

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 198

Fyrtioandra årgången

14 juli 1999

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning	Sida
	I <i>Meddelanden</i>	
		
	II <i>Förberedande rättsakter</i>	
	Regionskommittén	
	Marssessionen 1999	
1999/C 198/01	Resolution från Regionkommittén om "Reformen av strukturfonderna och Sammanhållningsfonden inom ramen för den politiska debatten om åtgärds paketet i Agenda 2000"	1
1999/C 198/02	Yttrande från Regionkommittén om "Koldioxidutsläpp inom transportsektorn — utveckling av en gemenskapsstrategi"	3
1999/C 198/03	Yttrande från Regionkommittén om "Meddelande från kommission till rådet, Europaparlamentet, Regionkommittén samt Ekonomiska och sociala kommittén Att utveckla ett trafiknät för alla — Varför goda lokala och regionala persontrafikförbindelser är viktiga och hur Europeiska kommissionen kan bidra till att förverkliga dem"	8
1999/C 198/04	Regionkommitténs yttrande av den 11 mars 1999 om "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU — Vitbok"	16
1999/C 198/05	Regionkommitténs yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Intermodalitet och intermodal godstransport i Europeiska unionen — Godstransport på systemnivå — Strategier och åtgärder för att förbättra effektivitet, tjänster och hållbarhet"	21

Pris: 19,50 EUR

SV

(Fortsättning på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (<i>Fortsättning</i>)	Sida
1999/C 198/06	Regionkommitténs yttrande om "Förslag till rådets direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg"	27
1999/C 198/07	Regionkommitténs yttrande om "Vidareutveckling av gemenskapens miljöpolitik och skapandet av en ekologisk union"	30
1999/C 198/08	Yttrande från Regionkommittén om "Kommissionens förslag till rådets direktiv om förbränning av avfall"	37
1999/C 198/09	Yttrande från Regionkommittén	41
1999/C 198/10	Regionkommitténs yttrande om "En handlingsplan mot rasism"	48
1999/C 198/11	Regionkommitténs yttrande om "Meddelande från kommissionen om reglering av konsumenttvister utanför domstol och kommissionens rekommendation om principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol"	56
1999/C 198/12	Yttrande från Regionkommittén om: — "Meddelande från kommissionen om våld mot barn, ungdomar och kvinnor", och — "Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagande av ett åtgärdsprogram för gemenskapen (Daphne-programmet) (2000–2004) för att förebygga våld mot barn, ungdomar och kvinnor"	61
1999/C 198/13	Yttrande från Regionkommittén om "Utbildning i EU-frågor för lokala och regionala myndigheter i Europa"	68
1999/C 198/14	Yttrande från Regionkommittén om subsidiaritetsprincipen "För en verklig subsidiaritetskultur! En appell från Regionkommittén"	73
1999/C 198/15	Resolution från Regionkommittén om "Anhållandet av Abdullah Öcalan och nödvändigheten av en politisk lösning på kurdfrågan"	82

II

(Forberedande rättsakter)

REGIONKOMMITTÉN

Resolution från Regionkommittén om "Reformen av strukturfonderna och Sammanhållningsfonden inom ramen för den politiska debatten om åtgärdspaketet i Agenda 2000"

(1999/C 198/01)

BAKGRUND

Presidiets beslut av den 18 november 1998 att ge utskott 1 i uppdrag att utarbeta en resolution om reformen av strukturfonderna.

Det utkast till resolution som utskott 1 antog vid sitt sammanträde den 3 februari 1999 (CdR 1/99 rév. 1; föredragande: Eduardo Zaplana).

Regionkommittén antog vid sin plenarsession i september ett yttrande om "Förslag till rådets förordning (EG) om allmänna bestämmelser för strukturfonderna"⁽¹⁾. Vid plenarsessionen i november antog ReK yttrandena om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EG) nr 1164/94 om inrättandet av en sammanhållningsfond"⁽²⁾, "Förslag till rådets förordning (EG) om Europeiska regionala utvecklingsfonden"⁽³⁾, "Förslag till rådets förordning (EG) om Europeiska socialfonden"⁽⁴⁾ och "Förslag till rådets förordning (EG) om ett instrument för strukturpolitiska åtgärder inför anslutningen"⁽⁵⁾. Vid plenarsessionen i januari 1999 antog kommittén yttrandena om "Stöd från Europeiska utvecklings"⁽⁶⁾ och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till landsbygdens utveckling och "Strukturåtgärder i fiskesektorn"(CdR 309/98-fin)⁽⁷⁾.

Regionkommittén framhöll redan i sitt yttrande om ramförordningen (punkt 1.1) att kommissionens förslag till förordningar är en del av de samlade lagförslagen i Agenda 2000 och att det finns ett nära samband mellan de olika elementen i Agenda 2000, lagförslagen och de politiska beslut som måste fattas.

Som Regionkommittén också påpekade i samma yttrande (punkterna 1.2 och 1.3) har reformen av strukturpolitiken en central betydelse för besluten om Agenda 2000, och för att uppnå en väl avvägd ekonomisk och sociala utveckling i gemenskapen — ett av unionens huvudmål — är det nödvändigt att minska den regionala obalansen genom att tillämpa solidaritetsprincipen.

Regionkommittén anser att de diskussioner som fördes om förslagen i Agenda 2000 vid Europeiska rådets möte i Wien i december 1998 kräver att kommittén yttrar sig i frågan.

⁽¹⁾ EGT C 373, 1.12.1998, s. 1.

⁽²⁾ EGT C 51, 22.2.1999, s. 10.

⁽³⁾ EGT C 51, 22.2.1999, s. 1.

⁽⁴⁾ EGT C 51, 22.2.1999, s. 48.

⁽⁵⁾ EGT C 51, 22.2.1999, s. 7.

⁽⁶⁾ EGT C 93, 6 4 1999, s. 1.

⁽⁷⁾ EGT C 93, 6 4 1999, s. 16.

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 10 mars) följande resolution.

Bakgrund

1. Regionkommittén framhåller åter att främjandet av en väl avvägd och varaktig ekonomisk och social utveckling, grundad på principen om solidaritet, är ett av Europeiska unionens huvudmål. För att förverkliga detta mål är det helt nödvändigt att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, tillämpa och fördjupa subsidiaritetsprincipen samt att utvidga samarbetet till sociala och ekonomiska aktörer som verkar för lokal utveckling.

2. ReK betonar att Europas medborgare har valt en union som bygger på solidarisk samverkan mellan medlemsstater, delstater och regioner för att uppnå en rättvis ekonomisk fördelning och att en effektiv strukturpolitik i unionen i detta avseende är det viktigaste gemenskapsinstrumentet för att skapa solidaritet i Europa, eftersom den har till syfte att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna och därigenom förbättra levnadsvillkoren för Europas medborgare.

3. ReK uttrycker sitt stöd för slutsatserna från Europeiska rådets toppmötet i Wien, där det fastslogs att politisk enighet om Agenda 2000-paketet skall ha nåtts före mars 1999 för att det slutgiltigt skall kunna antas före valen till Europaparlamentet i juni 1999, och kommittén vill påpeka att det är nödvändigt att anslå tillräckliga medel, utan några eventuella åtstramningar, till strukturfonderna och Sammanhållningsfonden för att tillväxt- och sysselsättningsmålen skall kunna nås, eftersom det framför allt är investeringar som kan stimulera tillväxten och sysselsättningen.

