltning är en av de åtgärder som prioriteras i unionens och medlemsstaternas resurstilldelning.

5.4. Förutom att investera i att anpassa de offentliga förvaltningarna tekniskt, är det oerhört viktigt att uppmärksamma de problem som rör personalen som arbetar där. Man måste alltså stödja och förstärka de program som syftar till att utbilda och vidareutbilda offentligt anställda tjänstemän.

6. På väg mot informationssamhället — den europeiska modellen

6.1. ESK vill betona, vilket redan framhållits i ESK:s yttrande om grönboken "Leva och arbeta i informationssamhället [1]", att informationssamhället måste utvecklas i unionen genom att man sluter upp kring en "europeisk modell". ESK ser i en sådan uppläggning den övergripande strategi som måste utvecklas genom åtgärdsplanen i sin helhet och genom varje enskild åtgärd.

6.2. Med europeisk modell avser vi inte bara insatser av tekniskt och industriellt slag, utan insatser för livskvaliteten, sammanhållningen, demokratiskt deltagande, lika möjligheter och kulturell mångfald.

6.3. Denna europeiska modells utformning och förverkligande är av stor betydelse eftersom det är stor skillnad på informationssamhällets utvecklingsnivå i de olika medlemsstaterna, och i ännu högre grad i de stater som vill ansluta sig till EU, såsom de central- och östeuropeiska staterna. Stora insatser måste alltså göras inte bara för att inrätta nya strukturer, utan också för att anpassa och likrikta redan befintliga.

6.4. Man måste undvika den uppenbara risken att skapa ett informationssamhälle som är avreglerat men ojämlikt, i socialt eller geografiskt avseende.

6.5. ESK vill göra kommissionen uppmärksam på åtminstone tre problem i samband med att utveckla ett informationssamhälle av europeisk modell: skyddet av minderåriga, utbildning och information till både yngre och äldre och sammanhållningen.

6.6. Man måste förstärka åtgärderna för att skydda minderåriga och stoppa olagligt material på Internet genom snabba beslut och omfattande insatser. Kommissionen har redan utfört ett föredömligt arbete på området genom ett meddelande och en grönbok [2], som man håller på att begära in synpunkter på.

---

[1] Yttrandet "Leva och arbeta i informationssamhället: människan i centrum"; CES 456/97.

[2] Meddelande från kommissionen "Olagligt eller skadligt material på Internet", dok. KOM(96) 487 slutlig och "Grönbok om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna", dok.KOM(96) 483 slutlig.

6.6.1. Den internationella konferens om dessa angelägna ämnen som hade föreslagits av Tyskland, och som antagits av rådet (industriministrar) den 8 oktober 1996, hölls i juli 1997. FN:s enheter som är specialiserade på området hade inbjudits. Även om det inte klart uttalas, antar kommittén att detta är målsättningen för åtgärd 131.

6.7. Vad beträffar utbildning förefaller det som anges under punkt II.2 i meddelandet om den löpande åtgärdsplanen tämligen ofullständigt och diskutabelt: "Informationssamhället är även ett generationsproblem. Bara genom särskilda åtgärder som är inriktade på den yngre generationen kan man få de bästa villkoren för att befolkningen i stort skall få åtkomst till och acceptera informationssamhället."

6.7.1. Detta stämmer inte med vad som står i samma stycke om initiativet "Lärande i informationssamhället", för där understryks "det livslånga lärandet".

6.7.2. Det räcker alltså inte med att inbegripa de yngre. Även vuxna måste omfattas av informations- och utbildningsinsatser som syftar till att de målmedvetet och efter behov skall kunna använda sig av de möjligheter som informationssamhället erbjuder.

6.7.3. För att förstärka och bibehålla effekten av de planerade insatserna måste särskild uppmärksamhet också ägnas å ena sidan åt utbildarna och å andra sidan åt alla nätoperatörerna.

6.8. Den ekonomiska och sociala sammanhållningen kan genom informationssamhället stärkas, men samtidigt kan den därigenom hotas av nya faror.

6.8.1. Redan i dag förutsätts att man både skall kunna betala avgifter och ha kunskaper för att få tillgång till informationstjänster. Stora sociala grupper riskerar därför att utestängas från att utnyttja de tekniskt och innehållsmässigt bästa tjänsterna. Risken finns att den vidare utvecklingen av informationssamhället ökar marginaliseringen av arbetslösa, äldre och låginkomsttagare.

6.8.2. Som särskilt betydelsefull och välkommen framstår i detta sammanhang åtgärd 122, "meddelande om sammanhållning och informationssamhället [1]", som är inriktad på den potentiella roll som strukturfonderna kan få på detta område. Detta meddelande har remitterats till ESK, som skall utarbeta ett yttrande i frågan.

[1] Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Sammanhållningen och informationssamhället (dok. KOM(97) 7 slutlig).

7. Slutsatser

7.1. Kommittén är medveten om att uppbyggnaden av informationssamhället är en lång och invecklad process, som kommer att uppvisa ständigt nya scenarier med stora möjligheter till ekonomisk och social utveckling. Denna process kommer att ställa oss inför olika val som inte kan göras vart och ett för sig, utan de bör återföras till den övergripande planen och hänsyn tas till de juridiska, organisatoriska, ekonomiska, sociala och kulturella konsekvenserna.

7.2. Kommittén bekräftar den ståndpunkt man redan framfört vid upprepade tillfällen om hur nödvändigt det är att utveckla ett informationssamhälle av europeisk modell, där man tar lika stor hänsyn till integration och konkurrenskraft på världsmarknaden som till sociala och kulturella följder.

7.2.1. Detta informationssamhälle av europeisk modell måste tillgodose inte bara de välgrundade kraven på teknologisk utveckling och ekonomisk lönsamhet, utan också behovet av demokrati, mångfald, sammanhållning och bättre livskvalitet.

7.3. Kommittén uttrycker sin tillfredsställelse över det målinriktade arbete som engagerat kommissionen och alla gemenskapens organ i den löpande åtgärdsplanen. Även om ESK ställer sig frågande till de snäva tidsgränserna, ser vi gärna att det med tanke på nyordningen från den 1 januari 1998 upprättas ett tydligt regelverk som handhar avregleringen och kan garantera konkurrens och mångfald.

7.3.1. Kommittén kommer att med stor uppmärksamhet följa kommissionens arbete med att utforma nödvändiga bestämmelser för att uppnå en avreglering som både stimulerar marknaden för informationsteknik och tillgodoser medborgarnas och företagens behov.

7.3.2. Kommittén vill särskilt uppmana kommissionen att förverkliga alla de åtgärder i den löpande åtgärdsplanen som syftar till ett korrekt handhavande av samhällsomfattande tjänster, tillståndsgivning och skydd av medborgarnas integritet.

7.4. Kommittén vill uttrycka sin oro över risken att stora, mindre gynnade sociala grupper, såsom arbetslösa, äldre och låginkomstfamiljer blir utestängda från tillgången till dessa möjligheter.

7.4.1. EU och medlemsstaterna måste göra ansträngningar för att undvika att det skapas ett informationssamhälle som är helt avreglerat men samtidigt socialt och geografiskt ojämlikt, med ojämlika möjligheter för de sociala grupperna och för mer eller mindre gynnade regioner.

7.5. Man måste också inse de offentliga förvaltningarnas viktiga roll i utvecklingen av informationssamhället. Därför måste man aktualisera och förstärka programmen för teknologisk modernisering av offentlig service och genomföra ett brett program för utbildning av tjänstemän inom offentliga förvaltningar.

7.6. Kommittén vill göra kommissionen uppmärksam på frågan om information och utbildning, som inte bara skall omfatta de yngre utan också de äldre, för att säkerställa förutsättningarna för ett allmänt och målmedvetet utnyttjande av de möjligheter som informationssamhället erbjuder.

7.7. Skyddet av minderåriga mot innehållet i audiovisuella tjänster och på Internet måste också ägnas stor uppmärksamhet. Kommittén vill bli informerad om alla initiativ som syftar till att lösa detta känsliga problem och hoppas att den internationella konferens som hölls i Tyskland kommer att resultera i effektiva instrument som kan hjälpa familjerna att bevaka och vägleda de minderåriga i deras användning av elektroniska media.

Bryssel den 9 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

Tom JENKINS

TABELL

Åtgärder för informationssamhället

Sektor	Nr	Fas (1)	Nr	Meddelanden	Beslut	Direktiv	Rekommendationer	Grönböcker	Vitböcker	Förhandlingar	Konferenser	Övrigt
Företagens konkurrenssituation	47	C1	24	10	1	7	1	5				
		B1	8		3	5						
		A1	15	9	2	3		1				
Investering i framtiden	14	C2	2	2								
		B2	5		5							
		A2	7	3	2	2						
Människan i centrum	28	C3	11	3	4	1		2	1			
		B3	8		2	2					2	2
		A3	9	3	1			5				
Global utveckling	15	C4	2								2	
		B4	7		1					3	1	2
		A4	6	1							5	
Totalt	104		104	31	21	20	1	13	1	3	10	4

(1) Anmärkning: C = Slutförda åtgärder
B = Pågående åtgärder
A = Förestående åtgärder

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om vertikala begränsningar i EG:s konkurrenspolitik"

(97/C 296/05)

Den 28 januari 1997 beslutade kommissionen att, i enlighet med artikel 198 i EG-fördraget, rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om vertikala begränsningar i EG:s konkurrenspolitik".

Sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 4 juni 1997. Föredragande var Giacomo Regaldo.

Vid den 347:e plenarsessionen (sammanträdet den 9 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 120 röster för, 1 motröst och 2 nedlagda röster.

1. Bakgrund

1.1. Grönboken om vertikala begränsningar i EG:s konkurrenspolitik välkomnas eftersom den, på grundval av en uppmärksam analys av det aktuella ekonomiska och juridiska sammanhanget och med anledning av den kritik som formulerats i fråga om de vertikala begränsningarnas tillämpning, presenterar några möjliga vägar (alternativ). Kring dessa alternativ vill kommissionen ha in synpunkter för att kunna bestämma mål och tillvägagångssätt för den framtida gemenskapspolitiken i frågan.

1.2. Denna politiks betydelse bekräftas av att avtalen mellan producent och distributör (med andra ord vertikala begränsningar), som syftar till att förbättra distributionens effektivitet mellan företagen och att underlätta erövring av nya marknader, på ett betydelsefullt sätt bidrar till att förverkliga två av konkurrenspolitikens grundläggande mål, det vill säga att främja integration av medlemsstaternas ekonomier på en gemensam inre marknad och att upprätthålla en effektiv konkurrens inom hela gemenskapen. Dessa villkor är avgörande för den europeiska ekonomins konkurrenskraft, den ekonomiska sammanhållningen och främjandet av konsumenternas välbefinnande.

1.3. Även om det rör sig om åtgärder för att främja effektivitet och integration på marknaderna kan de vertikala begränsningarna utnyttjas i motsatt riktning. Det är därför som de, på grund av sitt positiva eller negativa inflytande, under mer än 30 års tid har varit föremål för särskild uppmärksamhet inom ramen för den gemensamma konkurrenspolitiken. Erfarenheterna därifrån är i huvudsak positiva.

1.4. Trots att gemenskapspolitiken när det gäller vertikala begränsningar har utvecklats just för att anpassas till ekonomins och samhällets förändringar anser kommissionen att det är nödvändigt att föreslå en översyn av denna eftersom:

— Lagstiftningen för den inre marknadens fria rörlighet av varor i stort sett är fastställd.

— De förordningar som reglerar de vertikala begränsningarna upphör att gälla.

— Återförsäljningsmetoderna har förändrats mycket, vilket kan påverka politiken.

— Det aktuella ekonomiska systemet framhåller marknadsstrukturens betydelse när det gäller att avgöra de vertikala begränsningarnas effekter.

1.5. Samtidigt som grönboken behandlar alla vertikala förhållanden i distributionskedjan beaktar man i grönboken särskilt fyra typer av avtal. För varje avtalstyp har kommissionen under årens lopp utarbetat en särskild politik i form av förordningar, beslut och förfaranden. De fyra avtalstyperna är följande:

Ensamåterförsäljaravtal:

Förordning om gruppundantag (EG) nr 1983/83 som förfaller den 31 december 1997.

Exklusiva inköpsavtal: (inbegripet särskilda bestämmelser i fråga om öl och bensinstationer)

Förordning om gruppundantag (EG) nr 1984/83 som förfaller den 31 december 1997.

Franchiseavtal:

Förordning om gruppundantag (EG) nr 4087/88 som förfaller den 31 december 1999.

Avtal om selektiv distribution:

Enskilda beslut.

I detta sammanhang framhåller kommittén att det är absolut nödvändigt att förordning (EG) nr 1983/83 om ensamåterförsäljaravtal och förordning (EG) nr 1984/83 om exklusiva inköpsavtal, som förfaller i slutet av 1997, åtminstone förlängs till den 31 december 1999 så att översynen av dessa sammanfaller med franchiseavtalen vilkas förfallodag är fastställd till den 31 december 1999.

1.6. Med denna grönbok uppmanar alltså kommissionen Ekonomiska och sociala kommittén att yttra sig om

konkurrenspolitikens framtid när det gäller vertikala begränsningar på grundval av en icke-uttömmande förteckning som omfattar följande fyra alternativ:

— Alternativ I: Det nuvarande systemet bibehålls.

— Alternativ II: Mer omfattande gruppundantag.

— Alternativ III: Mer koncentrerade gruppundantag.

— Alternativ IV: Räckvidden av artikel 85.1 minskas.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommissionens grönbok om vertikala begränsningar skall beaktas i förhållande till konkurrenspolitiken i stort. ESK har också haft tillfälle att helt nyligen yttra sig i denna fråga med yttrandet om den 25:e rapporten om konkurrenspolitiken [1].

2.2. I ovannämnda yttrande underströk kommittén ett antal punkter som förtjänar att återupptas i det aktuella yttrandet, just på grund av deras tillämplighet och deras effekter när det gäller de vertikala begränsningarna, det vill säga: de ekonomiska sammanhangen blir allt mer svåröverskådliga, rättssäkerhet är en positiv faktor för en riktig konkurrenspolitik, det är nödvändigt att mot bakgrund av artikel 85.3 på ett smidigt sätt granska de kooperativa företagen, kommunikationsteknologin spelar en viktig roll och har effekter på avtalen. Särskilt med avseende på vertikalt samarbete begärde kommittén att kommissionen på nytt och på ett smidigt sätt skulle se över de vertikala avtal som inte nödvändigtvis måste falla under förbudet i artikel 85 i Romfördraget.

2.3. Kommittén ser positivt på grönboken eftersom den, förutom att svara mot dessa krav, även initierar en översyn av en mycket känslig fråga för konkurrenspolitiken, företagens konkurrenskraft och integrationen av den inre marknaden.

2.4. Distributionsfrågan är i själva verket ytterst viktig och involverar direkt hela den produktiva sektorn, företagen och konsumenterna.

2.5. Kommissionens analys i grönboken av distributionsstrukturen är säkerligen väl balanserad och tar på lämpligt sätt hänsyn till de pågående förändringarna. Man har dock samtidigt haft svårigheter att identifiera klara tendenser på grund av att marknaden inte är homogen och att det finns språkliga, kulturella och ekonomiska skillnader i de enskilda medlemsstaterna som är avgörande för de olika distributionsstrukturerna.

2.6. För att kunna göra nödvändiga förändringar av den aktuella konkurrenspolitiken i fråga om vertikala begränsningar är det mycket viktigt att förstå de pågående strukturella förändringarna inom distributionen. Dessa förändringar styrs av en ständigt mer konkurrensinriktad och öppnare marknad, där efterfrågan ständigt utvecklas.

2.7. I övrigt skiljer sig 2000-talets nya konkurrensscenario fullständigt åt från 60-talets scenario då de grundläggande förordningarna antogs i enlighet med artikel 85 i Romfördraget. Detta nya scenario kräver att man delvis överger de ekonomiska och juridiska teorierna som ligger till grund för den tidigare tolkningen av artikel 85, särskilt när det gäller de förordningar som rör gruppundantag.

2.8. I grönboken framhåller man att det kommer nya krav både när det gäller utbud och efterfrågan, som tack vare den ökade användningen av informationsteknik medför nya slags stabila förhållanden mellan leverantörer, producenter och distributörer, som är mer integrerade än förut, och som gör det möjligt för de sistnämnda att samla in information om marknaderna och underrätta leverantörerna om konsumenternas behov.

2.9. Andra betydande strukturella förändringar rör koncentration och utveckling av den oberoende handeln som huvudsakligen organiseras och bedrivs av små och medelstora företag i form av handelssamarbete (inköpsgrupper — frivilliga sammanslutningar). Dessutom uppmärksammar man särskilt i grönboken de ständiga förändringarna i maktförhållanden mellan leverantörer, producenter och distributörer på grund av nya samarbetsformers effekter på marknaden.

2.10. Kommittén delar kommissionens inställning, som framhålls i grönboken, att det är nödvändigt att främja och upprätthålla integrerade och konkurrenskraftiga marknader, och att förverkliga en effektiv konkurrenspolitik för att försvara konsumenternas intressen och främja företagens konkurrenskraft, särskilt med avseende på de små och medelstora företagen.

2.11. I ljuset av detta borde kommissionen vid översynen av den vertikala konkurrenspolitiken dock ta hänsyn till att handelssamarbete (inköpsgrupper — frivilliga kedjor) mellan oberoende små och medelstora företag inte framkallar vare sig horisontella eller vertikala konkurrenseffekter eller störningar på marknaden som skiljer sig från dem som uppstår vid vanlig franchising.

2.12. På det hela taget anser kommittén att det är nödvändigt att på samma sätt beakta liknande ekonomiska miljöer som framkallar jämförbara horisontella och vertikala effekter på marknaden, även om deras juridiska strukturer i vissa avseenden kan vara olika.

[1] EGT C 75, 10.3.1997.

2.13. På det allmänna planet vill kommittén dock se lösningar för de små och medelstora företagen som gör det möjligt att på ett smidigt sätt inkludera dem i tillämpningsområdet för förordningarna om gruppundantag så att de uppmuntras att möta internationaliseringen på marknaderna på ett lämpligt sätt.

2.14. Kommittén samtycker till kommissionens synpunkter om att den politik som hittills följts när det gäller vertikala begränsningar har varit välgrundad.

2.15. Erfarenheten verkar likaledes visa att konkurrensen på den inre marknaden har fungerat både när det gäller prisstrukturer, utvecklingen av parallellhandel och arbitrage och när det gäller nya producenters och distributörers tillgång till marknaden.

2.16. I grönboken framgår det klart att det finns möjlighet till och behov av att lägga om kursen för gemenskapens konkurrenspolitik i fråga om vertikala begränsningar de närmaste åren.

2.17. Kommittén noterar dock att detta krav, som skall utformas mot bakgrund av de planerade alternativen, dock måste förverkligas genom att uppdaterings- och moderniseringsförfarandet integreras i den aktuella ramen för regler och förordningar och inte genom att regelverket överges.

2.18. De aktuella förfarandena om gruppundantag, som visserligen är alltför stränga och ofta svåra att tolka, måste ses över och anpassas på ett smidigt sätt för att de skall bli förenliga med de nya kraven på samarbete mellan företagen, vara i stånd att erbjuda tillräckliga marginaler så att nya distributionsformer kan utvecklas och medge nödvändig rättssäkerhet för de avtal som skall upprättas.

2.19. När det gäller ekonomisk analys av de vertikala begränsningarna bekräftar man i grönbokens slutsatser kommissionens tidigare synpunkter. Marknadsstrukturens betydelse för bedömningen av de vertikala begränsningarnas effekter betonas särskilt, och behovet av att rikta uppmärksamheten mer på effekterna på marknaden än på avtalens formella innehåll understryks. Det är av särskilt intresse att de vertikala begränsningar som åtföljs av betydande materiella eller immateriella investeringar skall behandlas fördelaktigare.

2.20. Förteckningen över de kriterier som anges i de ekonomiska analysernas slutsatser under punkt 85 i grönboken utgör en användbar bas för kommittén när det gäller att bedöma distributionens effektivitet och för att utforma de politiska riktlinjerna och de allmänna reglerna för konkurrenspolitiken i frågan, med hänsyn till den nödvändiga rättssäkerheten för företagen.

2.21. Kommittén framhåller behovet av att klargöra och samordna kommissionens meddelande om avtal av ringa betydelse "de minimis" (KOM(96) 722 slutlig) och alternativen i grönboken och då särskilt alternativ IV som föreskriver en presumtion om förenlighet med artikel 85.1 upp till en marknadsandel på 20 %. Enligt kommitténs uppfattning skall detta samband tolkas på följande sätt:

a) Meddelandet om avtal av ringa betydelse (kallat minimi-meddelandet) borde gälla omedelbart efter dess godkännande, medan presumtionen om förenlighet när det gäller alternativ IV är avsedd att gälla för förordningar om gruppundantag eller meddelanden som följer av samrådet kring grönboken.

b) Presumtionen om förenlighet med artikel 85.1 under alternativ IV är avsedd att gälla för alla vertikala begränsningar och inte bara för dem som kan härledas till förordningar om undantag, det vill säga ett slags presumtion om icke-ingripande som liknar den presumtion som föreskrivs i minimi-meddelandet (artikel 85.1 gäller inte upp till en marknadsandel på 10 %) med undantag för att avtal där marknadsandel ligger mellan 10 — 20 % kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 85.1 när de på grundval av en kvalitativ analys begränsar konkurrensen.

3. Särskilda kommentarer i fråga om alternativen

3.1. *Alternativ I — Bibehållande av nuvarande system*

I kapitel V har kommissionen betonat fördelarna med det aktuella systemet. Detta system innebär dock även följande problem:

3.1.1. Systemet med gruppundantag, baserat på distributionsformer, är för strängt och lyckas inte att reglera de distributionsformer som innebär dynamiska anpassningar efter marknadsvillkorens förändringar.

3.1.2. När det gäller vertikala distributionsavtal mellan företag som är aktiva på starkt konkurrensutsatta marknader är de inte nödvändigt med anmälningar om enskilda undantag när problemet begränsar sig till om det råder effektiv konkurrens eller inte.

3.1.3. Det är nödvändigt att i större utsträckning erkänna att de horisontella samarbetsformerna för distribution mellan små och medelstora företag inte nödvändigtvis utgör konkurrensbegränsningar enligt artikel 85.1 (jämför Gottrup Klim) och att de borde regleras antingen med en presumtion om icke-ingripande eller, om de faller inom området för artikel 85.1, genom en förordning om gruppundantag.

3.1.4. Därför samtycker kommittén på det hela taget inte till att bibehålla det nuvarande systemet.

3.2. *Alternativ II — Mer omfattande gruppundantag*

Kommittén ställer sig i princip positiv till mer omfattande gruppundantag.

3.2.1. Kommittén ser positivt på följande åtgärder av allmän karaktär som är inriktade på att öka flexibiliteten:

— Gruppundantagen skall inte endast omfatta de angivna bestämmelserna utan också liknande bestämmelser eller bestämmelser som är mindre restriktiva.

— Att det förekommer förbjudna bestämmelser innebär inte att resten av avtalet förlorar förmånen av gruppundantag. Det aktuella systemet, som förstärks av domstolens beslut i Delimitis-fallet, föreskriver ett alltför betungande straff vid dåligt formulerade avtal eller felaktiga bedömningar av avtalens konkurrenshämmande effekter.

— Gruppundantaget skall kunna tillämpas på avtal som avser fler än två parter.

— Kommittén är mindre säker på fördelarna med ett gruppundantag för selektiv distribution. Det finns redan omfattande anvisningar i domstolens domar och kommissionens beslut. Dessa skulle kunna betonas ytterligare i ett meddelande, men för närvarande verkar ett undantag onödigt.

Kommittén skulle också välkomna att ett invändningsförfarande förs till distributionsförordningarna, utöver förordningen om franchising. Dessa förfaranden skulle kunna vara användbara för företag i svåra eller ovanliga situationer, och så länge de inte bedöms utsätta kommissionens resurser för onödigt tryck bör de införas.

3.2.2. Kommittén stöder också följande särskilda åtgärder för att öka flexibiliteten som nämns under punkt 284 i grönboken:

— Gruppundantagen för ensamåterförsäljning och exklusiva inköpsavtal skulle kunna utvidgas till att omfatta tjänster eller tillåta återförsäljaren att förädla eller bearbeta de avtalade varorna. Återförsäljarna skulle få öka mervärdet genom att förädla varorna utan att förlora förmånen av gruppundantag, vilket skulle tillåta sådana avtal som industriell franchising eller varumärkeslicenser, som utgör betydande distributionsformer, att dra nytta av gruppundantagen.

— Gruppundantaget för exklusiva inköpsavtal skulle kunna utvidgas till att omfatta både delinköp och exklusiva inköp.

— Gruppundantaget i fråga om franchiseavtal skulle kunna utvidgas till att omfatta prisbindning under en viss gräns, ett avsteg från principen att undantag inte beviljas för prisbindning. Detta skulle göra det möjligt för franchisingorganisationer att svara mot de förmåner som ges till konsumenterna av större affärsorganisationer med integrerad verksamhet.

— Sammanslutningar av oberoende detaljhandlare skulle kunna omfattas av gruppundantagens förmåner, under förutsättning att de oberoende detaljhandlarna är små och medelstora företag och att sammanslutningens marknadsandel ej överstiger ett bestämt tröskelvärde.

— Kommittén tvivlar på att det är lämpligt att inrätta ett skiljedomsförfarande för återförsäljare som nekas tillgång till ett system för selektiv distribution. Frågan verkar snarare ligga inom civilrättens än inom konkurrenslagstiftningens område. Dessutom, som även visas i Galec/Centres Leclerc-fallet [1], är det en fråga för de nationella domarna att besluta om de urvalskriterier som godkänts av kommissionen har tillämpats i ett konkret fall av nekad tillgång på ett diskriminerande eller oproportionerligt sätt, och i så fall verkställa lämplig gottgörelse enligt den nationella rättsordningen [2].

Kommittén uppmanar också kommissionen att utvidga gruppundantagen till att även omfatta kopplingar uppåt i leverantörskedjan mellan producenter och leverantörer av nödvändiga insatsvaror. Ju större område som täcks av gruppundantagen, desto mindre anledning finns det till individuella anmälningar av vertikala begränsningar som inte är konkurrenshämmande.

3.3. *Alternativ III — Mer koncentrerade gruppundantag*

3.3.1. När man granskar alternativ III måste man påminna om kommitténs yttrande om gruppundantag när det gäller teknologiöverföring [3]. I detta yttrande motsatte sig kommittén att marknadsandelar innefattades bland de preliminära villkoren för gruppundantag när det gäller vertikala begränsningar som rör teknologiöverföring. I själva verket ansåg man att om man,

[1] Förstainstansrättens dom av den 12.12.1996 i mål T 19/92.
[2] Man bör lägga märke till att ESK ställde sig positiv till införande av skiljedomsförfarande i bilbranschen (REG 1475/95 — ESK:s yttrande EGT C 133, 31.5.1995). Skiljedomsförfarandena hänför sig dock inte till tillgång till nätverket.
[3] EGT C 102, 24.4.1995.

utöver att uppfylla de detaljerade villkoren för gruppundantag, också hade varit tvungen att beräkna marknadsandelar, skulle kostnaderna för förfarandet ha ökat och samtidigt skulle dess effektivitet ha minskat. Kommittén noterar dessutom att problemet med dominerande ställning på marknaderna kan regleras i enlighet med artikel 86. Dessutom kan kommissionen behålla möjligheten att upphäva förmånen med gruppundantag vid konkurrensbegränsande avtal mellan parter med en marknadsandel på över 40 %. Sådant är det system som antogs när det gäller gruppundantag i fråga om teknologi-överföring.

3.3.2. Det är sant att man när det gäller distribution inte träffar på problemet med hundraprocentiga marknadsandelar som finns på många innovationsmarknader. Icke desto mindre skulle alternativ III försämra distributionens villkor. Kommittén är inte säker på att införandet av den flexibilitet som nämns under punkt 284, det vill säga förslag enligt alternativ II, skulle innebära tillräcklig kompensation. Det verkar finnas inneboende begränsningar när det gäller i vilken utsträckning som flexibilitet kan införas i fråga om gruppundantag.

3.4. *Alternativ IV — Gruppundantag med syfte att ange under vilka ekonomiska omständigheter artikel 85.1 är tillämplig*

3.4.1. Kommittén ser positivt på den strategiska möjlighet som erbjuds genom alternativ IV. När det gäller avtal mellan parter som har en mindre betydande ställning på marknaden är det nödvändigt med större flexibilitet. För närvarande lägger konkurrensrätten onödiga kostnader på dessa aktörer. Kommittén samtycker till kommissionens förslag om ett nytt meddelande om avtal av ringa betydelse.

3.4.2. Enligt kommittén skulle det vara önskvärt att presumtion om förenlighet inte bara tillämpas på vertikala samarbetsformer utan också på vissa horisontella former. För kommittén verkar det som om det bästa sättet att uppnå ett sådant resultat skulle vara en presumtion om förenlighet med artikel 85.1 (presumtion om icke-ingripande) om parterna har en marknadsandel som är lägre än ett visst tröskelvärde i det område där avtalet gäller.

Bryssel den 9 juli 1997.

3.5. *Alternativ IV — variant I*

3.5.1. Kommittén noterar att kommissionens nya meddelande om avtal av ringa betydelse i alla fall medger icke-ingripande när det gäller vertikala avtal där parterna har en marknadsandel som understiger 10 %.

3.5.1.1. Kommittén rekommenderar starkt alternativ IV, variant I, som erbjuder en presumtion om förenlighet med artikel 85.1 när det gäller vertikala distributionsavtal där parterna har en marknadsandel som understiger 20 %.

3.5.2. Detta utgör en "frihamn", där kommissionen inte ingriper mot vertikala begränsningar med undantag för begränsningar som rör systemet med minimiförsäljningspriser, hindren för parallellhandel eller passiv försäljning samt de begränsningar som omfattas av distributionsavtal mellan konkurrenter.

3.5.3. Kommittén noterar dock att denna säkerhet bara gäller i fråga om kommissionen, eftersom det inte är givet att man vet på vilket sätt domstolarna skulle tillämpa artikel 85.1 på sådana avtal.

3.5.4. Kommittén framhåller dessutom behovet av en ekonomisk analys. Presumtionen skulle kunna motbevisas med hjälp av marknadsfaktorer (jämför punkt 296 i kommissionsdokumentet).

3.5.5. Trots detta anser kommittén att detta yttrande är ett värdefullt steg eftersom det lättar parternas regelbörda, och då särskilt för de små och medelstora företagen när det gäller vertikala distributionsavtal. Kommittén noterar också att kommissionen snart kommer att lägga fram riktlinjer om definition av marknader, som kommer att underlätta för parterna när det gäller att beräkna marknadsandelar.

3.6. *Alternativ IV — variant II*

Av orsaker som nämns under punkt 3.3 ovan har kommittén vissa förbehåll när det gäller variant II. Å andra sidan, om kommissionen kan införa alternativ IV, variant I, tillsammans med mycket omfattande gruppundantag i linje med alternativ II, menar kommittén att det finns anledning att införa ett förfarande för att kontrollera vertikala distributionsavtal som rör stora marknadsandelar. En möjlighet skulle kunna vara ett krav på att företag med en marknadsandel på mer än 40 % var tvungna att använda invändningsförfarandet.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Tom JENKINS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Lika möjligheter för kvinnor och män i Europeiska unionen 1996"

(97/C 296/06)

Den 13 februari 1997 beslutade kommissionen, i enlighet med EG-fördragets artikel 198, att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén angående årsrapporten om "Lika möjligheter för kvinnor och män i Europeiska unionen 1996".

Sektionen för sociala frågor, familje-, utbildnings- och kulturfrågor, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 juni 1997. Föredragande var Dédée Drijfhout-Zweijtzer.

Vid sin 347:e plenarsession den 9-10 juli 1997 (sammanträdet den 9 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 113 röster för, 2 emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I gemenskapens fjärde handlingsprogram för lika möjligheter för kvinnor och män i EU (1996-2000) lanserades idén om en årsrapport om lika behandling av kvinnor och män. ESK stödde detta initiativ i sitt yttrande av den 22 november 1995. Den 12 februari 1997 antog kommissionen sin årsrapport för 1996.

1.2. Som framgår av förordet har kommissionen tre huvudsakliga mål med denna första rapport: att på ett synligt sätt ge uttryck för gemenskapens politik för lika möjligheter för kvinnor och män, att stimulera till debatt om de framsteg som skall göras och de riktlinjer som skall utarbetas (strategi) samt att utgöra en utgångspunkt för kommissionen, Europeiska unionens medlemsstater samt för de länder som ansöker om medlemskap (konvergens).

1.3. Rapporten avser vidare att på ett balanserat sätt återge de framsteg som gjorts och de tendenser som kan skönjas på både Europeisk och nationell nivå. I denna egenskap kan rapporten även tjäna som ett kontrollinstrument för jämställdhet. Rapportens första del har anpassats till det fjärde handlingsprogrammets struktur. Den andra delen syftar till att belysa en specifik fråga i jämställdhetsdebatten.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommissionen har redan tidigare spelat en mycket viktig roll i utformningen av gemenskapens politik för lika möjligheter för kvinnor och män, bl.a. genom dess lagstiftningsförslag som lett fram till jämställdhetsdirektiven och till de femåriga handlingsprogrammen. Dessa handlingsprogram har initierat en ny bred diskussion om kvinnors ställning. Politiken har bidragit till att jämställdhetsfrågan har fått större uppmärksamhet och att framsteg har nåtts i medlemsstaterna, delvis tack vare EG-domstolens prejudikat. Denna första, mångfacetterade rapport om lika möjligheter för kvinnor och män i EU utgör inte enbart ett välkommet komplement till gemenskapens politik hittills, utan markerar framför allt ett nytt, konstruktivt steg på vägen mot en gemensam och sammanhängande jämställdhetspolitik inom EU. Kommittén är mycket nöjd med rapporten, som är ett mycket aktningsvärt initiativ som förtjänar stor spridning.

2.2. Man har dock inte kommit särskilt långt på detta område, vilket redan uppmärksammats i presentationen av det fjärde handlingsprogrammet. I detta sammanhang bör man också understryka den vikt rapporten fäster vid att jämställdhetsfrämjande åtgärder fordrar ett ambitiöst grepp och att "insatserna inte begränsas till att endast genomföra speciella åtgärder för att hjälpa kvinnor, utan att alla generella åtgärder och riktlinjer används speciellt med syfte att uppnå jämställdhet" (sid 10).

Att den förda politiken rent allmänt (ännu) inte fått den önskade effekten och inte alltid har lett till tillfredsställande resultat kan också utläsas ur den mångfald av faktisk och färsk statistik som årsrapporten tagit fram i fråga om de många aspekterna på kvinnors situation på arbetsmarknaden och deras deltagande i beslutsfattandet. Dessa fakta tillför egentligen inte mycket nytt utöver vad man redan vet. Icke desto mindre är sammanställningen av denna information i ett enda dokument mycket värdefull — särskilt för dem som inte arbetar enbart med jämställdhetspolitik, men som däremot har eller kan få med dessa frågor att göra i praktiken. Den kraftiga betoningen av sakförhållanden och det faktum att informationen ibland sträcker sig långt tillbaka i tiden ger upphov till frågan om det föreliggande kommissionsdokumentet kan benämnas "årsrapport". Det är förståeligt att en första rapport utformas på detta sätt, men ESK anser det vara önskvärt att kommissionen går tillväga på ett annat sätt i framtiden. Kommittén förklarar vissa av sina förslag närmare i punkt 4: Förslag och rekommendationer.