4. ReK ber därför att medlemsstaternas politiska företrädare i sina offentliga diskussioner om Agenda 2000, och om den därmed sammanhängande översynen av gemenskapens finansieringssystem, skall hänvisa till bland annat principen om solidaritet mellan medlemsstaterna och regionerna.

5. ReK har tagit del av kommissionens förslag om det fortsatta stödet från Sammanhållningsfonden. Vi anser att fonden även i framtiden kan spela en positiv roll när de befintliga infrastrukturbristerna skall avhjälpas i mottagarländerna.

6. ReK påpekar att man i den europeiska politiska debatten i dag, när den gemensamma valutan införts, måste beakta alla de mål som anges i Fördraget om Europeiska unionen – till exempel de som sammanhänger med uppbyggnaden av ett socialt Europa, med målet att främja en väl avvägd och hållbar utveckling och med målet att stärka sammanhållningen – så att även EMU betraktas som ett medel för att förverkliga dessa mål.

7. ReK är övertygad om att åtgärderna i Agenda 2000, och i synnerhet de som rör strukturfonderna och Sammanhållningsfonden, är helt samordnade med EU:s övriga åtgärder, till exempel de som främjar sysselsättning, konkurrenskraft, forskning och utveckling och införandet av den gemensamma valutan, vilka samtliga syftar till att integrera och stärka EU.

8. Regionkommittén betonar behovet av att partnerskapsprincipen stärks, så att i synnerhet lokala och regionala myndigheter aktivt kan delta i alla faser av de åtgärder som vidtas inom ramen för strukturfonderna och regionalpolitiken, till exempel genom att främja principen om integrerade, fleråriga, regionala helhetsprogram som utformas och förvaltas på regional nivå.

9. ReK uppmanar slutligen företrädarna för de medlemsstater som deltar i det extra toppmötet i Berlin i mars att under sina överläggningar ta hänsyn till de förslag som läggs fram i denna resolution och i andra yttranden från Regionkommittén angående Agenda 2000. Ett diskussionsämne som är så avgörande för regionernas framtid som struktur- och sammanhållningspolitiken fordrar att medlemsstaterna och gemenskapens institutioner lyssnar till de legitima företrädarna för medborgarna i Europas regioner.

10. Regionkommittén vill till sist betona vikten av helheten i Agenda 2000-förslagen. Utvidgningen med de nya ansökarländerna är extremt betydelsefull av säkerhetspolitiska och demokratiska skäl, och kommer på sikt också att bidra positivt till den ekonomiska utvecklingen i Europa som helhet. Regionkommittén anser att utvidgningsprocessen måste förena en fortsatt aktiv strukturpolitik i de nuvarande medlemsländerna med garantier om resurser för de framtida medlemsstaterna.

Bryssel den 10 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Yttrande från Regionkommittén om "Koldioxidutsläpp inom transportsektorn — utveckling av en gemenskapsstrategi"

(1999/C 198/02)

BAKGRUND

Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om "Koldioxidutsläpp inom transportsektorn — Utveckling av en gemenskapsstrategi" (KOM(1998) 204 slutlig).

Kommissionens beslut den 3 april 1998 att rådfråga kommittén i detta ärende, i enlighet med artikel 198c första stycket i EG-fördraget.

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 att uppdra åt utskott 3 — transeuropeiska nät, transporter och informationssamhället — att förbereda ärendet.

Utkastet till yttrande (CdR 230/98 rév. 1) som antogs av utskott 3 den 27 november 1998 (föredragande: Marcello Panettoni och Pam Warhurst).

Regionkommitténs yttrande av den 18 september 1997 om "Klimatförändringar och energi" (CdR 104/97 fin)⁽¹⁾.

Resolutionen från Regionkommittén den 14 maj 1998 om "Regionala och kommunala myndigheters europeiska stadga för en framstegsinriktad och hållbar transportpolitik" (CdR 347/97 fin)⁽²⁾.

Vitboken "En strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar" (KOM(96) 421 slutlig) samt Regionkommitténs yttrande i frågan (CdR 143/97 fin)⁽³⁾.

Regionkommitténs yttrande "En hållbar transportstrategi för regionala och lokala myndigheter och Europeiska unionen" (CdR 255/97 fin)⁽⁴⁾.

Kommissionens meddelande "Transeuropeiska godskorridorer (freeways) för järnvägsfrakt" (KOM(97) 242 slutlig) och Regionkommitténs yttrande i samma ärende, som avgavs på kommissionens begäran (CdR 346/97 fin)⁽⁵⁾.

Europeiska kommissionens grönbok om "Ett trafiknät för alla — Att förverkliga kollektivtrafikens möjligheter i Europa — Politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska unionen" (KOM(95) 601).

Meddelandet "Utveckling av närsjöfart i Europa: Möjligheter och utmaningar"(KOM(95) 317 slutlig).

Grönboken om hamnar och sjötransportens infrastruktur (KOM(97) 678 slutlig).

Meddelandet "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn – Politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska unionen" (KOM(95) 691).

Europeiska gemenskapens femte politiska åtgärdsprogram för miljön och en hållbar utveckling⁽⁶⁾, som bekräftar nödvändigheten av att utarbeta en strategi som syftar till att minska transporternas generella påverkan på miljön.

⁽¹⁾ EGT C 379, 15.12.1997, s. 11.

⁽²⁾ EGT C 251, 10.8.1998, s. 7.

⁽³⁾ EGT C 379, 15.12.1997, s. 4.

⁽⁴⁾ EGT C 180, 11.6.1998, s. 1.

⁽⁵⁾ EGT C 180, 11.6.1998, s. 17.

⁽⁶⁾ EGT C 138, 17.5.1993, s.1.

Gemenskapsförslaget till protokoll till Förenta Nationernas ramavtal om klimatförändringar (UNFCCC), som har som yttersta målsättning en stabilisering av koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förhindrar att människan skadar klimatsystemet.

Protokollet till konventionen om klimatförändringar, som antogs den 10 december 1997 i Kyoto av parternas tredje konferens och som ålägger de industrialiserade länderna att under perioden 2008–2012 minska utsläppen av växthusgaser med 5,3 %, i förhållande till 1990 års nivåer.

Kyotoprotokollet som fastställer att utsläppen från de sex viktigaste växthusgaserna som inte omfattas av Montrealprotokollet skall minskas för att skydda ozonskiktet, nämligen koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid (N₂O), fluorvätekarboner (HFC), perfluorkarboner (PFC) och svavelhexafluorid (SF₆).

Vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars) antog Regionkommittén följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Kyotoprotokollet, som undertecknades av de länder som deltog i parternas tredje konferens i december 1997, har definierat målsättningarna för att minska växthusgaser som orsakas av människan samt de verktyg som bör användas. Dessa verktyg, i synnerhet köp och försäljning av utsläppstillstånd mellan de länder som undertecknat protokollet, kommer att behandlas på parternas fjärde konferens i Buenos Aires i november 1998.

1.2. Regionkommittén konstaterar att Europeiska unionens roll vid förhandlingarna om Kyotoprotokollet har varit viktig och positivt bidragit till att främja en politik för en stabilisering av det globala klimatet i syfte att åstadkomma en hållbar utveckling.

1.3. Nu gäller det att lägga fast strategierna för att förverkliga Kyotomålen och att finna metoder att värdera och kontrollera effekterna av de utsläppsbegränsande åtgärder som vidtagits. Regionkommittén har för avsikt att ge ett väsentligt bidrag till utformningen av dessa strategier, och regionala och lokala myndigheter kan omsätta dessa i praktiken, inom ramen för harmoniserade konkurrensvillkor och med samstämmiga insatser på alla beslutsnivåer samt aktiva partnerskap mellan alla aktörer som medverkar till att främja en hållbar utveckling.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Transportsektorn är — på grund av sina speciella karakteristika och eftersom det finns tendenser till en ökning av efterfrågan i samtliga länder som undertecknat Kyotoprotokollet — ett av de prioriterade insatsområdena för att begränsa ökningen av koldioxidutsläpp. Regionkommittén stöder innehållet rent generellt i meddelandet om koldioxidutsläpp inom transportsektorn och anser att de föreslagna åtgärderna är en bra utgångspunkt för att uppnå målsättningarna.

2.2. I EU har den totala andelen utsläpp av koldioxid som härrör från transporter ökat från 19 % 1985 till 26 % 1995. Ökningen av utsläppen har varit snabbare än den ekonomiska tillväxten. Av uppenbara skäl har vägtransportsektorn, som är en stor energikonsument, favoriserats av både producenter och konsumenter. Men man får inte glömma bort att personbilarna ensamma står för ungefär 50 % av utsläppen och att stadstrafiken är orsak till ungefär hälften av de utsläpp som orsakas av vägtrafik. Flygtrafiken orsakar bara 12 % av de koldioxidutsläpp som härrör från transporter, men dess utsläpp ökar stadigt. Fördelningen av målsättningarna att minska koldioxidutsläppen mellan de olika sektorerna är ännu inte fastställd och den frågan behandlas inte i meddelandet. Regionkommittén kan dock inte undgå att med oro notera att det finns risk att transportsektorns koldioxidutsläpp ökas med 40 %, om inga åtgärder vidtas, och att det föreslagna åtgärds paketet endast kommer att leda till en minskning under de närmaste 15 åren på 20–25 %, jämfört med de potentiella värdena. Även om denna minskning representerar en halvering av den förväntade utsläppsökningen och förutsätter betydande förändringar inom transportpolitiken och i användarnas beteende, kommer den potentiella minskningen ändå att vara mycket lägre än minskningen på 8 % — jämfört med 1990 års nivåer — som är målet för minskningen av koldioxidutsläppen för Europeiska unionen.

2.3. Regionkommittén delar därför förhoppningen att de föreslagna åtgärderna skall tillämpas snabbt och beslutsamt, men gör också den bedömningen att man inom en nära framtid måste vidta ytterligare åtgärder, i synnerhet för lokala transporter och storstadstransporter. Det är nämligen där man noterar de högsta ökningarna och de mest markanta funktions- och miljöproblemen, och där är också flest personer och aktiviteter inblandade.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Regionkommittén tror på de framtidsutsikter som skisseras i meddelandet och håller med om att det är omöjligt att uppnå Kyotomålen utan radikala förändringar vad gäller politiken, instrumenten samt fördelningen av ansvaret på de

olika aktörerna. Det är särskilt nödvändigt att vända eller åtminstone avsevärt minska tendensen till tillväxt av transportdelen av BNP (U*km/BNP). Tillväxten i BNP under tioårsperioden 1985–1995 på 26 % följdes av en ökning av koldioxidutsläppen från transportsektorn på 37 %.

3.2. Mot den bakgrunden anser Regionkommittén att det är ytterst viktigt att kombinera den traditionella politiken att styra tillgången på infrastrukturer och tjänster med nya och effektiva åtgärder för att styra efterfrågan på rörlighet. Regionkommittén anser att lokala och regionala transporter främst är en angelägenhet för lokala, regionala och nationella myndigheter i samarbete med transportföretag och användare av transporter. Lokala och regionala myndigheter spelar därför en viktig roll när det gäller att förändra denna politik. De kan hjälpa till att förbättra livskvaliteten för människor som bor och arbetar i deras områden och regioner. Via samarbete och partnerskap kan lokala och regionala myndigheter uppnå detta genom att

- styra efterfrågan på mobilitet,
- samarbeta med andra kommuner och regioner för att se till att åtgärderna är praktiska, verkningfulla och politiskt genomförbara,
- övertyga den kommersiella sektorn om att det finns en marknad för gods som transporteras miljövänligt.

3.3. Det mest givande bidraget som regionala och lokala myndigheter kan ge för att minska koldioxidutsläpp är att styra efterfrågan på rörlighet och att hjälpa människor att minska resbehovet. De flesta regionala och lokala myndigheter inom Europeiska unionen är ansvariga för planering av markanvändning och kan därför fastställa placeringen av bostadsområden och områden för affärsverksamhet i förhållande till transportinfrastrukturen. Genom en samordnad strategi för en integrerad planering av markanvändning genom placering av faciliteter och tjänster nära människorna och de inrättningar som genererar mest trafik vid kollektivtrafikens hållplatser eller stationer kan lokala och regionala myndigheter hjälpa till att minska resbehovet. De bör emellertid få ökade befogenheter vad gäller att fatta beslut om i vilken utsträckning deras områden skall ge utrymme för trafik och få garantier för mobilitet och tillgänglighet för samtliga medborgare.

3.4. Regionkommittén uppskattar att kommissionen erkänner att markanvändningspolitiken och kompletterande åtgärder skulle kunna minska utsläppen per capita per dag "till ca 1/3" år 2010. Regionkommittén anser att man bör lägga större vikt vid och ge större forskningsstöd till vad som i dokumentet ses som kompletterande insatser, t ex stadspolitiska åtgärder som medvetet syftar till en minskning av transportefterfrågan, till främjande av en ny mobilitetskultur, utbildning och information om miljöeffekterna av transportverksamheter, främjande av icke-motoriserad rörlighet (till fots och per

cykel), genomförande av praktisk utbildning som främjar en miljövänlig och bränslesparande körstil (utbildningsprogrammet Eco-driving), innovativa koncept för att förbättra rörligheten i städerna (minskning av trafiken, ökad framkomlighet med hjälp av informationsteknik, rationalisering av restid och hastighetsreglering). En utbredd användning av sådana åtgärder bör för att ge resultat stödjas av regelanpassningar från såväl de nationella regeringarna som kommissionens sida.

3.5. Trots att ovannämnda åtgärder nästan helt och hållet överläts åt de lokala och regionala myndigheterna anser ReK att det är av största vikt att man även på gemenskapsnivå och nationell nivå uttryckligen erkänner den roll som en sådan politik kan spela när det gäller att nå Kyotomålen. Därför bör man överväga att sätta igång — och även övervaka — omfattande pilotprojekt samt utnyttja befintliga nätverk till att sprida erfarenheter och som ett stöd när olika projekt organiseras. Slutligen bör man också anslå medel för att främja och utveckla de initiativ som är mest effektiva när det gäller att minska utsläppen. Regionkommittén uppmanar kommissionen att hjälpa till i detta arbete. Dessutom anmodar kommittén kommissionen att uppmuntra lokala och regionala myndigheter att beakta mobilitetsbehovet när de utvecklar sina lokala och regionala strategier. Regionkommittén välkomnar det breda utbudet av åtgärder som föreslås för lokala och regionala transporter och passagerartransporter och som beskrivs i kommissionens meddelande "Ett nätverk för medborgarna".