2.3. I detta sammanhang är det också viktigt att se vilka mål man har med en dylik årsrapport. Som framgår

av förordet eftersträvar man att uppnå en hel del och man kan undra om målen inte är alltför omfattande och ambitiösa. I olika avseenden motsvarar nämligen inte alltid rapporten till fullo de förväntningar som de tidigare nämnda målen ger upphov till.

2.4. Även om ESK inser att detta kan bero på att gemenskapen saknar befogenheter på vissa områden, måste man konstatera att den eftersträvade balansen inte riktigt kommer till sin rätt. Detta gäller framför allt beskrivningen av utvecklingen på olika områden i Europa och i de enskilda medlemsstaterna. I vissa fall betonas främst utvecklingen av medlemsstaternas nationella politik samtidigt som gemenskapens politik beskrivs i mycket begränsade ordalag (t.ex. kapitel 2, i synnerhet punkt 2.2 beträffande sysselsättningsstrategier). Det omvända förhållandet råder också (t.ex. kapitel 5 som endast beskriver utvecklingen på gemenskapsnivå). Det råder också en obalans mellan olika ämnen/kapitel (eller delar av kapitel). Vissa frågor uppmärksammas således knappast alls (t.ex. kapitel 5 om kvinnors möjligheter att utöva sina rättigheter).

2.5. Kommissionen anser att rapporten bör utgöra ett kontrollinstrument för jämställdhet. Det är uppenbart att rapporten har till syfte att studera vilken inverkan gemenskapspolitiken har haft i medlemsstaterna. På ett antal områden gör kommissionen också detta. Kommissionen lyckas bra med sin uppgift, framför allt när det gäller EG:s strukturpolitik och genomförandet av strukturfonderna. På andra områden kan rapporten dock förbättras (t.ex. när det gäller barnomsorg och rätten att utöva sina rättigheter). Kanske beror det på rapportens art och uppläggning att endast en begränsad (kritisk) utvärdering görs av (den egna) politiken. Det andra rapporteringssätt som ESK anser vara önskvärt innebär större möjligheter för en dylik utvärdering i framtiden (se punkt 4.1).

En helt annan fråga är hur gemenskapen fastställer prioriteringar för sin politik, särskilt nu när budgeten för det fjärde handlingsprogrammet är begränsad.

2.6. Bortsett från det som tidigare nämnts bör man notera att rapportens fokusering på lika möjligheter är ett alltför begränsat synsätt. Det ger nämligen intrycket av att kvinnor redan befinner sig i en jämlik situation när det gäller deras rättigheter. Båda begreppen är av lika stor betydelse: de lika rättigheterna lägger grunden och lika möjligheter kan anses vara ett andra steg. Det finns en risk att fokuseringen på lika möjligheter och tanken på partnerskap och mainstreaming (se 3.1.1) innebär att idén om att jämställdheten alltid skall stå i centrum går förlorad. Att denna risk verkligen föreligger illustreras redan av att rapporten uppmärksammar genomförandet av jämställdhetsdirektiven i medlemsstaterna i alltför liten grad och inte heller på ett seriöst sätt behandlar problemen med att effektivt driva igenom de rättigheter som kvinnor saknar i jämställdhetslagstiftningen (gemenskapens och medlemsstaternas). Detta intryck bekräftas också av att man får leta förgäves efter en skildring av den pågående debatten om att införa en allmän jämställdhetsprincip i EG-fördraget (se även ESK:s Kalanke-yttrande) [1]. Frånvaron av ett dylikt stycke blir ännu mer iögonenfallande när årsrapportens kapitel 4 omfattar Romstadgan ("Kvinnor för förnyelse i politik och samhälle") av den 18 maj 1996. Denna stadga slår fast att "vi [dvs. de kvinnliga ministrarna i EU:s medlemsstater] försäkrar att vi skall verka för att inbegripa jämställdhet mellan kvinnor och män i det nya Fördraget om Europeiska unionen". ESK har uttalat sig för samma sak, både i sitt yttrande om det fjärde handlingsprogrammet [2] och i yttrandet om kommissionens förslag att ändra direktiv 76/207/EEG [1].

2.7. En sista punkt som bör uppmärksammas är att gemenskapen i allt högre grad tar sin tillflykt till allehanda icke-bindande instrument när gemenskapens politik utformas. Det verkar som om kommissionen tror att exempelvis rekommendationer också utgör förpliktelser för medlemsstaterna (se sid 97). Sker det inte direkt så sker det via den princip om trohet mot gemenskapen som fastställs i artikel 5. Frågan är dessutom hur dessa instrument/dokument skall nå de parter som förväntas tillämpa dem (t.ex. principen om lika lön) och hur man kontrollerar om dessa bestämmelser efterlevs. Rapporten innehåller ingen information om detta.

3. Särskilda kommentarer

3.1. *Kapitel 1: Att bygga partnerskap i ett föränderligt samhälle*

3.1.1. Den nya jämställdhetspolitiken är övergripande och integrerad — bland annat på grund av införandet av mainstreamingprincipen — och kommittén anser detta vara positivt. Mainstreaming definieras i rapporten som "ett ständigt hänsynstagande till kvinnors respektive mäns prioriteringar och behov i all politik och alla åtgärder". Kommissionen uppmärksammar med rätta att gemenskapens rättsliga instrument, finansiella resurser och analytiska och organisatoriska kapacitet för att tillämpa mainstreamingprincipen måste mobiliseras samtidigt. Nödvändigheten av en sund statistisk analys, på vilken jämställdhetspolitiken kan bygga, betonas

[1] EGT C 30, 30.1.1997, "Ändring av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor".

[2] EGT C 39, 12.2.1996.

likaledes. Utvecklingen av en jämställdhetspolitik är dock mycket komplicerad och denna politik utvecklas dessutom långsamt. Det krävs därför åtgärder som vidtas parallellt med mainstreaming, framför allt åtgärder som främjar möjligheterna till yrkesverksamhet och ekonomiskt oberoende.

Rapporten begränsar sig tyvärr till att antyda hur komplicerad tillämpningen av mainstreamingprincipen är i praktiken och vilka problem man stöter på. Även om en kortfattad översikt beskriver de tänkbara mainstreamingstrategierna på olika politiska nivåer saknas en beskrivning av hur dessa strategier skall vidareutvecklas. Man får leta förgäves efter en beskrivning av de åtgärder som gemenskapen vidtagit eller avser att vidta för att faktiskt lansera mainstreamingprincipen. Med undantag för Nederländerna innehåller inte heller rapporten någon information om hur denna princip kan tillämpas i medlemsstaterna (beroende på om gemenskapen antar denna princip eller ej).

I den nederländska situationen som beskrivs i årsrapporten finns dessutom av två intressanta aspekter som bör uppmärksammas närmare på EG-nivå. För det första avses tillämpningen av "rapporteringen om jämställdhetens inverkan" som ett instrument för att i förväg kontrollera den förda politiken. Ett dylikt instrument skulle kunna utvecklas för att kontrollera gemenskapens politik, och då skulle även styrinstrument som utvecklats på detta område i andra medlemsstater kunna användas. Den senaste utvecklingen i Nederländerna visar dessutom att mainstreamingpolitiken kan innebära en fara för jämställdheten när den till exempel leder till att särskilda rådgivande jämställdhetsorgan upplöses (vilket skedde med jämställdhetsrådet i Nederländerna), innan det står klart hur frågor om jämställdhet och lika möjligheter kan integreras och vägas in i andra (rådgivande) organs verksamhet.

Slutsatserna i kommissionens meddelande "Lika möjligheter för kvinnor och män inom all gemenskapens politik och verksamhet [1]" är att betydande framsteg i fråga om införandet/tillämpningen av mainstreamingprincipen skall ha nåtts under 1996. Bland annat skall åtgärder för att möjliggöra en kontinuerlig kontroll och utvärdering av den förda politiken ha vidtagits, och med hänsyn till detta skall även lämpliga analytiska indikatorer och förfaranden ha utarbetats. Vidare konstaterar man att både medlemsstaternas politik och gemenskapens åtgärder på detta område skulle presenteras i den första årsrapporten. Årsrapporten innehåller knappast någon som helst information på detta område. Detta tyder på att man inte nått tillräckliga framsteg i medlemsstaterna, vilket kommittén beklagar.

3.1.2. Att jämställdhetsprincipen tillämpas allt oftare i gemenskapens strukturpolitik och följaktligen i (dagens) alla strukturfonder är en uppmuntrande utveckling. Detsamma kan sägas om det positiva inflytande som detta har haft på bland annat utnyttjandet av tillgängliga medel för att bekämpa kvinnors långtidsarbetslöshet. Trots denna förbättring kvarstår dock intrycket att en alltför liten del av strukturfondsmedlen går till kvinnor. Detta gäller för övrigt även projekt som erhåller medel från program såsom Sokrates och Leonardo. Om fonderna och programmen vill stimulera lika möjligheter måste en kontinuerlig kontroll och en utvärdering ske ur ett könsperspektiv. Detta gäller alla områden där det förekommer hinder för jämställdheten.

3.1.3. Just eftersom denna årsrapport riktar sig till en bred publik är det beklagligt att behöva konstatera att kommissionen inte tagit tillfället i akt att i stycket om den sociala dialogen och arbetsmarknadens parter gå in mer i detalj på de frågor som diskuteras av arbetsmarknadens parter inom ramen för protokollet om socialpolitik. Föga uppmärksamhet riktas mot resultatet från den första delen av det samråd som äger rum på grundval av protokollet om kvinnors och mäns integritet på arbetsplatsen.

Kommittén vill dock starkt betona att de möjligheter som protokollet om socialpolitik innebär för arbetsmarknadens parter att själva träffa överenskommelser inte befriar kommissionen från dess eget ansvar, särskilt när det handlar om "svåra frågor" och om att utveckla egna instrument på jämställdhetsområdet.

3.2. *Kapitel 2: Kvinnor och män i en föränderlig ekonomi*

3.2.1. Mer än halva detta kapitel redogör för de många aspekterna på kvinnors ställning respektive deltagande på arbetsmarknaden. Ett av de viktigaste allmänna konstaterandena är att det fortfarande finns ett stort lönegap mellan kvinnor och män. Den stora koncentrationen av kvinnor i låglöneyrken och segregeringen på arbetsmarknaden nämns som nyckelfaktorer. Som tidigare nämnts är inte detta någon uppseendeväckande ny information. Det finns dock anledning att ännu en gång betona att en av jämställdhetspolitikens viktigaste mål är rätten till arbete och ekonomiskt oberoende. Den tydliga segregeringen på arbetsmarknaden utgör både ett jämställdhetshinder och ett kvalitetsproblem på vissa områden. Informationen kan också vara nyttig på grund av dess effekter när det gäller att belysa problematiken för arbetsgivare och andra berörda parter. Tyvärr tar inte rapporten upp arbetsvärderingsproblematiken. Kvinnors arbete klassas lågt i arbetsvärderings- och lönesystemen, vilket också är en viktig orsak till kvinnors (alltför) låga löner.

[1] Icke officiell titel.

3.2.2. Även förändringar på undervisningsområdet är viktiga för att man skall kunna bryta dessa mönster. I ESK:s yttrande om ett balanserat deltagande bland kvinnor och män i beslutsprocessen [1] konstateras bland annat att det gäller att uppmuntra pojkar och män att välja mer traditionella kvinnoyrken. På det pedagogiska området krävs forskning och utveckling för att ge kvinnor större möjligheter till studier och för att öka deras självmedvetande, så att de kan söka sig till mer annorlunda och nya yrken samt uppmuntras till att starta eget. Även studiefinansieringssystem har visat sig vara till nytta genom att ge alla yrkesverksamma möjlighet att regelbundet förbättra sina kunskaper och färdigheter.

3.2.3. Kapitlet om löneklyftan är också bristfälligt, både i fråga om analys och slutsatser. Enligt de mycket begränsade uppgifterna från Eurostat tjänar kvinnorna i Europa i genomsnitt ungefär 20 % mindre än sina manliga kollegor. Denna procentsats är dåligt underbyggd och tycks endast vara tillämplig på manuellt arbete. ESK ser därför med stort intresse fram emot resultaten från den undersökning av löneskillnader mellan kvinnor och män som Eurostat genomfört på uppdrag av kommissionen enligt ett nytt system. Resultaten förväntas publiceras i juni 1997.

3.2.4. I detta kapitel konstateras också med rätta att även skillnaderna mellan kvinnor sinsemellan ökar. Det är dock beklagligt att rapporten i detta sammanhang bara i förbigående eller inte alls tar upp de mest utsatta kvinnornas ställning, t.ex. invandrarkvinnor, kvinnor från etniska minoriteter, äldre kvinnor, ensamstående kvinnor med barn, kvinnor med avlönat arbete som bisyssla, kvinnor som vill komma in på arbetsmarknaden på nytt och handikappade kvinnor. Det handlar inte bara om kvinnor som vill eller kan arbeta, utan också av kvinnor som på grund av sin personliga situation inte klarar av att förvärvsarbeta. Inkomstsituationen för denna sistnämnda kategori kan vanligen beskrivas som dålig. ESK anser att det inte räcker att endast konstatera att skillnaderna mellan kvinnor ökar. Situationen för dessa utsatta grupper förtjänar större uppmärksamhet och en mer aktiv hållning från gemenskapens sida. Kommittén anser att Eurostat på kort sikt bör samla in fler uppgifter om dessa grupper. ESK beklagar dessutom att kvinnornas situation i EU skiljer sig mycket åt från en plats till en annan.

3.2.5. De fleråriga programmen för att förbättra sysselsättningen, vilka inrättades av medlemsstaterna med anledning av de fem prioriteringar som fastställdes av Europeiska rådet i Essen, utgör en positiv utveckling. Dessa prioriteringar kräver uttryckligen att man skall beakta de arbetslösa kvinnornas svåra situation. Även om de flesta länderna faktiskt har vidtagit åtgärder som gynnar kvinnorna eller är specifikt inriktade på dem, spelade tyvärr jämställdhetsfrågan endast en biroll när de fleråriga programmen utarbetades. Även när det gäller den andra uppsättningen av program (1996) kan man konstatera att dessa inte innebär att man inför ett könsperspektiv i den allmänna politiken, med undantag för Sverige.

Den otillfredsställande situationen för arbetande kvinnor i EU som beskrivs ovan, kombinerat med det faktum att det oftast saknas ett könsperspektiv i de fleråriga programmen som syftar till att förbättra sysselsättningssituationen — fast just detta är en av de viktigaste prioriteringarna i gemenskapens nuvarande jämställdhetspolitik — kräver en aktiv hållning från gemenskapens sida. Även om (bland annat) gemenskapsåtgärder anses vara av avgörande betydelse, verkar inte gemenskapen komma längre än till jämställdhetsfrämjande politiska uttalanden (t.ex. rapporten till rådet i Madrid). Man kan också konstatera att de åtgärder som hittills vidtagits på EG-nivå (med undantag för strukturfonderna) är alltför allmänna och abstrakta för att mainstreamingprincipen skall kunna lanseras och för att ett könsperspektiv skall kunna färga den förda politiken.

3.3. *Kapitel 3: Att förena förvärvsarbete med familjeliv*

3.3.1. Barnafödande har inverkan på kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och påverkar i hög grad möjligheten att förena förvärvsarbete med familjeliv. ESK bekymras över den inverkan som besparingsåtgärderna och budgetnedskärningarna i ett antal medlemsstater har på barnomsorgen, och som påverkar jämställdhetspolitiken negativt. Det otillräckliga utbudet av olika inrättningar till stöd för familjerna skulle dessutom kunna leda till att kvinnor hänvisas till så kallade atypiska arbeten eller arbeten de är överkvalificerade för eller att de trängs bort från arbetsmarknaden helt och hållet.

Även kvinnors hälsotillstånd är något som bör nämnas i detta sammanhang. Undersökningar i Sverige och Norge har nyligen visat att den dubbla bördan av heltidsarbete i kombination med (ojämnt fördelat) obetalt hushållsarbete i hemmet har en alltmer negativ verkan på kvinnors hälsotillstånd.

Förutom av barn kan denna möjlighet även påverkas av omsorg om äldre/föräldrar eller en sjuk partner. Rapporten behandlar inte denna problematik i detta

[1] EGT C 204, 15.6.1996.

större sammanhang och den sistnämnda omsorgsaspekten kommer därför överhuvudtaget inte in i bilden. Konsekvenserna av kombinationen omsorg och arbete samt bristen på ett adekvat socialt trygghetssystem i detta hänseende tas inte heller upp.

I viss utsträckning beskriver rapporten barnomsorgssituationen i medlemsstaterna, men kommissionen drar slutsatsen att det ur den information som finns tillgänglig är svårt att dra några slutsatser om huruvida barnomsorgen uppfyller de principer som anges i rekommendationen om barnomsorg (bland annat att den skall erbjudas till ett överkomligt pris, vara tillgänglig för alla och innebära en tillförlitlig omsorg). Det saknas ett enhetligt system för insamling och tolkning av standarduppgifter. ESK anser att kommissionen bör ta initiativ till att ett dylikt system förverkligas.

Inom ramen för det andra och tredje handlingsprogrammet för lika möjligheter inrättades European Commission Childcare Network. Inom detta nätverk har man tagit itu med ett antal av de problem som kan påverka möjligheten att kombinera förvärvsarbete och familjeliv, bland annat barnomsorg, föräldrars lika rätt att utöva ett yrke och den del av barnomsorgen som männen står för. Nätverket har från första början tillmätt kvalitet en stor betydelse. När det fjärde handlingsprogrammet för lika möjligheter godkändes, upplöstes nätverket. Barnomsorg (även utanför skolan) är ett område som uppmärksammas mycket lite, fastän det har en negativ inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Kommittén anser också att nätverket måste inrättas på nytt om det inte tas några adekvata gemenskapsinitiativ för att hitta lösningar på dessa problem.

3.3.2. ESK ser positivt på studien av finanspolitikens och den sociala trygghetspolitikens eventuellt diskriminerande aspekter som kan hindra kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Kommittén välkomnar i detta sammanhang även den ökade uppmärksamhet som riktas mot frågan om en individualisering av de sociala trygghets- och skattesystemen. Dessa system måste baseras på individen, vilket är den enda rätta utgångspunkten. Man måste dock beakta i vilken utsträckning avskaffandet av familjebaserade rättigheter försämrar (de mest utsatta) kvinnornas finansiella situation, om man inte samtidigt sörjer för lämplig kompensation (ett tema för kampen mot fattigdom). De jämförande studier som för närvarande utförs i medlemsstaterna skulle kunna ligga till grund för framtida förslag på detta område.

Därutöver borde man också ha uppmärksammat vilka konsekvenser privatiseringar på det sociala området kan få för kvinnornas situation på arbetsmarknaden och för jämställdheten mellan kvinnor och män. Privatiseringen av sjukförsäkringssystemet i Nederländerna har fått konsekvenser för samtliga arbetstagare, men tycks framför allt påverka arbetstagare med flexibla anställningsförhållanden och hushållsarbetande personer, vilka som bekant framför allt är kvinnor (särskilt när det gäller erhållande av sjukersättning). Detta kan bero på att det sociala trygghetssystemets regler har utarbetats med hänsyn till reguljärt arbete (ej tidsbegränsat heltidsarbete), medan kvinnor utför atypiska arbeten. ESK anser att aspekterna av en privatisering lämpar sig ypperligt för fördjupade studier i en kommande rapport från kommissionen, särskilt med avseende på vilka effekter denna utveckling får för kvinnor. I förlängningen av det som tidigare nämnts vill ESK rekommendera kommissionen att behandla den sociala trygghetsproblematiken i ett sammanhang som är närmare kopplat till befintliga direktiv (79/7/EEG, 86/378/EEG samt 86/613/EEG beträffande egenföretagare) och det tredje direktivförslaget som avser att vara ett komplement på jämställdhetsområdet när det gäller sociala trygghetsfrågor.

3.4. *Kapitel 4: Att främja ett jämställt deltagande i beslutsprocessen*

3.4.1. Den utförliga beskrivningen av den aktuella situationen i rapporten understryker ännu en gång att kvinnorna befinner sig i underläge. I slutet av 1997 vet vi om rådets rekommendation om ett balanserat deltagande för kvinnor och män i beslutsprocessen av den 2 december 1996 verkligen har haft någon effekt när det gäller att komma till rätta med detta underläge.

Det är positivt att kommissionen har infört detta mål i sin egen personalpolitik, men det tycks tyvärr som om denna politik hittills gett otillräckliga resultat. Under förutsättning att politiken får ett verkligt genomslag bör den tjäna som förebild för medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer osv.

Inom ramen för en kontinuerlig utvärdering och debatt är det dock viktigt att det utarbetas lämpliga kvoter och tidtabeller för att främja detta deltagande.

3.5. *Kapitel 5: Möjliggöra för kvinnor att utöva sina rättigheter*

3.5.1. En första kommentar beträffande kapitel 5 är att rubriken inte helt täcker innehållet. Endast en liten del av kapitlet behandlar verkligen problemet med att hävda de rättigheter som kvinnor har i gemenskapens lagstiftning för jämställdhet (och även i den nationella).

Först beskrivs gemenskapens rättsliga ram och dess utveckling. Denna presentation av de faktiska sakförhållandena är dock alltför begränsad och ofullständig av följande skäl: Endast utvecklingen på EG-nivå (i fråga

om EG-domstolens rättspraxis och lagstiftningen) omnämns. Genomförandet och upprätthållandet av gemenskapslagstiftningen och medlemsstaternas politik uppmärksammas inte alls, fastän det vore intressant att veta på vilka områden det finns brister (t.ex. när det gäller tillämpningen av begreppet indirekt diskriminering). Det är föga meningsfullt att beskriva utvecklingen på gemenskapsnivå, om man inte beaktar genomförandet och upprätthållandet i medlemsstaterna (där saker och ting faktiskt sker). Det är därför också underligt att informationen om direktivet om havandeskap och moderskap begränsar sig till att återspegla direktivets innehåll. Även om kommissionen ännu inte förfogar över den nödvändiga officiella informationen från de nationella myndigheterna beträffande genomförandet av detta direktiv (sista dag för genomförandet var oktober 1994) innehåller en rapport från Europeiska kommissionens juridiska nätverk information om hur detta direktiv har genomförts i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Vid sidan om detta begränsar sig rapporten till att i alltför hög grad konstatera vilken utveckling som ägt rum, utan att följa upp detta. Det är dessutom oroande att ta del av uppgiften att domstolen alltid gör en lindrigare prövning av det objektiva försvaret när det gäller indirekt diskriminering i sociala trygghetsmål (bevarande av den finansiella balansen, målen för en legitim socialpolitik).

3.5.2. När det gäller upprätthållandet av gemenskapens jämställdhetslagstiftning är kommissionen föga kritisk till sin egen verksamhet. ESK vet att det juridiska nätverket vid upprepade tillfällen har hävdat att kommissionen måste bli mer aktiv när det gäller att kontrollera brister i medlemsstaternas genomförande och upprätthållande av gemenskapsbestämmelserna och att man har lagt fram en strategi med stöd av artikel 169. Konkreta förslag för ett förfarande enligt artikel 169 har också utarbetats med avseende på de olika medlemsstaterna. Hittills har dock talan väckts endast i 11 fall.

Rapporten uppmärksammar inte heller i någon högre grad de problem som kvinnor möter när de vill väcka talan i nationell domstol. Rapporten innehåller endast ett summariskt omnämnande av att en konferens har hållits på detta tema, med stöd från kommissionen, och nämner inte den utförliga studie som genomförts i samtliga medlemsstater. Denna studie visar på ett stort antal hinder, till exempel kunskapsbrist i frågan, dyra och långdragna rättsliga processer och insamling av bevis och fördelning av bevisbördan. Arbetstagare som känner sig diskriminerade är dessutom rädda för att bli offer för sitt eget handlande. Detta leder ofta till att man avstår från att inleda en rättslig process gentemot arbetsgivaren. Studien visar även att bevisbördan endast är ett av många problem. Även om rapporten återger gemenskapens (dvs. domstolens) krav för att man skall kunna garantera ett effektivare rättsligt skydd, återfinns inga förslag på hur man skall komma till rätta med de identifierade problemen. På detta område verkar gemenskapen (kommissionen) inta en mycket återhållsam position.

3.5.3. Med anledning av den stora uppmärksamhet som riktats mot kommissionens förslag att ändra direktiv 76/207/EEG, vill ESK påminna om att kommittén ställt sig negativ till detta förslag i sitt yttrande av den 25 september 1996.

3.6. *Kapitel 6: Landvinningar i Peking*

3.6.1. ESK vill ännu en gång understryka vikten av den plattform som utarbetades under konferensen i Peking och som behandlar samma grundläggande frågor och prioriteringar som Europeiska unionen. Detta innebär att det världsomspännande samarbetet avseende Europeiska unionens verksamhet på jämställdhetsområdet måste ges hög prioritet.

I fråga om detta kapitel kan kommittén i synnerhet konstatera att det inte vidtagits åtgärder på särskilt många områden under 1996 och att de framsteg som nåtts är begränsade.

4. Förslag och rekommendationer

4.1. Ett bokslut vart tredje år vore kanske att föredra med hänsyn till utvärderingen av det löpande handlingsprogrammet och arbetet med att utarbeta kommande handlingsprogram. Detta innebär att kommissionen bör utarbeta en rapport om de faktiska sakförhållandena som framför allt, på grundval av faktisk och statistisk information, undersöker om kvinnornas situation konkret har förbättrats. Rapporten bör därefter separat behandla de punkter där de vidtagna åtgärderna uppenbarligen uppvisar brister. De (mer kortfattade) årsrapporterna borde kunna ligga till grund för ett dylikt bokslut, genom att framför allt inrikta sig på en viss gemenskaps- eller medlemsstatsåtgärds specifika effekter på jämställdhetsområdet. I förlängningen tycks det vara önskvärt att rapporten koncentrerar sig på vilken effekt gemenskapens politik/lagstiftning har i medlemsstaterna å ena sidan och vilken kompletterande-/ny politik/lagstiftning som krävs på gemenskapsnivå å andra sidan.

Förordet implicerar att kommissionen kommer att följa samma struktur i de kommande årsrapporterna, dvs. det fjärde handlingsprogrammets struktur. Frågan är om detta är önskvärt. För det första tycks denna indelning vara tämligen konstgjord, eftersom vissa frågor är relevanta på fler än ett område och därför bör

tas upp i olika kapitel, vilket leder till en onödig upprepning. Utvecklingen av gemenskapens jämställdhetslagstiftning bör som sådan även integreras bättre i de aktuella kapitlen, eftersom politik och lagstiftning inte bör betraktas som två helt skilda företeelser.

Det är dock viktigare att peka på att informationen hamnar på en något för allmän nivå när man följer denna struktur. Kommittén rekommenderar att kommissionen framhäver ett antal principer eller åtgärder och tittar närmare på hur dessa genomförs på vissa specifika områden. Man skulle exempelvis kunna granska tillämpningen och effekterna av mainstreamingprincipen på ett visst politiskt område (t.ex. transporter, jordbruk).

4.2. Kommittén ger ett antal förslag framför allt under punkt 3 i detta yttrande. Dessa förslag upprepas här i korta ordalag tillsammans med ett antal nya rekommendationer. Den mest effektiva strategin borde vara att utveckla och förbättra kvinnors kunskaper och färdigheter och att fortsätta att påverka och förbättra synen på flickor och kvinnor redan inom familjelivet.

— En jämställdhetsprincip bör skrivas in i fördraget.
— Kvoter och tidtabeller bör utarbetas för att kvinnors deltagande i beslutsfattande organ skall kännetecknas av balans.
— En kampanj för att öka kunskapen om begreppet "lika lön för likvärdigt arbete".
— De statistiska undersökningarna av löneskillnader mellan kvinnor och män bör förbättras, så att man kan göra en bedömning av om politiken för lika lön haft någon effekt.
— Analys av framtidens arbetsmarknad för kvinnor.
— Forskning om möjligheter att stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden.
— Forskning om svaga kvinnogruppers ekonomiska situation.
— Gemenskapsinitiativ bör tas på barnomsorgsområdet. Om detta inte är möjligt bör nätverket inrättas på nytt.
— För att förbättra rapportens överskådlighet bör mellanliggande beskrivningar av en viss situation eller av olika initiativ i en medlemsstat eller på europeisk nivå och på ett bestämt område hellre återfinnas i en bilaga eller i slutet av varje kapitel.

Bryssel den 9 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Tom JENKINS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om fastställande av vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiske resurserna i Östersjön, Bälten och Öresund"

(97/C 296/07)

Den 30 maj 1997 beslutade rådet, i enlighet med artiklarna 43 och 198 i EG-fördraget, att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk och fiskeri, som ansvarat för ärendet, antog sitt yttrande den 1 juli 1997. Föredragande var Seppo Ilmari Kallio.

Vid sin 347:e plenarsession den 9-10 juli 1997 (sammanträdet den 9 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 120 röster för, 1 röster mot och 3 nedlagda röster.

1. Allmänna kommentarer

1.1. Kommissionens förslag syftar till att kodifiera och förenkla lagstiftningen när det gäller fiske i Östersjön och EU:s rättsakter. Sektionen anser att detta förslag är befogat och eftersträvansvärt. Det kommer att leda till en förenkling av lagstiftningen i Östersjöländerna och i EU, som på längre sikt kommer att underlätta fiskenäringens och de berörda myndigheternas arbete och samarbete.

1.2. Förslaget till förordning kommer inte att ha någon inverkan på fiskenäringen och dess utövare, eftersom det inte innebär någon förändring av den befintliga lagstiftningen på området. Därför är det i detta sammanhang inte heller möjligt att göra någon genomgång av de ekonomiska, sociala och politiska effekterna av lagstiftningen beträffande fiske.

1.3. Kommittén har inga invändningar mot vare sig form eller sakinnehåll, varför man ger kommissionens dokument sitt fulla stöd.

2. Övriga kommentarer

2.1. Kommittén anser att Europeiska unionen bör fortsätta med kodifieringen av olika avtal om fiskeri till att också omfatta andra områden i fördraget. Kommissionens linje kommer att förbättra harmoniseringen av fiskeripolitiken och kommer också att bidra till samarbetet mellan näringslivet och myndigheterna.

Bryssel den 9 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Tom JENKINS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om gemenskapens nuvarande och dess planerade roll när det gäller bekämpning av tobak och rökning"

(97/C 296/08)

Den 23 december 1996 beslutade kommissionen att, i enlighet med artikel 198 i EG-fördraget, rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för miljö, folkhälsa och konsumentfrågor, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 3 juni 1997. Föredragande var Christoph Fuchs.

Vid den 347:e plenarsessionen den 9-10 juli 1997 (sammanträdet den 9 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 86 röster för, 44 motröster och 13 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Kommissionen presenterar ett antal alternativ för ytterligare åtgärder på gemenskaps- och medlemsstatsnivå för att bekämpa tobakskonsumtionen, så att rökningens hälsofarliga effekter på Europas medborgare kan minskas. Man gör även en inventering av de åtgärder som redan vidtagits och befintliga gemenskapsbestämmelser för bekämpning av rökning. Mot bakgrund av reaktionerna på detta meddelande kommer kommissionen dessutom att överväga att föreslå vissa särskilda åtgärder.

1.2. Kommissionen anser att det behövs ytterligare åtgärder, eftersom man menar att de framsteg som hittills uppnåtts för att minska rökningens utbredning i EU inte varit så stora som man hoppats. Fortfarande röker över 40 % av befolkningen inom EU, och under de närmaste årtiondena får man räkna med att antalet dödsfall på grund av rökning kommer att öka kraftigt. I meddelandet framhåller man i synnerhet behovet av målinriktade åtgärder för ett antal särskilt utsatta grupper, som exempelvis kvinnor, ungdomar, människor som har det sämre ställt ekonomiskt och socialt samt icke-rökare.

1.3. De möjligheter som kommissionen föreslår baserar sig på ett antal befintliga gemenskapsinitiativ, t.ex. programmet "Europa mot cancer" för perioden 1996 — 2000 och olika direktiv, bl.a. om förbud mot TV-reklam för tobaksvaror, om varningstexter på förpackningar, om förbud mot marknadsföring av vissa typer av tobak för oralt bruk och om högsta tillåtna tjärhalt för cigaretter. Meddelandet är en reaktion på rådets nyligen antagna resolution om att minska rökningen inom EU och grundar sig till en del på de rekommendationer som avgivits av Cancerspecialistkommittén för Europeiska kommissionens program "Europa mot cancer".

1.4. De föreslagna alternativen täcker ett brett spektrum och omfattar bl.a. följande områden:

— Hälsoupplysning och informationskampanjer;

— Datainsamling och epidemiologiska undersökningar.

— Ämnen som ingår i cigaretter (tjära, nikotin, tillsatsämnen).

— Produktmärkning.

— Skatter och detaljhandelspriser.

— Försäljningsvillkor och reklam.

— Passiv rökning.

— Samarbete med tredje land och internationella organisationer.

1.5. Kommissionen delar in dessa alternativ i två huvudgrupper: åtgärder som både kan föreslås och genomföras på gemenskapsnivå, och åtgärder där kommissionen p.g.a. subsidiaritetsprincipen och bestämmelserna i artikel 129 i fördraget endast har en samordnande funktion.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens avsikter att intensifiera kampen mot rökning.

2.2. Ekonomiska och sociala kommittén vill understryka vikten av de rekommendationer för folkhälsan inom EU som Cancerspecialistkommittén avgav den 2 oktober 1996 och som finns återgivna i bilagan till kommissionens meddelande.

2.3. Kommittén betonar hur viktigt det är med information, upplysning och även hälsoundervisning för att förebygga rökning bland barn och ungdomar. Man bör prioritera åtgärder inriktade på dessa målgrupper, eftersom det oftast är i puberteten, eller t.o.m. tidigare, som man börjar röka och det finns en korrelation mellan tidig rökdebut och fortsatt rökning på lång sikt. Även gravida kvinnor bör ges särskilt skydd.

2.4. Kommittén är medveten om tobakssektorns socioekonomiska betydelse, särskilt i sysselsättningshänseende. Vi vill understryka att det saknas realistiska ekonomiska alternativ inom jordbrukssektorn för råtobaksproducenterna. Deras situation bör uppmärksammas speciellt genom att man undersöker vilka åtgärder som kan ge dem konkret och lämplig hjälp för att ställa om produktionen till andra jordbruksgrödor eller skapa villkor för att sysselsätta dem utanför jordbrukssektorn. I vilket fall som helst vill kommittén i överensstämmelse med sina tidigare yttranden understryka behovet av en systematisk utvärdering av de befintliga åtgärderna och förslagen för att fastställa deras effekter på minskningen av tobakskonsumtionen.

2.5. Beträffande de insatser som skall inledas utgår kommittén från grundprincipen att varje människa har rätt att andas ren luft. Men det står också klart att även rökarna har sina rättigheter, så länge som de inte utsätter andra människor för hälsorisker. Det är alltså inte fråga om att angripa rökarna som individer, utan om att förebygga och ändra människors beteende.

2.6. Kommittén är enig med kommissionen om att "gemenskapen har goda möjligheter att främja en bättre och mer enhetlig, övergripande strategi för att bekämpa rökningen". Dessutom delar kommittén kommissionens uppfattning att man på folkhälsoområdet måste ta hänsyn till såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetskraven.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Beträffande de ämnen som en cigarett innehåller föreslår kommissionen att de potentiella hälsoskador som tillsatsämnena i tobaksprodukter kan ge upphov till skall utvärderas, att en ytterligare minskning av högsta tillåtna tjärhalt skall övervägas (15 mg för närvarande, 12 mg i enlighet med rådets direktiv 90/239/EEG från och med den 31 december 1997) samt att man skall undersöka om man bör fastställa en gräns för högsta tillåtna nikotinhalt i cigaretter.