3.6. Utöver det långsiktiga huvudsyftet att styra behovet av mobilitet, kommer andra samordnade åtgärder att behöva antas för att uppnå minskade koldioxidutsläpp, däribland det nya tariffsystem som föreslås i grönboken från 1996, som går ut på att användarna betalar en större del av de kostnader som transportaktiviteterna genererar, inklusive samhälls- och miljökostnaderna. Å andra sidan behövs en total översyn av det nuvarande förmånssystemet, som inte sällan på ett snedvridet sätt stimulerar en efterfrågan som inte är nödvändig för utvecklingen av samhällets verksamhet och välfärd.

Andra tekniska åtgärder för att minska koldioxidutsläppen är att höja transportmedlens energiverkningsgrad samt främja användningen av alternativa bränslen, minska trafikstockningarna och mer allmänt minska de externa kostnaderna. Regionala och lokala myndigheter, som redan nu är aktivt sysselsatta med att konkret tillämpa en transportpolitik som strävar mot dessa mål, hoppas också kunna bidra till att Kyotomålen uppnås genom specifika åtgärder som på ett övergripande sätt integrerar de olika transportsätten och de olika områdena. Dessa åtgärder kan bäst utformas och genomföras på lokal och regional nivå.

3.7. Vad gäller de olika insatsområdena håller Regionkommittén med om att det är nödvändigt att först och främst angripa de transportsätt som orsakar de största koldioxidutsläppen. I första hand gäller detta vägtransporterna, men också lufttransporterna, vilka svarar för de högsta koldioxidutsläppen per passagerarkilometer och per ton transporterat gods. Regionkommittén uppmanar därför kommissionen att verka

för att prisstrukturerna på transporter avspeglar de verkliga reskostnaderna⁽¹⁾ samt att ändra prisstrukturerna så att hållbara transporter blir billigare och attraktivare för användaren och vice versa. Vägavgifterna bör göra varutransporter på landsväg mindre lockande om järnväg finns som alternativ. Regionkommittén ser fram emot kommissionens vitbok om lufttransporter och miljö och att få kommentera grönboken om rättvisa trafikavgifter. Kommittén förordar en ökad satsning på att främja miljövänliga transportalternativ som att gå till fots eller cykla.

3.8. Regionkommittén anser att nya konkurrens- och marknadsregler är nödvändiga för ett effektivare transportsystem. Ett sådant förnyelsebehov kan föras tillbaka på olika orsaker beroende på vilket land det gäller. Regionkommittén anmodar kommissionen att uppmuntra medlemsländerna till att dela med sig av sina erfarenheter av sådan konkurrens. I synnerhet anmodar kommittén kommissionen att notera att avreglering och konkurrens på den öppna marknaden inte varit generellt sett gynnsamt mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i Storbritannien. Öppen konkurrens kan leda till ett billigt nätverk, men det leder inte nödvändigtvis till ett transportsystem som passar konsumenternas behov, som erbjuder kundtjänster och som är medvetet om miljöeffekterna. Man måste se med vaksamhet på systemet, och man kan inte utgå ifrån att marknaden automatiskt erbjuder det bästa och effektivaste systemet. Erfarenheter från flera EU-länder där man inte har genomfört avregleringsprogram visar att de statliga transportbolagen inte nödvändigtvis arbetar i enlighet med de allmänt fastställda målsättningarna. Kommittén anser därför att insatserna bör fokuseras på regleringsåtgärder från offentliga organs sida. Det är viktigt att kvalitetskraven tillgodoses i servicekontraktet, vilket inbegriper användarförmåner såsom omsorg om kunden. Sociala krav, som lönenivåer och arbetsförhållanden, måste också tillgodoses. Regionkommittén uppmanar kommissionen att beakta konkurrensen ur miljö- och kundsynpunkt och även ta hänsyn till lokala och regionala myndigheter och operatörer.

3.9. Internationella bestämmelser måste utarbetas som garanterar höga säkerhetsnivåer och miljökompatibilitet. Mot den bakgrunden samtycker Regionkommittén till de föreslagna verktygen såsom bränslebeskattning (och undantagen för allmänna transportmedel), justeringen av skatten på bränsle för lufttransporter och framför allt utvecklingen av en prissättning som bättre än den nuvarande avspeglar de faktiska kostnaderna för samhället och miljön. Innehållet i grönboken om en rättvis och effektiv prissättning är en bra utgångspunkt som bör fördjupas och utvecklas i praktiken.

3.10. Regionkommittén uppskattar särskilt att man fäster stor vikt vid logistiken, ett effektivt verktyg inte bara för att minska den reella minskningen av transportkostnaderna, utan också för att minska de enskilda fordonens restid — och därmed en potentiell minskning av tomkörning och av trafiken i sin helhet. En utvecklad självständig logistiksektor skulle — om den integreras på rätt sätt i offentlig åtgärds politik — kunna innebära goda möjligheter att möta efterfrågan på godstrafikområdet, eftersom det skulle utgöra ett sätt att minska de effekter som en internalisering av de externa kostnaderna har på priserna.

3.11. Frågan om godstransporter inom städerna behandlas endast kortfattat i meddelandet. Kommittén anser att dessa godstransporter är ett ytterst lovande insatsområde, där de regionala och lokala myndigheterna skulle kunna ge nyskapande bidrag. Att rationalisera utnyttjandet av vägarna skulle i hög grad kunna bidra till att man närmar sig Kyotomålen.

3.12. Åtgärder för att främja tekniska innovationer för transportmedlen, i synnerhet för personbilar, genom skattemässiga verktyg och frivilliga överenskommelser med tillverkarna, är ett viktigt led i att minska utsläppen. Tidigare erfarenheter visar dock att ett utbyte av bilparken går långsamt, om man inte vidtar extraordinära skrotningsstimulerande åtgärder. Därför ger de tekniska innovationerna märkbara resultat först på medellång sikt. De miljötekniska framstegen kan dessutom komma att neutraliseras av en utveckling mot kraftigare fordon med högre prestanda. Samtliga åtgärder som vidtas av medlemsstaterna eller av kommissionen på detta område bör därför åtföljas av en reglering av fordonsparken och av fordonens användning. De regionala och lokala myndigheterna har starkt bidragit till att påskynda införandet av innovationer genom att erbjuda tillverkarna marknadsfördelar i form av kollektiva transportmedel och offentliga förvaltnings tjänstebilar. Regionala och lokala myndigheter kan vidare hjälpa till genom att föra en dialog med företrädare för näringslivet för att få dem att inse att det finns efterfrågan på gods som transporteras miljövänligt.

3.13. Regionala och lokala myndigheter har effektivt stött ett ökat bruk av eldrivna fordon, fordon med mycket låg bränsleförbrukning och fordon som drivs med miljövänligt bränsle. Ett sådant stöd bör fortsätta, inte minst eftersom det direkt visar på det praktiska värdet av dessa innovativa fordonstyper.

3.14. De spårbundna transporterna står inför stora förändringar med införandet av konkurrensregler och fritt tillträde för nya operatörer. De lokala järnvägarnas övergång till regionala aktörer, den genomgripande förändringen av de nationella näten, tillkomsten av transnationella nät med införandet av godskorridorer för järnvägsfrakt; allt detta vittnar

⁽¹⁾ Tidigare diskuterat i ReK:s yttrande CdR 406/95 fin (EGT C 337, 11.11.1996, s. 13) om "Åtgärdsprogrammet för den allmänna transportpolitiken 1995–2000".

om ett skeende i snabb utveckling. De regionala och lokala myndigheterna, som kommer att få en mycket tydligare roll än för närvarande, kommer att få svara för att styra efterfrågan samt planera och kontrollera tillgången på lokal nivå. I det sammanhanget anser ReK att en integrering av nästens olika funktioner och de olika regionerna är grundläggande.