Kommittén stöder i princip den successiva minskning av tjär- och nikotinhalten i tobak som Cancerspecialistkommittén föreslagit, men anser dock att man bör göra en vetenskaplig undersökning om vilken inverkan detta får på konsumenternas rökvanor och vilka de hälsomässiga följderna blir.

Kommittén anser även att man bör tänka på att en sänkning av tjär- och nikotinhalten i tobak eventuellt skulle kunna missbrukas av industrin och användas i reklamsyfte. Exempelvis skulle tobaksprodukter kunna marknadsföras som "svaga". En sådan bagatellisering skulle kunna leda till att rökningen breder ut sig ytterligare.

3.2. Bearbetningsindustrin måste kunna bevisa att eventuella tillsatsämnen är oskadliga. Amerikanska undersökningar visar att industrin manipulerar med tillsatsämnen för att höja nikotinets effekt, vilket i sin tur gör att rökaren lättare blir beroende. Detta är något som måste förbjudas.

3.3. Beträffande produktmärkningen föreslår kommissionen att det bör undersökas om man inom ramen för gällande klassificeringsdirektiv 89/622/EEG och 92/41/EEG skall kräva större och synligare varningstexter. Kommittén välkomnar detta initiativ och föreslår dessutom att man undersöker vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att alla tillsatsämnen i tobak skall anges på förpackningen, precis som fallet är för läkemedelsprodukter och livsmedel.

3.4. Kommissionen har för avsikt att inom ramen för relevanta direktiv om skatt på cigaretter och tobaksprodukter utöva påtryckningar på medlemsstaterna — framför allt på de stater där konsumentpriset på cigaretter ligger under genomsnittet för gemenskapen — för att få dem att utnyttja utrymmet för skattehöjning.

Kommittén välkomnar detta förslag, eftersom ett stort antal vetenskapliga undersökningar tydligt har visat att tobakens tillgänglighet påverkar konsumenternas rökvanor. En harmoniserad höjning av konsumentpriserna på tobaksprodukter skulle leda till att i synnerhet barn och ungdomar — med tanke på dessa gruppers begränsade ekonomiska resurser — avhåller sig från att röka. Skatteintäkterna bör öronmärkas för rökningsförebyggande insatser i form av informationskampanjer och allmänna hälsofrämjande åtgärder och inte bara utgöra ett bidrag till den allmänna statskassan. För att säkerställa att denna prishöjning inte får en inflationshöjande verkan rekommenderar kommittén att den inte tas med i konsumentprisindex, i den utsträckning som detta ligger till grund för olika slag av ekonomisk kompensation.

I samband med de föreslagna skattehöjningarna vill kommittén framhålla hur viktigt det är att man konsekvent bekämpar smugglingen av tobaksprodukter.

3.5. Det bör påpekas att kommissionen inte lägger fram några konkreta förslag vad gäller tobaksreklam. Det sägs ingenting om kommissionens ändrade förslag till rådets direktiv om reklam för tobaksvaror (dok. KOM(91) 111 slutlig — SYN 194) från 1991, enligt vilket varje form av direkt eller indirekt reklam för tobaksvaror (förutom i tobaksaffärer) skall förbjudas.

I sitt yttrande av den 23 september 1992 [1] betonade ESK att den europeiska tobaksindustrin borde ges tillfälle att inom ramen för självsanering införa bindande

[1] EGT C 313, 20.11.1992.

bestämmelser för direkt och indirekt reklam. Då självsanering till största delen har visat sig vara otillräckligt, ansluter sig ESK till Cancerspecialistkommitténs rekommendation att tobaksreklam bör förbjudas, bl.a. eftersom tobaksreklamen är medansvarig för att barn och ungdomar börjar röka.

3.6. Några av kommissionens förslag rör rökning i offentliga lokaler och på arbetsplatser. Dessa förslag — inklusive förslaget att frågan om skydd för icke-rökare skall behandlas inom ramen för överenskommelser inom socialpolitiken — förtjänar särskild uppmärksamhet. Precis som rökaren har rätt att röka, har ju även icke-rökaren sina rättigheter, dvs. att andas in luft med så få skadliga ämnen som möjligt. Gränsvärdena för sådana skadliga ämnen som asbest och bensol har i lag satts så lågt som det praktiskt sett är möjligt. För tobaksrök är det lägsta möjliga värdet noll. För att värna om icke-rökarnas rättigheter bör man vidta alla tänkbara åtgärder för att sänka halten tobaksrök i inandningsluften.

Kommittén hänvisar här till de positiva erfarenheter som några medlemsstater — exempelvis Finland — har gjort genom att lagstifta om skydd för icke-rökare. Därvid är det också viktigt att medlemsstaterna ser till att lagarna (t.ex. vad gäller förbud mot rökning i offentliga lokaler) konsekvent tillämpas. Kommittén vill understryka att det är nödvändigt att arbetsmarknadens parter och intresseorganisationer involveras i samrådet kring utformningen och tillämpningen av sådana åtgärder.

3.7. Under budgetåret 1995 betalade Europeiska gemenskapen ut totalt 993 miljoner ecu i bidrag inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för råtobak, medan endast 1 % av detta belopp ställdes till förfogande för forsknings- och informationsinsatser (genom fonden för forskning och information om tobak). Kommissionen har föreslagit att bidragsdelen till fonden för forskning och information om tobak skall höjas till 2 %.

Kommittén välkomnar detta förslag. Kommissionen anmodas dessutom att undersöka om det är möjligt att få till stånd ett oberoende stöd till informationsåtgärder och målinriktad upplysning.

Kommittén anser även att de finansiella resurserna inom ramen för programmet "Europa mot cancer" för att förebygga rökning (f n endast 2 miljoner ecu) bör ökas kraftigt.

3.8. Nikotinbegär bör enligt såväl kommissionens förslag som ett stort antal vetenskapliga publikationer klassas som beroende.

3.9. Det bör göras svårare för i synnerhet barn och ungdomar att få tag på tobak, bl.a. genom att alla fritt tillgängliga cigarettautomater tas bort. Kommittén konstaterar i detta sammanhang att en rad medlemsstater har genomfört framgångsrika projekt och uppmanar samtliga medlemsstater att fortsätta utveckla och införa sådana program.

Bryssel den 9 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Tom JENKINS

BILAGA

till från Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Ändringsförslag som avslogs

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av de avgivna rösterna men antogs inte:

Punkt 1.2

Det föreslås att punkt 1.2 skall formuleras om enligt följande:

"1.2. Kommissionen meddelar att rökningens effekter inom EU har sjunkit under flera årtionden, men att minskningstakten har avtagit under de senaste åren. Kommissionen konstaterar att mer än 40 % av gemenskapens befolkning fortsätter att röka och förutser en snabb ökning av de allvarliga hälsoproblem som kan hänföras till rökning under de kommande årtiondena. Eurobarometer 41.0 visar en ännu större nedgång av antalet rökare och hävdar att endast lite mer än en tredjedel av EU:s medborgare över 15 år är rökare (35 %). Meddelandet framhåller särskilt behovet av åtgärder som är speciellt inriktade på vissa utsatta grupper, till exempel kvinnor, ungdomar, människor som har det sämre ställt ekonomiskt och socialt samt icke-rökare."

Motivering

Det finns en skillnad mellan kommissionens data och de siffror som presenteras av Eurobarometer, som är kommissionens officiella organ. Därför är det lämpligt att hänvisa utförligare till de olika faktorer som bedöms, till exempel till dem som omfattas av Eurobarometers rapport 41.0 "Europa och rökningen" för GD V, direktorat F — Hälsa och säkerhet, avdelning 1 av den 21 september 1994.

Resultat av omröstning

För: 42, emot: 92, nedlagda: 7.

Punkt 2.5

Ersätt med följande text:

"Kommittén anser att de föreslagna åtgärderna bör grundas på principen att alla människor har rätt att andas ren luft. Vi godtar emellertid också att rökarna har rätt att röka så länge de inte utsätter andra för risk eller obehag. Kommittén understryker att arbetsmarknadens parter och intresseorganisationer har en viktig roll när direktiv om rökning på arbetet beslutas. Målet är att rökarna inte skall brännmärkas; i stället gäller det att försöka främja rökfrihet inom ramen för de nationella kulturmönstren och bearbeta opinionen."

Motivering

Arbetsmarknadens parter och intresseorganisationer bör alltid engageras i frågor som berör människan på arbetsplatsen. Det bästa är om människorna kan komma överens på ort och ställe.

Resultat av omröstning

För: 51, emot: 87, nedlagda: 10.

Punkt 3.5

Ersätt andra stycket med följande:

"I sitt yttrande från den 23 september 1992 tillbakavisade kommittén ett förbud mot tobaksreklam. Kommittén ville att den europeiska tobaksindustrin skulle få chansen att införa självreglering som med hjälp av skiljedomsförfarande blev tvingande, varvid den direkta och indirekta reklamen skulle regleras och i synnerhet inte vara inriktad på ungdomar och sport. Tobakstillverkarna skulle således avstå från att göra reklam i tidningar som huvudsakligen handlar om sport eller läses av ungdomar. Denna självreglering har fungerat tillfredsställande.

En konsekvent politik uppnås om kommittén bekräftar sitt yttrande från den 23 september 1992 och återigen tillbakavisar ett sådant reklamförbud även i ljuset av de erfarenheter som gjorts."

Motivering

Självförklarande.

Resultat av omröstning

För: 44, emot: 90, nedlagda: 8.

Punkt 3.8

Omformulera enligt följande:

"3.8. Kommittén noterar att kommissionen föreslår att nikotinbegär bör klassas som beroende, vilket gör det möjligt att behandla det under olika gemenskapsprogram som rör folkhälsan. Redan i sitt yttrande av den 29 maj 1991 betonade kommittén att termen 'begär' var för onyanserad."

Motivering

Det är berättigat att fråga om det är lämpligt att omdefiniera produkter som lagligen finns till försäljning för att kunna behandla dem under gemenskapsprogram som framför allt riktar sig mot illegala droger. Kommittén har tidigare motsatt sig denna tolkning.

Resultat av omröstning

För: 49, emot: 71, nedlagda: 5.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Beskattningen inom Europeiska unionen — Rapport om skattesystemens utveckling"

(97/C 296/09)

Den 18 februari 1997 beslutade kommissionen att, i enlighet med artikel 198 i EG-fördraget, rådfråga Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Beskattningen inom Europeiska unionen — Rapport om skattesystemens utveckling".

Sektionen för ekonomiska, finansiella och monetära frågor, som ansvarade för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 10 juni 1997. Föredragande var Michael Geuenich.

Vid den 347:e plenarsessionen den 9-10 juli 1997 (sammanträdet den 9 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 93 röster för, 27 röster emot och 19 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I sitt diskussionsunderlag "Beskattningen inom Europeiska unionen" av den 20 mars 1996 (SEK(96) 487 slutlig) lade kommissionen fram en övergripande syn på skattepolitiken. Dokumentet lyfte särskilt fram de stora utmaningar som unionen står inför: nödvändigheten att skapa tillväxt och sysselsättning, att stabilisera skattesystemen och att helt och fullt genomföra den inre marknaden, dvs. även på skatteområdet.

1.2. Vid det informella Ekofin-mötet i Verona den 13 april 1996 välkomnade finansministrarna kommissionens dokument och enades om behovet av att behandla dessa frågor i en högnivågrupp, som skulle tillsättas och samordnas av kommissionen.

1.3. I sin "Rapport om skattesystemens utveckling" av den 22 oktober 1996 (dok. KOM(96) 546 slutlig) sammanfattar kommissionen de uppfattningar som uttrycks av medlemmarna i gruppen på hög nivå om de frågor som först togs upp i kommissionens Veronadokument. Kommissionen redogör även för sin egen bedömning av dessa särskilda frågor och sin planerade väg framåt.

1.4. I texten som följer hänvisar kommittén uteslutande till innehållet i de båda ovannämnda dokumenten. I den utsträckning kommittén redan yttrat sig om enskilda problemområden i dokumenten, hänvisas till dessa yttranden. Det rör sig framför allt om yttrandet "Direkt och indirekt beskattning" av den 20 december 1995 [1] och om yttrandet "Gemensamt system för mervärdesskatt", som fortfarande är under utarbetande.

1.5. Det säger sig självt att i den följande texten såväl som i de nämnda dokumenten, kommer bara sådana skatter att behandlas som är av betydelse för hela gemenskapen och som ömsesidigt inverkar på nationella strukturer och strukturförändringar i medlemsstaterna. Dessa är kapitalinkomst- och bolagsskatter, beskattning av arbete, konsumtionsskatter, framför allt mervärdesskatt samt skatt på energi och miljöfarliga produkter.

2. Ökande skatter på arbete

2.1. *Analyser i kommissionsdokumenten*

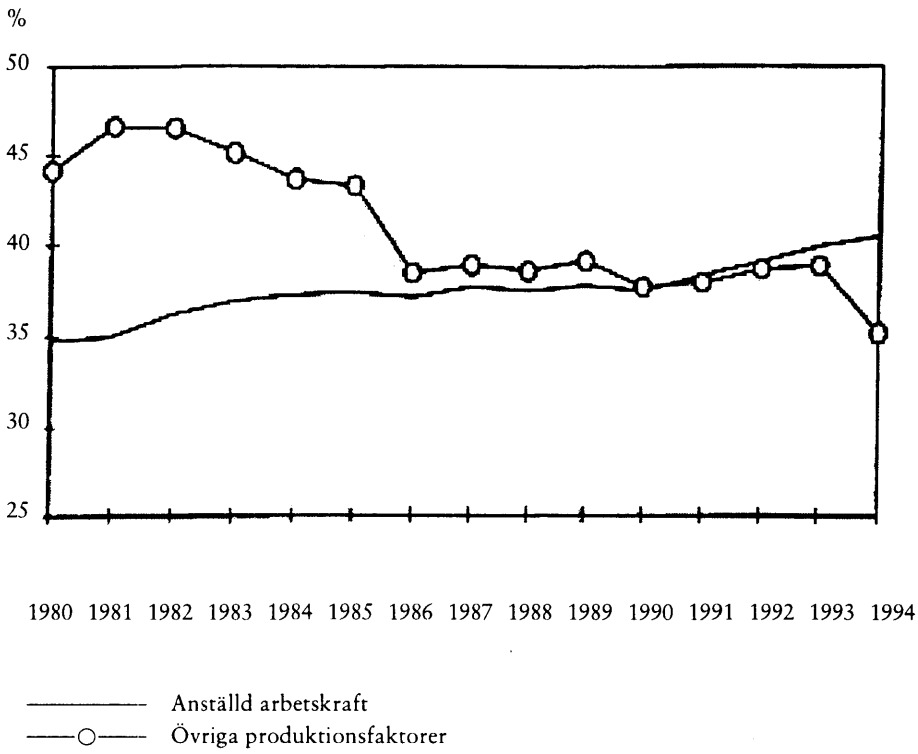
2.1.1. Hittills finns det inte mycket som tyder på att skatteurholkningen påverkar det totala uttaget av skatter och sociala avgifter, då dessa intäkters andel av gemenskapens BNP under de senaste 15 åren varit oförändrad eller ökat något. Medan arbete förvisso har beskattats allt hårdare, minskade det sammanlagda skatteuttaget på övriga produktionsfaktorer.

2.1.2. En metod för att analysera de långsiktiga trenderna i skattestrukturen är att beräkna de så kallade implicita skattesatserna (dvs. skatteintäkter dividerade med skatteunderlaget) för de olika produktionsfaktorerna och för konsumtionen.

Mellan 1980 och 1994 ökade det europeiska genomsnittet av den implicita skattesatsen på anställd arbetskraft från 34,7 % till 40,5 %. Den motsvarande skattesatsen för de övriga produktionsfaktorerna (kapital, egna företagare, energi, naturresurser) minskade från 44,1 % till 35,2 % (se diagrammet nedan).

[1] Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 20 december 1995; EGT C 82, 19.3.1996.

Implicita skattesatser 1980-1994



2.1.3. Skattesatsen på konsumtion förblev i stort sett stabil, med en svag ökning från 13,1 % till 13,8 %. Men även här är skillnaderna betydande mellan de enskilda medlemsstaterna. De medlemsstater som hade den största ökningen av den implicita skattesatsen på anställd arbetskraft under perioden var i huvudsak de i vilka även den totala beskattningen ökade mest.

2.2. *Kommitténs rekommendationer*

2.2.1. Kommittén välkomnar kommissionens försök att studera skattesystemet som helhet. Att isolerat diskutera varje viktigare skatteslag skulle nämligen automatiskt innebära betydande förändringar i både offentliga sektorns och hushållens finansieringsstruktur. Därför bör man föra en bred diskussion om skattefrågorna.

2.2.2. Kommittén anser att massarbetslösheten är EU:s största problem. Varje bidrag till att minska den och de åtgärder som då är nödvändiga eller möjliga har därför högsta prioritet. Detta är också ett av de centrala budskapen i kommissionens vitbok "Tillväxt, konkurrenskraft, sysselsättning — Utmaningar och vägar in i 2000-talet [1]". I samband med detta är problemet därför hur man skall finansiera en minskad skatt på arbete och särskilt sänkningen av de lagstadgade lönebikostnaderna.

2.2.3. Sänkta offentliga utgifter är visserligen en av möjligheterna för att finansiera en sänkt skatt på arbete, men det räcker inte som ensam åtgärd. Alternativa finansieringskällor är indirekta skatter (konsumtionsskatter), införande av minimiskatter på energiprodukter, samt en granskning av möjligheterna att införa helt nya skatteslag, t.ex. en Tobin-skatt [2] i samband med de internationella finansmarknaderna, som kända nationalekonomer och forskare (Vording, Tobin och Soete) lanserat i debatten.

2.2.4. Även om medlemsstaterna själva måste bedöma i vilken utsträckning skatteinstrumentet behövs för att nationella miljöpolitiska mål skall uppnås, finns det utan tvivel ett område där man måste inse behovet av åtgärder på gemenskapsnivå. Det gäller energibeskattningen, som bl.a. kommer att spela en viktig roll när det gäller att uppnå målet att senast år 2000 ha stabiliserat koldioxidutsläppen på 1990 års nivå.

Kommittén välkomnar kommissionens förslag om beskattning av energiprodukter [3].

[1] Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning, kommissionens vitbok dok. KOM(93) 700 slutlig.

[2] James Tobin, A Proposal for International Monetary Reform, *The Eastern Economic Journal* 4 (3-4), July/October 1978, s. 153-159.

[3] Förslag till rådets direktiv om en omstrukturering av gemenskapens regelverk för beskattning av energiprodukter, dok. KOM(97) 30 slutlig — 97/0111 CNS.

2.2.5. Även en europeisk tillnärmning av mervärdesskattesatserna kan bidra till att minska den direkta beskattningen av arbete. I de medlemsstater där de indirekta skatterna kommer att stiga vid en tillnärmning måste samtidigt den direkta beskattningen av arbete minskas. På detta sätt tenderar de totala skatteintäkterna att förbli oförändrade och skapandet av nya arbetstillfällen främjas. Samtidigt bör kompletterande åtgärder planeras för att ta hänsyn till de följder som en ökning av de indirekta skatterna kommer att få för grupperna med de lägsta inkomsterna.

Kommittén hänvisar i detta sammanhang till sitt yttrande (fortfarande under utarbetande) om ett "Gemensamt system för mervärdesskatt" och till sitt yttrande om "Direkt och indirekt beskattning [1]".

2.2.6. Sammanfattningsvis vill kommittén understryka att de finansieringsmöjligheter som nämnts ovan och de åtgärder vad gäller kapitalinkomster som behandlas nedan kommer att påverka den totala skatteintäkten på olika sätt i de olika medlemsstaterna. Därmed kommer möjligheterna att på detta sätt minska skattetrycket på arbetskraft att variera. Därför måste varje enskild medlemsstat för sig tillgripa de finansieringsåtgärder inom ramen för kommissionens direktiv som ter sig mest lämpliga.

3. Skatteurholkning genom förskjutning av skatteunderlagen

3.1. *Analyser i kommissionsdokumenten*

3.1.1. Inom skattepolitiken råder det en tydlig eftersläpning jämfört med många andra politikområden som är föremål för europeisk integration. När det gäller skattepolitiken är Europa ett lapptäcke. Det som ser ut som ett försvar av de enskilda medlemsstaternas beskattningssuveränitet har emellertid genom urholkning av skatteunderlaget, särskilt vad gäller det rörliga skatteunderlaget, bidragit till att varje enskild medlemsstat steg för steg förlorat reell suveränitet över skattepolitiken. Allt fler medlemsstater försöker lägga beslag på andra medlemsstaters skattebetalare, särskilt när det gäller företag.

3.1.2. När det gäller direkta skatter finns det i huvudsak följande två möjligheter att minska den totala faktiska beskattningen:

Att flytta produktion och beskattningsunderlag till lågskatteländer för att kunna dra nytta av den låga beskattningen av faktoravkastningen där. För ett land medför detta framför allt incitament att sänka företagsbeskattningen, eftersom den därmed sammanhängande minskningen av skatteintäkterna redan på medellång sikt kompenseras av ökande intäkter i form av skatter och sociala avgifter på grund av den högre sysselsättningen.

Att manipulera med kostnaderna för de tidigare tillverkningsleden för en slutprodukt genom interna avräkningspriser inom multinationella företag, som syftar till att förskjuta skattepliktig avkastning till lågskatteländer. Sådan manipulation är möjlig, eftersom produktionen från tidigare tillverkningsled inte underställs marknadens värdering. Därför undandrar sig företagens internpriser i hög grad skattemyndigheternas kontroll av eventuellt missbruk.

3.1.3. Inte ens de indirekta skatterna, som är avsevärt mer harmoniserade än de direkta skatterna, är immuna mot risken för skatteurholkning. För mervärdesskatten ligger faran härvidlag särskilt i att företagen på grund av destinationslandsprincipen vid verksamhet i två eller flera medlemsstater alltid har lika många (två eller flera) säten i skattehänseende. Till skillnad från vad som är fallet vid beskattning av omsättningen för ett företag med verksamhet inom gemenskapen med säte på en enda ort finns det i dessa fall inte någon skattemyndighet med en totalöverblick över företagets verksamhet, som kan granskas den utifrån en central skattemässig hemvist. Därtill kommer att ny teknologi används vid allt fler gränsöverskridande tjänster för att förlägga den plats där den skattepliktiga transaktionen äger rum utanför mervärdeskattesystemets geografiska tillämpningsområde. Dessutom ger skillnader i mervärdesskattesatser mellan de enskilda medlemsstaterna allt större anledning till skatteflykt. Avskaffandet av gränskontroller för handeln mellan länderna orsakar en betydande minskning av mervärdesskatteintäkterna, både för medlemsstaternas och EU:s budget.

3.1.4. Svartarbete bidrar till skatteurholkningen. Här skall man komma ihåg att det alltid finns två parter vid svartarbete, dels den som arbetar svart, dels uppdragsgivaren.

3.2. *Kommitténs rekommendationer*

3.2.1. Det är av avgörande betydelse för Europeiska unionen, den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen att skattekonkurrensen i Europa elimineras och undviks. Medan en rättvis konkurrens mellan skattesystemen för att i arbetstagarnas, företagens och konsumenternas intresse skapa bättre grundläggande förutsättningar måste välkomnas, skulle en destruktiv konkurrens mellan skattesystemen till liten nytta och stor skada kunna medföra stora problem för hela EU:

— Om allt högre belopp förväntas från nettobetalarna till EU-kassan samtidigt som de skattekällor som dessa länder har starkt behov av för att klara detta undermineras.

[1] Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 20 december 1995; EGT C 82, 19.3.1996.

— Eftersom skattebortfallet för vissa nettobetalare på grund av skattekonkurrensen beräknas uppgå till mellan 25 och 30 miljarder ecu årligen [1].

3.2.2. Att harmonisera företagsbeskattningen kan inte vara ett självändamål för den europeiska skattepolitiken. Däremot bör åtgärder vidtas så att skattekonkurrens mellan medlemsstaterna inte får förödande konsekvenser för unionen.

Kommittén förespråkar att en miniminorm för företagsbeskattningen och en minimiharmonisering av de viktigaste kriterierna för definitionen av skatteunderlaget skall fastställas. För ytterligare detaljer hänvisar kommittén till sitt yttrande om "Direkt och indirekt beskattning [2]".

3.2.3. Med hänsyn till subsidiaritetsprincipen anser kommittén det önskvärt att gå till väga som vid direkt statsstöd. Direkt stöd är fortfarande medlemsstaternas ansvarsområde, även om kommissionen övervakar att det är i överensstämmelse med konkurrensreglerna. En sådan kontroll krävs även på skatteområdet. Det eftersträvade målet uppnås inte med den övervakning av skattesubventioner som hittills tillämpas, eftersom denna övervakning begränsar sig till avvikelser från medlemsstaternas allmänna system. Därvid beaktas inte att konkurrenssnedvridningar i den nuvarande situationen uppstår på grund av skillnader i de enskilda skattesystemen, snedvridningar som ofta är allvarligare än konkurrenssnedvridningar som förstärks av särskilda skattestimulanser.

3.2.4. Numera kan en ensam medlemsstat inte undanröja vare sig alla skattemässiga hinder eller de enskilda orsakerna till den skatteurholkning som beskrivits ovan. Att inte göra något alls i denna situation är inte någon lämplig lösning, anser kommittén. Med fullt beaktande av subsidiaritetsprincipen måste kommissionen granska och föreslå möjliga lösningar på dessa problem, som medlemsstaterna inte kan lösa genom individuellt agerande.

3.2.5. Den enhällighet som krävs i rådet vid skattebeslut är uppenbart ett hinder för nya framsteg på vägen mot den nödvändiga anpassningen av beskattningen till den inre marknadens krav. Detta visas av det stora antal viktiga kommissionsförslag på skatteområdet som blockerats i rådet.

Kommittén anser emellertid att kommissionen definitivt förfogar över instrument. Enligt artikel 101 i EG-fördraget är kommissionen till och med förpliktigad att eliminera skillnader i lagar och andra förvaltningsföreskrifter i medlemsstaterna som snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. I sådana fall skall överläggningar i rådet äga rum. Rådet måste visserligen i princip fatta enhälliga beslut, men har, om enighet inte kan nås, möjlighet att fatta beslut med kvalificerad majoritet på kommissionens förslag.

Kommittén anser det nödvändigt att kommissionen snarast agerar aktivt på grundval av artikel 101.

4. Skatteflykt

4.1. *Analyser i kommissionsdokumenten*

Problemet med skatteflykt uppkommer inte minst vid beskattning av ränteinkomster från sparande. Det rör sig här om den mest lättrörliga av alla skattebaser och erfarenheten visar att skillnader i beskattningen leder till allvarliga snedvridningar av kapitalallokeringen och kapitalflödena. Vid en eliminering av valutariskerna och en minskning av ränteskillnaderna under den tredje etappen av EMU skulle sådana skillnader i beskattningen utnyttjas i ännu högre grad än vad som är fallet i dag.

4.2. *Kommitténs rekommendationer*

4.2.1. I takt med att tillnärmningen i samband med den inre marknaden fortskrider blir skillnader i skattesystemen allt mer märkbara och relevanta för de ekonomiska aktörernas beslut. I detta sammanhang gäller i princip att en minsta tillnärmning av skatter och skattebaser är mest angelägen i de fall då skattebasen är som mest rörlig, dvs. för kapitalinkomster som ränteintäkter och utdelningar.

4.2.2. För att få kontroll över skattekonkurrensen och skaffa fram de medel som behövs för att skapa arbetsplatser och för att inte Europeiska unionen skall missgynnas på de internationella finansmarknaderna rekommenderar kommittén följande åtgärder (när de genomförs måste även de internationella realiteterna beaktas):

4.2.2.1. Kommittén föreslår att begreppet "europeisk hemvist" skall införas. Det är inte längre försvarbart att å ena sidan avskaffa de inre gränserna i Europa och å andra sidan göra skillnad mellan hemvist i den ena eller andra regionen inom medlemsstaterna, eftersom denna åtskillnad förutsätter att gränser existerar.

4.2.2.2. Kommittén föreslår att en europeisk och internationell metod för att beskatta ränteintäkter införs. De relevanta åtgärderna måste ta hänsyn till skillnaderna mellan länderna när det gäller beskattningen av ränteintäkter (källskatt eller deklarationsskyldighet) och det skall därvid säkerställas att inte ett system gynnas

[1] Källa: Bundesministerium der Finanzen, Bonn. Citerat från pressmeddelanden.

[2] Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 20 december 1995; EGT C 82, 19.3.1996.

framför ett annat. Medlemsstater som tar in skatten på basis av deklarationsskyldighet måste få garantier för att de kommer att informeras om ränteintäkter som deras skattskyldiga uppbär i andra medlemsstater.

I det omvända fallet måste medlemsstater med källskatt få garantier för att ränteintäkter som deras skattskyldiga erhåller i andra medlemsstater belastas med en källskatt eller att dessa länder systematiskt informeras om de ränteintäkter som dessa personer erhåller i andra medlemsstater.

4.2.2.3. Denna bestämmelse skulle medföra att medlemsstaterna kan välja mellan att införa källskatt eller regelbunden information om utbetalade räntor och utdelningar till myndigheterna i den medlemsstat där spararen skattemässigt hör hemma.

4.2.2.4. Skatteparadisen som finns inom EU inom medlemsstaternas territorium skall avskaffas. Dessutom skall man förhandla om europeiska territorier som geografiskt är belägna utanför unionen och om de exotiska "off-shore"-centrumen.

4.2.2.5. På grundval av den lösning som EU väljer måste man även inom ramen för OECD försöka finna en lösning som inbegriper en källskatt eller informationsutbyte, detta med tanke på att sparkapital flyter ut till tredje länder.

4.2.3. Liksom finansministrarnas personliga representanter anser kommittén att ett intensifierat samarbete mellan skattemyndigheterna mot skattebedrägerier och skattefusk på den inre marknaden måste prioriteras. Samarbetet får inte begränsas till utbyte av erfarenheter om de bästa sätten att sätta stopp för fusket, utan måste också omfatta förbättringar av kontrollen och det ömsesidiga biståndet mellan skattemyndigheterna i medlemsstaterna. Därvid måste även möjligheten att företa gemensamma skatterevisioner i fråga om gränsöverskridande ekonomiska verksamheter utnyttjas.

4.2.4. Att minska skatteflykten skulle samtidigt vara ett bidrag till finansieringen av den minskade beskattningen av arbete i de stater som har ett utflöde av sparkapital och därmed av underlaget för beskattning av ränteinkomster.

4.2.5. För ytterligare detaljer hänvisar kommittén till sitt yttrande om "Direkta och indirekta skatter [1]".

[1] Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 20 december 1995; EGT C 82, 19.3.1996.

5. Kommissionens strategier inför framtiden

5.1. *Kommissionens synpunkter*

5.1.1. Kommissionen har på grundval av överläggningarna mellan finansministrarnas personliga representanter utarbetat en strategi inför framtiden.

5.1.2. De personliga representanterna betonade att mer samordning behövs. För att knyta an till detta föreslog kommissionen att en permanent grupp skulle inrättas. Denna grupp skulle behandla strategiska frågor i samband med skattepolitiken för att göra det möjligt för medlemsstaterna och kommissionen att utbyta information och diskutera skattefrågor. Europeiska rådet i Dublin i december 1996 välkomnade detta förslag. Kommissionsledamoten Mario Monti är ordförande, och i gruppen sitter representanter på hög tjänstemannanivå för medlemsstaternas finansministrar. När det gäller skattekonkurrens hoppas kommissionen att utifrån denna grupps arbete kunna ta initiativ inom följande områden:

— Säkerställa en bred enighet om vilka slag av åtgärder som är skadliga i gemenskapssammanhang.

— Fastställa gemensamma normer som sträcker sig över flera områden (en "uppförandekodex").

— Samordna åtgärder som vidtas av skattemyndigheterna i medlemsstaterna och utformas för att förhindra att skattekonkurrens skadar gemenskapens intressen.

— Förstärka samarbetet mellan skattemyndigheterna i den gemensamma kampen mot skattebedrägerier och skattefusk.

5.1.3. Vidare skall gruppen även behandla följande frågor:

— Dubbelbeskattningsavtalens roll och eventuell samordning av dem.

— Förenkling av skattesystemen för små och medelstora företag och andra näringsidkare.

— Sambandet mellan skatter och socialförsäkringsavgifter, i synnerhet för gränsarbetare.

— Beskattning av internationella tjänster och skattemässiga konsekvenser av de nya teknologierna.

5.1.4. Kommissionen föreslår att gruppens arbete skall kompletteras genom en diskussion om framåtsyftande initiativ för att utveckla skattesystemen som motsvarar gemenskapens behov, särskilt för att få den inre marknaden att fungera friktionsfritt.

5.2. *Kommitténs rekommendationer*

5.2.1. Kommittén stöder kommissionens strategi inför framtiden och rekommenderar kommissionen

också att åberopa artikel 101 i EG-fördraget (se bilaga 1), så att försök att hindra framsteg i arbetet med att anpassa skattepolitiken i hela EU kan motverkas.

5.2.2. Kommittén välkomnar de initiativ som det kommande luxemburgska ordförandeskapet i rådet har aviserat när det gäller den europeiska skattepolitiken, med förhoppning om att de problem som diskuterats i detta yttrande skall närma sig sin lösning.

5.2.3. Som bilaga till detta yttrande erbjuder kommittén kommissionen några exempel på möjliga ändringar av EG-fördraget som syftar till att åstadkomma större handlingsfrihet vad gäller den europeiska skattepolitiken. Kommittén understryker att bilagan bara skall ses som ett exempel. Den innehåller uppslag, inte några bindande rekommendationer (bilaga 2).

Bryssel den 9 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Tom JENKINS

BILAGA 1

EG-FÖRDRAGET

Artikel 101

(Hantering av konkurrenssnedvridande bestämmelser)

Om kommissionen finner att en skillnad mellan bestämmelserna i medlemsstaternas lagar eller andra författningar framkallar en snedvridning av konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden som behöver elimineras, skall den samråda med de medlemsstater som saken gäller.

Om samrådet inte leder till ett avtal som eliminerar snedvridningen skall rådet, under den första etappen enhälligt och därefter med kvalificerad majoritet, på förslag från kommissionen utfärda nödvändiga direktiv. Kommissionen och rådet får vidta alla övriga lämpliga åtgärder enligt detta fördrag.

BILAGA II

1) **Artikel 7a**

~~Gemenskapen skall besluta om åtgärder i syfte att gradvis upprätta den inre marknaden under tiden fram till och med den 31 december 1992 i enlighet med bestämmelserna i denna artikel och i artiklarna 8b, 8c, 28, 57.2, 59, 70.1, 84, 99, 100a och 100b och utan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i detta fördrag.~~

Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag. **Varje dubbel- eller icke-beskattning är oförenlig med den inre marknaden. När ingen annan stat har befogenhet att ta ut skatt, skall beskattningen utföras av den stat där den skattskyldige är bosatt.**

2) **Artikel 73d**

1. Bestämmelserna i artikel 73b skall inte påverka medlemsstaternas rätt att

(a) tillämpa sådana bestämmelser i sin skattelagstiftning som ~~skiljer mellan~~ **föreskriver olika beskattningsförfaranden för** skattebetalare som har olika bostadsort eller som har investerat sitt kapital på olika ort,. **I sådana fall får emellertid inte olika skattetryck tillämpas.**

(b) vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

2. Bestämmelserna i detta kapitel skall inte påverka tillämpligheten av sådana restriktioner av etableringsrätten som är förenliga med detta fördrag.

3. De åtgärder och förfaranden som avses i punkterna 1 och 2 får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital och betalningar enligt artikel 73b.

3) **Artikel 99**

~~Rådet skall enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén~~ **i enlighet med förfarandet i artikel 189b och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén** anta bestämmelser om **mervärdesskatten.** ~~harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, i den mån en sådan harmonisering är nödvändig för att säkerställa att den inre marknaden upprättas och fungerar inom den tid som anges i artikel 7a.~~

4) **Artikel 100**

~~Rådet skall enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion.~~

5) **Artikel 100a**

1. ~~Med avvikelse från artikel 100 och om inte annat föreskrivs i detta fördrag skall följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 7a.~~ Rådet skall enligt förfarandet i artikel 189b och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

2. ~~Punkt 1 gäller inte~~ **Utöver det fall som beskrivs i artikel 189b, punkt 3, andra hälften av första meningen, beslutar rådet likaså enhälligt om** bestämmelser om skatter och avgifter **som varken helt eller delvis kommer gemenskapen till godo,** ~~bestämmelser~~ om fri rörlighet för personer eller ~~bestämmelser~~ om anställdas rättigheter och intressen, **när minst två medlemsstater kräver det. Om ett sådant krav ställs skall rådet besluta med enhällighet även i eventuella efterföljande beslut (artikel 189b, punkterna 5 och 6).**

6) **Artikel 130s**

1. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 189c och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén besluta om vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges i artikel 130r.

2. Med avvikelse från den beslutsordning som anges i punkt 1 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 100a skall rådet enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om

— bestämmelser av främst skattekaraktär, **när minst två medlemsstater kräver detta i fråga om skatter som varken helt eller delvis kommer gemenskapen till godo,**

— åtgärder som avser fysisk planering, markanvändning — med undantag av avfallshantering och åtgärder av allmän karaktär — och förvaltning av vattenresurser,

— åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.

Rådet får på det sätt som anges i föregående stycke definiera de i denna punkt avsedda frågorna i vilka beslut skall fattas med kvalificerad majoritet.

3. På andra områden skall rådet enligt förfarandet i artikel 189b och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén anta allmänna handlingsprogram som anger de mål som skall prioriteras.

Rådet skall enligt villkoren i punkt 1 respektive punkt 2 besluta om de åtgärder som behövs för att genomföra dessa program.

7) **Artikel 220**

Medlemsstaterna skall, i den utsträckning det är nödvändigt, inleda förhandlingar med varandra i syfte att till förmån för sina medborgare säkerställa

— skydd till person samt åtnjutande och skydd av rättigheter på de villkor som varje stat tillerkänner sina egna medborgare,

~~— avskaffandet av dubbelbeskattning inom gemenskapen,~~

~~— ömsesidigt erkännande av bolag som avses i artikel 58 andra stycket, bibehållande av ställningen som juridisk person för det fall att ett bolags säte flyttas från ett land till ett annat samt möjlighet till fusion av bolag som lyder under olika nationella lagar,~~

— förenkling av formaliteter för ömsesidigt erkännande och verkställighet av rättsliga avgöranden och skiljedomar.

Utan hinder av artikel 100a kan medlemsstater ingå avtal med varandra om det praktiska genomförandet av förbudet mot dubbelbeskattning (artikel 7a). Staterna skall underrätta kommissionen om sådana avtal, varefter kommissionen ser till att de kommer till de övriga medlemsstaternas kännedom.

BILAGA III

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

(i enlighet med artikel 47 i arbetsordningen)

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av rösterna men antogs inte:

Ersätt hela yttrandet med följande text:

"1. Inledning

1.1. Beskattning är ett mycket komplicerat och invecklat ämne. I detta yttrande begränsar sig ESK till en diskussion av dokumenten SEK(96) 487 slutlig och KOM(96) 546 slutlig. Därför har kommittén valt att bara behandla de viktigaste makroekonomiska skattefrågorna; sektorsrelaterade ämnen tas enbart upp när de väcker frågor av mer allmän betydelse.

1.2. Utgångspunkten för detta yttrande är att ca 20 miljoner människor går arbetslösa i EU och att detta problem har visat sig vara ganska motståndskraftigt mot tidigare försök att lösa det eller mildra dess effekter. Vi närmar oss därför frågan om den europeiska skattepolitiken utifrån hur den kan struktureras på bästa sätt för att bidra till att lösa det som måste ses som det viktigaste och mest trängande problem som EU står inför idag.

1.3. Detta problems långsiktiga natur och det faktum att trenden inte visar några tecken på att förbättras understryker behovet av nytänkande och ett nytt tillvägagångssätt snarare än en upprepning av de kraftlösa 'kurer' som hittills så kapitalt misslyckats med att lösa problemet.

1.4. I denna fråga håller ESK med kommissionen som i sin rapport hänvisar till ordföranden Jacques Santers förtroendepakt för sysselsättningen och säger att 'därigenom betonades i synnerhet nödvändigheten att vända skattesystemens tendens att motverka sysselsättningen, som en del av en omfattande strategi för att skapa fler jobb i unionen'.

1.5. Som kommissionen noterar uppmanade Europeiska rådet i Florens också rådet 'att före Europeiska rådets möte i Dublin lägga fram en rapport om utvecklingen av skattesystemen inom unionen med hänsyn till behovet att skapa skattemässiga förutsättningar som stimulerar företagande och att skapa arbetstillfällen ... '.

1.6. När allt kommer omkring beror nya arbetstillfällen på en fortsatt ekonomisk tillväxt och det säkraste sättet att uppnå det är att minska den dubbla bördan av överdriven beskattning och överdriven reglering av ekonomins välståndsskapande privata sektor. Om denna fundamentala sanning inte erkänns kommer andra åtgärder för att minska arbetslösheten att vara verkningslösa och Europa kommer att vara dömt till att för all framtid lida under arbetslöshetens gissel.

2. **Kommissionens dokument**

2.1. Kommissionen lade fram ett nytt och övergripande sätt att se på skattepolitiken i sitt diskussionsunderlag 'Beskattning inom Europeiska unionen' av den 20 mars 1996. Kommissionen lyfte särskilt fram de största utmaningar som unionen står inför: nödvändigheten att skapa tillväxt och sysselsättning, att stabilisera skattesystemen och att helt och fullt genomföra den inre marknaden.

2.1.1. Vid det informella mötet för Ecofin-rådet i Verona den 13 april 1997 välkomnade finansministrarna kommissionens dokument och enades om behovet av att behandla dessa frågor i en högnivågrupp som skulle tillsättas och samordnas av kommissionen.

2.1.2. Denna högnivågrupp sammanträdde fyra gånger och rådets sekretariat deltog också vid dessa sammanträden.

2.2. I sin 'Rapport om skattesystemens utveckling' av den 22 oktober 1996 presenterar kommissionen de slutsatser som den dragit utifrån högnivågruppens fyra möten om de frågor som först togs upp i kommissionens Verona-dokument. Kommissionen redogör även för sin egen bedömning av dessa frågor och anger vilken väg som den anser att man bör följa i framtiden.

2.2.1. Kommissionen understryker att alla förslag till gemenskapsåtgärder på skatteområdet måste ta full hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen eftersträvar inte harmonisering av skattesystemen för harmoniseringens egen skull.

2.2.1.1. Högnivågruppen gav i allmänhet föga stöd åt minimiskattesatser och minimiskatteunderlag inom företagsbeskattningen, även inom ramen för det övergripande målet att säkerställa ett minimum av effektiv beskattning inom unionen.

2.2.2. Man anser att bättre samarbete på gemenskapsnivå kräver att man inrättar en grupp, i vilken medlemsstaterna och kommissionen kan utbyta information om skattepolitiken och granska densamma. En sådan grupp, som skulle ledas av kommissionen, kunde användas för att ge en strategisk överblick över olika skattepolitiska linjer och arbetet i de existerande specialkommittéerna. Den skulle ha till uppgift att hjälpa till att avgöra vilka centrala initiativ, av lagstiftningsnatur eller av annat slag, som sedda i ett helhetsperspektiv kunde bidra till att förverkliga viktiga mål för gemenskapen, samtidigt som den skulle slå vakt om medlemsstaternas skatteuppbärande befogenheter.

2.2.3. Ett tätare utbyte av information om politiska beslut och åtgärder i medlemsstaterna borde göra det möjligt för gruppen att behandla frågan om skattekonkurrens. Kommissionen skall i detta syfte föra fram ett antal initiativ som är inriktade på att

— säkerställa en bred enighet om vilka slag av åtgärder som är skadliga i gemenskapssammanhang,

— bestämma gemensamma normer som sträcker sig över flera områden (en 'uppförandekodex'),

— införa ökad samordning av åtgärder som vidtas av skattemyndigheterna i medlemsstaterna och som utformas för att förhindra att skattekonkurrens skadar gemenskapens intressen,

— förstärka samarbetet mellan skattemyndigheterna i den gemensamma kampen mot skattebedrägerier och skattefusk.

2.2.4. Gruppen skulle också kunna undersöka de viktigaste politiska konsekvenserna av vissa specifika frågor, bland annat

— *dubbelbeskattningsavtalens roll, funktionssätt och eventuell samordning av dem,*

— *förenkling av skattesystemen för små och medelstora företag och andra näringsidkare,*

— *samordning av skatter och socialförsäkringsavgifter, i synnerhet för gränsarbetare,*

— *beskattning av internationella tjänster och konsekvenserna av de nya teknologierna.*

2.2.5. Det finns också behov av ytterligare undersökningar av samspelet mellan beskattningen och gemensamma unionsmål såsom företagande, sysselsättning och miljö.

2.2.5.1. Kommissionen erkänner att företagandet är en väsentlig drivkraft för skapande av tillväxt, välstånd och sysselsättning inom unionen. Att skapa en miljö som låter företagandet blomstra är av livsviktig betydelse för att upprätthålla och förstärka unionens konkurrenskraft på global nivå. För detta spelar den inre marknaden en central roll; beskattningen ses allmänt som ett av de viktigaste områden på vilka den inre marknaden inte genomförts fullständigt. Skattesystemen måste tillåta att gränsöverskridande ekonomisk verksamhet utvecklas inom unionen. Samtidigt är det dock nödvändigt att se till att detta inte leder till dubbelbeskattning eller skatteflykt.

2.2.5.2. För att främja sysselsättningen råder det bred enighet om nödvändigheten att vända den nuvarande trenden i skattestrukturerna som innebär att arbete belastas allt mer i jämförelse med andra skatteunderlag. Kommissionen understryker att medlemsstaterna, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, borde ha frihet att välja tillvägagångssätt för att minska skatterna på arbete och medlen för att finansiera dessa minskningar. På lång sikt anser kommissionen att det finns stora fördelar att vinna genom att samordna skatteåtgärder och presentera dem som en del av en gemenskapsinsats för att minska arbetslösheten. Det är avgörande att de ekonomiska aktörerna övertygas om att skattestrukturerna från och med denna tidpunkt kommer att inriktas på att främja sysselsättningen. Det finns behov av att utforma en lämplig skattemiljö för att skapa nya arbetstillfällen genom att minska den totala skattebördan, inklusive beskattningen av företag.

2.2.5.3. Beträffande miljön erkänner kommissionen nödvändigheten att undersöka en utvidgad användning av energi- och miljörelaterade skatter. Rådande praxis visar dock att miljömål ofta bäst uppnås när skatteinstrumenten kombineras med andra åtgärder som tillämpas konsekvent för att ändra beteenden. Effekterna på konkurrenskraften, sysselsättningen och miljön bör omsorgsfullt värderas vid valet av instrument.

2.2.6. Med tanke på att små och medelstora företag är huvudkällan till nya jobb i unionen borde skattepolitiken också underlätta och upprätthålla deras sysselsättningsskapande förmåga.

2.2.7. Kommissionen förespråkar att man skall införa en minimikällskatt som ett första steg mot regleringen av beskattningen av sparande, i linje med kommissionsförslaget från 1989.

2.2.8. Till och med utan någon ny skattelagstiftning förs ett ökande antal fall till domstolarna, både på nationell nivå och till EG-domstolen. Det har uttryckts allvarlig oro över att utvecklingen av gemenskapens skattesystem riskerar att bli ett lappverk om inte domstolsbehandlingen kompletteras med andra instrument.

2.2.9. Med tanke på den analys och de handlingslinjer som framförts ovan, anser kommissionen att det finns ett brådskande behov av att göra framsteg, både i enskilda frågor och beträffande skattepolitikens övergripande inriktning.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1. Kommittén stöder huvuddragen i kommissionens förslag.

3.2. Skatten på arbete är hög i många EU-länder och utgör ca 23,5 % av EU-medlemsstaternas genomsnittliga BNP. Denna siffra är högre än i exempelvis USA (19,4 %) och Japan (16,6 %). Det finns stora skillnader även inom EU, andelen varierar mellan 14 % i Grekland och 32 % i Sverige.

3.2.1. Det är bedrägligt att påstå att en höjd skatt på arbete, vare sig den betalas av arbetsgivaren eller arbetstagaren, inte är skadlig för den framtida sysselsättningen.

3.2.1.1. I den mån skatten läggs på arbetsgivaren ökar den kostnaden för att anställa arbetskraft och minskar därmed efterfrågan. Försök att 'skydda' arbetstillfällen genom att öka arbetsgivarnas kostnad för att friställa anställda (vilket faktiskt är en annan form av anställningsskatt eftersom arbetsgivarens betalningar till viss del utgör ett substitut för betalningar som staten annars skulle behöva göra) gör likaså att arbetsgivare blir mer ovilliga att anställa folk.

3.2.1.2. Om skatten på arbete läggs på arbetstagarna får det som effekt att deras disponibla nettoinkomst minskar och därmed deras köpkraft. Den får också en inflationseffekt eftersom den väcker krav på högre löner för att motverka arbetstagarnas lägre levnadsstandard. Om löneökningen inte motsvaras av en proportionerlig produktivitetsökning medför det att arbetsgivarnas kostnad ökar, företagens konkurrenskraft minskar och den ekonomiska tillväxten och sysselsättningsmöjligheterna i framtiden undergrävs ytterligare.

3.2.2. ESK drar därför slutsatsen att en minskad skatt på arbete, antingen den läggs på arbetstagaren eller arbetsgivaren, skulle bidra påtagligt och på ett positivt sätt till att minska den nuvarande arbetslösheten i EU.

3.2.3. Detta bidrag skulle dock reduceras kraftigt om minskningen av skatten på arbete bara flyttades över till andra former av bolagsskatt. En minskning av den totala bördan av direkta, individuella skatter och bolagsskatter krävs för att stimulera den ekonomiska tillväxten och skapa en större efterfrågan på arbetskraft.

3.2.3.1. ESK motsätter sig särskilt införandet av nya skatter på informationsteknik, som en Internet-skatt eller 'bit'-skatt, eller finansiella tjänster (Tobin-skatt).

3.2.3.2. Det förra skulle vara detsamma som en skatt på inlärning och skulle verka mycket hämmande på EU:s försök att komma ifatt den nivå av teknisk utveckling som andra ledande nationer redan uppnått. I en tid då regeringarna i andra länder spenderar miljarder dollar för att öka sina medborgares datakunnighet är det inte vettigt att EU skall överväga att handikappa sina medborgare genom att beskatta redskapen för deras kunskapsinhämtning.

3.2.3.3. En Tobin-skatt riskerar att skada EU-ländernas konkurrenskraft på de internationella finansmarknaderna och skulle driva många av dessa verksamheter utanför unionens gränser, vilket skulle medföra en förlust av arbetstillfällen och internationell finansiell expertkunskap.

3.3. Det finns olika skäl för att vilja harmonisera skatter, vissa är bra och somliga är dåliga. Att sträva efter enhetlighet för dess egen skull är ett dåligt skäl. ESK noterar därför med tillfredsställelse att kommissionen inte vill harmonisera för harmoniseringens egen skull och att man följer subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

3.3.1. Samtidigt som ESK accepterar att en slutgiltig harmonisering av skatter är ett legitimt mål och något oundvikligt som åtföljer en ekonomisk och monetär union vill vi förespråka ett försiktigt synsätt. Så länge som enskilda medlemsstater fortsätter att uppvisa skilda ekonomiska mönster och varierande ekonomisk prestanda måste varje medlemsstats regering ha frihet att anpassa sin skattepolitik så att de nationella budgetkraven kan uppfyllas. En strategi som passar exempelvis Tyskland vid en bestämd tidpunkt kanske inte är lämplig för Portugal just då, eller ens för Tyskland vid en annan tidpunkt. Det kommer att kräva en mycket större grad av konvergens mellan de nationella ekonomierna än vad som föreskrivs i Maastricht-fördraget innan medlemsstaterna kan harmonisera sina skattesatser, och också detta begränsade konvergenskrav är långt ifrån uppfyllt.

3.3.2. I vilket fall som helst är en harmonisering av skattesatser meningslös om man inte också harmoniserar skatternas beräkningsgrunder, skattesystemen, beskattningsreglerna och deras uttolkning. Att införa enhetliga skattesatser utan en enhetlig tillämpning av dem kan öka snedvridningarna i stället för att minska dem.

3.3.3. När det gäller den inre marknaden utgör skillnaderna i tolkning och tillämpning mellan olika skattesystem och skillnaderna i skatteunderlag ett mycket större hinder för handel över gränserna och fullbordandet av den inre marknaden än skillnader i skattesats.

3.3.3.1. Skillnader i skattesats är helt förenligt med fria, öppna marknader. I USA, Canada och Schweiz beskattas företag och privatpersoner både av den federala regeringen och de enskilda staterna, provinserna och kantonerna, med mycket varierande totala skattetryck som resultat.

3.3.3.2. ESK anser att en harmonisering skulle vara nyttig inom det övergripande målet att minska skattebördan, och att harmoniseringsansträngningarna bör koncentreras på att avlägsna identifierade hinder för att åstadkomma en verklig inre marknad, särskilt när det gäller mervärdesskatt och bolagsskatt, att minska kostnaden för skattebetalarna att efterleva bestämmelserna om alla typer av skatt, att skydda transaktioner över gränserna från effekterna av jurisdiktionstvister mellan olika skattemyndigheter samt att avlägsna den diskriminering mot bolag med utlandsinkomster som uppstår på grund av att de inte avlastats skattemässigt. När dessa åtgärder har genomförts skulle det vara möjligt att få en mycket tydligare bild av behovet och omfattningen av ytterligare harmonisering.

3.3.3.3. ESK stöder därför kommissionens förslag att tillsätta en permanent grupp som skall hantera de frågor som tas upp i kommissionens dokument. Vi anser att de insatser som erbjuder de största möjligheterna till stora framsteg på kort sikt är att fastställa gemensamma normer, uppnå större samordning av skattesystem, förbättra samarbetet i kampen mot skattebedrägerier, förenkla skattesystemen och granska dubbelbeskattningsavtalens funktionssätt. ESK anser att dessa frågor tillsammans utgör ett program som kan medföra stora steg framåt mot förverkligandet av den inre marknaden.

3.4. ESK ställer sig bakom högnivågruppens vägran att föreslå att man i detta skede inför minimiskattesatser och minimiskatteunderlag inom företagsbeskattningen. Den europeiska skattepolitiken kan inte utformas isolerat utan måste ta hänsyn till världspolitiken och de globala trenderna. De som försöker införa minimiskattesatser i EU bortser från detta faktum.

3.5. ESK samtycker inte till kommissionens förslag om en minimikällskatt på räntan på sparat kapital. I sitt yttrande om 'Direkt och indirekt beskattning [1]' påpekade ESK att ett europeiskt synsätt i denna fråga 'måste respektera skillnaderna som finns mellan medlemsstaterna beträffande källskatten på inkomst av kapital (källskatt eller obligatorisk deklaration). Ett system får inte vara till förfång för ett annat'. Kommittén upprepar denna ståndpunkt.

---

[1] Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 20 december 1995; EGT C 82, 19.3.1996.

3.5.1. Införandet av en europeisk standard för källskatt skulle medföra ett utflöde av kapital till länder där skatten på sparat kapital var lägre, och detta flöde skulle inte kunna hejdas utan att man återinförde valutaregleringar, vilket skulle resultera i att Europa hamnade i utkanten av de globala finansmarknaderna och detta skulle få mycket allvarliga och skadliga effekter på EU:s ekonomiska tillväxt.

4. Slutsatser

4.1. I utövandet av sin roll i en modern ekonomi med välutvecklade offentliga tjänster måste staten prioritera mellan utgifter och skaffa sig inkomster. Dessa uppgifter lägger oundvikligen en fördelningsbörda på ekonomin och för med sig effekter som hindrar en snabbare ekonomisk tillväxt. ESK anser att man måste arbeta för att identifiera omfattande och lägliga förändringar inom områden där den ekonomiska tillväxten kan hindras av regeringsingripanden, särskilt inom skattepolitiken, utan att man äventyrar den socialskyddsnivå som är utmärkande för den europeiska samhällsmodellen.

4.1.1. Om detta inte kan uppnås anser ESK att EU:s ekonomi kommer att fortsätta att försvagas jämfört med dess största konkurrenter (t.ex. USA, Japan och de framväxande ekonomierna kring Stilla havet) och denna försvagning skulle inte bara omintetgöra viljan att utvidga och förbättra den europeiska samhällsmodellen utan också riskera att sänka den nuvarande socialskyddsnivån. Det skulle också leda till att den europeiska arbetslösheten ökar ytterligare snarare än minskar, och de sociala spänningar detta skulle skapa kan mycket väl vara större än vad den europeiska sammanhållningen tål.

4.1.2. ESK ser därför inga faror med att minska skattesatserna, förutsatt att man vidtar åtgärder för att undvika de snedvridningar som skapas av orättvis konkurrens. Erfarenheterna av olika skattesystem över hela världen visar ganska tydligt att de totala skatteintäkterna paradoxalt nog ökar när skattetrycket minskar, särskilt när det gäller bolagsskatt och personlig inkomstskatt, och att intäkterna från dessa skatter maximeras vid en effektiv skattesats på ca 18 %.

4.1.3. Argumenten för att införa minimiskattesatser och minimikällskatter inom EU tar inte hänsyn till att detta helt enkelt skulle tvinga företagen att flytta till de många blomstrande och expanderande ekonomier som inte hindras av liknande begränsningar. Till följd av detta skulle dessa länder fortsätta att blomstra och bli alltmera välmående, medan EU:s ekonomi gradvis skulle krympa och bli jämförelsevis svagare.

4.2. ESK anser att en fortlöpande, marknadsledd strävan mot konvergerande skattesatser och skatteunderlag som tar hänsyn till att enskilda medlemsstater har olika inkomstkrav troligtvis kommer att vara mer effektiv än insatser som dikteras uppifrån. En viss harmonisering av skattesystemen och skattestrukturerna är en önskvärd målsättning.

4.3. Reformer av skattesystemet bör till att börja med koncentreras på att undvika oavsiktlig påverkan på företagens lokaliseringsbeslut, underlätta gränsöverskridande företagssammanslagningar inom EU och minska företagens administrativa bördor beträffande avräkningspriser och jurisdiktionstvister mellan skattemyndigheter.

4.4. Man bör stödja små och medelstora företag genom att minska bolagsskatten på vinster inom fastställda vinstintervall.

4.5. Man skulle främja skapandet av arbetstillfällen på effektivaste sätt via ett lägre totalt skattetryck och genom att man håller de offentliga utgifterna i schack eller minskar dem.

4.6. ESK accepterar kommissionens påstående att miljömål bäst kan uppnås när skatteinstrument kombineras med andra åtgärder som används konsekvent för att förändra beteenden. Kommittén håller också med kommissionen om att man i valet av instrument omsorgsfullt bör utvärdera effekterna på konkurrenskraften, sysselsättningen och miljön.

4.7. ESK accepterar att det finns behov av att minska skattetrycket på arbete, men håller med kommissionen om att medlemsstaterna bör ha frihet att välja omfattning och tillvägagångssätt för sådana minskningar liksom medlen för att finansiera dem.

4.8. Införandet av nya skatter på informationsteknik eller internationella finansmarknader skulle vara till stort fördärv och bör inte övervägas på europeisk nivå.

4.9. ESK rekommenderar att de befintliga dubbelbeskattningsavtalen ersätts med ett enda europeiskt dubbelbeskattningsavtal. Alla medlemsstater behöver inte skriva under det för att det skall fungera och vara till stor nytta för skattebetalarna i de deltagande länderna, även om det naturligtvis vore önskvärt att detta avtal omfattar hela EU.

4.10. ESK är lika angelägen som kommissionen om att utvecklingen av gemenskapens skattesystem inte sker lappverksmässigt.

4.11. ESK stöder förslaget att tillsätta en grupp som skulle förbättra samarbetet mellan skattesystemen, utbyta information om skattepolitik och se över densamma, samordna åtgärder mot skatteflykt, identifiera nyckelinitiativ och undersöka olika vägar mot ett mer integrerat skattesystem.

4.12. ESK håller med om att den europeiska skattepolitiken bör beakta följderna för företagandet, sysselsättningen och miljön."

Resultat av omröstning

För: 37, emot: 84, nedlagda: 17.

Punkt 2.2.3

Andra meningen: stryk slutet av meningen efter "... att införa helt nya skatteslag".

Motivering

De tre skatteslagen som nämns (en Internet-skatt, en bit-skatt och en Tobin-skatt i samband med de internationella finansmarknaderna) skulle ha oönskade snedvridande effekter och bör ej övervägas. En Internet-skatt skulle hämma Europas möjligheter att hålla jämna steg med den teknologiska utvecklingen på telekommunikationsområdet. En bit-skatt skulle innebära en skatt på nya inlärningsmetoder och skulle missgynna utvecklingen av datakunskaperna i Europa i jämförelse med resten av världen. En Tobin-skatt skulle uppmuntra vissa finansverksamheter att flytta utanför EU.

Resultat av omröstning

För: 44, emot: 90, nedlagda: 9.

Punkt 2.2.5

Lägg till en ny mening i slutet av första stycket:

"De medlemsstater som måste sänka mervärdesskattesatserna på grund av harmoniseringen skulle emellertid inte ha denna möjlighet och skulle vara tvungna att höja andra skatter för att kompensera den förlorade intäkten."

Motivering

Texten är i sin nuvarande form obalanserad eftersom den inte tar hänsyn till problemen i de medlemsstater som skulle vara tvungna att sänka vissa mervärdesskattesatser.

Resultat av omröstning

För: 40, emot: 87, nedlagda: 16.

Punkt 5.2.3

Stryk denna punkt samt bilaga 2.

Motivering

Det är för sent att komma med förslag till ändringar i fördraget eftersom regeringskonferensen är avslutad. Förslag som fordrar fördragsändringar är därför meningslösa att lägga fram för närvarande.

Denna punkt och bilagan gör att yttrandet faller utanför det område som de behandlade dokumenten berör. Bilagan tar upp aspekter som kanske behöver studeras närmare i ett remissyttrande med bredare uppläggning.

Resultat av omröstning

För: 50, emot: 59, nedlagda: 22.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ett gemensamt momssystem — ett program för den inre marknaden"

(97/C 296/10)

Den 18 februari 1997 beslutade kommissionen att, i enlighet med artikel 198 i EG-fordraget, rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Ett gemensamt momssystem — ett program för den inre marknaden".

Sektionen för ekonomiska, finansiella och monetära frågor, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 10 juni 1997. Föredragande var Kenneth Walker.

Vid sin 347:e plenarsession den 9 juli 1997 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med rösterna 78 för, 7 röster emot och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Sedan 1993, då det nuvarande så kallade övergångssystemet för moms infördes, har stora förändringar ägt rum på gemenskapsnivå. Samtidigt som avskaffandet av Europeiska unionens inre gränser var ett stort steg framåt avspeglar det endast delvis den ekonomiska integrationsprocess som ägt rum.

1.2. Den inre marknaden bör stärkas ytterligare om vi skall kunna utnyttja alla fördelar med dess ursprungliga koncept. Detta gäller i synnerhet en skatt såsom moms. Detta är en skatt på varor och tjänster, vars fria rörlighet är en grundläggande beståndsdel i den inre marknadens uppbyggnad. Moms är såsom koncept och i grundläggande lagstiftning en gemenskapsskatt. Att det finns femton olika system för redovisning, uppbörd och kontroll strider mot principen om en inre marknad och Europas behov av att stärka sin position gentemot resten av världen.

1.3. Så länge som mervärdesskatten uppbärs av femton olika skatteadministrationer i medlemsstater med olika rättsliga traditioner, tolkningar, processer, system och språk är det meningslöst att tro att gränsöverskridande transaktioner (som omfattas av två eller flera skattelagstiftningar) kan beskattas på exakt samma sätt som inhemska transaktioner, som endast omfattas av en skattelagstiftning. Så vore fallet även med en gemensam europeisk valuta. Förändringarna bör således vara inriktade på att minska snedvridningarna samt de kostnader som uppstår på grund av administrationen och skyldigheten att efterleva dessa administrativa bestämmelser.

1.4. Det är exempelvis långt ifrån självklart vilket land som har störst rätt att beskatta en transaktion mellan till exempel två personer, som är tillfälligt bosatta i Österrike och Belgien men vars normala hemvist är Portugal och Italien, och som utförs elektroniskt med hjälp av datorer i Spanien och Luxemburg beträffande varor som ursprungligen kommer från Grekland och som har Sverige som slutmål. Det är lika svårt att avgöra hur skatteplikten skall fastställas eller skatten skall uppbäras. Svårigheterna blir ännu större när ett eller flera av de berörda länderna befinner sig utanför EU.

1.5. Moms är en skatt vars praktiska detaljer kan innebära mycket stora skillnader, särskilt när det gäller företagens kostnader för att efterleva bestämmelserna och möjligheten till skattesmitning och fusk. Det är därför av stor betydelse att samtliga förslag att ändra systemet studeras noggrant, så att man kan bedöma de praktiska effekterna för näringslivet och konsumenterna av att genomföra dessa bestämmelser, och vilka finanspolitiska konsekvenser de får.

1.6. Ekonomiska och sociala kommittén anser att övergångssystemet för moms bidrog till genomförandet av den inre marknaden genom att den fria rörligheten för varor underlättades i och med att antalet gränskontroller minskades. Systemet är dock komplicerat, leder i vissa fall till större osäkerhet, ökar risken för skattefusk och leder till diskriminering mellan inhemska och gemenskapsinterna transaktioner. ESK instämmer därför med kommissionens förslag att åtgärder för att modernisera momssystemet måste vidtas så snart som möjligt.

1.7. Det nuvarande systemet saknar objektiv karaktär och ger upphov till oacceptabla kostnader för näringsidkarna på grund av den mångfald av faktorer som måste beaktas. Dessa omfattar bland annat skatteeffekterna av:

— Säljarens och köparens etableringsort ur skattesynpunkt.

— Avnämarens skattestatus.

— Avnämarens momsredovisningsnummer.

— Den plats där varorna befinner sig vid tidpunkten för leverans.

— Vem som organiserar transporten liksom dess avgångs- och ankomstort.

— Den tillhandahållna varans eller tjänstens art.

— Säljarens omsättning i den medlemsstat dit varorna anländer eller där tjänsterna utförs.

— Nödvändigheten att redovisa EU-interna inköp separat från andra inköp och att momsredovisa dem.

— Nödvändigheten att som regel behandla överföringar av egna tillgångar till en annan medlemsstat som om det vore fråga om försäljning och inköp.

1.7.1. Det finns också andra större brister i det nuvarande systemet.

1.7.1.1. Näringsidkare möter problem när det gäller att få rätt till avdrag för eller återbetalning av moms som betalats i medlemsstater där de inte är etablerade, och de kan vara tvungna att bevisa att moms faktiskt har betalats.

1.7.1.2. Företag kan också vara tvungna att inregistrera sig i andra länder än deras egen medlemsstat, även om de inte bedriver någon handel i dessa länder.

1.7.1.3. Små företag, som kanske inte behöver debitera mervärdesskatt och därmed skulle bli befriade från skattskyldighet för moms i sin egen medlemsstat eftersom deras omsättning ligger under ett visst tröskelvärde, kan dock ändå komma att behöva rapportera gemenskapsinterna transaktioner och upprätta regelbundna listor. I vissa fall kan de dock också behöva registrera sig och redovisa moms i sitt hemland om de köper varor utöver ett särskilt tröskelvärde från leverantörer i andra medlemsstater och/eller utnyttjar tjänster från skatterepresentanter för att fullgöra sina betalnings- och redovisningsskyldigheter i medlemsstater där de inte är fysiskt etablerade.

1.7.1.4. Små och medelstora företag, och speciellt mikroföretag, har hindrats från att fullt utnyttja de möjligheter som den inre marknaden skulle ha erbjudit dem.

1.7.1.5. Det nuvarande systemet behandlar inte ens alla transaktioner lika inom en och samma skatteadministration. I vissa länder är till exempel avdragsmöjligheten för ingående moms i samband med finansiering av verksamheten mer beroende av finansieringsmetod än av affärsverksamhetens skattemässiga status.

1.7.1.6. Handeln och industrin i EU hindras av frånvaron av ett gemensamt system och av medlemsstaternas ojämna tolkning och tillämpning av de befintliga momsdirektiven.

1.7.1.7. Det finns bevis för att lägre skattemoral i ökande grad urholkar momsintäkterna.

1.8. ESK förespråkar därför ett enklare och tydligare system, och i sitt yttrande på eget initiativ om direkt och indirekt beskattning [1] godkände ESK med vissa förbehåll ett definitivt momssystem som grundar sig på beskattning i ursprungslandet och hävdade att "en allmän tillämpning av denna princip dock är oförenlig med de alltför stora skillnaderna i fråga om moms ..." Kommittén drog dessutom följande slutsats: "Utan att eftersträva en fullständig harmonisering av skattesatserna ... måste skattesatserna dock röra sig inom en snävare marginal ..."

1.8.1. En harmonisering av skattesatserna tjänar dock ingenting till om det inte samtidigt sker en harmonisering av skatteunderlaget.

1.9. De momssatser som för närvarande tillämpas i de olika medlemsstaterna anges i bilaga 1.

1.10. I ESK:s yttrande konstaterades att "ett slutligt system endast bör införas om det har visat sig ha

[1] Yttrande antaget i december 1995; EGT C 82, 19.3.1996, s. 49.

uppenbara fördelar (både inledande och bestående) som är tillräckligt omfattande för att kompensera kostnaderna som en förändring medför."

1.10.1. Kriterierna som bör användas för att bedöma de föreslagna ändringarna är och förblir följande:

— Lättnader i de administrativa skyldigheter som åvilar näringslivet måste genomföras.

— Risken för fusk får inte öka, utan skall helst minska.

— Snedvridning av konkurrensen måste minimeras.

— Skillnaderna mellan inhemska och gemenskapsinterna transaktioner måste minska.

— Medlemsstaternas momsintäkter får inte minska.

— Skatteneutraliteten i fråga om konkurrenskraft måste bibehållas i så hög grad som möjligt.

2. Kommissionens program för att införa ett gemensamt momssystem

2.1. Kommissionens arbetsprogram koncentreras på att upprätta ett gemensamt momssystem som bygger på tre pelare:

— En modernisering av det nuvarande momssystemet.

— En enhetlig tillämpning av det gemensamma momssystemet i hela EU.