3.15. ReK ser positivt på att man — när det gäller rörligheten i städerna — lägger stor vikt vid strategier för en utveckling av de allmänna transportnäten, särskilt för att minska koldioxidutsläppen. Utmaningen inför framtiden ligger i att lokala och regionala myndigheter medverkar i utvecklingen bort från beroendet av privatbilar och gör transportsystemen mer hållbara för att skapa en ny mobilitetskultur. Anvisningarna i meddelandet om nyckelparametrar, som relationerna mellan energieffektivitet och fordonens utnyttjandegrad, banar väg för mer samordnade åtgärder för att organisera de kollektiva transporterna. Begrepp som "car pooling", "van pooling", kollektivtaxi och samåkning är intressanta lösningar som bör beaktas även inom kollektivtrafiksystemet. Sådana viktiga innovationer skulle kunna bli föremål för en pilotstudie på EU-nivå. De regionala och lokala myndigheternas samarbete med företagare och transportanvändare kommer att i hög grad öka möjligheterna att föra en politik som främjar ett ökat utnyttjande av kollektivtrafiken och en mer samhällsnyttig användning av privatbilar.

3.16. ReK håller med om att ett främjande av närsjöfarten inom Europa kommer att skapa balans mellan transportformerna, eftersom den kan avlasta vägtrafiken, och därigenom kan man effektivt minska energiförbrukningen och koldioxidutsläppen. Kommittén ber kommissionen att också beakta inre vattenvägars betydelse i detta sammanhang. Kommittén vill dock betona att sådana insatser endast kommer att vara möjliga som en del av ett totalt transportsystem som omorganiseras enligt nya logistiska kriterier och åtgärder som främjar kombinerade transporter.

3.17. Målsättningarna i meddelandet kan endast uppnås genom en integrerad och sammanhängande planering av samtliga led i transportkedjan: intermodalitet och utveckling av kombinerade transporter, utveckling av närsjöfarten och inre vattenvägar, skapandet av ett nätverk av internationella godskorridorer, rationell planering av biltransporterna vid terminalerna och de medellånga och korta sträckorna samt en effektiv samverkan mellan den regionala mobiliteten och stadsmobiliteten för passagerare och varor.

3.18. Verktyg för planering och utvärdering av de ekonomiska konsekvenserna (och andra) av de vidtagna åtgärderna är i dag en nödvändighet som inte har uppmärksamats i tillräckligt hög grad. Kommittén förordar införandet av en miljökonsekvensbedömning, som en del av transportplanen. De regionala och lokala myndigheterna och deras ingående kunskap om lokala förhållanden gör dem potentiellt till ett idealiskt

forum för en integrerad planering, som omfattar transportsystemet och den regionala ekonomin, inklusive en uppföljning i efterhand av minskningen av koldioxidutsläppen.

4. Slutsatser

4.1. Regionkommittén ser positivt på innehållet i meddelandet om koldioxidutsläpp inom transportsektorn och stöder analysen och förslagen till sektorsinriktade åtgärder för att minska utsläppen. ReK anser dock att nya fördjupade analyser är nödvändiga i framtiden för att identifiera ytterligare åtgärder som kan minska tendensen till ökning av utsläppen, som även om den halveras, fortfarande står i skarp kontrast till Kyotomålen.

4.2. Kommittén lägger särskild vikt vid utvecklingen av en integrerad regional transportplanering, särskilt utformad för att minska efterfrågan på transporter. Kommittén uppmanar kommissionen att ytterligare utveckla sätt på vilka detta kan genomföras som ett led i en samordnad strategi för en ny mobilitetskultur.

4.3. Kommittén stöder särskilt de föreslagna åtgärdskategorierna, och även tanken att åtgärderna för att minska koldioxidutsläppen samtidigt skall gynna ekonomin och miljön, och är övertygad om att man snabbt måste

- fortsätta att utveckla och bygga fordon med låg bränsleförbrukning,
- åstadkomma en mer rättvis och effektiv prissättning,
- främja de offentliga transportmedlen på alla tänkbara sätt, särskilt i stadskärnorna, och förverkliga inre marknaden i fråga om järnvägstransporter,
- göra flygtransporterna mer miljövänliga,
- främja sjötransporter på korta sträckor,
- främja integrerade transportsätt och utvecklingen av kombinerade transporter.

4.4. Kommittén stöder handlingsplanerna för enskilda enheter i transportsystemet, men noterar att man lägger tyngdpunkten på långa avstånd och nationella och internationella transporter och undervärderar de utsläppsminskningar (och en ökning av allas välfärd) som är kopplade till potentiella åtgärder när det gäller stadstransporter och lokala transporter. Åtgärder som genomförs inom denna sektor bidrar dock till varaktiga förbättringar av folkhälsan och livskvaliteten. Kommittén föreslår därför att de lokala myndigheterna får en erkänd roll när det gäller att främja en miljö- och klimatvänlig transportförvaltning samt en minskning av utsläppen av växthusgaser.

4.5. Kommittén håller med om att det är nödvändigt att handlingsplanerna på olika beslutsnivåer (nationell, regional och lokal nivå) konsekvent involverar offentliga och privata

aktörer samt att de åtföljs av effektiva övervakningssystem som gör det möjligt att kontrollera koldioxidutsläppens ut-

veckling och efterlevnaden av de åtaganden som undertecknats på nationell och lokal nivå.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Yttrande från Regionkommittén om "Meddelande från kommission till rådet, Europaparlamentet, Regionkommittén samt Ekonomiska och sociala kommittén Att utveckla ett trafiknät för alla — Varför goda lokala och regionala persontrafikförbindelser är viktiga och hur Europeiska kommissionen kan bidra till att förverkliga dem"

(1999/C 198/03)

BAKGRUND

Meddelande från kommission till rådet, Europaparlamentet, Regionkommittén samt Ekonomiska och sociala kommittén: "Att utveckla ett trafiknät för alla — Varför goda lokala och regionala persontrafikförbindelser är viktiga och hur Europeiska kommissionen kan bidra till att förverkliga dem" (KOM(1998) 431 slutlig).

Kommissionens beslut av den 13 juli 1998 att, i enlighet med artikel 198c första stycket i EG-fördraget, rådfråga Regionkommittén i detta ärende.

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 att ge utskott 3 — transeuropeiska nät, transporter, informationssamhället — i uppdrag att utarbeta kommitténs yttrande.

Utkastet till yttrande (CdR 436/98 rév. 1) antaget av utskott 3 den 22 januari 1999 (föredragande: Marcello Panettoni).

Regionkommittén antog vid sin 28:e plenarsession den 10 och 11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars) följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Betydelsen av lokala och regionala persontrafikförbindelser

1.1.1. Regionkommittén inser att trafikförbindelserna utan tvivel har en avgörande betydelse när det gäller att uppnå den målsättning om en hållbar utveckling i Europeiska unionen som fastställs i Amsterdamfördraget.

1.1.2. Kommittén anser att det i genomförandet av de regionala ekonomiska utvecklingsplanerna är viktigt att ha målsättningen att skapa ett lokalt och regionalt transportnät som uppfyller höga krav på standard och hållbarhet. Ett bra lokalt och regionalt transportnät har en avgörande betydelse för ett välfungerande nationellt och europeiskt transportsystem. Ett sådant system ger ett antal effekter, som alla är av stor ekonomisk, miljömässig och social betydelse. Ett effektivt

transportsystem är en betydelsefull strukturell komponent i de ekonomiska utvecklingsplanerna och således även i sysselsättningsprogrammen. Det utgör också en nödvändig komponent för att åstadkomma en hållbar ekonomisk utveckling, i och med att det leder till en minskning av trafikstockningarna, bättre miljö, minskad bränsleförbrukning och minskade utsläpp av föroreningar, särskilt koldioxid. Ett effektivt lokalt och regionalt transportsystem är också ett instrument som håller tillbaka och minskar den sociala marginaliseringen av människor som har svårt att klara sig ekonomiskt, som är arbetslösa eller handikappade eller som bor i förorter eller på landsbygden. Dessutom stärker det den geografiska sammanhållningen i försvagade områden.

1.1.3. Kommittén kan se ett utmärkande drag i behovet av rörlighet, som under de senaste åren blivit allt tydligare,

nämligen att rörligheten blir mindre systematisk och mer oförutsebar. Detta behov måste tillgodoses med hjälp av ett flexiblere system som dels övervinner stelheten i de aktuella systemen, dels inför kompletterande system med en hög grad av intermodalitet och stora möjligheter att välja färdssätt.

1.1.4. Kommittén välkomnar kommissionens beslut att presentera en handlingsplan för en hållbar utveckling i städerna men man måste undvika att isolera glesbefolkade landsbygdsområden som ofta har en föråldrad infrastruktur. ESK ser positivt på att frågan om utvecklingen av goda persontrafikförbindelser omfattar målsättningar som leder till en bättre luftkvalitet och hoppas att man kommer att besluta om åtgärder som kan ligga till grund för ännu mer omfattande initiativ, till exempel att ytterligare främja miljövänliga transportformer och transportleder, något som kan ske genom effektivt stöd till tekniska innovationer när det gäller transportmedel och en satsning på transportmedel med innovativa drivmedel och låg föroreningsgrad som exempelvis el- eller naturgasdrivna fordon eller fordon som bygger på bränslecellteknik (väte). Dessutom bör man där det är möjligt främja och utveckla själva transportsystemen samt varutransportsystemen i städerna.

Mot bakgrund av utkastet till yttrande CdR 230/98 måste man dessutom beakta det samordnade synsättet på planering av markanvändningen och prisförändringar så att de miljövänliga transporterna blir mer ekonomiska och attraktiva för användarna.

1.2. Möjligheter till förändring

1.2.1. Kommittén vill understryka att den lokala och regionala trafiken under årens lopp ständigt har ökat, vilket kan illustreras av att över 75 % av all förflyttning sker lokalt. Kommittén vill uppmärksamma de lokala och regionala myndigheterna på de stora möjligheter som ligger dels i en samordning sinsemellan, dels i att involvera de ekonomiska aktörerna och de grupper som använder transportsystemen i utformningen av trafiknäten.

Regionkommittén vill dock betona behovet av en ökad satsning på att miljöanpassa personbilarna. De kommer under överskådlig tid att vara oumbärliga för många medborgare i EU-ländernas glesbygd där underlag för kollektivtrafik saknas

1.2.2. Kommittén hoppas att alla intressenter kommer att ta initiativ som leder till att kollektivtrafiken får en hållbar utveckling och att man blir mindre beroende av privatbilismen. De lokala myndigheterna måste beakta den rumsliga planeringen i högre grad och söka motverka långa avstånd mellan bostadsområden, skolor, affärer, sjukvårdsinrättningar, affärscentrum och rekreatiomsområden, för att på så sätt minska behovet av förflyttning och de för närvarande stora kraven på rörlighet. Man bör också på ett intelligent sätt förändra arbetstidsorganisationen och individualisera arbetstiderna för

att öka flexibiliteten och sprida efterfrågan, som nu koncentreras till vissa tider. Det är också nödvändigt att transportsystemet uppfattas som en väsentlig del i markanvändningsplaneringen, eftersom det förutom att bidra till ekonomisk utveckling även främjar den sociala sammanhållningen. Inom markanvändningsplaneringen bör man främst arbeta med insatser som syftar till att på ett optimalt sätt förvalta transportsystemen i områden med tät trafik, genom att införa zoner med begränsad trafik, avgiftsbelagda och tidsbegränsade parkeringsplatser, infartskontroller och i vissa fall även vägtrafikavgifter. Förutom dessa begränsningar bör myndigheterna ställa krav på kollektivtrafikföretagen om att transporterna skall hålla hög kvalitet, ha god tillgänglighet och i synnerhet stor flexibilitet så att medborgarnas förändrade transportbehov kan tillgodoses. Resultatet blir ett transportsystem som fungerar från dörr till dörr och kan betecknas som ett samordnat trafiknät för alla.

1.2.3. Kommittén delar helt och fullt kommissionens uppfattning att samordning i kollektivtrafiken otvivelaktigt är en avgörande förutsättning för en lyckad kollektivtrafik. Denna samordning skall organiseras effektivt så att de olika transportmedlen är väl anslutna till varandra och störningar elimineras. En sådan målsättning förutsätter två avgörande villkor: dels att man tar hänsyn till en intermodal utveckling med bästa tänkbara anslutningsmöjligheter när infrastrukturerna anläggs, dels att transporttjänsterna tillhandahålls enligt en samordnad tidtabell och genom en viss flexibilitet har beredskapen att möta de störningar som brukar förekomma i ett transportsystem. Ytterligare villkor är en förenkling av avgiftssystemet så att det omfattar olika transportmedel och införandet av ny teknik som förenklar biljettsystemen och gör dem heltäckande. Slutligen bör man med omsorg ta fram ett informationssystem som kan hjälpa medborgarna att hitta det transportsätt som bäst motsvarar deras behov, så att de verkligen upplever att kollektivtrafiknätet är till för dem alla.

1.3. Europeiska unionens roll

1.3.1. Kommittén anser att Europeiska unionen kan bidra till att ge ett avsevärt mervärde åt de initiativ som företas på lokal, regional och nationell nivå genom att utöva en kontrollfunktion. Det skulle innebära en aktiv kontroll som dels främjar ett givande informationsutbyte för att få kännedom om de bästa lösningarna, dels uppmanar till att jämföra enskilda myndigheters och trafikbolags tjänster, så att det uppstår en fruktsam konkurrens och en förbättring av kvaliteten på tjänsterna. Kommittén är dessutom övertygad om att Europeiska unionen på så sätt stöder huvudmålsättningarna för gemenskapens transportpolitik, som främst inriktas på kvalitet, effektivitet och en hållbar rörlighet. Detta kan uppnås genom att man utformar en politik och en rättslig ram som

syftar till att utveckla bättre lokala och regionala persontrafikförbindelser och vinner medborgarnas stöd för en politik som uppmuntrar andra transportalternativ än privatbilism. Kommittén hoppas därför att Europeiska unionens finansieringsinstrument kommer att användas på ett effektivt sätt, så att de främjar investeringar i infrastruktur, drift och material för lokala och regionala persontrafikförbindelser och bidrar till att uppnå centrala målsättningar på områden som tillväxt, sysselsättning, ekonomisk och social sammanhållning, konkurrenskraft, energibesparing, miljöskydd, lika möjligheter samt tillgänglighet för människor med funktionsnedsättningar.

De fyra insatsområden som föreslås i direktivet (informationsutbyte, benchmarking, utformning av en politisk och rättslig ram, finansieringsinstrument) förefaller vara lämpliga. Rekommenderas emellertid att man måste se till att de planerade åtgärderna inte skapar stelbenhet eller snedvridande hinder för utvecklingen av transporter.