— Skattesystemet i sig är det nya momssystemet i strikt mening.

2.1.1. Det är tänkt att de mest brådskande frågorna skall behandlas i början av programmet. De nuvarande systemet kräver modernisering för att kunna anpassa beskattningen till den tekniska utvecklingen och annan utveckling på ett antal områden.

2.2. Övergången till ursprungsprincipen planeras till slutet av programmet. Eftersom moms uttas på varor och tjänster, och den fria rörligheten för varor och tjänster är den inre marknadens kärnpunkt, har kommissionen grundlagt det nya systemet med beaktande av överväganden som rör den inre marknaden.

2.2.1. För att uppfylla kriterierna för den inre marknaden på momsområdet har kommissionen uttalat följande mål med programmet:

— Att frångå uppsplittringen av den inre marknaden i femton separata skatteområden.

— Att förenkla och modernisera systemet för att möta 2000-talets utmaningar.

— Att säkerställa en lika behandling av alla typer av transaktioner som utförs i Europeiska unionen.

— Att garantera ett effektivt skatteuttag och en noggrann kontroll och därmed säkerställa att nivån på momsintäkterna bibehålls.

2.3. För att nå dessa mål skall det föreslagna momssystemet framför allt kännetecknas av följande:

— All särbehandling av inhemska eller gemenskapsinterna transaktioner upphävs.

— Alla transaktioner inom EU ursprungsbeskattas.

— En ny mekanism införs för att fastställa platsen för leverans av varor och tjänster.

2.4. De viktigaste delarna i kommissionens program syftar till att uppfylla dessa kriterier.

2.4.1. Varje näringsidkare skulle endast behöva registreras i ett land, och denna registrering skulle omfatta all handel som utförs av detta företag inom EU.

2.4.1.1. Alla transaktioner inom EU, oavsett var de ägde rum, skulle debiteras moms enligt den skattesats som då tillämpas i det land där näringsidkaren är registrerat. Företaget skulle redovisa all mervärdesskatt för dessa transaktioner till registreringslandets skattemyndighet i detta lands valuta.

2.4.1.2. Detta förfarande innebär att avdragsrätten måste tillämpas strikt och uteslutande i registreringslandet.

2.4.1.3. En näringsidkare med verksamhet i mer än en medlemsstat skulle behöva registreras i bara ett land men grunden för hur man skulle bestämma vilket land som är registreringsland anges inte.

2.4.1.4. Om en näringsidkare var verksam i en annan medlemsstat än den där denne är registrerad, och då verksamheten bedrevs i form av en filial till huvudkontoret, skulle denna filial inbegripas i huvudkontorets registrering och skatt skulle utgå för de transaktioner som utförs av varje filial till den skattesats som vid tillfället gäller i registreringslandet, oavsett i vilken medlemsstat (medlemsstater) filialen (filialerna) låg. Redovisning skulle ske till myndigheterna i registreringslandet i dess egen valuta. I de fall verksamheten bedrevs i form av ett dotterbolag eller en annan egen juridisk person skulle denna anses vara ett eget företag i denna bemärkelse och då vara tvungen att registreras i

lokaliseringslandet, lägga på skatt enligt där gällande skattesatser och redovisning skulle ske till myndigheterna i detta land och i dess egen valuta.

2.4.2. Den nationella skattemyndigheten skulle uppbära mervärdesskatt enligt det egna landets momssats från de näringsidkare som registrerats inom dess uppbördsområde. Skatteintäkterna skulle dock gå till en central fond som skulle omfördelas mellan medlemsstaterna i förhållande till konsumtionen inom deras territorium. Medlemsstaternas regeringar skulle därför uppbära skatten såsom representanter för den centrala fonden, till vilken de skulle vara tvungna att redovisa sina momsintäkter.

2.4.2.1. Kommissionen betonar att omfördelningen av intäkterna mellan medlemsstaterna inte kan grunda sig på uppgifter som hämtas ur de momspliktigas deklarationer, och anser att det bästa sättet att fastställa varje medlemsstats intäkter av den skattepliktiga konsumtion som ägt rum inom dess territorium är att beräkna denna konsumtion med hjälp av statistik.

2.4.2.2. Kommissionen hävdar att det med utgångspunkt från nationalräkenskaperna, lämpliga input-output-tabeller och annan information (statistiska undersökningar, årsrapporter osv.) går att fastställa den årliga konsumtionen inom olika ekonomiska sektorer, exempelvis den privata respektive den offentliga sektorn, såväl uppdelade funktionsvis som nedbrutna på detaljnivå. Sådan information finns också tillgänglig för andra sektorer och delsektorer, såsom privata icke-vinstgivande organisationer, kreditsektorn, försäkringsbolagen, hälso- och sjukvårdssektorn osv.

2.4.2.3. De konsumtionssiffror som används för att beräkna den skattesumma som skall tillgodoräknas varje medlemsstat måste rensas från den konsumtion som inte var föremål för beskattning, trots att den var slutlig. De uppskattningar avseende den svarta ekonomin som tagits med i beräkningen av BNP måste således åter dras av. Detsamma skulle gälla för konsumtion som var icke-beskattningsbar, såsom leveranser från näringsidkare som befinner sig under tröskelgränsen för momsregistrering, och tillhandahållande av tjänster som undantagits moms enligt det sjätte direktivet eller inte omfattas av skattskyldigheten.

2.4.2.4. Varje medlemsstats andel av de totala teoretiska momsintäkterna i samtliga medlemsstater kommer således att ligga till grund för fördelningen av EU:s totala momsintäkter mellan medlemsstaterna. Varje medlemsstats konsumtion kommer att viktas för att ta hänsyn till variationerna i skattesats mellan medlemsstaterna och till i vilken omfattning konsumtionen rörde varor eller tjänster med reducerad momssats.

2.4.2.5. Medlemsstaterna skulle behålla de momsintäkter de uppburit för den centrala fondens räkning, men man skulle göra månatliga justeringar för att utjämna skillnaden mellan den summa som varje medlemsstat erhållit och det belopp som de har rätt till enligt de statistiskt beräknade konsumtionskvoterna. Dessa kvoter skulle fastställas för ettårsperioder och baseras på den senaste tillgängliga konsumtionsstatistiken, vilken som regel är två år för gammal. Med det senaste beslutet att från år 2000 och framåt anta 1995 års version av det europeiska revisionssystemet (ESA) väntar man sig att dröjsmålet skulle minska till ett år från detta datum. Retroaktiva justeringar skulle behöva göras för att anpassa den faktiska omfördelningen till de teoretiskt riktiga siffrorna så fort som de faktiska siffrorna för aktuell period blir tillgängliga.

2.4.3. Samtliga leveranser som ger upphov till konsumtion inom EU som utförs av en näringsidkare som är registrerad i EU skulle bli föremål för mervärdesskatt och det skulle inte längre spela någon roll i vilken medlemsstat leveransen utfördes rent fysiskt.

2.4.4. Kommissionen accepterar att normalmomssatserna skulle behöva harmoniseras i mycket högre grad.

2.4.5. I fråga om reducerade skattesatser anser kommissionen att det på ett rent tekniskt plan är nödvändigt med en harmonisering av deras antal och tillämpningsområden. Kommissionen är övertygad om att endast ett begränsat antal skattesatser är förenligt med målet att förenkla momssystemet.

2.4.6. Införandet av det föreslagna systemet kräver enhetliga momsbestämmelser i hela EU. Även om det sjätte direktivet fastställer en uppsättning regler är skillnaderna stora i praktiken. För det första ger direktivet medlemsstaterna ett val mellan diverse alternativ i olika frågor. För det andra har de medlemsstater som stött på svårigheter beviljats undantag, och direktivets bestämmelser tolkas eller tillämpas för det tredje inte på samma sätt överallt. Kommissionen föreslår att skattens omfattning breddas genom att man begränsar undantag och andra avvikelser från det system som nu är i kraft.

2.4.6.1. Det behövs en allmän harmonisering av exempelvis avdragsrätt, momsbefrielse, beskattning av småföretag, tröskelvärden för registreringsplikt, beräkningsperioder för moms, särskilda ordningar, icke-

avdragsgilla utgifter och skattemyndigheternas förfaranden.

2.4.6.2. I syfte att säkerställa en gemensam tolkning av lagstiftningen, avser kommissionen att föreslå att momskommittén omvandlas till en regleringskommitté för att ge kommissionen befogenhet att besluta om genomförandebestämmelser till de rättsakter som rådet antar.

2.4.7. I det tilltänkta systemet skulle varje medlemsstats individuella ansvar att administrera, kontrollera och uppbära skatten ersättas av ett kollektivt ansvar. Samtliga medlemsstater skulle solidariskt ansvara för de totala skatteintäkterna som tillföll var och en av dem i förhållande till deras konsumtion. Den effektivitet med vilken medlemsstaternas utförde dessa uppgifter skulle direkt påverka övriga medlemsstaters statsbudget.

2.4.7.1. Detta skulle lägga större tonvikt på samarbetet mellan medlemsstaterna och också ställa krav på nya verktyg och metoder för samarbete. Medlemsstaterna skulle vara tvungna att hysa ett ömsesidigt förtroende när det gäller befogenheter, åtgärder och genomförande. Varje medlemsstat måste kunna förlita sig på att

— övriga medlemsstater förfogade över en tillräcklig miniminivå avseende kontroll- och uppbördsbefogenheter på det nationella planet,

— tillräckliga gemensamma åtgärder för kontroll och uppbörd vidtogs, och

— sättet på vilket dessa åtgärder genomfördes uppfyllde bestämda godtagbara normer.

2.4.8. Kommissionen har publicerat ett arbetsprogram och en tidsplan för att lägga fram förslag, som bygger på en stegvis metod, där förändringar kommer att införas i etapper från och med nu och fram till mitten av 1999. Det beräknas ta två år att genomföra dem efter att de godkänts av rådet.

3. Allmänna kommentarer

3.1. I sitt yttrande om fullbordandet av den inre marknaden, tillnärmningen av indirekta skattesatser och en harmonisering av den indirekta skattestrukturen [1] hävdade ESK att "kommittén till fullo välkomnar syftet att undanröja alla gränser och gränskontroller till den 1 januari 1993, inklusive de kontroller som nu görs för att uppbära indirekt skatt (moms och accisavgifter). Begreppen 'export' och 'import' kommer att upphöra att gälla i den gemenskapsinterna handeln."

3.1.1. Kommittén välkomnar därför många av kommissionens nuvarande föresatser, som utgör ett fortsatt steg på vägen mot ett försenat fullbordande av detta ideal. Kommittén välkomnar i synnerhet målet att:

— överge indelningen av den inre marknaden i femton separata beskattningsområden,

— förenkla och modernisera systemet för att möta 2000-talets utmaningar,

— behandla alla typer av transaktioner som utförs i EU lika,

— säkerställa ett effektivt skatteuttag och en noggrann kontroll,

— reducera företagens administrativa skyldigheter.

3.1.2. I sitt yttrande om det gemensamma systemet för mervärdesskatt (nivån på grundskattesatsen) [2] ansåg ESK "att införandet av ett slutgiltigt system inte skall tillåtas skyla över behovet av fortsatta, tillfälliga reformer av det nuvarande övergångssystemet, som på så sätt utvecklas vidare till ett nytt, slutgiltigt system."

3.1.2.1. Kommittén står därför bakom kommissionens beslut att låta moderniseringen av det nuvarande momssystemet utgöra den första pelaren i dess arbetsprogram och att dessa åtgärder skall prioriteras i tidsplanen.

3.1.2.2. I detta sammanhang anser ESK att sjätte direktivet behöver moderniseras oavsett hur det slutliga momssystemet kommer att se ut. Flera medlemsstater är bekymrade över att tvetydigheter i direktivet har lett till domar i EG-domstolen som har skilt sig från vad man tidigare ansåg vara syftet med särskilda bestämmelser. Samtliga domar har haft retroaktiv effekt, vilket har enormt stor betydelse. Detta kan leda till stora inkomstförluster och komplikationer genom att man river upp vad som sedan länge varit praxis. Det skulle vara särskilt önskvärt att vissa tvetydigheter i direktivet avlägsnas så att medlemsstaterna kan tillämpa inhemsk och europeisk lagstiftning. Helst bör sjätte direktivet skrivas om till en momslag för gemenskapen.

3.1.2.3. Det flesta medlemsstater är också oroade över att det tar så lång tid att ändra någon av de permanenta bestämmelserna i sjätte direktivet. När en

[1] Yttrande antaget i juli 1988; EGT C 237, 12.9.1988, s. 14.

[2] Yttrande antaget i april 1996; EGT C 204 av den 15.7.1996, s. 94.

medlemsstat snabbt vill vidta åtgärder för att stoppa missbruk eller införa en förenkling ger artikel 27 rent teoretiskt en möjlighet, men användningen av artikeln är begränsad och denna eller artikel 29 borde bli mer flexibel.

3.1.3. I sitt yttrande på eget initiativ om direkt och indirekt beskattning konstaterade ESK att: "Detaljerade förslag bör utarbetas tillsammans med arbetsmarknadens parter och näringslivet. En fullständig rådfrågning bör äga rum med utgångspunkt i näringslivets behov och kostnaderna för att nå enhetlighet i olika alternativ, inklusive ytterligare kostnader och administrativa problem som kan uppstå om det vidtas åtgärder för att hindra att man försöker komma undan att betala skatt."

3.1.3.1. Därför välkomnar kommittén kommissions tillvägagångssätt att publicera ett arbetsprogram som ett sätt att ge tillräckligt med utrymme för sådant samråd och hoppas att detta tillfälle kommer att utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

3.1.4. Ekonomiska och sociala kommittén noterar att kommissionen förutsätter att man inte skulle göra någon distinktion mellan nationella och EU-interna transaktioner och skriver i princip under på detta koncept, men understryker att enhetlighet i fråga om behandling av dessa två transaktionstyper måste uppnås genom en förenkling av den senare typen. Den får inte uppnås till priset av en ökad börda när det gäller att uppfylla nationella krav för inhemska transaktioner.

3.2. ESK gör dock reservationer beträffande vissa detaljerade aspekter som kommittén anser skulle kunna skapa praktiska problem om de genomfördes på det sätt som det för närvarande är tänkt. Kommittén anser dessutom att dessa frågor bör övervägas ytterligare innan kommissionen lägger fram ett konkret förslag till lagstiftning.

3.2.1. ESK accepterar i princip kommissionens idé att slå samman skatteintäkterna och omfördela dem mellan medlemsstaterna på grundval av deras konsumtion, eftersom man på så sätt undviker att upprätta ett clearingssystem som annars skulle vara nödvändigt för att garantera en rättvis fördelning av skatteintäkterna mellan medlemsstaterna. Kommittén anser att detta skulle bli alltför tungrott att administrera.

3.2.1.1. ESK är emellertid inte övertygad när det gäller den statistiska grund som föreslås som underlag för beräkningen av varje medlemsstats konsumtion. Statistiska uppgifter är som alla vet mycket opålitliga uppgifter. Vad gäller statistik från medlemsstaterna skulle man behöva ta ställning till följande:

— Lämpar sig uppgifterna för det avsedda syftet?

— Är uppgifterna tillräckligt exakta?

— Uppdateras uppgifterna tillräckligt regelbundet och snabbt?

— Har uppgifterna en jämförbar grund?

3.2.1.2. När det gäller frågan om relevans är det möjligt att den grund på vilken statistiken idag bygger inte är lämplig för dess nya användningsområde. Statistik är användbar för att identifiera trender och i detta sammanhang kan approximering i viss mån vara acceptabel, förutsatt att man är konsekvent från en beräkning till en annan. Detta skulle dock inte vara fallet om man som här önskar att få fram exakta siffror. Avseende uppgifternas exakthet, är den precision som är acceptabel för uppgifternas nuvarande användning kanske inte tillräcklig för deras nya syfte. Den precision som kännetecknar dagens uppgifter kan också variera från en medlemsstat till en annan. På samma sätt föreligger omfattande olikheter mellan medlemsstaterna beträffande den frekvens och den snabbhet med vilka siffrorna tas fram och presenteras. ESK är medveten om att kommissionen anser att det görs avsevärda framsteg för att förbättra situationen men anser inte att sann jämförbarhet kan uppnås annat än om det sker på längre sikt.

3.2.1.3. ESK konstaterar till exempel att det skulle bli nödvändigt att räkna bort de delar av BNP som representeras av den svarta ekonomin och vill påpeka att denna beräkning till stor del bygger på antaganden i de flesta medlemsstater.

3.2.1.4. Kommissionen hävdar i sitt dokument att "det går att fastställa den årliga konsumtionen inom de olika ekonomiska sektorerna". Eftersom konsumtionsstatistiken skulle vägas i förhållande till de momssatser som gäller i varje medlemsstat skulle man behöva skilja på konsumtion som beskattas med normal momssats, konsumtion som är föremål för reducerade momssatser, momsbefriad konsumtion samt konsumtion av varor och tjänster som normalt är föremål för momsbeskattning, men som inte beskattats till följd av att näringsidkarna av legitima skäl inte var registrerade. Det kommer också att bli nödvändigt att med rimlig exakthet kvantifiera effekterna av den grå ekonomin. ESK tvivlar på att allt detta är möjligt.

3.2.1.5. Det är till exempel svårt att se hur gränsöverskridande transaktioner mellan registrerade näringsidkare och slutliga konsumenter eller icke-registrerade näringsidkare skulle kunna återges korrekt i statistiken i det land där konsumtionen ägt rum.

3.2.1.6. Momssystemet skulle ställa krav på ett noggrant strukturerat och strikt system för en oberoende

revision, för att man skall undvika snedvridningar på grund av missvisande statistik, oavsett om det sker av misstag eller ej.

3.2.1.7. ESK anser att det sannolikt inte skulle vara möjligt att finna en statistisk grund för dessa beräkningar i befintliga myndighetsuppgifter, eller på något annat sätt som är tillräckligt exakt för att utgöra ett rättvist underlag för fördelningen av momsintäkter och som, vilket är ännu viktigare, skulle inge allmänt förtroende.

3.2.2. Samtidigt som ESK förstår och till fullo stöder föresatsen att förenkla skatten för näringslivet, vill kommittén reservera sig mot förslaget att införa en enda registreringsort för varje näringsidkare och en skyldighet för näringsidkaren att debitera registreringslandets momssats för alla transaktioner inom hela EU. Kommittén anser inte att detta nödvändigtvis skulle uppnås med den avsedda förenklingen och fruktar att förslagen skulle kunna få andra komplikationer, som skulle bli större än de väntade fördelarna.

3.2.2.1. Ta exempelvis ett detaljhandelsföretag som är registrerat i låt oss säga Tyskland och som har filialer i flera andra medlemsstater. Detta företag måste då tillämpa den tyska momssatsen i alla andra medlemsstater. Detta kommer att leda till en situation i till exempel England, då affärerna utmed en affärsgata i en större stad kommer att ha brittiskregistrerade butiker som debiterar moms enligt den brittiska skattesatsen vid sidan av filialer till nederländska butiker som debiterar nederländsk moms, danska butiker som debiterar dansk moms, svenska butiker som debiterar svensk moms, franska butiker som debiterar fransk moms och belgiska butiker som debiterar belgisk moms.

3.2.2.2. Om butikerna inkluderar momsen i sina priser behöver detta inte påverka konsumenten eftersom konkurrenstrycket kommer att tvinga de berörda butikerna att sätta ungefär samma priser på liknande produkter. Detta skulle innebära konkurrensmässiga nackdelar för näringsidkare som är registrerade i länder med hög moms. Även en avvikelse för normalskattesatsen på 2 % skulle innebära en avsevärd skillnad, med tanke på de små marginaler som många detaljhandlare arbetar med. Det skulle således hindra de företag som är registrerade i länder med hög moms att öppna filialer i andra medlemsstater eller tvinga dem att omvandla befintliga filialer till separata juridiska personer, vilket strider mot målsättningarna med den inre marknaden.

3.2.2.3. Icke EU-ägda företag som tar sig in på den europeiska marknaden skulle fritt kunna välja registreringsland och skulle ha en benägenhet att förlägga sin verksamhet till stater med låg moms. Detta skulle ge dem en fördel gentemot deras europeiska konkurrenter vars möjligheter att välja registreringsland troligtvis är mer begränsade.

3.2.2.4. Medan kravet att registreras i endast en medlemsstat först kan tyckas vara en förenkling, får det konsekvenser som skulle kunna göra systemet mer komplicerat. Näringsidkare skulle vara tvungna att redovisa alla transaktioner som görs i hela EU för registreringslandets skattemyndighet i detta lands valuta.

3.2.2.5. Detta skulle innebära att alla transaktioner som sker i andra valutor måste omvandlas till registreringslandets valuta. Till dess att samtliga medlemsstater har infört en gemensam valuta skulle detta vara ett mycket betungande krav som skulle skapa möjligheter till fiffel på statskassans bekostnad.

3.2.2.6. Företagen kan också komma att bli tvungna att överföra pengar tillbaka till registreringslandet för att betala moms, och detta skulle innebära ytterligare kostnader och administration även när en gemensam valuta har införts.

3.2.3. Dessa förslag ger också avsevärda möjligheter till skattefusk. Exempelvis skulle ett företag i ett land med hög moms kunna starta ett dotterbolag i ett land med låg moms. Detta bolag skulle registreras för sig eftersom det skulle utgöra en egen juridisk person. Det skulle därmed betala de momssatser som gäller i lokaliseringslandet. Moderbolaget skulle kunna "exportera" hela sin produktion till dotterbolaget och fakturera varorna till sin högre momssats även om varorna i själva verket aldrig hade lämnat moderbolagets registreringsland. Dotterbolaget skulle sedan dra av denna högre momssats som ingående moms i lokaliseringslandet och därefter exportera varorna till filialer som dotterbolaget etablerat i ursprungslandet och fakturera dem till den lägre momssatsen. På liknande sätt skulle ett dotterbolag kunna etableras i ett land med en låg momssats i syfte att importera varor från länder utanför EU. Varorna skulle beställas och betalas av dotterbolaget i landet med låg moms, men transporteras direkt till dess filialer i landet med hög moms. Detta uppfyller inte kravet på att undvika en snedvridning av konkurrensen.

3.2.3.1. Eftersom det skulle vara mycket lättare för stora organisationer att utföra sådan verksamhet, skulle nettoeffekten av dessa förslag innebära fördelar för stora företag på bekostnad av små och medelstora företag (och särskilt för mikroföretag). Det skulle också ge företag med hemvist utanför EU ett övertag gentemot EU-baserade företag.

3.2.4. Företag som förlagt sin huvudsakliga verksamhetsort till länder med låg momssats skulle starkt lockas

att organisera verksamhet via filialer i länder med högre momssats, medan de som finns registrerade i länder med hög momssats skulle vara lika starkt lockade att dela upp sin verksamhet i separata bolag i medlemsländer med låg moms. Detta är säkerligen vad som skulle hända i praktiken. Effekten skulle bli att den totala summan av den mervärdesskatt som skall uppbäras minskade och att kravet på att inte förorsaka någon minskning av medlemsstaternas intäkter sålunda inte uppfylls.

3.2.5. Ytterligare en springande punkt är det faktum att skattemyndigheten i registreringslandet måste lita på övriga medlemsstaters skattemyndigheter när det gäller att verifiera de transaktioner som ägt rum utanför det egna landets gränser. Detta underlättar inte det ständiga arbetet med att motverka skatteflykt och företagen skulle ändå behöva hantera två eller fler skatte- och rättssystem. Uppdelningen av den inre marknaden i femton separata beskattningsområden skulle därför endast delvis tas bort, och syftet att säkerställa ett effektivt skatteuttag och en noggrann kontroll skulle inte uppnås. Dessutom skulle fakturor från leverantörer i andra medlemsstater behöva översättas till den mottagande medlemsstatens språk för att de skulle kunna kontrolleras.

3.2.6. Hur som helst skulle det enhetliga registreringssystemet bara vara tillämpligt i de fall där näringsverksamheten i andra medlemsstater utövas i form av filialer till moderorganisationen. I andra fall (vilket skulle gälla flertalet tillverknings- och handelsföretag med undantag för små detaljister, partnerskapsbaserade verksamheter och vissa delar av finanssektorn) kommer den berörda organisationen inte att kunna använda sig av den enhetliga registreringen. Detta skulle leda till ett tudelat system där företag inom liknande sektorer behandlas olika beroende på deras juridiska status. Detta skulle inte uppfylla kommissionens uttalade målsättning att garantera lika hantering av samtliga transaktioner som utförs inom EU och skulle även utgöra ett avsteg från den inre marknadens grundprinciper.

3.2.7. Som en följd av de svårigheter för filialverksamheter som beskrivits ovan tror ESK att de flesta företag som är verksamma i mer än en medlemsstat skulle känna sig tvingade att utöva sin verksamhet i form av separata bolag och att principen om en enhetlig registrering därför skulle få en begränsad tillämpning. Detta skulle äventyra den uttalade målsättningen att förenkla och modernisera systemet.

3.3. ESK vill påpeka att de flesta företag inte har några internationella affärer och att de troligen inte heller kommer att inleda sådana inom en överskådlig framtid. Det föreslagna systemet borde på detta sätt undvika att missgynna denna majoritet, som skulle inbegripa ett stort antal små och medelstora företag och i ännu högre grad mikroföretag.

3.3.1. Kommittén noterar också att huvuddelen av alla gränstransaktioner sker mellan moms-registrerade näringsidkare och att köparen kan dra av den moms som läggs på av säljaren som ingående moms. Med det föreslagna systemet, med en fördelning av momsintäkterna mellan medlemsstaterna enligt ett konsumtionsindex, skulle den stora skillnaden i momssatser därför inte skapa några konkurrensstörningar för dessa transaktioner. Det skulle emellertid leda till en skattebetingad gränshandel bland konsumenter och företag som inte kan dra av den ingående momsen.

3.3.1.1. Det skulle också kunna ge upphov till en avsevärd ökning av postorderhandeln mellan företag i länder med låg moms och konsumenter i länder med hög moms. I ett system där beskattningen sker i ursprungslandet skulle av dessa anledningar en stor spridning av momssatserna inte vara hållbar i längden.

3.4. När en överenskommelse en gång nåtts om intervallet för normala och reducerade momssatser eller om enskilda momssatser, skulle det vara mycket svårt att senare ändra dem. Kommissionen argumenterar för att de begränsningar som denna faktor medför skulle göra det lättare för medlemsstaterna att uppfylla konvergenskriterierna från Maastrichtfördraget.

3.4.1. Ett momsintervall skulle troligtvis inte ge något verkligt handlingsutrymme eftersom en medlemsstat som sätter en högre momssats än den lägsta tillåtna missgynnar sina näringsidkare i konkurrensen med dem som är registrerade i medlemsstater med lägre momssatser.

3.4.2. Detta ger upphov till tanken att det föreslagna systemet i själva verket inte skulle kunna fungera på ett tillfredsställande sätt om man inte hade en enda momssats och att systemets införande skulle leda till att de planerade skattesatserna komprimerades till en enda skattesats under en relativt kort tidsperiod.

3.4.2.1. Kommissionens dokument förutser denna utveckling och konstaterar att: "I fråga om normalmomssatsen, även om införandet av en enhetlig momssats utgör en lösning som är ägnad att undvika varje momsrelaterad snedvridning av konkurrensen och framförallt säkerställa en enkel och enhetlig momstillämpning inom unionen, kvarstår möjligheten att en tillnärmning av momssatserna inom ett visst intervall skulle kunna visa sig vara tillräcklig".

3.4.3. Samtidigt som kommittén inser styrkan bakom detta argument anser den att förfarandet för att uppnå en verklig konvergens mellan skattesatserna kommer att skapa svårigheter för regeringarna i de medlemsstater som för närvarande har höga momssatser, eftersom de skulle bli tvungna att höja andra skatter för att kompensera de förlorade intäkterna. Även om det inte är troligt att en harmonisering kommer att ske runt de högsta skattesatserna kommer dessa regeringar ändå att hamna i underläge, eftersom medlemsstater som för närvarande har lägre skattesatser skulle kunna kompensera de ökade momsintäkterna genom att till exempel minska lönebikostnaderna för arbetskraft och därigenom erhålla konkurrensfördelar.

3.4.3.1. Av dessa skäl anser ESK att det är tveksamt om detta för närvarande skulle vara politiskt godtagbart för samtliga medlemsstater och påminner om att ett beslut skulle kräva enhällighet i rådet. Kommittén anser att harmoniseringen av momssatserna troligen lättast uppnås om den sker gradvis. En hög nivå av harmonisering kommer dock att behöva uppnås innan det nya systemet kan anses vara fullständigt genomfört.

3.4.3.2. Dessa överväganden skulle i lika stor utsträckning kunna gälla de reducerade momssatserna.

3.4.3.3. I sitt yttrande om det gemensamma momssystemet (grundskattesatsens nivå) [1] konstaterade Ekonomiska och sociala kommittén att kommissionen i sin rapport hävdade att "med hänsyn till tillämpningen av olika reducerade momssatser (extrareducerade skattesatser, nollskattesatser, 'parkerade' — tills vidare beviljade lägre — skattesatser osv.) har inga större snedvridningar av konkurrens konstaterats under tillämpningen av övergångsreglerna om beskattning av handel inom gemenskapen, som skulle kunna tillskrivas tillämpningen av olika sorters reducerade momssatser." Således finns det ingen anledning att frångå konceptet med reducerade momssatser.

3.4.3.4. ESK samtycker därför till kommissionens plan för sänkta skattesatser och anser att dessa hanteras bäst om man inför ett relativt begränsat intervall för reducerad momssats som skall tillämpas i alla medlemsstater.

3.4.3.5. ESK vill påpeka att moms är en ofrånkomlig skatt som slutkonsumenten inte kan undvika och att den betalas enligt samma skattesats av både fattig och rik. Den slår därför främst mot de mest missgynnade samhällsmedborgarna. Av denna anledning anser ESK att intervallet för de reducerade momssatserna skall fastställas på en mycket låg nivå och att denna momssats skall täcka alla utgifter för de allra nödvändigaste produkterna.

3.4.3.6. I sitt yttrande på eget initiativ om direkt och indirekt beskattning [2] konstaterade ESK att: "Vid harmoniseringen av skattesatserna är upprätthållandet av en reducerad skattesats och en generell skattesats av betydelse. En utvidgning av de produkter och tjänster som kan falla under den lägre skattesatsen kan övervägas av såväl sysselsättningshänsyn som av miljöoch inkomstpolitiska skäl." ESK står fast vid detta ställningstagande.

3.5. ESK håller med kommissionen om att det finns ett behov av att harmonisera reglerna för moms inom EU när det gäller tröskelvärden för moms, momsbefrielse, avdragsrätt, beskattning av småföretag och särskilda ordningar. Kommittén efterlyser fler detaljer kring kommissionens specifika förslag. För att minska systemets inverkan på mikroföretag förespråkar kommittén ett relativt högt tröskelvärde för obligatorisk registrering.

3.6. Detta system skulle kräva en ny avdelning inom kommissionen som samlar in och kontrollerar statistik över konsumtion samt eftersöker densamma om den inte inkommit i tid. Det gäller också momssiffrorna som samlas in i respektive land. Därtill skulle sedan den avgörande beräkningen av den summa som skall betalas till eller av respektive land tillkomma. Denna skulle förmodligen åtföljas av korrigeringar och rättelser. De medlemsstater som skall betala in till fonden kan vara sena med betalningen. Det skulle bli en ständig diskussion om sanktioner gentemot eventuella medlemsstater som släpat efter med skatteuppbörden, vilket skulle följas av fortsatta diskussioner ifall medlemsstaterna hävdar att de har hämtat in sin eftersläpning.

3.6.1. Kommissionens avdelning skulle även vara tvungen att agera på medlemsstaternas vägnar när det gäller att kontrollera hur effektivt varje medlemsstat uppbär de totala momsintäkterna. Man kan förvänta sig att detta kommer att omfatta kontrollsystem och stickprovskontroller. Denna avsevärda arbetsvolym måste betalas, och det är inte rimligt att tro att denna kostnad kan täckas av kommissionens nuvarande resurser. Det är även av mycket stor betydelse att kommissionens beräkningar granskas så att de är korrekta och rättvisa.

4. Slutsatser

4.1. ESK välkomnar huvudinriktningen i kommissionens arbetsprogram och i synnerhet de fördelar som

[1] Yttrande antaget i april 1996; EGT C 204 av den 15.7.1996, s. 94.

[2] Yttrande antaget i december 1995; EGT C 82, 19.3.1996, s. 49.

näringsidkarna skulle få från följande faktorer, om de genomförs:

— Kravet att känna till kundens medlemsstat, huruvida kunden är momsregistrerad, och i så fall dennes momsredovisningsnummer, avskaffas.

— Kravet att bevisa att varan har lämnat säljarens medlemsstat avskaffas.

— Kravet att inkludera samtliga leveranser och inköp inom EU i redovisningen avskaffas.

— Kravet att tillhandahålla en detaljerad försäljningslista för EU avskaffas.

— Kravet på separat redovisning för EU-interna inköp avskaffas.

— Kravet att överföringar av egna tillgångar till en annan medlemsstat skall behandlas som försäljningar och inköp avskaffas.

— En enhetlig samling momsbestämmelser som tillämpas enhetligt inom hela EU.

4.1.1. ESK noterar med tillfredsställelse att näringsidkare inte längre skall behöva lämna så mycket information om sina momsintäkter, men misstänker att medlemsstaternas tillgängliga konsumtionsstatistik till viss del bygger på denna information. Näringslivet kommer inte att tjäna något på en förenkling av momssystemet om den endast innebär att det kommer att krävas mer statistisk information i någon annan form. Därför är kommittén inte helt övertygad om att näringslivets bördor med att ge information skulle minskas i den utsträckning som förutses.

4.1.1.1. En minskning av dessa bördor skulle medföra en mycket väsentlig förbättring och ESK välkomnar kommissionens initiativ i detta hänseende.

4.2. ESK stöder principen att momsintäkterna skall fördelas mellan medlemsstaterna på grundval av deras konsumtion, men tror inte att man kan fastställa en statistisk grund som skulle vara, eller accepteras som, tillräckligt exakt.

4.2.1. Kommittén anser därför att man bör finna något annat empiriskt tillvägagångssätt som bygger på konsumtion för att omfördela den centrala momsfonden mellan de olika medlemsstaterna.

4.2.2. ESK är tveksam i fråga om huruvida ett system som bygger på statistiska uppgifter uppfyller kriteriet att det inte får medföra en ökad risk för bedrägeri. Användningen av statistiska data för beräkningen av konsumtionen i varje medlemsstat skulle medföra ett oönskat utrymme för felaktigheter och bedrägeri inom systemet. Det skulle till exempel vara svårt att med någorlunda exakthet beräkna den grå ekonomins effekter på konsumtionen i en medlemsstat vare sig dessa siffror underförstått har inbegripits i beräkningen av BNP eller uttryckligen har lagts till denna.

4.3. ESK anser att systemet med ett enda registreringsland är attraktivt bara på ytan men i praktiken skulle skapa fler problem än det skulle lösa. Även med en total harmonisering av momssatserna skulle systemet ha följande nackdelar:

— Näringsidkare som är etablerade i fler än ett land måste redovisa sina transaktioner i flera valutor.

— I många fall måste pengar sannolikt överföras till registreringslandet för att betala momsen.

— Fakturor måste översättas.

— Kontrollen av skatteflykten försvåras, eftersom transaktioner kan utföras i många länder och regleringsmyndigheten i registreringslandet måste lita på att myndigheterna i andra länder kontrollerar dem.