Här skall man emellertid se till att subsidiaritetsprincipen respekteras. I synnerhet måste regional och kommunal nivå tillförsäkras spelrum när utbudet av lokal kollektivtrafik skall utformas, detta för att ortens strukturer och grundförutsättningar skall beaktas i tillräcklig utsträckning.

2. Arbetsprogrammet

2.1. Att främja informationsutbyte

Kommittén anser det vara mycket värdefullt att utveckla en databas som enkelt ger tillgång till information om erfarenheter på området för lokala och regionala transporter och innehåller alla tillgängliga uppgifter från både myndigheter och aktörer inom persontrafiken. I denna databas skulle man även kunna föra in resultat från projekt som finansieras av medlemsstaterna och unionen förutom de uppgifter som redan finns tillgängliga 1998.

2.1.1. Den europeiska informationstjänsten avseende lokaltrafik

Kommittén ser positivt på och stöder Europeiska kommissionens initiativ för att upprätta Eltis, en europeisk informations-tjänst för lokaltrafik, i samarbete med Polis, nätet av städer och regioner och UITP, Internationella kollektivtrafikunionen. Den databas som skall upprättas kommer att innehålla information om projektering av trafiknät, organisation av tjänsteutbudet, markanvändning, tillgänglighet och prissättning. Kommittén ser särskilt positivt på att medborgarna kommer att ha tillgång till denna databas via Internet.

2.1.2. Att förena nyckelaktörer

Kommittén noterar den anmärkningsvärda omfattningen av kommissionens program för att identifiera de hinder som motverkar utvecklingen av en samordnad persontrafik och föra fram praktiska lösningar. Programmet innebär samarbete med de nationella regeringarna och anordnande av möten där de mest ansedda organisationerna och de främsta experterna inom området medverkar. Stor betydelse i detta sammanhang har även den planerade internationella konferens som syftar till att sprida kunskap om de verktyg som kommissionen håller på att utveckla för lokala myndigheter, trafikbolag och trafikanter.

2.1.3. Kommittén föreslår att man inrättar ett nätverk med befintliga gemenskapsorgan, regionala förvaltningar, lokala myndigheter och branschorganisationer för att genomföra spridning och informationsutbyte av teknisk och ekonomisk art, både om specifika nationella och lokala initiativ och om gemenskapens politik och program. Kommittén uppskattar att nätverken som skall inrättas enkelt kommer att kunna användas av länderna i Central- och Östeuropa och Baltikum, i och med att det i dessa länder under de senaste åren har skett en förändring i rörlighetsmönstren och man nu håller på att genomföra omfattande initiativ för en hållbar rörlighet och en bättre kollektivtrafik. Att uppmärksamma de behov som finns i EU:s medlemsstater kan bidra till att fullända de forskningsprogram som dessa länder deltar i.

2.2. Benchmarking för att förbättra transportsystemen

2.2.1. Kommittén anser att en jämförande analys som genomförs av myndigheter och trafikbolag som ansvarar för persontrafik kan leda till en förbättring av kvaliteten. Kommittén menar att det skulle kunna uppstå en hälsosam tävlan om att nå allt bättre tekniska och ekonomiska resultat. I tjänsteavtalen skulle man kunna uppmuntra till att uppnå noggrant angivna verksamhetsmål och på så sätt starta en positiv process som skulle gagna kvaliteten på tjänsterna. Samtidigt skulle denna jämförande analys involvera kollektivtrafikresenärer och alla medborgare, vilket skulle ha den positiva effekten att den lokala kollektivtrafiken även skulle uppmärksammas av den grupp medborgare som inte använder sig av den.

2.2.2. Kommittén stöder också kommissionens avsikt att utveckla ett system för "självbedömning". Vi anser att man genom kvalitetskontrollsystem liknande dem som varuproducerande företag redan använder gör det möjligt för aktörerna att undersöka de faktorer som hämmar en förbättring av kvaliteten på tjänsterna och därigenom förbättra produktionsutvecklingen för tjänsterna.

2.2.3. Kommittén stöder en omfattande spridning av det projekt som beskrevs i föregående punkt, dvs. forskningsprojektet Quattro (Quality Approach in Tendering/Contracting Urban Public Transport Operations), som kommer att ha som främsta målsättning att upprätta en förteckning över kvalitetskriterier och metoder för kvalitetsstyrning.

2.2.4. Kommittén vill dock framhålla att man för att få en heltäckande bild även måste utarbeta utvärderingssystem som bedömer lokaltrafiken som helhet. Kommittén vill här nämna projekten avseende markanvändning och system för trafikstyrning, vilket är myndigheternas ansvarsområde och inte trafikbolagens. Kommittén ser därför med stort intresse på att kommissionen har för avsikt att genomföra ett pilotprojekt under 1998–1999 tillsammans med en grupp myndigheter och trafikbolag om benchmarking. Mot bakgrund av några nyckelindikatorer skall man mäta hur väl transporttjänsterna uppfyller allmänhetens krav, hur effektiva tjänsterna är och hur transporttjänsterna påverkar andra områden, i synnerhet miljön.

2.2.5. Kommittén uppskattar särskilt kommissionens initiativ att inleda en standardiseringsprocess genom att anta standarddefinitioner som är mycket användbara för att fastställa enhetliga och jämförbara kvalitetskriterier. Därigenom kommer man till rätta med den rådande situationen med olikartade parametrar som aldrig har lett till några tillförlitliga jämförelser. ReK stöder också publiceringen av en handbok om benchmarking av lokal kollektivtrafik. Kommittén ser mycket gärna att kvalitetsmärken och priser delas ut, så att denna sektor värdesätts efter den stora betydelse den faktiskt har för vår totala livskvalitet.

2.3. Att skapa de rätta politiska ramarna

Kommissionens meddelande betonar att utvecklingen av en bättre persontrafik är beroende av att man skapar de rätta politiska ramarna. Dessa ramar påverkar otvivelaktigt nivån på efterfrågan på transporter, lokaliseringsbeslut, incitamenten att välja kollektiva eller privata transporter, trafikbolagens inställning och kvaliteten på deras tjänster. Det är tydligt att unionens hållning i frågan har en avgörande betydelse. Man bör emellertid bedöma vilka konsekvenser det får på den geografiska och sociala sammanhållningen att nya politiska ramar etableras för de mest utpräglade landsbygdsområdena.

2.3.1. Fysisk planering och miljökonsekvensbedömning

Kommittén stöder helt de riktlinjer som syftar till en gemensam och samordnad strategi för markanvändning, vilka fastställdes i den första planen för utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv vid ministermötet i Noordwijk i juni 1997. Kommittén vill påtala att markplaneringen, som för närvarande kan beskrivas som oerhört splittrad, lett till minskad kollektivtrafik vilket drabbar människor som har det dåligt ställt. Därför måste Europeiska unionen sträva efter en maximal anpassning av befintliga instrument, som programmen för de transeuropeiska transportnäten, regional- och sammanhållningspolitiken samt programmen för miljö och turism. På så sätt kan kriterierna för markanvändning få en bättre koppling till transportaspekterna.