4.3.1. Av dessa anledningar anser ESK att det är osannolikt att tillämpningen av det enhetliga registreringssystemet får en stor spridning, eftersom huvuddelen av näringsidkarna skulle känna sig föranledda att utföra sin verksamhet i andra medlemsstater i form av separata bolag även i de fall där de för närvarande är utformade som filialer, något som i vilket fall som helst sällan förkommer. Kommittén anser att dotterbolag och filialer skall behandlas på ett likvärdigt sätt och rekommenderar att ett nytt system baseras på principen att näringsidkarna skall registrera sig i varje land där de är fysiskt närvarande och redovisa till myndigheterna i detta land i landets valuta för alla transaktioner som skett i landet, inklusive försäljning till konsumenter i andra medlemsstater.

4.3.1.1. Vid en första anblick kan det tyckas som om man lägger en större börda på de berörda näringsidkarna, men när man upprättar verksamhet i ett annat medlemsland krävs hur som helst olika slags registrering. I och med att man undviker de problem som nämns ovan skulle detta ytterligare krav vara värt besväret. Exempelvis skulle företagen behöva registrera sig av skatteskäl i varje enskilt land, och i många medlemsstater administreras bolagsskatt och mervärdesskatt av samma

myndighet. I alla händelser anser ESK att den stora majoriteten av företag med verksamhet i mer än en medlemsstat skulle lockas att bedriva sin verksamhet i form av separata juridiska personer i det system som föreslås av kommissionen, och därför ändå skulle bli tvungna att registrera sig i varje land.

4.4. ESK godtar att ett system som bygger på ursprungsprincipen skulle kräva normalskattesatser som ligger inom ett snävt intervall och att det skulle fungera bäst med en enda skattesats. Kommittén anser att varje enskild medlemsstats inställning måste beaktas i det fortsatta arbetet mot detta mål.

4.5. ESK stöder idén att de reducerade momssatserna skall ligga inom ett snävt intervall, och anser att detta intervall måste läggas på en låg nivå. Det behövs också en långtgående harmonisering i fråga om vilka varor och tjänster som skall beskattas inom bandet.

4.6. ESK godtar kommissionens förslag att beslutet om skattesatserna (både normala och reducerade) och om vad som skall omfattas av de reducerade skattesatserna skall vara politiskt och beakta behovet av skapa tillräckliga intäkter, behovet av att dela bördan mellan olika sorters obligatoriska avgifter och bidrag (direkt beskattning, indirekt beskattning, sociala avgifter) samt målet med en skattepolitik på medellång sikt. Sociala faktorer och hänsyn till sysselsättningen ska väga tungt: exempel på det skulle kunna vara låga momssatser på grundläggande konsumtionsvaror och i synnerhet arbetskraftsintensiva tjänster och varor.

4.7. ESK vill understryka att medlemsstaternas regeringar kommer att förlora en stor del av sin kontroll över momssatserna, som utgör en väsentlig del av deras nuvarande skattepolitik. Principen om en överföring av kontrollen över penningpolitiken har dock redan accepterats i samband med den gemensamma valutan, och en utvidgning av denna princip till skattepolitiken skulle kunna betraktas som en logisk utveckling.

4.7.1. I varje fall är stora skillnader i momssatserna inte förenliga med den inre marknaden.

4.7.2. Man måste komma ihåg att momsen endast utgör en del av inkomstkällorna och att förändringar beträffande momssatser och momssystemet påverkar andra delar av skattesystemet. Kedjeeffekterna av åtgärder som medlemsstaternas regeringar skulle vidta för att justera skattesystemen i syfte att kompensera för under- eller överskott av moms som orsakats av harmoniseringen eller tillnärmningen av momssatserna, torde få effekter för en rad samhällsgrupper, inklusive konsumenter, arbetslösa, pensionärer, lågavlönade arbetstagare och barn. ESK anser att arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper bör rådfrågas om dessa förändringar.

4.7.3. Varje lands redovisade momsintäkters andel av de sammanlagda skatteintäkterna presenteras i bilaga 2.

4.8. ESK anser att det finns ett antal överväganden som måste göras innan man övergår till det nya gemensamma systemet.

4.8.1. När man lämnar det nuvarande systemet får ingeting göras som skulle kunna skada det europeiska deltagandet på världsmarknaden, i synnerhet när det gäller handelsvaror och finansiella tjänster.

4.8.1.1. Ett konsekvent och upplyst tillvägagångssätt behövs uttryckligen när det gäller behandlingen av holdingbolag, för att säkerställa att sådana företag inte bär bördor som minskar EU:s attraktionskraft som lokaliseringsort för deras verksamhet.

4.8.2. ESK anser att det krävs ett centralt organ för den offentliga diskussionen om allmänna tolkningar så att lösningar på praktiska problem kan granskas på en lägre nivå än EG-domstolen.

4.8.3. Kommissionens arbetsprogram föreslår inte att man återigen skall granska systemet med uppdelade betalningar utan godtar förmodligen att det skall fortsätta att fungera som förut. ESK menar att även om det till slut fattas ett beslut om att bibehålla systemet för delbetalningar, bör man överväga olika alternativ, i synnerhet eftersom några av dem mycket väl kan komma att öka de små och medelstora företagens likviditet.

4.8.4. Man bör studera hur kontrollmekanismerna fungerar. En sådan studie borde omfatta en fullständig revision av kostnadssidan samt en grundläggande analys av olika kontrollsystems effekter på förekomsten av bedrägerier samt deras effekter på företagens verksamhetskostnader.

4.9. ESK konstaterar att det föreslagna systemet kräver en mycket högre grad av samarbete och samordning mellan de ansvariga myndigheterna i de olika medlemsstaterna för att vara hanterbart. Samtidigt som kommittén är medveten om att det gjorts och fortfarande görs framsteg i denna riktning anser den att det, med

tanke på de skillnader i system, traditioner, sedvänjor, praxis, arbetsmetoder, tolkningar, regelverk och språk som finns mellan medlemsstaterna, skulle ta avsevärd tid att uppnå den grad av enhetlighet som krävs och fruktar att systemets funktion dessförinnan kommer att urholkas.

4.9.1. Fördelningen av momsintäkterna mellan medlemsstaterna skulle vara en mycket tidsödande och utdragen process. Inte nog med att det skulle dröja innan statistik för ett visst år blev tillgänglig — det är dessutom vanligt att dessa uppgifter justeras i efterhand, ibland mer än en gång. Detta skulle kräva en utdragen process med justeringar och omfördelning av medel vilket, förutom att det är ineffektivt, också gör denna process svåröverskådlig.

4.10. ESK håller med kommissionen om att det skulle behövas en mycket vidsträckt harmonisering av skattens omfattning och de grundläggande reglerna för mervärdesskatt (avdragsrätt, registreringströsklar, undantag, särskilda system etc.). Det skulle också behövas en större enhetlighet mellan skatt- och tullområden. Det skulle behöva säkerställas att medlemsstaterna tillämpar och tolkar reglerna på ett gemensamt sätt. Detta skulle antagligen kräva direkt tillämpning av förordningar istället för direktiv. Dessa förändringars betydelse för accisavgifterna bör inte förbises.

4.11. Man bör särskilt beakta de föreslagna förändringarnas konsekvenser för små och medelstora företag (och mikroföretag), som sannolikt kommer att vara mycket mer omfattande än för större företag. Detta kan utjämnas genom att man inför en mycket högre tröskel för momsregistrering och tillåter system med en enhetstaxa där det är möjligt. Man bör även överväga ett ökat bruk av kontantmetoden och/eller årliga redovisningssystem för småföretagen.

4.12. En önskvärd förenkling skulle vara att i det nya systemet tillåta företagsgrupper som verkar i mer än ett land att registrera sig som grupp, så att transaktionerna mellan medlemmar i gruppen kunde ske utan moms, oberoende om transaktionerna skedde inrikes eller mellan unionens länder. Detta skulle uppfylla en annan av det föreslagna systemets uttalade målsättningar och bör införas på ett tidigt stadium.

4.13. Förslaget att momskommittén skall omvandlas till en regleringskommitté innebär en avsevärd maktförskjutning, vilket också gäller det framträdande kravet på att kommissionen skall delta i de beräkningar, den övervakning, de bedömningar och den administration som krävs vid fördelningen av medel från den centrala fonden till medlemsstaterna. För att garantera öppenhet i denna situation anser ESK att momskommitténs arbete bör göras mer öppet genom att skattekonsulter inbjuds att delta samt att resultaten av arbetet offentliggörs.

4.14. ESK anser att behovet av en väsentlig förändring till ett slutligt system inte får överskugga behovet av tillfälliga reformer av det nuvarande övergångssystemet. Dessa reformer skulle sedan kunna överföras till det nya slutliga systemet. Kommittén välkomnar därför kommissionens beslut att gå vidare genom att inleda en modernisering av det nuvarande systemet.

4.15. Där det är lämpligt skulle ESK vilja bli rådfrågad under de olika stadierna i kommissionens arbetsprogram och, i alla händelser, innan det formuleras några definitiva förslag till lagstiftning.

4.16. ESK anser att kommissionens tidsplan är orealistisk och att ett fullständigt genomförande av arbetsprogrammet kommer att kräva mer tid än vad som har planerats.

4.17. ESK välkomnar kommissionens initiativ och stöder i princip huvuddragen i arbetsprogrammet. Kommittén gör några reservationer när det gäller hur vissa detaljerade idéer skulle fungera i praktiken och skulle vilja uppmana kommissionen att ta itu med dessa frågor i samråd med arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer innan den lägger fram förslag till lagstiftning. Kritik av särskilda aspekter får dock inte tolkas som att huvudmålsättningen i programmet ifrågasätts.

Bryssel den 9 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Tom JENKINS

BILAGA I

MOMSSATSER I EU:S MEDLEMSSTATER

(den 1 september 1996)

	Normal-skattesats	Parkerad skattesats	Reducerad skattesats	Extra-reducerad skattesats	Noll-skattesats?
	%	%	%	%	
Belgien	21	12	6	—	Ja
Danmark	25	—	—	—	Ja
Finland	22	—	17;12;6	—	Nej
Frankrike	20,6	—	5,5	– 2,1	Nej
Grekland	18	8	—	– 4	Nej
Irland	21	12,5	—	3,3	Ja (*)
Italien	19	16	10	4	Nej
Luxemburg	15	12	6	3	Ja
Nederländerna	17,5	—	6	—	Ja
Portugal	17	—	12;5	—	Ja
Spanien	16	—	7	4	Ja
Storbritannien	17,5	—	8;5	—	Ja (*)
Sverige	25	—	12;6	—	Ja
Tyskland	15	—	7	—	Ja
Österrike	20	—	12;10	1	Nej

(*) Nollskattesatsen används oftare på Irland och i Storbritannien än i andra länder.

BILAGA II

EU:s MEDLEMSSTATER

Momsens procentuella del av beskattningen och av BNP

	% (1)	% (2)	% (3)	% (4)	% (5)
Belgien	15,3	21,4	55,8	7,2	47,1
Danmark	19,4	20,4	55,6	10,0	51,5
Finland	17,8	27,5	58,2	8,5	47,7
Frankrike	16,8	30,3	49,7	7,4	44,0
Grekland (*)	25,3	31,8	51,0	7,6	30,0
Irland	19,6	22,5	46,6	7,5	38,3
Italien	13,9	19,5	45,2	5,6	40,3
Luxemburg	14,6	18,7	37,7	6,3	43,1
Nederländerna	14,6	22,8	53,1	6,9	47,3
Portugal (*)	19,7	26,4	46,4	7,1	36,0
Spanien (*)	16,1	25,6	52,7	5,8	36,0
Storbritannien	20,0	26,5	47,6	6,8	34,0
Sverige	16,2	21,2	54,7	8,2	50,6
Tyskland	16,6	28,2	53,4	7,1	42,8
Österrike	19,5	29,5	50,9	8,3	42,6

(*) Skattningar.

Källa: Europeiska kommissionen.

(1) Som procent av den direkta och indirekta beskattningen inklusive socialförsäkringsavgifter.
(2) Som procent av den direkta och indirekta beskattningen exklusive socialförsäkringsavgifter.
(3) Som procent av den totala indirekta beskattningen.
(4) Som procent av BNP.
(5) Total skatt som procent av BNP.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om förbindelserna mellan europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet — Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap"

(97/C 296/11)

Den 26 november 1996 beslutade kommissionen, i enlighet med artikel 198 i EG-fördraget, att remittera följande ärende till Ekonomiska och sociala kommittén: "Grönbok om förbindelserna mellan europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet — Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap"

Sektionen för externa relationer, handels- och utvecklingspolitik, som ansvarade för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 18 juni 1997. Föredragande var Henri Malosse.

Under sin 347:e plenarsession den 9-10 juli 1997 (sammanträdet den 10 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 123 röster för, 2 emot och 5 nedlagda röster.

Rekommendationer

Kommittén är övertygad om nödvändigheten att reformera Lomé-konventionen för att anpassa den till de förutsättningar som gäller nu i slutet av seklet och framför allt för att bättre hjälpa AVS-länderna att hävda sig på världsmarknaden.

Kommittén är medveten om den politiska och ekonomiska betydelsen för Europeiska unionen av att man behåller de fördelaktiga relationerna med de 71 stater som är unionens parter i konventionen.

Som svar på "Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000 — talet — Utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap" vill kommittén lägga fram följande rekommendationer:

— Kommittén rekommenderar att man stärker den anda i partnerskapet och dialogen om lika rättigheter som utgjorde grundtanken för Europeiska gemenskapens starka engagemang i utvecklingssamarbetet. Vi understryker dock att partnerskapet för att vara effektivt måste utvidgas till att också omfatta nya aktörer, framför allt de ekonomiska och sociala intressegrupperna. Kommittén rekommenderar här först och främst att man inrättar partssammansatta ekonomiska och sociala kommittéer, som skulle ansvara för att utvärdera utvecklingsprogrammen mot bakgrund av behov och förväntningar hos berörda parter i mottagarländerna.

— Kommittén föreslår att man i arbetet att förnya konventionen tar större hänsyn till geografiska skillnader och utvecklingsnivå. Konventionen skulle på detta sätt bli ett politiskt och ekonomiskt samarbetsinstrument för unionen. Det skulle vara öppet för nya länder och vara differentierat efter geografiska områden som har särskilda gemensamma intressen med EU liksom ha differentierade funktionssätt efter de olika mottagarländernas utvecklingsnivå.

— Kommittén stöder huvudmålsättningen för detta samarbete, nämligen att främja en hållbar ekonomisk och social utveckling, att bekämpa fattigdomen och att uppnå en allmän ökning av levnadsstandarden, något som samtidigt och parallellt följer på ett uppsving inom en dynamisk privat sektor som skapar välstånd, och på verkliga sociala framsteg som är en sammanhållningsfaktor.

Denna målsättning skulle uppnås desto lättare om man inom rättssamhällets ramar garanterar alla människor frihet och säkrar de allmänna tjänster som krävs för samhällsutvecklingen, liksom ett starkt fackförenings- och föreningsliv för att garantera att alla aktörer deltar i beslutsprocessen.

- I samband med detta vill kommittén betona att kvinnorna är huvudrollsinnehavare i utvecklingssammanhang och understryka att man måste främja deras organisationer och säkerställa att de deltar på ett jämlikt sätt i de rådgivande och beslutsfattande organen.

— Kommittén anger nedan de samarbetsområden som man anser bör prioriteras:

- Utbildning utgör enligt kommittén den viktigaste prioriteringen eftersom mänskliga resurser är av yttersta vikt för all utvecklingspolitik. Kommittén förespråkar här att man organiserar utbytes- och samarbetsprogram mellan EU och AVS-länderna, där man särskilt uppmärksammar kvinnorna.

- Stöd till den privata sektorn och företagarandan är enligt kommittén en avgörande faktor för skapande av välstånd och en ökning av levnadsstandarden. De bör därför höra till den nya konventionens centrala målsättningar.

- Med tanke på dess bakgrund och erfarenhet måste Europeiska unionen stödja alla försök till regionalt samarbete som syftar till att skapa en hållbar fred och ett välstånd som man delar på genom att

genomföra gemensamma projekt, dela på vissa resurser, skapa integrerade regionala marknader och främja tillkomsten av regionala strukturerade och demokratiska organisationer. Eftersom den stöder sig på de rikare länderna bör denna strategi för regionalt samarbete följdriktigt "sprida" välfärd och en högre levnadsstandard och gynna investeringar som lockas av en tillräckligt stor marknad.

- Miljöskydd, utveckling av ett jordbruk som är anpassat till befolkningens behov, stadsplanering, forskning, spridning av nya tekniker och kultur bör också främjas, eftersom investeringar inom dessa områden på lång sikt säkrar förutsättningarna för en hållbar utveckling.

— För att garantera att AVS-länderna successivt integreras i världshandeln och för att ge ny kraft åt handeln mellan EU och AVS-länderna föreslår kommittén att man använder sig av alternativet "differentierad ömsesidighet", som också skulle innebära att man främjar framväxten av regionala marknader mellan AVS-länderna.

— Kommittén vill att man säkrar och bibehåller en samstämmighet mellan handels- och utvecklingssamarbetspolitiken.

— Kommittén har precisa förslag på hur man kan förbättra Lomé-instrumentens funktion. Man skulle först och främst stärka planerings- och utvärderingsmekanismerna (nationella respektive regionala operativa program, operativa program på gemenskapens initiativ), inrätta horisontella mekanismer för handel, samarbete och investeringar, som skulle vara direkt tillgängliga för alla aktörer samt utveckla budgetmässiga investeringar som är enkla och lätta att använda för att stödja mikro-projekt som härstammar från fackföreningar, arbetsgivarorganisationer, kvinnoorganisationer, den kooperativa sektorn, icke-statliga organisationer etc.

— Kommittén betonar att de horisontella programmen är av stort intresse, eftersom de möjliggör ett utbyte och en överföring av kunskaper, både mellan AVS-länder och med aktörer i angränsande regioner (Medelhavsområdet, Centralafrika ...), för att främja spridningen av de bästa metoderna och en större öppenhet mot omvärlden.

— Kommittén understryker att Europeiska unionens biståndspolitik måste införlivas i en enhetlig ram tillsammans med de enskilda medlemsstaternas insatser. När det gäller den nödvändiga budgetiseringen av Europeiska utvecklingsfonden lägger ESK fram förslag för att öka komplementariteten mellan åtgärder på gemenskapsnivå respektive på nationell nivå. I samma anda förespråkar kommittén en bättre samstämmighet från EU:s sida i de internationella biståndsorgan som man deltar i.

— Ekonomiska och sociala kommittén, såsom ett EU-organ som representerar det civila samhället, anser att nyckeln till framgång för den nya samarbetspolitiken samtidigt ligger i en bättre effektivitet och överskådlighet i fråga om styrningen av denna politik och dess funktion — både inom EU och hos AVSländernas myndigheter — liksom i att man verkligen inbegriper de ekonomiska och sociala intressegrupperna och företagen. Detta måste ske redan på åtgärdernas planeringsstadium.

1. Inledning: Motiven för en grönbok — Ekonomiska och sociala kommitténs roll

1.1. Den fjärde Lomé-konventionen täcker perioden mars 1990 till februari 2000. Den reviderades efter halva denna period genom den överenskommelse som undertecknades på Mauritius den 4 november 1995 i enlighet med vad som stipuleras i konventionen. Enligt avtalet skall de två parterna, EU och AVS-länderna, påbörja förhandlingar om en eventuell förnyelse av konventionen senast 18 månader innan nuvarande konvention löper ut, det vill säga i september 1998. Innan dess måste EU kunna klargöra sin position.

1.2. Syftet med grönboken är att inom EU påbörja en omfattande diskussion om utmaningar och möjligheter i samband med dessa förhandlingar innan Europeiska kommissionen föreslår ett förhandlingsmandat till ministerrådet under loppet av det andra halvåret 1997.

1.3. Kommittén gläder sig åt detta initiativ från kommissionen, som därmed för första gången inleder en diskussion om sitt viktigaste medel för politiskt samarbete och utvecklingshjälp. Eftersom Ekonomiska och sociala kommittén genom fördragen representerar det civila samhället inom Europeiska unionen och utgör en remissinstans för kommissionen tänker vi påta oss en ledande roll i denna diskussion. I själva verket är kommittén en av aktörerna i Lomé-konventionen eftersom man påtagit sig att delta i organisationen av en dialog mellan de ekonomiska och sociala intressegrupperna inom EU och AVS-länderna genom årliga möten, där man arbetar fram gemensamma resolutioner som sedan framförs till konventionens olika instanser.

1.4. Tack vare erfarenheterna från dessa möten kan kommittén bidra med ett "markperspektiv" på konventionens målsättningar och funktion med utgångspunkt i analyser och redogörelser från de ekonomiska och sociala aktörerna. Ett stort antal synpunkter och förslag i grönboken har redan tagits upp av kommittén genom dessa möten: otillräckligt genomslag hos handelsbestämmelserna, otillräckligt engagemang av de ekonomiska och sociala intressegruppernas vid upprättandet av konventionens målsättningar, otillräckligt beaktande av åtgärderna för den sociala sammanhållningen och förbättrade livsvillkor för befolkningarna.

1.5. Kommittén har nyligen antagit ett yttrande på eget initiativ [1], där kommittén på ett innovativt sätt klargör förutsättningarna för effektivare utvecklingsprogram. Kommittén understryker här framför allt en bättre styrning av det offentliga stödet, ett större engagemang av de socioekonomiska intressegrupperna genom decentraliserat samarbete, kampen mot korruption och stöd till lokala förvaltningar för att öka effektiviteten.

2. De nya utmaningarna i de kommande förhandlingarna

2.1. *Lomé — en ifrågasatt samarbetsmodell*

2.1.1. Lomé-konventionen organiserar sedan 1975 de handelsmässiga- och ekonomiska förbindelserna mellan EU och AVS-länderna, som idag uppgår till 71 länder. Lomé-konventionen är i sig en utveckling av samarbetspolitiken mellan gemenskapen och dess före detta kolonier och Yaoundé-konventionen, som huvudsakligen kretsade kring de franskspråkiga länderna i Afrika.

2.1.2. Den första Lomé-konventionen från 1975 innebar en modell för samarbete och utvecklingshjälp som haft mycket stora internationella framgångar. För första gången förhandlade ett antal utvecklade länder tillsammans fram ett multilateralt samarbetsavtal med handelsvillkor som gynnade AVS-länderna och biståndsprogram som i hög grad var decentraliserade, liksom en innovativ mekanism för att stabilisera AVS-länderna exportinkomster.

2.1.3. Det var först i slutet av 1980-talet, och då framför allt under trycket av yttre händelser och begränsningar, som Lomé-modellen successivt började ifrågasättas och diskuteras, främst inom Europeiska unionen. Undermåliga resultat när det gällde utvecklingen i ett stort antal AVS-länder, huvudsakligen i Afrika, närde denna diskussion. Man kan dock konstatera att denna utveckling är mångfasetterad, eftersom vissa afrikanska stater har haft en mycket lovande tillväxttakt under senare år. Man kan också konstatera skillnader mellan länder som gränsar till varandra, till exempel mellan Haiti och övriga stater i Karibien.

2.1.4. På det finansiella planet utgör Lomékonventionen fortfarande Europeiska unionens största externa budgetpost med 30-35 % av det totala biståndet, vilket motsvarar 2 miljarder ecu per år. Detta bistånd, som sker genom Europeiska utvecklingsfonden (EUF), går inte direkt genom gemenskapens budget utan är föremål för en fördelningsformel mellan medlemsstaterna, vilken beaktar vissa staters specifika intressen [2] (Frankrike är således största bidragsgivare till EUF med 24,3 % av de totala anslagen). Denna särskilda finansieringsmekanism undgår alltså Europaparlamentets kontroller och befogenheter, och är därför en form av "arkaism". Frågan om man skall införa EUF i gemenskapens budget är därför aktuell och man bör göra prognoser för att analysera konsekvenserna för varje medlemsstat. För att medge de medlemsstater som är mer engagerade i detta samarbete möjlighet att fortsätta att ge relativt större bidrag än vad som skulle bli fallet om EUF införs i budgeten, skulle man göra det möjligt för dessa att också lämna bilaterala bidrag till gemenskapens totalanslag. På detta sätt skulle man uppnå en högre grad av komplementaritet mellan gemenskapens bistånd och det nationella biståndet.

2.1.5. Biståndet genom Lomé-konventionen utgör därmed en avsevärd gemensam insats. Om man till detta lägger de enskilda medlemsstaternas och deras olika institutioners och offentliga organs (inklusive regioner och lokala myndigheter) samlade direkta bistånd till AVS-länderna uppgick det totala offentliga biståndet från Europeiska unionen till AVS till mellan 5 och 8 miljarder ecu årligen under de senaste 10 åren. De hårda budgetkrav som idag ställs på medlemsstaterna och som dessa också tänker ställa på unionens budget kommer uppenbarligen att påverka debatten om Lomékonventionens framtid.

2.1.6. De möten mellan de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna i EU- och AVS-länderna som organiseras av Ekonomiska och sociala kommittén har belyst en viss brist på effektivitet i samarbetsprogrammen. Planeringen och styrningen av insatser under Europeiska utvecklingsfonden, som till stor del ombesörjs av myndigheterna i mottagarländerna, har sålunda ofta visat sig vara fjärmade från de behov och problem som upplevs av den privata sektorn och de ekonomiska

[1] Yttrande om "Utvecklingsbistånd, god offentlig förvaltning och de socioekonomiska intressegruppernas roll".

[2] Medlemsstaternas nuvarande bidrag till den 8:e Europeiska utvecklingsfondens budget.

Land	8:e EUF miljoner ecu	%
Belgien	503	4
Danmark	275	2,1
Finland	190	1,5
Frankrike	3 120	24,3
Grekland	160	1,2
Irland	80	0,6
Italien	1 610	12,5
Luxemburg	37	0,3
Nederländerna	670	5,3
Portugal	125	1
Spanien	750	5,8
Storbritannien	1 630	12,7
Sverige	350	2,7
Tyskland	3 000	23,4
Österrike	340	2,6
Totalt	12 840	100,0

och sociala aktörerna i allmänhet. Tyvärr har de gemensamma deklarationer som hittills gjorts på detta område visat sig vara tomma ord. Kommittén är därför angelägen om att komma med konkreta förslag, som skulle göra det möjligt att verkligen decentralisera dessa åtgärder och inbegripa de ekonomiska och sociala intressena i verksamheten.

2.2. *Europeiska unionen i förändring*

2.2.1. Parallellt med debatten om Lomékonventionens effektivitet och nytta upplever Europeiska unionen avsevärda inre förändringar som utan tvivel påverkar unionens nuvarande politiska manöverutrymme.

2.2.2. Den successiva utvidgningen av unionen har avsevärt ändrat förutsättningarna för de politiska och ekonomiska relationerna mellan unionen och tredje världen. Europeiska unionen har för sin del, vid sidan av Lomé-konventionen, kunnat knyta ett nära partnerskap med Latinamerika — en del av världen med vilken Europa också har mycket starka historiska och kulturella band. Anslutningen 1995 av Finland, Sverige och Österrike — länder som är starkt engagerade i utvecklingshjälp, men utan ett förflutet som kolonialmakter — kan också bidra till att förnya och omstrukturera unionens strategi på området.

2.2.3. Europeiska enhetsakten och Maastrichtfördraget har medfört avsevärda förändringar av Europeiska unionens karaktär. Förverkligandet av den inre marknaden och den framtida gemensamma valutan är inte betydelselösa för vilken form av ekonomiska och handelsmässiga relationer unionen kan erbjuda dessa länder. I själva verket förändrar förverkligandet av en mer integrerad inre marknad, med högt ställda kvalitets- och hygiennormer, villkoren för AVS-producerade produkters tillträde till marknaden. Dessutom har de konvergenskrav som EMU medför direkta följder för medlemsstaternas förmåga att avsätta medel till bistånd. Förutom detta skapar Europeiska unionens vilja att skaffa sig en större internationell politisk tyngd, som motsvarar dess betydelse inom handeln, nya förutsättningar för förhandlingarna. Lomé-konventionen kan i själva verket bli ett område där man kommer att tillämpa GUSP (den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken). De nya fördragen efter den pågående regeringskonferensen kommer förmodligen att accelerera denna utveckling.

2.2.4. I fördraget om Europeiska unionen har man fastställt målsättningen om ett politiskt samarbete (artikel 130u) som syftar till en hållbar ekonomisk och social utveckling, en harmonisk och gradvis integrering i världsekonomin samt till att bekämpa fattigdomen.

2.2.5. Under 1980-talet med globaliseringen av handeln, Sovjetunionens fall och Europeiska unionens inträde på den internationella politiska arenan, har EU utvecklat nya avtalsgrundade förbindelser med andra delar av världen, såsom de länder kring Medelhavet som inte ingår i EU, Östeuropa och Asien. Dessa förbindelser har i vissa fall tagit sig nya uttrycksformer när det gäller handelsmässiga fördelar och samarbetsformer. Det handlar framför allt om medel som är direkt tillgängliga för de olika aktörerna; företag, universitet, andra utbildningsinstitutioner, lokala myndigheter etc. Denna politik ger som regel ett stort utrymme åt att främja och utveckla den privata sektorn. Dessa kunskaper och erfarenheter bör beaktas då man ser över Lomékonventionen.

2.3. *En värld i förändring*

2.3.1. Sovjetunionens fall har ändrat förutsättningarna för den ideologiska rivaliteten och kampen för inflytande som förekommer både i EU- och AVS-länderna. Det är ännu alltför tidigt att analysera konsekvenserna av detta. Idag är en utvecklingsmodell som präglas av en auktoritär och planerad ekonomisk styrning av sovjetisk karaktär inte längre aktuell. Man anar dock väl att nya klyftor kan uppstå på såväl politiskt och kulturellt plan (respekten för mänskliga rättigheter, religionsfrihet, demokrati) som på ekonomiskt och socialt plan. Det vore fel att tro att en enda utvecklingsväg är möjlig. Europeiska unionen bör ännu kunna lägga fram sin egen vision i fråga om utvecklingen.

2.3.2. Avslutningen av Uruguay-rundan 1995 och lanseringen av världshandelsorganisationen (WTO) skapar också nya förutsättningar för förhandlingarna — utöver respekten för de nya multilaterala reglerna — när det gäller att definiera handelsförbindelserna mellan EU och AVS. Lomé-konventionen är tillfälligtvis undantagen WTO:s regler fram till dess att den löper ut år 2000, men därefter måste handelsarrangemangen anpassas till de nya multilaterala förutsättningarna eller omförhandlas. Det faktum att AVS-länderna under de senaste 20 åren har sett sin andel av världshandeln och -exporten minska oroar dock Ekonomiska och sociala kommittén desto mer. Enligt en nyligen utförd studie ledd av Harvard Institute for International Development skulle en stor del av den framväxande utvecklingsklyftan mellan Afrika söder om Sahara gentemot Asien och Latinamerika bero på en alltför dålig förmåga att delta i den internationella handeln. En förnyelse av de nuvarande villkoren i Lomé-konventionen krävs därmed på handelsområdet, inte bara genom att anpassa dem till de nya internationella förutsättningarna, utan också genom att utröna globaliseringens utmaningar för AVS-länderna själva och hjälpa dem att gradvis integrera sig i den internationella handeln.

2.3.3. Trots handelns globalisering har världens stormakter — USA, Japan och EU — format eller

formar samarbetsstrategier i sin geografiska närhet. Lomé-avtalen kan inte stå utanför denna realitet och man måste avgöra på vilket sätt en ny konvention kan och bör anpassas till den: i Afrika med dialogen EU-Medelhavet; i Karibien genom att integrera området i samarbetet med Latinamerika; runt Stilla havet som starkt påverkas av områdets band med Asien. Man konstaterar med oro att de totala europeiska investeringarna i AVS har minskat på senare år, samtidigt som de japanska och amerikanska investeringarna har ökat.

2.3.4. Mot denna bakgrund utgör relationerna med AVS-länderna en grundläggande utmaning för Europeiska unionen. Mellan risken att "banalisera" detta partnerskap, som skulle förlora sin gynnsamma karaktär och minska Europeiska unionens politiska och ekonomiska inflytande, och det nuvarande missnöjet, orsakat av en konvention som inte längre tycks svara mot de ekonomiska utmaningar och insatser som står på spel inför sekelskiftet, förespråkar kommittén en grundläggande förnyelse av konventionen.

3. Ekonomiska och sociala kommitténs prioriteringar

3.1. Kommittén berömmer kommissionen för de klara och relevanta alternativ man presenterar i grönboken. Kommittén anser att kommissionen denna gång har lagt fram en exemplarisk grönbok med realistiska alternativ för att starta en uttömmande diskussion med alla parter som berörs av frågan, både inom och utanför Europeiska unionen. Genom att inte förorda ett alternativ framför något annat, utan presentera alla fördelar och nackdelar ger kommissionen verkligen ett viktigt bidrag till den kommande diskussionen.

3.2. Kommittén vill i huvudsak ta upp den grundläggande frågan om den nuvarande Lomékonventionens relevans, inklusive de delar som rör handeln, och föreslå en förnyad europeisk biståndspolitik och lägga fram konkreta förslag för att förbättra de nuvarande instrumenten.

3.3. Rent principiellt anser kommittén, såsom ett EU-organ som företräder det civila samhället, att unionens politik för samarbete och bistånd bör bidra till en hållbar och självbärande ekonomisk och social utveckling för att förbättra levnads- och arbetsvillkoren för hela befolkningen, framför allt de minst gynnade människorna och med särskild uppmärksamhet på kvinnornas villkor. Kommittén anser här att man bör göra följande prioriteringar:

3.3.1. Man bör satsa på föreningslivet, de fackliga organisationerna samt arbetslivs- och kvinnoorganisationerna, som framför allt när det gäller utbildning, medbestämmande och demokrati garanterar en bättre social sammanhållning och därmed bidrar till en hållbar utveckling.

3.3.2. Man bör främja ett klimat som verkligen gynnar den lokala privata sektorns utveckling och företagarandan, som utgör motorn för ekonomisk utveckling och sysselsättningsskapande.

3.3.3. Man bör ta bättre vara på kvinnornas och männens kapacitet och potential bättre genom utbildning, utbyte, yrkesutbildning och kultur.

3.3.4. Man bör se till att kvinnorna representeras rättvist och jämlikt på utbildningsområdet och i beslutsprocessen.

3.3.5. Man bör lägga större värde vid den frivilliga och demokratiska offentliga verksamheten, för att gynna utvecklingen och den personliga säkerheten samt skapa förhållanden som är gynnsamma för en ökad och rättvist fördelad välfärd.

3.3.6. Man bör säkerställa att det tas mer hänsyn till de frågor som är förbundna med miljöskydd och livsmiljö, vilka kräver långsiktiga investeringar.

3.3.7. Man bör se till att använda de offentliga resurserna bättre genom en effektivare förvaltning och en effektiv kamp mot korruptionen. Man bör rikta in sig på såväl förvaltningssätt och administrativa strukturer i utvecklingsländerna som på myndigheternas och de olika aktörernas sedvänjor och uppträdande i de länder som står för biståndet.

3.3.8. Man bör stödja alla former av regionalt samarbete, särskilt skapandet av integrerade, regionala marknader. I detta avseende har Europeiska unionen ett visst ansvar med tanke på sin erfarenhet och bakgrund.

4. Den nuvarande Lomé-konventionens relevans

4.1. Är det möjligt att anta en ny konvention, eller med andra ord "bör den unika ram som för närvarande strukturerar relationerna med de 71 AVS-länderna behållas, splittras eller utvidgas?". Denna fråga förtjänar att studeras både ur effektivitetssynvinkel och med en mer övergripande och strategisk syn på EU:s externa relationer, där man inbegriper de nya förutsättningarna i dagens värld: globalisering och regionala strategier. Oavsett vilket alternativ man väljer kommer de nuvarande speciella och historiska relationerna mellan vissa EU-länder och AVS-länderna att bestå. Man kan därför fråga sig om det vore lämpligt att helt avveckla den nuvarande ramen, vilket skulle medföra att EU förlorade fördelarna med dessa relationer. Alternativen består i att göra en geografisk distinktion mellan AVS-länderna (Afrika söder om Sahara, Västindien och Stillahavsländerna) eller att utvidga konventionen till andra länder som är lämpliga att tas upp i denna krets och i

diskussionerna med de ekonomiska och sociala intressegrupperna inom EU.

4.2. Med tanke på de olika områdenas specifika geografiska egenskaper och EU:s intresse att vidmakthålla speciella politiska relationer med AVS-länderna, anser kommittén att Europeiska unionen i vilket fall som helst bör stärka ramen, genom att inbegripa den politiska dialogen och tillämpa EU:s nya pelare (GUSP samt inrikespolitiskt och rättsligt samarbete), för samarbetet med AVS-länderna. Frågan om man skall ha en enhetlig ram eller en referenskonvention med olika instrument för de olika geografiska områdena bör bli föremål för en fördjupad diskussion mellan EU och AVS-länderna.

Vilket alternativ man än väljer vill ESK se en policy som medger en reell differentiering, så att varje geografiskt områdes särskilda ekonomiska och politiska problem kan tas upp och bearbetas inom lämpliga ramar.

4.2.1. En samarbetsram för Afrika söder om Sahara, som inbegriper en politisk dialog med länderna och grupperna av länder, framför allt den afrikanska samarbetsorganisationen OAU. Inom denna samarbetsram skulle man kunna ta upp olika frågor av gemensamt intresse, hur man skall utveckla samarbetet liksom frågor rörande de två EU-pelarna (GUSP samt inrikespolitiskt och rättsligt samarbete). Frågan om respekten för grundläggande mänskliga rättigheter och frågor rörande förtroendeskapande åtgärder för att garantera fred och stabilitet i Afrika bör höra till de viktigaste frågorna för detta politiska samarbete.

4.2.2. Samarbetsramarna för Västindien respektive Stilla havet skulle både politiskt och praktiskt inbegripa ett starkt och permanent samband med Europeiska unionens befintliga avtal med och program för kringliggande områden (Central- och Sydamerika respektive Asien).

4.2.3. Kommittén anser att man också skulle kunna skapa en särskild ram för Indiska oceanområdet (Seychellerna, Mauritius, Madagaskar, Komorerna).

4.2.4. När det gäller områdena Stilla havet, Asien och Indiska oceanen måste man se till de åtgärder som görs för AVS-länderna är samstämmiga och kompletterande visavi de åtgärder som vidtas för Europeiska unionens mest avlägsna delar och kringliggande ULT (utomeuropeiska länder och territorier).

4.3. I vilket fall som helst förespråkar kommittén en förstärkning av den princip om samarbete grundat på avtal och partnerskap som utgör grunden för gemenskapens hållning. Det är inom denna ram som man enligt den grundläggande principen om jämlikhet mellan oberoende stater bör planera konventionens framtida form. Det handlar om att berika denna ram och öka dess samstämmighet med den övergripande strategin för unionens externa relationer och GUSP. Förstärkt och differentierad efter de geografiska områdena skulle den övergripande ramen för Lomé kunna utvidgas till att också omfatta andra länder eller geografiska områden.

I nya samarbetsavtal måste man emellertid uppnå en balans mellan den grundläggande principen om jämlikhet mellan staterna och vikten av att tillämpa framtida partnerskap på ett flexibelt sätt så att EU, när så behövs, kan förvalta stödets fördelning effektivt.

4.4. Kommittén vill se en bättre samstämmighet mellan Lomé-politiken och Europeiska unionens politik på övriga områden, framför allt när det gäller utrikes-, utrikeshandels-, arbetsmarknads , sysselsättnings-, säkerhets- och rättspolitiken, liksom i fråga om medlemsstaternas bilaterala åtgärder. Kommittén stöder här hållningen i kommissionens grönbok och föreslår en verkligt övergripande strategi för utvecklingshjälpen. ESK föreslår att man i detta syfte skapar permanenta samrådsmekanismer, såsom regelbundna möten mellan politiskt ansvariga inom ramen för GUSP, och vidare att på justitie- och inrikesministrarnas dagordning föra upp förnyelse av samarbetsramen för att inbegripa denna i den övergripande och geografiska strategin för EU:s externa relationer samt obligatoriska samråd vid planeringen av biståndet i form av fleråriga avtalade planer där man eftersträvar samfinansiering mellan EU och medlemsstaterna.

4.5. Det är genom att skapa samverkanseffekter mellan nationella åtgärder och åtgärder på gemenskapsnivå som man bör föra in EUF i gemenskapens budget. I annat fall kommer "budgetiseringen" av Lomé-biståndet att stöta på problem till följd av skillnader i de olika medlemsstaternas värderingar, engagemang och förmåga att bidra till finansieringen av denna politik. Kommittén förespråkar sålunda att EUF skall införas i gemenskapens budget för att främja horisontella åtgärder, biståndsprogram för regionalt samarbete och operativa program för de minst gynnade länderna, under det att medlemsstaterna skulle ge specifika nationella bidrag till de program och länder som de vill prioritera. Budgetiseringen av Lomé skulle på detta sätt åtföljas av reella insatser för att åstadkomma samstämmighet mellan gemenskapens respektive medlemsstaternas politik och åtgärder. Kommittén anser att dessa insatser bör utgöra en av de viktigaste prioriteringarna vid reformen av den nuvarande konventionen.

4.6. Kommittén understryker att gemenskapens åtgärder måste vara bättre samordnade med de åtgärder och program som internationella institutioner ansvarar för, framför allt sådana där medlemsstaterna deltar på ett framträdande eller ledande sätt (ILO, UNDP, FAO, UNIDO, UNESCO och Världsbanken). Kommittén

föreslår här att Europeiska unionen skall ingå målsättningsavtal med dessa organisationer för att på dessa sätt öppna vägen för EU-finansiering av åtgärder som leds av dem. Samarbetet med dessa organisationer skulle samtidigt ske på plats, inom ramen för en överenskommen plan över gemensamma åtgärder, och på central nivå genom bland annat att garantera en bättre samstämmighet i fråga om medlemsstaternas och unionens deltagande och strategier visavi dessa organisationer.

4.7. Kommittén förespråkar slutligen att partnerskapet skall utvidgas till att omfatta de lokala aktörerna, den privata sektorn, fackföreningar och föreningsliv eftersom vi anser dessa vara en förutsättning för ett effektivare samarbete för en hållbar ekonomisk och social utveckling. De socioekonomiska intressegrupperna bör inbegripas från utformning till praktiskt genomförande av samarbetet.

4.7.1. Mot bakgrund av sina stora erfarenheter från mötena mellan de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna i AVS och EU föreslår kommittén därför att man stärker den nuvarande konsultationsprocessen genom en mekanism för ekonomiska och sociala samråd under ledning av ESK. Dessa skulle ta formen av partssammansatta kommittéer med en i första hand geografisk och regional grund och de skulle säkerställa en rättvis representation av det civila samhället, utan könsdiskriminering eller etnisk diskriminering. Dessa organ skulle vid sidan av den parlamentariska partssammansatta församlingen yttra sig om de ekonomiska och sociala utvecklingsplaner som presenteras av länderna och som skall godkännas och finansieras av unionen. Negativa yttranden skulle kunna tvinga mottagarländerna att se över sina förslag.

4.7.2. ESK kräver också att direkt få delta i de framtida förhandlingarna om en förnyelse av Lomé.

5. Ett nytt handelsavtal

5.1. Förnyelsen av handelsavtalet är desto mer nödvändig eftersom AVS-ländernas totala handelsutbyte med EU har fortsatt att minska. Deras andel av EU:s import har minskat från 7 % 1975 till 2,8 % 1995 liksom deras andel av den totala globala exporten (AVS-ländernas 30 viktigaste exportprodukter har minskat sin andel av världsmarknaden från 9,7 % 1975 till 2,8 % 1995). Denna bekymmersamma utveckling motiverar i sig en översyn av handelsavtalet för att göra det effektivare. En sådan översyn bör också beakta anpassningen av konventionen till de internationella handelsreglerna och den reella urholkningen av preferenserna i Lomé-konventionen för de minst utvecklade länderna i jämförelse med det multilaterala systemet med allmänna preferenser. Vissa av dessa länders framgångsrika integrering i den internationella handeln (Mauritius, Zimbabwe, Elfenbenskusten, Fiji, Jamaica ...) och de överlag bättre resultaten för 1996 kan här tjäna som goda exempel på vilka förändringar som är nödvändiga.

5.2. När det gäller handeln föreslår man i grönboken fyra huvudvarianter: Integration i GSP (det allmänna tullpreferenssystemet) för att undvika alla avvikelser från WTO:s principer; status quo, dvs. behålla nuvarande system med vissa förbättringar; ett system med enhetlig ömsesidighet eller ett system med differentierad ömsesidighet. Man presenterar för- och nackdelar för vart och ett av dessa alternativ liksom två kompletterande alternativ som kombinerar huvudalternativen. Kommittén har studerat dessa alternativ utifrån följande kriterier:

5.2.1. Alternativens geografiska täckning, framför allt när det gäller regionalt samarbete mellan länder i samma område för att främja framväxten av regionala marknader.

5.2.2. Önskan att garantera AVS-länderna ett underlättat och utökat tillträde till världsmarknaderna.

5.2.3. Strävan efter en ökad effektivitet mot bakgrund av de mediokra resultat som presterats av nuvarande mekanismer för främjande av handel och utbyte.

5.2.4. Beaktande av skillnader i de olika ländernas olika ekonomiska utvecklingsnivå.

5.2.5. Viljan att bevara Europeiska unionens förmåga att ge ett avsevärt och övergripande bistånd på handelsområdet och som inte utplånar de fördelar som hittills erbjudits genom konventionen, framför allt i form av icke-ömsesidighet i fråga om utbytet.

5.2.6. Önskan att EU:s utvecklings- och handelspolitik skall vara samstämmig för att inte skapa konkurrensstörningar som skulle bestraffa den lokala produktionens snabba utveckling.

5.2.7. När naturförhållandena tillåter det: utveckling av ett jordbruk som i första hand syftar till att tillgodose befolkningens behov.

5.3. På grundval av dessa kriterier anser kommittén att man bör göra följande prioriteringar:

5.3.1. Större hänsyn till skillnaderna i ekonomisk utveckling och förmågan till integrering i världshandeln (se till exempel skillnaden mellan Mauritius och Madagaskar). Av denna anledning vill kommittén inte behålla ett enhetligt avtal, alternativet med enhetlig ömsesidighet inbegripet.

5.3.2. Strävan efter en ökad effektivitet inom ramen för ett särskilt ansvar för Europeiska unionen gentemot sina partner, framför allt i Afrika; att här helt enkelt

tillämpa WTO- eller GSP-principerna erbjuder inte tillräckliga garantier då de mer avancerade länderna skulle förlora de viktigaste av de fördelar de har genom Lomé-konventionen. Man måste dock vara medveten om nödvändigheten att på sikt göra de nuvarande instrumenten förenliga med internationella handelsregler och att främja dessa länders integration i världshandeln. Europeiska unionen och AVS-länderna bör därför se till att WTO accepterar att man temporärt behåller vissa icke-ömsesidiga preferenser för de minst utvecklade AVS-länderna.

5.4. Bara alternativet med en differentierad ömsesidighet skulle om det tillämpas fullt ut samtidigt medge en differentierad behandling och bevara ett avtalsbaserat partnerskap. Dessutom uppfyller detta alternativ WTO:s regler. I praktiken skulle det handla om att med geografiska områden, grupper av länder eller enskilda stater förhandla fram program som syftar till att säkra att marknaderna öppnas successivt. Att göra detta successivt gör det möjligt för de minst utvecklade länderna att för en begränsad tid behålla de skydd som syftar till att stödja utvecklingen inom vissa sektorer.

5.5. Alternativet med en differentierad ömsesidighet har enligt Ekonomiska och sociala kommitténs mening slutligen två stora fördelar. För det första främjar det regionalt samarbete mellan AVSländerna, då de program som skall öppna marknaderna skulle prioritera inre aspekter i det berörda området genom att bädda för ett växande utbyte och ett utökat samarbete mellan länderna. De flesta av dessa länder har alltför små marknader för att de skall kunna hävda sin konkurrenskraft internationellt. Den samling av regler beträffande ursprung som EU skulle sammanställa skulle förstärka dessa regionala marknaders trumfkort och på så sätt gynna investeringar. För det andra ger det dessa länder en större trovärdighet gentemot utländska investerare genom att skapa tillit och stabilitet under en process som kan anses vara oåterkallelig.

5.6. Man skulle med detta alternativ särskilt uppmärksamma handelsförbindelserna mellan AVS-länderna själva, liksom med utomeuropeiska länder och territorier och de av EU:s mest avlägsna regioner som ligger i dessa områden, och då snabbt tillämpa principerna om ömsesidighet och öppnande av marknader för att främja framväxten av verkligt regionala marknader. Dessa program kommer också att inbegripa undanröjande av tekniska hinder för den nuvarande handeln mellan AVS-länderna, särskilt när det gäller standardisering. Gemenskapens erfarenheter skulle här kunna tjäna som föredöme.

5.7. Denna diffentierade ömsesidighet bör åtföljas av handlingsplaner för att göra det möjligt för dessa länder att verkligen utveckla produkter som kan finna avsättning på världsmarknaden. Dessa planer skulle huvudsakligen beröra kvalitet, produktionsledets funktionssäkerhet och syfta till att främja producenternas medverkan i export- och distributionskanaler. För att bidra till genomförandet av dessa planer skulle Europeiska unionen kunna inrätta ett centrum för tekniskt bistånd och handelssamarbete, som skulle ansvara för att sprida bästa kända metoder i form av så kallade "success stories" och informera exportörerna om villkoren för tillträde till EU:s marknader (kvalitets- och hygiennormer etc.). Denna verksamhet skulle inom AVS-länderna kunna genomföras i samarbete med UNCTAD och inom EU anförtros Centret för industriell utveckling genom att man utvidgar dess uppdrag i de fall då komplementariteten mellan industri och handel inte är klar.

5.8. Att tillfälligtvis föra in två av alternativen inom samma ram skulle ha fördelen att man kan behålla ett väl definierat handelsavtal samtidigt som man kan hantera särskilda problem genom att tillfälligt behålla systemet med icke-ömsesidiga preferenser för mindre utvecklade länder och med särskilda protokoll för vissa produkter såsom socker, bananer och nötkött.

5.9. För att tydliggöra detta system rekommenderar kommittén ett enhetligt tillvägagångssätt (den differentierade ömsesidigheten), som skulle vara förenligt med WTO:s regler och som kan betraktas som det mest fördelaktiga sättet att integrera AVS-länderna i världshandeln. För att garantera att mekanismen skall vara successiv och för att behålla ett enhetligt handelsavtal skulle detta tillvägagångssätt kunna förenas med en tidsplan för att inom den enhetliga ramen inbegripa övergångsbesämmelser och tillfälliga bestämmelser.

5.10. För handeln med jordbruksprodukter mellan EU och AVS-länderna gäller särskilda regler till följd av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Dessa regler har dock mycket begränsade effekter eftersom AVS-ländernas produkter i allmänhet skiljer sig från gemenskapens genom deras tropiska eller subtropiska karaktär. EU bör anstränga sig för att stödja vissa av AVS-ländernas produkter i den internationella konkurrensen, motverka eventuella negativa konsekvenser av GJP och analysera de problem som kan uppstå. De särskilda protokollen (socker, bananer, nötkött) utgör ett viktigt instrument i detta avseende, särskilt för vissa länder som till exempel Mauritius, där dessa bestämmelser har haft mycket positiva effekter och främjat utvecklingen. För andra länder har den låga kvaliteten på produkterna och problem med marknadsföringen hämmat utvecklingen av handeln med jordbruksprodukter mellan EU och AVS, trots dessa protokoll och det fria tillträdet till den inre marknaden för AVS-produkter som inte täcks av GJP (till exempel tropiska produkter). Det gradvisa införandet av frihandelszoner borde därmed inte skapa några större problem för EU på detta områden under förutsättning att man åtminstone tillfälligt behåller vissa produktspecifika

protokoll för att stödja AVS-ländernas export i avvaktan på produktivitets- och kvalitetshöjningar som skulle hjälpa dem att konkurrera på världsmarknaden. En differentierad tillämpning av dessa protokoll för att verkligen främja de minst gynnade länderna skulle genom sin karaktär vara mer acceptabel på världsmarknaden eftersom protokollen måste omförhandlas efter år 2000. Detta skulle också göra att de måste betraktas som exceptionella av de länder som gynnas av dem.

6. Ett förnyat koncept för biståndspolitiken

6.1. Idag ifrågasätter man även själva biståndspolitiken. Kommittén konstaterar att dagens debatt är koncentrerad till ett minimalistiskt och humanitärt koncept (bistånd till människor som lever under fattigdomsgränsen) och till ett ultraliberalt synsätt där handel och frihandel är den enda vägen till utveckling.

6.2. Kommittén förespråkar istället den mer ursprungliga traditionella hållningen, som vilar på de allmänna värderingar som präglade den första Lomékonventionen: humanism, solidaritet och partnerskap. Denna hållning måste dock anpassas till de nya förutsättningarna i ett Europa och en värld i förändring. Kommittén föreslår därför att man antar nya principer och prioriteringar för verksamheten, utan att förneka de europeiska grundprinciperna för utvecklingshjälpen.

6.3. För det första förespråkar ESK ett förnyat partnerskap. Med tanke på unionens nya politiska dimension bör det innehålla en dialog om väsentliga värderingar: mänskliga rättigheter, demokrati, respekt för religionsfriheten, sociala och fackliga rättigheter, jämställdhet kvinnor/män, försvar av äganderätten och skydd av nationella och internationella investeringar, kampen mot brottsligheten i alla dess former, förebyggande av korruption. Med dialog avser kommittén ett verkligt partnerskap och inte ett ensidigt förhållande. Exempelvis bör man för att förhindra korruption också göra insatser i EU-länderna, framför allt genom att inte längre tolerera korruption inom skatteförvaltningen, vilket tyvärr fortfarande före kommer i vissa medlemsstater.

Dialogen får varken i Europeiska unionen eller AVS-länderna vara förbehållen regeringarna, utan obligatoriskt och i en sann partnersskapsanda inbegripa parlamentariska institutioner och ekonomiska och sociala intressen. Denna utvidgning av partnerskapet kommer att ge konventionen ny kraft och säkra effektivitet och öppenhet.

6.4. Det är genom detta stärkta partnerskap och en sann dialog om gemensamma värderingar som man kan utarbeta avtalsgrundade planer mellan EU och AVS-länderna eller grupper av länder. Dessa skulle inbegripa avtal om öppnande av nya marknader och program för tekniskt och ekonomiskt samarbete. Kommittén vill se att dessa program verkligen främjar den ekonomiska och sociala utvecklingen i mottagarländerna och att biståndets omfattning inte beräknas aritmetiskt utan snarare som funktion av kvaliteten på föreslagna program och den gemensamma viljan att uppnå fastställda målsättningar. Kommissionen bör i förväg fastställa sina prioriteringar i fråga om detta samarbete.

6.5. När det gäller prioriteringar anser Ekonomiska och sociala kommittén att man bör öppna nya samarbetsområden. Samarbetsprogrammen bör syfta till en hållbar utveckling i hela samhället i mottagarlandet och garantera att den ekonomiska och sociala utvecklingen sker parallellt och harmoniskt, det vill säga främjar den privata sektorn, vilket är en förutsättning för att skapa nya sysselsättningstillfällen och åstadkomma verkliga sociala framsteg enligt de normer som fastställts av ILO.

6.5.1. Personliga utbyten för att främja den ömsesidiga förståelsen bör sättas i centrum i samarbetsprogrammen. Kommittén är övertygad om att möten mellan de olika kulturerna kan vara klart berikande för bägge parter. Denna nya metod skulle få mycket konkreta praktiska konsekvenser: att ersätta projekt med program, att organisera kunskapsöverföring mellan lokala aktörer, att avsevärt utveckla utbytesprogrammen och att främja horisontella åtgärder av regional karaktär.

6.5.2. Kommittén fäster avsevärd vikt vid utvecklingen av mellanliggande strukturer som är oundgängliga för att ett dynamiskt samhällsliv skall fungera väl: företagarföreningar, den kooperativa sektorn, sammanslutningar mellan konsumenter, fackföreningar och ekonomiska aktörer (inom hantverk, jordbruk, handel och industri). Denna prioritering skulle bäst säkras genom att man utvecklar samarbetsvägar mellan europeiska aktörer och aktörer inom AVS-länderna.

6.5.3. Att åstadkomma ett uppsving inom den privata sektorn, och främst då inom industri- och tjänstesektorerna, är av grundläggande betydelse för att säkra sysselsättning, tillväxt och en höjd levnadsstandard. Man bör här planera ett antal övergripande projekt för att främja företagarandan, rikta lokalt sparkapital till företagen och stödja utvecklingen av de små och medelstora företagen. Det är mycket viktigt att dessa program genomförs i nära samråd med entreprenörerna och att beviljat bistånd gäller just dem. Parallellt bör myndigheterna uppmuntras att skapa förtroendeingivande villkor för att säkra investeringar och främja privata initiativ: stimulerande och tydliga skatteregler,

effektiva allmänna samhällstjänster, ett väl fungerande rättssystem och bekämpande av korruption.

6.5.4. Bland de nya samarbetsområden som kan utvecklas förtjänar kulturellt samarbete att prioriteras högt. Som en viktig faktor för människors utveckling är kulturen ett mycket viktigt instrument för ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna. ESK förespråkar därför att man skapar mekanismer för att främja utbyten och gemensamma projekt mellan länder i Europa respektive AVS på grundval av Media-programmet: stöd till skapande och spridning av kulturverk, samproducerade filmer och teaterpjäser, kunskaper om varandras kulturella traditioner.

6.5.5. Utbildning, framför allt yrkesutbildning och teknisk utbildning, bör utgöra kärnan och en väsentlig del av all utvecklingspolitik och alla program eller projekt som stöds av EU. Medveten om detta områdes fundamentala betydelse för en hållbar utveckling skulle kommittén kunna ta sig an denna fråga, som inte tas upp i tillräcklig grad i grönboken, och i ett yttrande på eget initiativ föreslå ett utökat partnerskap mellan EU och AVS-länderna genom utbyten och praktikplatser. Inom detta område bör man särskilt granska samarbetet med företag och utvecklingen av teknik för utbildning via TV (skol-TV).

6.5.6. En väl fungerande stat som garanterar individens rättigheter, som är kapabel att mobilisera samhället kring ett gemensamt projekt och som kan garantera en tillräcklig nivå på de allmänna samhällstjänsterna, är ett viktigt villkor för att främja de nationella ekonomiska aktiviteterna och locka utländska investeringar. Europeiska unionen skulle i samverkan med medlemsstaterna kunna föreslå program för modernisering av förvaltningen i de AVS-länder som har behov därav. Dessa program skulle inbegripa en tillnärmning på lagstiftningsområdet och då framför allt precisera och harmonisera handelsregler, underlätta skydd av investeringar och tull- och skatteförfaranden, modernisera rättsapparaten och säkra sociala framsteg genom att införa ILO:s normer. I och med Europeiska unionens erfarenhet och bakgrund skulle man framför allt kunna ge tekniskt bistånd till projekt som rör regional integration.

6.5.7. Bland andra viktiga frågor vill kommittén nämna landsbygdens utveckling och stadsplanering, som är nära förbundna med varandra. Flykten från landsbygden och de svällande städerna utgör i många AVS-länder en risk för förvärrade motsättningar och har negativa effekter på miljön. Dessa är frågor där EU:s erfarenheter bör utnyttjas. Att utveckla ett effektivt jordbruk som är anpassat till de lokala eller intilliggande befolkningarnas behov bör tillsammans med utvecklingen av en diversifierad ekonomi (turism, hantverk) och av jordbruksreformer utgöra ett prioriterat område, vilket också gäller åtgärder för att förbättra livsmiljön i städerna.

6.5.8. Kommittén vill också att man fördjupar samarbetet på det industriella området och i fråga om investeringar, som i nuvarande konvention är föga utvecklat. Först och främst bör man i samarbetsprogrammet inbegripa skydd av investeringar eftersom europeiska företag, och då framför allt små och medelstora företag, idag avstår från att investera i många AVS-länder på grund av bristande förtroende. Man bör föreslå särskilda förtroende- och garantiskapande åtgärder, som till exempel mekanismer för medling och säkerhet.

6.5.9. När det gäller övriga frågor som bör diskuteras vill kommittén att den framtida konventionen skall innehålla program för främjande av forskning och utveckling (att låta företag från AVS-länderna delta i vissa EU-program, åtgärder för spridning och kompetenshöjning, demonstrationsprogram för energihushållning), moderna informationsnätverk och miljöskydd.

6.5.10. Grönboken föreslår direkt bistånd till AVS-ländernas budgetar för att de skall kunna amortera av på sina statsskulder. Enligt kommittén kan sådant bistånd inte beviljas på annat sätt än inom ramen för en skuldsaneringsplan med möjlighet att efterskänka skulder och med projekt som syftar till att behålla en investeringsnivå som främjar en hållbar ekonomisk och social utveckling (utbildning, hälsovård, allmänna samhällstjänster och grundläggande infrastrukturer). Det krävs också åtgärder för att främja den privata sektorns utveckling och en effektiv förvaltning.

7. Att förbättra samarbetsinstrumenten

7.1. Samarbetsinstrumentens effektivitetsproblem illustreras idag av den ständigt ökande fördröjningen av utbetalningen av anslag ur Europeiska utvecklingsfonden. De anslag på 13,3 miljarder ecu för perioden 1996 — 2000, som man kom fram till som en kompromiss efter mödosamma förhandlingar vid toppmötet i Cannes i juni 1995, riskerar sålunda att inte betalas ut förrän år 2000, det vill säga efter att nuvarande konvention har löpt ut. Även om denna fördröjning har olika orsaker, varav en del är förknippade med politisk osäkerhet i vissa AVS-länder, kvarstår det faktum att den skapar långtgående effektivitetsproblem i fråga om de nuvarande instrumenten. Kommittén föreslår därför olika sätt att förnya samarbetsmetoder och -instrument.

7.2. Att ersätta projekten med program. Idag är programplaneringen trots nationella vägledande prog-

ram alltför blygsam i omfattning jämfört med vägledning genom projekt. Kommittén föreslår att man prioriterar programmen, vilket skulle göra det möjligt att knyta biståndet till de målsättningar som fastställts inom ramen för partnerskapet. Med program avser kommittén ett omfattande projekt med uttalade målsättningar i fråga om ekonomisk och social utveckling, där man presenterar åtgärder som syftar till att uppnå dessa målsättningar samt fastställer villkoren för konsultation med de ekonomiska och sociala intressegrupperna, kontroll och utvärderingsförfaranden etc. Dessa program, som skulle kunna kallas "Nationella operativa program" (NOP) eller "Regionala operativa program" (ROP) om de gäller grupper av länder, skulle förhandlas fram som avtalsförslag och remitteras till den partssammansatta församlingen och de partssammansatta kommittéer för ekonomiskt och socialt samråd som kommittén efterfrågat i sina resolutioner. Negativa yttranden från dessa instanser skulle innebära att programmen måste omformuleras. Man skulle i programförslagen precisera Europeiska unionens finansiella åtaganden liksom i förekommande fall även mottagarländernas, medlemsstaternas eller andra organisationers (inklusive internationella) åtaganden. Liksom för EU:s strukturfonder skulle kommissionen parallellt kunna lansera "Operativa program på gemenskapens initiativ" (OPIG) i väl definierade frågor: stöd till den privata sektorn, miljöskydd, forsknings- och utvecklingsverksamhet, yrkesutbildning och utbildning, landsbygdens utveckling och stadsplanering.

7.3. Att skapa horisontella samarbetsinstrument som skulle administreras av Europeiska unionen tillsammans med lokala europeiska aktörer. De positiva erfarenheterna av EU:s instrument till förmån för små och medelstora företag (Euroinfocentra, Europartnerskap, stöd till samriskföretag genom JOP [1]), utbildningsprogram (Leonardo, Sokrates), samarbetsprogram i fråga om stadsplanering (MED URBS), kulturprogram (Media, Rafael ...), program för landsbygdens utveckling (Leader) skulle kunna tjäna som exempel för den nya Lomékonventionenen. Dessa instrument skulle vara direkt tillgängliga för aktörer i AVS-länderna och Europeiska unionen och utvärderas enbart i fråga om deras kvaliteten. Genom att skapa samverkanseffekter mellan dessa instrument och de befintliga EU-programmen, i samarbetet med Medelhavsländerna, Centralamerika eller andra regioner i världen, kommer man att främja en spridning av de bästa metoderna och en större öppenhet gentemot omvärlden.

7.4. Att främja instrument för krediter och investeringar till förmån för lokala företag, framför allt små och medelstora företag, som skulle genomföras med hjälp av EIB (Europeiska investeringsbanken) och banker som är verksamma i mottagarländerna. Den handlar i princip om heltäckande lån där man skulle dra nytta av erfarenheterna från gemenskapens finansieringsinstrument (garantier, riskkapital ...) och instrument som syftar till att främja europeiska investeringar i AVS-länderna: sammanträffanden mellan företag enligt modellen Europartnerskap, stöd till de europeiska företagen av typ JOP eller ECIP [2].

7.5. Att utvidga den roll som innehas av Centret för industriell utveckling (CIU), som med ökade medel borde kunna ge mer tekniskt bistånd till aktörer i EU och AVS, framför allt i förening med de instrument som skall främja investeringar. Man skulle kunna utöka dess uppdrag för aktörer i AVS-länderna till att inbegripa hjälp till att utveckla deras handel: att uppfylla hygien- och kvalitetsnormer, organisera distributionskanaler, partnerskap. I själva verket kommer utmaningen för industrin i AVS-länderna att alltmer bestå i att utveckla produkter som kan konkurrera på världsmarknaden. Med utökade funktioner skulle CIU kunna döpas om till "Centret för företagsutveckling". För att stärka dess verksamhet skulle det i högre grad än tidigare kunna stödja sig på lokala företagsnätverk inom EU, främst för att öka sin effektivitet i vissa medlemsstater. Av samma skäl borde centret öka samarbetet i AVS-länderna med Unido för industrin och Unctad för handeln genom gemensamma eller kompletterande insatser inom ramen för gemensamma projekt.

7.6. Att modernisera instrumenten Stabex och Sysmin, som även om de haft mycket positiva effekter när det gäller att stabilisera intäkterna från exporten av basprodukter inte har inneburit att AVS-länderna har kunnat utveckla alternativa exportstrategier. De flesta AVS-ländernas position på världsmarknaden har försämrats och biståndets "automatiska" karaktär har inte främjat konkurrens och dynamik. För Stabex skulle lösningen kunna bestå i att föreskriva villkor för biståndet till programmen för utveckling av exporten inom alternativa sektorer med stort mervärde (industri, tjänster, jordbruksprodukter, förädlade basprodukter etc.). På grund av gruvindustrins starka potential föreslår kommittén framför allt en förenkling av förfarandena och en mer systematisk inriktning på instrumentet till förmån för den lokala eller europeiska privata sektorn. Detta skulle ske i form av finansiering av genomförbarhetsundersökningar och tillskott av riskkapital.

7.7. Att decentralisera genomförandet av åtgärderna. Många av programmen kräver hjälp av experter och överföring av know-how. Kommittén anser att denna expertis står att tillgå inom Europeiska unionen hos dess ekonomiska, sociala och andra aktörer. Erfarenheterna från EU-programmen för Central-och Östeuropa — Phare och Tacis — har visat bristerna i onödiga och kostsamma uppdrag till konsulter som inte hör hemma i ett visst lands mönster och som inte garanterar

[1] Joint Observation Program.

[2] European Community International Investment Partners.

utbildning av de ansvariga på lokal nivå. Kommittén förespråkar därför decentraliserat samarbete som den metod som i första hand bör användas vid åtgärder bestående av tekniskt bistånd och samarbete. Denna metod har fördelen att man knyter direkta band, utan inblandning av centralregeringen. Den är därmed kostnadseffektiv, tidsbesparande och främjar partnerskap. Det permanenta ekonomiska och sociala samråd som kommittén förespråkar, skulle i detta sammanhang kunna ansvara för upprättandet av samarbetsnät mellan aktörer i AVS-länderna respektive EU.

7.8. Lämpliga budgetmedel bör avsättas som stöd till de direkta initiativ som aktörerna i civilsamhället tar. Anslagen bör utformas speciellt för att svara mot dessa aktörers specifika inriktning och t.ex. omfatta särskilda riktlinjer för icke-statliga organisationer å ena sidan och fackliga organisationer å andra sidan. Möjligheten att få tillgång till dessa medel bör anpassas till användarna och svarstiderna bör vara korta. Dessa medel bör vara direkt tillgängliga för AVS-ländernas organisationer och inte vara reserverade för EU:s organisationer, vilket är fallet idag.

7.9. Att effektivisera administrationen av åtgärderna. För de horisontella instrumenten och de operativa programmen på gemenskapens initiativ — framför allt i fråga om investeringar, miljö, forskning och utveckling, kultur eller stadsplanering — förespråkar kommittén att man i Bryssel bildar specialistteam med representanter i AVS-länderna, som skulle ha till uppgift att vägleda och ge råd till de projektansvariga och säkra en enkel administrativ kontroll. När det gäller de operativa programmen tror inte kommittén att en centralisering av programadministrationen till Bryssel skulle lösa de nuvarande problemen. Vi tror tvärtom att programmen skulle bli effektivare med en systematisk tillämpning av decentraliserat samarbete och genom att man i alla program inbegriper tekniskt bistånd. Detta tekniska bistånd skulle kunna ges av sakkunniga — personer som utses inom ramen för det decentraliserade samarbetet eller tjänstemän från erfarna medlemsstater — under kommissionens överinsyn. I de länder som har en effektiv egen förvaltning bör administrationen i högsta möjliga grad decentraliseras till denna nivå. För övriga länder bör man öka befogenheterna för kommissionens lokala delegationer.

7.10. Att utveckla utvärdering och uppföljning. För att garantera en bättre uppföljning av programmen föreslår kommittén att man förstärker kommissionens delegationer. Till följd av de bidrag som erfaren och kompetent personal utifrån kan ge bör man här inbegripa personer från den privata sektorn, föreningslivet och medlemsstaternas myndigheter. Kommittén vill att man inrättar ett permanent instrument för oberoende utvärdering, vilket skulle garanteras av yrkeskunnig personal. Varje nationellt eller regionalt program borde vara föremål för halvtidsutvärderingar, som skulle rapporteras till politiska instanser och remissinstanser.

7.11. Att skapa samstämmighet mellan utvecklingsprogrammen. Ekonomiska och sociala kommittén är mycket angelägen om att man skall säkra en verklig samstämmighet och komplementaritet mellan gemenskapens åtgärder och medlemsstaternas bilaterala åtgärder, liksom med de åtgärder som genomförs av internationella organisationer såsom Världsbanken, IMF och ILO liksom FN:s specialiserade organ som Unido, Unctad, Unesco och FAO. Vi anser dock att man i detta syfte skall utnyttja programplaneringsinstrumentet. Varje program bör innehålla precisa riktlinjer för de kompletterande nationella och internationella insatserna. Avtal om målsättningar skulle ingås med parterna, inklusive medlemsstaterna. Dessa avtal skulle i lika hög grad vila på additionella finansiella bidrag, framför allt från enskilda eller grupper av medlemsstater, som på möjligheten att EU skulle ge parterna förtroendet att administrera vissa operativa program.

Bryssel den 10 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Tom JENKINS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ett reviderat gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke" [1]

(97/C 296/12)

Den 8 april 1997 beslutade kommissionen att, i enlighet med artikel 130s i EG-fördraget, begära Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för miljö, folkhälsa och konsumentfrågor, som ansvarade för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 3 juni 1997. Föredragande var Joop Koopman.

Vid sin 347:e plenarsession (sammanträdet den 10 juli 1997) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 66 röster för och 9 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I december 1996 publicerade kommissionen sitt länge väntade förslag om en revidering av rådets förordning (EEG) nr 880/92 som fastställde ett gemenskapsprogram för tilldelning av miljömärke. I motiveringen hänvisar man till vissa svårigheter som man har stött på i tillämpningen av direktivet. För att öka dess effektivitet och överblickbarhet föreslår man ändringar som syftar till att förbättra och effektivisera programmets inriktning, metodik och förfaranden i enlighet med artikel 18 i förordningen.

1.2. I sin analys nämner kommissionen de svårigheter som man anser har bidragit till att programmet svaga utveckling:

i) Producentorganisationernas ovilja att acceptera konkurrens mellan sina medlemmar på grundval av miljöaspekter.

ii) Olika marknadsvillkor inom gemenskapen.

iii) Låg grad av synlighet för konsumenterna.

iv) De olika nationella miljömärkningsprogram som existerar.

v) De komplicerade förfarandena för att fastställa kriterier.

vi) Möjliga störningar i handeln.

vii) De kostnader som följer av tilldelningen av ett miljömärke.

Kommittén kommer att lägga fram sin syn på dessa problem i samband med sina kommentarer om de åtgärder kommissionen föreslagit för att förbättra programmet.

1.3. Detta är inte en ny fråga för ESK. Kommittén uttryckte sin syn på det ursprungliga förslaget i ett yttrande som antogs enhälligt [2] och har också lagt fram en rad förslag på programmets framtida inriktning i andra senare yttranden. Dessa förslag redovisas under punkt 2.7 ("En hållbar konsumtion") i yttrandet om "Konsumentpolitiska prioriteringar 1996-1998 [3]" och punkt 4.4.3 ("Nya miljöpolitiska instrument, inklusive miljömärkningssystem") i yttrandet om "Internationell handel och miljö [4]". I detta yttrande kommer vi att använda oss av dessa rekommendationer.

1.4. Genom att stå till tjänst som sekretariat för det rådgivande forumet för miljömärkning har ESK dessutom skaffat sig goda insikter i hur programmet fungerar liksom i berörda parters bidrag. Vid utarbetandet av detta yttrande har vi också haft nytta av information från behöriga organ, Europeiska miljöbyrån och de olika europeiska intresseorganisationerna.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén anser att utvecklingen när det gäller antalet kriterier som antagits för olika produktgrupper och antalet tilldelade miljömärken inte skall bedömas så negativt med tanke på den korta tid som gått sedan förordningens ikraftträdande. Det tyska miljömärket "Blå ängel" (1977) och den nordiska svanen (1989), som numera är erkända på sina hemmamarknader och i viss mån även utomlands, mötte i början liknande problem. De var också "långsamma i starten".

2.2. ESK anser också att det faktum att ett antal nationella miljömärkningsprogram startade samtidigt som gemenskapsprogrammet lanserades bidrog till det sistnämndas blygsamma start. Dessutom bidrog dess av naturliga skäl mer komplicerade karaktär — som utformats för att tillgodose medlemsstaternas vilja att

[1] EGT C 114, 12.4.1997, s. 9

[2] EGT C 339, 31. 12. 1991

[3] EGT C 295, 7. 10. 1996

[4] EGT C 56, 24. 2. 1997

aktivt delta i programmet — också till den långsamma utvecklingen. Färsk information från kommissionen visar dock att man under programmet hade delat ut 27 miljömärken till 14 producenter för totalt 108 produkter i slutet av mars 1997. Dessa uppgifter och den statistik som kommissionen publicerat i sitt förslag kan tyda på att programmet nu börjar ta fart.

2.3. Kommittén är övertygad om att framtidens miljömärkning, bland annat med tanke på att de nationella programmen medför handelshinder, ligger i en förstärkning av gemenskapsprogrammet. För att åstadkomma detta bör man anstränga sig för att i så hög grad som möjligt harmonisera kriterierna för dessa nationella miljömärkningsprogram [1].

2.4. En framgångsrik tillämpning av gemenskapsprogrammet för miljömärkning är också av stor betydelse eftersom det är det enda produktrelaterade och efterfrågestyrda politiska instrumentet i strävan efter en hållbar konsumtion.

3. Särskilda kommentarer

3.1. *Införande av ett graderat miljömärke*

3.1.1. Kommissionen menar att industriorganisationerna i allmänhet är alltför ovilliga att stödja ett miljömärkningsprogram eftersom det inbjuder till konkurrens (enbart på grundval av produktens miljöegenskaper). Enskilda företag som söker konkurrensmässiga fördelar kan dock mycket väl vara intresserade av miljömärket. Kommissionen pekar också på många produktgruppers olika marknadsstrukturer i medlemsstaterna och konstaterar att det för producenter i tredje land råder helt andra förutsättningar än dem som gäller inom EU. Dessa överväganden har fått kommissionen att komma framtill slutsatsen att det ofta är omöjligt att fastställa enhetliga kriterier.

3.1.2. För att lösa dessa problem föreslår kommissionen att man inför en graderad märkning baserad på olika (flexibla) kriterier för var och en av miljöaspekterna för produktgruppen i fråga. Tillräckligt strikta normer för dessa olika aspekter måste fastställas för att garantera märkets integritet, så att det uppfyller de grundläggande kraven.

3.1.3. Först och främst måste man understryka att motiven för att fastställa miljökriterier som omfattar hela EU för varje produktgrupp består i strävan att minska deras inverkan på miljön inom hela Europeiska unionen. Detta innebär att man måste fastställa det urval av miljöaspekter som skall ligga till grund för kriterierna och att deras grad av stränghet skall återspegla de miljömässiga förutsättningarna inom EU. Det kommer därför kanske inte alltid att vara möjligt att inbegripa producenter från tredje land, som kanske verkar under helt andra miljömässiga och rättsliga förutsättningar [2].

3.1.4. För det andra kan man hysa ett visst tvivel om huruvida de nationella förutsättningarna, inklusive konsumenternas förväntningar om högt satta miljönormer, skiljer sig så mycket inom EU att de kräver nationella system för att fastställa kriterier (olika normer), särskilt med tanke på att den inre marknaden kommer att medföra en ökad harmonisering av ekonomiska villkor och miljöpolitiken inom EU.

3.1.5. För det tredje kan man ifrågasätta kommissionens optimism om att producenternas ovilja att använda miljövänlighet som konkurrensmedel skulle minska om man inför en graderad märkning. Visserligen innebär ett graderat märke en större flexibilitet när det gäller tillverkarnas förmåga att uppfylla kriterierna, men dess inverkan på konkurrensen är inte alls klarlagd, vilket särskilt beror på den inneboende bristen på överskådlighet i ett graderat märkningssystem.

3.1.6. Det är högst tvivelaktigt huruvida införandet av ett graderat märke kommer att lösa några av de problem som tillverkarna upplever i EU:s miljömärkningsprogram. Det finns ännu inga tecken på att tillverkarna eller deras sammanslutningar skulle vara positivt inställda till ett graderat märke.

3.1.7. Det är sant att ett sådant system skulle ge den normgivande myndigheten större flexibilitet i den mening att det medger ett mer nyanserat tillvägagångssätt än systemet att antingen godkänna eller underkänna. Det är dock osannolikt att denna frihet skulle leda till någon större tillfredsställelse hos dessa myndigheter, eftersom det kommer att leda till tvister angående valet av olika tröskelnivåer till följd av producenternas olika (nationella) intressen. Dessutom måste man vara medveten om det inneboende trycket att sätta ingångströskeln lägre i ett graderat system.

3.1.8. Slutligen är det tveksamt huruvida konsumenterna uppskattar större valmöjligheter genom olika "blombuketter". Det skulle bli mycket svårt att förklara betydelsen av de olika märkena för dem. Därav följer att det kommer att bli svårt för konsumenterna att välja mellan märken med olika antal poäng (blommor) för de olika miljöaspekterna. Dessutom tycker konsumenterna i allmänhet inte om att ägna mycket tid åt att ta till sig

[1] Se fotnoterna 3 och 4 samt punkterna 2.7.5 respektive 4.4.3.4 i dessa yttranden.

[2] Detta uttryckte ESK redan i sitt yttrande i EGT 56, 24. 2. 1997, punkt 4.4.3.5.

information vid valet av varor [1], trots deras intresse av information om specifika miljöeffekter och om den övergripande miljösituationen.

3.1.9. Det är sant att konsumenterna tar sig mer tid för att välja "bästa köp" när det handlar om kapitalvaror. Man har som regel åtminstone ett begrepp om (användar-)egenskaperna hos produkter som är relevanta för den egna personen. Även då krävs det — såsom alla konsumentorganisationer vet — stor skicklighet och stora ansträngningar för att ge konsumenterna begriplig och relevant information om jämförande tester av sådana produkter — ett system som liknar systemet med graderad miljömärkning.

3.1.10. I det senare fallet förvärras konsumenternas problem eftersom de vanligen är mindre insatta i produktens miljöegenskaper och är än mindre förmögna att uttrycka sina preferenser i fråga om dem. Konsumenterna tar sig följaktligen inte tid att "smälta" information på ett märke som de kanske varken begriper eller behöver för att fatta ett inköpsbeslut. Det är därför förståeligt att konsumentorganisationerna har uttryckt sitt motstånd mot att man inför en graderad märkning.

3.1.11. Av samma anledningar hyser tillverkningsföretagen tvivel inför ett graderat märke, eftersom det har nackdelar som ett medel för marknadskommunikation.

3.1.12. Det är vidare också förståeligt att man inte någonstans i världen har kommit att tillämpa ett graderat miljömärkningsprogram.

3.1.13. Av alla dessa anledningar tror inte ESK att införandet av ett graderat miljömärke är ett lämpligt verktyg för att komma runt tillverknings- och handelsföretagens ovilja att delta i programmet. Kommittén anser snarare att tillräckliga anpassningar kan göras av det nuvarande godkänt/underkänt-systemet så att man markant kan öka dess attraktivitet gentemot dessa företag.

3.1.14. På grund av alla risker som är förknippade med frågan uppmanar kommittén kommissionen att följa dess råd att överge denna nya inriktning, eller att åtminstone först undersöka om producenter och grossister (som kanske känner ansvar för att hjälpa till att tolka konsumentinformationen) verkligen skulle föredra (någon typ av) graderad märkning framför nuvarande godkänt/underkänt-system. Om resultatet påvisar acceptans för den graderade märkningen skulle deras vilja att medverka i ett sådant program bli mycket större.

3.1.15. Om detta nu skulle bli fallet föreslår kommittén också att kommissionen provar ett sådant system innan man presenterar sina slutliga förslag. Resultatet av ett sådant prov kan mycket väl komma att påvisa vissa variationer mellan medlemsstaterna, även om det märke som till slut kommer att väljas bör ha samma utformning i hela EU. Kommittén föreslår också att konsumentkommittén inbegrips i denna provning (se även hänvisningen under artikel 7).

3.2. *Sambandet mellan EU-programmet och nationella program*

3.2.1. ESK kan ansluta sig till kommissionens uppfattning att den nationella märkningen i framtiden bara skall gälla produktgrupper som inte omfattas av gemenskapens miljömärkningskriterier. Vi föreslår dock att man ändrar "...för vilka det inte finns..." till "...för vilka det inte har fastställts..." (artikel 11) [2]. Den avgörande faktorn för kommittén är att det inte längre kommer att finnas några produkter på marknaden som har nationella miljömärken och för vilka man har fastställt EU-märken när den nya förordningen har varit gällande i fem år. Denna anpassning skulle medge nationella märken på marknaden under den (ibland långa) tiden mellan tillkännagivandet av ett uppdrag att utveckla kriterier för en viss produktgrupp och kommissionens offentliggörande av kriterierna (artikel 5.3). Dessutom måste det erkännas att denna bestämmelse bara skall gälla så kallade samordnade program eftersom medlemsstaternas regeringar inte är ansvariga för andra befintliga inofficiella märken. ESK rekommenderar kommissionen att klargöra den exakta innebörden i detta stycke. Undantag kan dock göras för antagande av (strängare) nationella kriterier i de samordnade programmen för att bekämpa miljöproblem som är av verklig nationell betydelse. Ett sådant undantag bedöms som lämpligt eftersom avtalen om tekniska handelshinder respektive sanitära och fytosanitära åtgärder under vissa omständigheter medger fastställandet av sådana nationella normer. Bevisbördan för fastställandet för sådana nationella märken skall ligga hos den nationella miljömärkningsmyndigheten, Det är inte troligt att en sådan undantagsklausul kommer att användas i någon större omfattning.

3.2.2. Kommissionen föreslår att man bara skall fastställa kriterier för ett mycket begränsat antal pro-

[1] Ett nederländskt forskningsinstitut (SWOKA) fann i en undersökning att det för 45 % av ett urval av konsumenter som var intresserade av information om genetiskt tillverkade livsmedel räckte att veta att produkten i fråga var "godkänd" av en myndighet. Mer information bedömdes inte vara nödvändig.

[2] På vissa språk, t.ex. nederländska, används redan perfektum i översättningen.

duktgrupper med tanke på de blygsamma ekonomiska bidrag man är beredd att ge [1]. Därmed skulle märkets synlighet knappast förbättras — dess andel av det samordnade miljömärkningssystemet skulle med stor sannolikhet till och med minska, vilket är än värre. Ett sätt att stoppa denna olyckliga utveckling skulle kunna bestå i att stödja det lovvärda initiativ där man strävar efter att harmonisera kriterierna för särskilda produktgrupper inom flera nationella program, vilket innebär att man skapar ytterligare EU-kriterier. ESK vill understryka att en harmonisering av kriterierna är att föredra framför ett system för ömsesidigt erkännande av (icke-harmoniserade) kriterier.

3.2.3. Ett orosmoment står att finna i det faktum att det finns osamordnade nationella (privata) program som inte är samordnade — ett problem som också kommissionen pekar på. ESK välkomnar därför kommissionens förslag att låta detaljhandlare ansöka om miljömärke för produkter som marknadsförs under eget märkesnamn (artikel 6.1) eftersom detta skulle kunna locka dem att överge sitt eget märke och delta antingen i det officiella nationella programmet eller i EU:s program. Vi uppmanar kommissionen att bekräfta att grossisters märkesnamn också godtas i programmet.

3.2.4. Spridningen av privata märken, det vill säga märken som inte är utformade i samarbete med berörda myndigheter, och andra miljödeklarationer bör motarbetas på ett kraftfullt sätt. Dessa oreglerade märken förvirrar konsumenterna och deklarationerna är ibland vilseledande. De skadar därför utvecklingen av gemenskapsmärket och de officiella nationella märkena.

3.2.5. För att medge de nationella myndigheterna att bättre tackla vilseledande miljödeklarationer rekommenderar ESK att kommissionen — tillsammans med kommittén såsom föreslås under artikel 13 — granskar befintlig lagstiftning och uppförandekoder rörande vilseledande marknadsföring mot bakgrund av behovet göra ändringar och med beaktande av de olika nationella rättsliga och institutionella strukturerna.

3.3. *Organisation av EU:s program*

3.3.1. Förhållandet mellan EMO [2] och kommissionen

3.3.1.1. Kommittén stödjer kommissionens förslag att uppmuntra de behöriga organen [3] att upprätta en oberoende internationell organisation som skulle handlägga miljömärkning och ansvara för fastställande och uppdatering av kriterier, för motsvarande bedömnings- och kontrollkrav samt för samordning av de behöriga organens verksamhet. Kommittén har gjort detta ställningstagande eftersom vi konstaterar att det inte finns något hållbart alternativ till detta kommissionsförslag.

3.3.1.2. I samband med utarbetandet av detta yttrande har kommittén undersökt möjligheterna att ge Europeiska miljöbyrån de slutgiltiga ansvaret för fastställandet av kriterier. Vi har bett miljöbyråns direktör om hans syn på denna idé. Direktören var dock övertygad om att den administrativa uppgiften att fastställa kriterier skulle hämma deras kärnverksamhet bestående av oberoende insamling och spridning av miljöinformation. Kommittén konstaterar därför att Europeiska miljöbyrån inte kan fungera som ett hållbart alternativ till EMO.

3.3.1.3. Kommissionen bör hyllas för sin "reträtt" från ledningen av programmet eftersom tidigare erfarenheter har visat att programmet (också) är känsligt på grund av kommissionens ledande position. Denna ansvarsförskjutning till EMO är desto mer lämplig med tanke på den ökade uppmärksamheten i fråga om handelsstörningar [4]. En ytterligare fördel med att upprätta EMO ligger i att den kan bidra till en ökad harmonisering av de nationella programmen (se även punkt 3.2.2).

3.3.1.4. Vid ett informellt sammanträde med ansvariga organ och regeringstjänstemän (29-30 maj 1997) diskuterades förslaget och flera av delegationerna skulle, åtminstone vid denna tidpunkt, helst se att kommissionen behöll det yttersta ansvaret för att fastställa kriterierna.

De skäl som angavs var följande:

— Kommissionens befogenhet att försvara de antagna kriterierna, om så skulle behövas.

— Kommissionens förhandlingsbefogenhet i europeiska och internationella sammanhang.

— Frågan om "ownership" "(ansvar gentemot det organ som skall inrättas)" och slutligen de ekonomiska konsekvenserna.

[1] Se finansieringsöversikt, punkt 9.1. Man planerar att utveckla kriterier för fem nya produktgrupper per år under en fyraårsperiod.

[2] Europeiska miljömärkningsorganisationen.

[3] Den organisation eller de organisationer i medlemsstaterna som fabrikanter och importörer kan vända sig till för ansökan om miljömärke och som ansvarar för genomförandet av programmet i deras hemländer.

[4] Dessa ansvarsområden väger tyngre för myndigheter än frivilligorganisationer (artikel 4 och bilaga 3 i avtalet om tekniska handelshinder).

Kommittén anser att man inte kan ta lätt på dessa synpunkter och uppmanar kommissionen att ta fram lämpliga lösningar på dessa problem.

3.3.1.5. När det gäller den konkreta ansvarsfördelningen står fortfarande mycket att önska. I förslaget tar man till exempel inte alls upp frågan om skadeståndsansvar som kan utdömas av domstolar till följd av beslut av EMO. ESK anser att kommissionen skall hålla EMO skadeslös i fråga om skadeståndskrav som kan uppstå då man bara på ett korrekt sätt fullgör det uppdrag man fått av kommissionen.

3.3.1.6. Tyvärr innehåller förslaget inte heller någon entydig ansvarsfördelning mellan kommissionen och EMO när det gäller införandet av nya kriterier. Förvisso kommer kriterierna för miljömärkning att fastställas av EMO, men de träder inte kraft förrän kommissionen har övertygat sig om att EMO har uppfyllt villkoren för dess uppdrag. I uppdraget skall man specificera förfarandet för fastställande av miljömärkningskriterier i enlighet med principerna i bilaga IV. Enligt förslaget (artikel 5.2) skall kommissionen ansvara för urval av produktgrupper liksom bedömnings- och kontrollkrav i enlighet med principerna i bilaga IV.

3.3.1.7. Under punkt 32 i förslaget sägs dock att kommissionen också skall verifiera att EMO:s uppgifter utförs i enlighet med förordningen. Man ser också en likhet med den "nya metoden" för teknisk standardisering (punkt 33).

3.3.1.8. ESK anser att denna hänvisning till den "nya metoden" är särskilt olycklig. För det första främjar den "nya metoden" genom sina syften och målsättningar ett nationellt förfarande. Dessutom är standardisering (CEN) och miljömärkning (EMO) fundamentalt olika saker. Medan standardiseringen till sin natur är teknisk, är miljömärkningen selektiv och utgör ett politiskt verktyg. CEN:s modell och förfaranden är därför inte lämpliga för EMO:s verksamhet.

3.3.1.9. Kommittén är övertygad om att kommissionens uppgift borde ligga i att lägga fram lämpliga spelregler och garantera "fair play" — varken mer eller mindre. Vi anser därför att kommissionens intressen är tillräckligt garanterade genom dess roll som medverkande i utvecklingen av en egen stadga för EMO och som kontrollant i fråga om EMO:s uppfyllande av kraven i bilaga IV. För att garantera en tillräcklig grad av överensstämmelse med andra miljöpolitiska målsättningar och problem skulle kommissionen dock kunna hänvisa till andra relevanta gemenskapspolitiska instrument i samband med sitt uppdrag till EMO att fastställa kriterier för en viss produktgrupp. Det skall dock vara EMO:s ansvar att dra slutsatser i samband med fastställandet av kriterier.

3.3.1.10. Med tanke på dess funktioners art, såsom definieras i förordning (EEG) nr 1210/90, och den kompetens man har utvecklat skulle Europeiska miljöbyrån kunna spela en aktiv roll när det gäller att samla in den information som är nödvändig för fastställandet av produktgrupper (steg 1 i riktlinjerna för förfarandet) och utarbeta en bedömning av miljöeffekterna (steg 3). Miljöbyrån har framfört att man är beredd att delta i detta arbete. Kommittén uppmanar därför kommissionen att ytterligare studera Europeiska miljöbyråns deltagande i programmet [1]. Med ett sådant förhållande skulle det bli nödvändigt att etablera en direkt kommunikation mellan Europeiska miljöbyrån och EMO.

3.3.2. Förhållandet mellan EMO och behöriga organ

3.3.2.1. I förslaget sägs inte mycket om detta förhållande, vilket är förståeligt med tanke på att EMO skall utgöras av dessa organ och då förhandlingarna mellan dem och kommissionen knappt har börjat. Eftersom man mycket riktigt påpekar att förordningen kommer att träda i kraft först "efter kommissionens beslut att EMO kan fullgöra sina uppgifter", är det beklagligt att kommissionen ännu inte har lagt fram sin syn på detta förhållande. En sådan vägledning skulle påskynda EMO:s tillkomst.

3.3.2.2. ESK välkomnar möjligheten att få lägga fram några idéer om detta förhållande. Vi är övertygade om att EMO:s stadga tydligt bör stipulera att organisationen bara är ansvarig inför de behöriga organen, oaktat kommissionens kontrollansvar (se ovan). De behöriga organen skall fungera som styrande organ för EMO och skall samtidigt i möjligaste mån påta sig ansvaret att föreslå kriterier för utvalda produktgrupper. På detta sätt kan man hålla nere EMO:s personalstyrka till ett minimum. För att garantera att EMO fungerar effektivt skall rutinbeslut fattas med enkel majoritet, medan man kan anta ett beslutsförfarande med kvalificerad majoritet för andra beslut.

3.3.2.3. EMO:s huvudfunktioner skulle vara att: i) erhålla ett uppdrag från kommissionen att fastställa eller revidera kriterier, ii) ge motsvarande uppdrag till en eller flera behöriga organ att lämna förslag på kriterier (det "ledande land"-förfarande som fungerade bra under de första årens tillämpning av nuvarande förordning), iii) godkänna de fastställda (förslagen) på kriterier, iv) rådfråga forumet om fastställandet av föreslagna

[1] För att utvärdera programmets effekter skulle kommissionen också kunna ge Europeiska miljöbyrån i uppdrag att regelbundet göra sådana utvärderingar.

kriterier och om ändringar av dess riktlinjer och arbetsmetoder, v) lägga fram fastställda kriterier för kommissionen, och vi) underrätta kommissionen om de åtgärder man tänker vidta i enlighet med förordningen. EMO:s styrande organ skall också bilda arbetsgrupper bestående av personal från de behöriga organen för att förbereda besluten så väl som möjligt. De behöriga organens stadgor kan kanske utgöra en vägledning för utarbetandet av EMO:s stadga.

3.3.2.4. EMO kommer efter det att förordningen har trätt i kraft att fritt kunna anta nödvändiga förändringar beträffande sitt verksamhetssätt, förutsatt att de inte strider mot förordningen. Man kommer exempelvis att ha rätt att modifiera sina arbetsmetoder om man anser detta vara nödvändigt. När det gäller dess (ursprungliga) arbetsmetoder är det kanske klokt att hålla sig så nära de tidigare överenskomna riktlinjerna för förfarandet som möjligt [1]. Det kan vara en god idé att undersöka huruvida byråkrati och andra villkor som hindrar ett snabbt förfarande och ökar kostnaderna för verksamheten kan undvikas utan en försämrad kvalitet på kriterierna som följd [2]. En jämförande analys av de förfaranden som tillämpas i de (samordnade) nationella programmen kan kanske ge lovande resultat. Det kan nämnas att en sådan undersökning har gjorts av det danska miljödepartementet.

3.3.2.5. Om det anses vara till hjälp skulle kommissionen och de behöriga organen kunna komma överens om att uppdra åt ett oberoende organ att utveckla ett stadgeförslag för EMO på grundval av de villkor i förslaget till förordning som är relevanta och detta yttrande. Ett sådant stadgeförslag skulle kunna underlätta förhandlingarna mellan kommissionen och de behöriga organen när det gäller EMO:s inledande organisation, som i nuläget tyvärr saknar inriktning. Dess inrättande är såsom har konstaterats under punkt 3.3.2.1 ett villkor för att den nuvarande förordningen skall kunna ersättas av ett mycket välbehövligt nytt arrangemang.

3.4. *Att inbegripa de ekonomiska och sociala intressegrupperna*

3.4.1. Kommittén beklagar starkt att man i förslaget knappast uppmärksammar de olika intressegruppernas engagemang och ställning i samband med processen att fastställa kriterier. Dessa intressegrupper består enligt artikel 6 i nuvarande förordning av: industri och handel (inklusive fackliga organisationer när så är lämpligt) och konsument- och miljöorganisationer. Kommittén vill redan här klargöra att de fackliga organisationerna — som representerar unika användarkunskaper i arbetsmiljöfrågor — skall ha samma roll som de andra intressegrupperna. Kommittén stöder dessutom kommissionens hänvisning till att hantverkare och små och medelstora företag skall delta genom sina intresseorganisationer.

3.4.2. ESK vill här upprepa sina fasta övertygelse att dessa intressegrupper har en väsentlig roll att spela när det gäller att utveckla och vidmakthålla ett hållbart miljömärkningsprogram. Vi vidhåller därför orubbligt att artikel 6 i den nuvarande förordningen skall fortsätta att gälla [3], med det viktiga undantaget att forumet nu skall vara ansvarigt inför EMO och inte inför kommissionen.

3.4.3. För att ytterligare engagera ESK för ett lyckat genomförande av programmet skulle förordningen kunna ge kommittén i uppgift att formellt utse både forumets medlemmar på grundval av nomineringar från intressegrupperna och dess ordförande [4]. Det faktum att kommittén sammanför ekonomiska och sociala intressegrupper från hela EU gör den väl lämpad att se över forumets aktiviteter och därigenom garantera insyn, välbalanserad representation och information både till EU-intressen och andra intressen. Hittills har ESK hyst och stått till tjänst med forumets sekretariatet genom tillfälliga arrangemang. För att garantera fortsatt effektiva aktiviteter inom forumet borde man formalisera det nuvarande arrangemanget [5].

3.4.4. Enligt nuvarande förutsättningar skall EMO:s arbetsmetoder stipulera att de sociala intressegrupperna skall representeras i de arbetsgrupper som skall utarbeta förslag på kriterier för de utvalda produktgrupperna (se även punkt 3.3.2.3). Dessa intressegrupper borde vara representerade i alla steg i miljömärkningsprocessen, eftersom de står närmast i förbindelse med detaljhandlare, producenter och konsumenter.

---

(1) Se även kommissionens information om miljömärkning, nummer 6, juni 1994. Det är uppenbart att förfarandena har "sållats fram" med hänsyn till kommissionens (dominanta) roll i de flesta av de steg som har urskiljts, framför allt steg 1, 2 och 6.

(2) EGT C 295, 7. 10. 1996, punkt 2.7.6.

(3) Med beaktande av kommitténs åsikt om en jämbördig roll för de fackliga organisationerna och småföretagens deltagande, framförd under punkt 3.4.1.

(4) Man kan hänvisa till kommissionens beslut 97/150/EG, 24. 2. 1997, EGT L 58, om upprättandet av ett europeiskt rådgivande forum för miljön och en hållbar utveckling, med den viktiga skillnad att medlemmarna i detta forum utses av kommissionen.

(5) EGT C 295, 7. 10. 1996, punkt 2.7.7.

3.5. *Finansiella aspekter*

3.5.1. I sin finansieringsöversikt konstaterar kommissionen att man skall upphöra med sina finansiella engagemang fyra år efter att den nya förordningen har trätt i kraft. Enligt kommissionen skall programmet sedan vara självfinansierande. ESK vill påpeka att erfarenheterna från de nationella programmen klart visar att detta är ohållbart. Europeiska miljöbyråns engagemang i utarbetandet av kostsamma miljökonsekvensanalyser kan emellertid komma att minska de totala kostnaderna för programmet. Vi vill dock ändå rekommendera att en översyn görs i slutet av det tredje året för att se i vilken grad programmet kan självfinansieras.

3.5.2. Kommittén kan dock acceptera att kommissionen upphör med sina finansiella åtaganden i programmet förutsatt att de behöriga organen är villiga och fullt kapabla att stödja EMO:s verksamhet. Eftersom de behöriga organen bara har begränsade medel till sitt förfogande måste medlemsstaterna bidra med nödvändiga resurser. Kommittén anser att ett avtal med medlemsstaterna där de accepterar att gemenskapsfinansieringen upphör och konsekvenserna av detta är en förutsättning för att kommissionen skall kunna fullfölja sin avsikt på detta område. Denna fråga måste också ingå i de förhandlingar som nämns under punkt 3.3.2. Vi är dock övertygade om att de avgifter som beskrivs i bilaga V inte bör höjas, eftersom detta skulle kunna avskräcka aktörerna från att ansöka om ett miljömärke.

3.5.3. Eftersom samhällets fördelar av fastställda kriterier och märkta produkter (genom minskad inverkan på miljön som inte betalas på något sätt) kommer att överstiga de belopp som fås in genom avgifterna, anser ESK att nationella (statliga) anslag till de behöriga organen är lämpliga och nödvändiga om kommissionens finansiella åtaganden skulle upphöra.

3.5.4. ESK kan inte till fullo analysera de finansieringsförslag som ingår i bilaga V. Även om det är en god tanke att ge extra stöd till små och medelstora företag och (inhemska) leverantörer från utvecklingsländer som ansöker om miljömärke (se punkt 3.5), är kommittén inte övertygad om att denna positiva särbehandling är förenlig med idén om en rättvis konkurrens. ESK rekommenderar att innehållet i bilaga V granskas och bedöms av de behöriga organen, eftersom de inte bara är kompetenta att göra dessa bedömningar, utan också är fullt ekonomiskt ansvariga för programmet.

3.6. *Några kommentarer om artiklarna i förslaget till förordning*

3.6.1. Artikel 4 — Omfattning

3.6.1.1. Kommissionen får vårt bifall för att man fastställer villkor för val av en produktgrupp, eftersom detta saknas i den nuvarande förordningen. Kommittén instämmer i att en produktgrupps synlighet på marknaden är ett viktigt kriterium. Det skulle dock vara klokt att inte tillämpa dessa kriterier alltför strikt, utan ge EMO tillräckligt manöverutrymme att fastställa den exakta definitionen på den produktgrupp som berörs. Dessutom bör man lägga till en klausul som stipulerar att EU-producerade produkter skall utgöra en avsevärd andel av den totala försäljningen inom EU. Motivet för detta kriterium är att miljömärkningen inrättas för att lösa miljöproblem inom EU. Man skulle därmed också undvika oönskade störningar av handeln [1].

3.6.2. Artikel 5 — Förfaranden för att fastställa miljömärkeskriterier

3.6.2.1. I artikel 5.2, första stycket, stipulerar kommissionen att miljömärkeskriterierna skall omprövas med intervaller som inte överstiger tre år. Enligt artikel 3.5 skall giltighetstiden för kriterierna dock anges inom varje uppsättning av miljömärkeskriterier. Den senare specifikationen skulle därför gälla fastställandet av intervallerna för denna omprövning.

3.6.2.2. I artikel 5.2, tredje stycket, framgår kommissionens avsikt att inleda öppna samråd med alla intressenter innan en produktgrupp väljs ut. Kommittén anser att det är tillräckligt om kommissionen nöjer sig med att rådfråga EMO innan man väljer ut en produktgrupp.

3.6.2.3. I artikel 5.3 stipuleras att offentliggöranden i Europeiska gemenskapens officiella tidning [2] kommer att äga rum när kommissionen förvissat sig om att villkoren i ifrågavarande uppdrag uppfyllts. I linje med vad som uttrycks under punkt 3.3.1.7 föreslår kommittén att kommissionen söker denna förvissning genom att EMO avlägger rapporter, där det skulle framgå att man uppfyllt kraven i bilaga IV. Man bör lägga till ett ytterligare villkor om att offentliggörandet i EGT skall äga rum inom en månad efter att kommissionen erhållit denna rapport, såvida inte kommissionen meddelar EMO att man inte anser att EMO uppfyllt de specifika villkoren i bilaga IV.

3.6.3. Artikel 6.4 — Bedömning och kontroll

3.6.3.1. Kommittén instämmer i att de organ som är behöriga att utföra provningar och kontroller för att utröna huruvida en ansökan uppfyller kraven skall vara

[1] EGT C 56, 24. 2. 1997, punkt 4.4.3.4.

[2] Mer precist sägs att kommissionen kommer att offentliggöra "hänvisningar till dessa kriterier och krav och till deras uppdateringar". ESK tolkar denna formulering som att alla relevanta fakta kommer att publiceras precis som är fallet med nuvarande förordning.

godkänd enligt ISO-serierna EN 45000 eller likvärdiga internationella standarder. På grund av dess frivilliga karaktär skulle det dock strida mot konkurrensregler att kräva auktorisation. Det sätt på vilket dessa provningsinstitut vill bevisa för det behöriga organet att man uppfyller standarderna skall lämnas öppet ([1]). Den näst sista raden i fjärde stycket bör därför lyda enligt följande: "... som utförts av organ som uppfyller ISO — serierna EN 45000..."

([1]) Detta oaktat att de flesta laboratorier m fl kommer att utnyttja denna möjlighet att ansöka om ackreditering.

3.6.4. Artikel 13 — Rådgivande kommitté

3.6.4.1. ESK ser med tillfredsställelse på inrättandet av en rådgivande kommitté bestående av representanter för medlemsstaterna, även med avseende på artiklarna 5, 11 och 12. Vi välkomnar inrättandet av denna kommitté, men det innebär också att medlemsstaterna måste bidra till att programmet genomförs med framgång.

Bryssel den 10 juli 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

Tom JENKINS