2.3.2. Kommittén anser att kommissionens program för att utarbeta kriterier för miljökonsekvensbedömning är mycket värdefullt. För närvarande är de kriterier som används vid markplanering begränsande, varför kommittén välkomnar det direktiv som fastställer att miljökonsekvensbedömning skall ske i fråga om de talrika planerna och projekten inom transport och markplanering. Kommittén stöder också kommissionens initiativ att erbjuda myndigheterna vägledning om hur de skall införliva transportaspekter i miljökonsekvensbedömningen vid markplanering. Denna vägledning kan lämpligen ske med hjälp av handböcker och utbildningsinsatser.

2.3.3. Kommittén noterar med stor tillfredsställelse att många myndigheters och företags miljöplaner allt oftare innehåller en mobilitetsplan i en strävan efter hållbara transportmönster. Denna utveckling är ett tecken på nytänkande när det gäller att planera för en bättre miljö och säkerställa tillgängligheten vid anläggningsarbeten och nybyggnationer. Detta resulterar dessutom i minskade utgifter för att anlägga parkeringar och för ersättning för bruk av privatbil osv. I Italien har man nyligen infört bestämmelser som instiftar befattningen "mobility manager", vilket visar hur viktigt man anser det vara att frågan om att spara energi och förbättra miljön sätts i samband med de transporter som helt klart berör regionala och lokala markområden.

2.3.4. Kommittén anser det vara mycket värdefullt att Europeiska kommissionen kommer att stödja upprättandet av en europeisk plattform för mobilitetsplanering i samarbete med industrin och användarna. Syftet är att samla erfarenheter av mobilitetsplanering och genomföra benchmarking för att ta fram de lösningar som bäst passar de olika förhållandena i Europeiska unionen. ReK vill särskilt betona att eftersom de lokala och regionala myndigheterna både är ansvariga för den fysiska planeringen och ofta även för de organisatoriska frågorna bör de vara med tillsammans med användarna och transportföretagen vid den europeiska plattformen för mobilitetsplanering.

2.3.5. Uppmuntra användningen av nya energikällor (komprimerad naturgas (NGV), gasol (LPG) osv.)

Kommittén föreslår att man främjar genomförbarhetsstudier och utveckling av prototyper för järnvägsutrustning som använder nya rena energikällor.

2.4. Rättvis och effektiv prissättning av transporter

Kommittén delar helt kommissionens uppfattning om att prissättningen på transportområdet är inkonsekvent och motverkar en övergång till transportmedel som är mer förenliga med en hållbar utveckling. Priset för enskilda resor återspeglar definitivt inte de reella kostnaderna, som består av kostnaderna för väginfrastrukturerna och de externa kostnaderna, såsom kostnader för miljöförstöring, överbelastning och olyckor. Ett

osunt förhållande som måste åtgärdas är att bilisterna betalar relativt höga fasta kostnader och mycket låga rörliga körkostnader, vilket absolut inte gör privatbilismen mindre attraktiv. Kommittén stöder sig på de kriterier som anges i kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn" och anser det vara ytterst lämpligt och nödvändigt att utarbeta en ny referensram för prissättningen som stöder sig på metoden med internalisering av externa kostnader. Med en sådan metod borde man kunna införa principen om differentierade kostnader som för varje slag av förflyttning tar hänsyn till miljökostnader, kostnader orsakade av överbelastning, kostnader för olyckor osv. Den förväntade effekten är en ökad användning av kollektiva transportmedel, ett alternativ som också gynnar personer med låga inkomster. Hänsyn måste dock tas till glest befolkade områden som saknar kollektivt alternativ och där den enskilde drabbas mycket hårt om den rörliga delen av kostnaden ökas.

Beträffande prissättningssystemet anmodar Regionkommittén kommissionen att i detta sammanhang även undersöka vilka verkningar olika internaliseringsstrategier skulle ha på näringslivet, samhället och miljön. Härvid bör man även undersöka vilka verkningar kostnadsanpassade transportpriser skulle få för last- och transportsektorn, och för Europeiska unionen i lokaliseringshänseende.

2.4.1. Kommittén har tagit del av kommissionens uppfattning att vägavgifter kan utgöra ett sätt att lösa problemet med överbelastning i stadstrafiken. Kommittén ställer sig dock skeptisk till om en sådan åtgärd är genomförbar i praktiken, eftersom det finns ett stort antal rättsliga, administrativa och organisatoriska problem som man fortfarande inte lyckats lösa. Dessutom måste subsidiaritetsprincipen respekteras även i detta sammanhang. Allmänhetens förståelse för sådana åtgärder beror i hög grad på hur de intäkter som genereras kommer att användas. En tydlig och gemensam återinvestering i kollektivtrafiken för att förbättra dess kvalitet och bygga upp infrastrukturer för fotgängare och cyklister skulle välkomnas av allmänheten, som därmed skulle uppfatta detta som ett positivt projekt som syftar till att utveckla ett trafiknät för alla. Kommittén anser det vara oerhört värdefullt att kommissionen planerar att samarbeta i frågan om vägavgifter med grupper av kommunala och regionala myndigheter från olika medlemsstater. Man eftersträvar en samordnad strategi för att kunna dra största möjliga nytta av aktuell forskning på området. Kommittén ser med stort intresse på samordningsprojektet Capri (Concerted Action for transport Pricing Integration), som syftar till att konsolidera forskningsresultat rörande prissättning, och framför allt till att skapa samförstånd om transportpolitikens betydelse. Studier av de faktorer som är avgörande för medborgarnas positiva inställning till sådana åtgärder kommer naturligtvis att få en särskilt stor betydelse.

ReK understryker emellertid att problemet med prissättning på infrastrukturen för de olika transportformerna är särskilt komplicerat och nödvändiggör svåra politiska val som bör lämna en viss frihet till de lokala och regionala myndigheterna och som inte får äventyra den lokala jämvikten vad gäller kollektiva transporter.

2.5. Transporttelematik

2.5.1. Kommittén anser att telematiktillämpningar inom transportsektorn utgör en del av hela den informationsutveckling som idag är en grundförutsättning för företagens konkurrenskraft och för de allmännyttiga tjänsternas kvalitet. Kommittén stöder kommissionens strategi att utnyttja en kombination av informations- och teleteknik för att förbättra transporttjänsternas effektivitet och kvalitet. Detta främjar också en samordning av dessa teknikområden. Kommittén anser att det ligger ett stort värde i telematiktillämpningar som erbjuder realtidsinformation på arbetet, i hemmet, på gatan, vid knutpunkter och på stationer. Informationen skall täcka alla aspekter i transportsystemet, tidtabeller, färdvägar, trafikintensiteten på gator och motorvägar samt parkeringsmöjligheter. Medborgarna måste kunna få all tillgänglig information om vägnätet där de färdas eller har för avsikt att färdas för att kunna välja rätt.

Kommittén är medveten om att det finns en risk för att stora finansiella satsningar på telematiktillämpningar även skulle kunna öka främst de individuella motorfordonens attraktion. Vid användningen av EU:s finansieringsinstrument bör därför kollektivtrafiken och sammankopplingen med andra miljöanpassade transportmedel ses som en central uppgift för telematikprogrammen.

2.5.2. Kommittén ser också mycket positivt på förenklingen och automatiseringen av betalningssystemen genom elektroniska biljettsystem och utvecklingen av multiservicekort, som kan användas i hela transportsystemet: på olika kollektiva färdmedel, vid parkering, vid infartstullar och för vägavgifter.

2.5.3. För att uppnå en högkvalitativ servicenivå anser kommittén att det är viktigt att utveckla telematiktillämpningar för förvaltning av trafiksystemet, till exempel trafikövervakning och automatisk fordonskontroll, styrning av prioritering vid trafikljus samt centralstyrda system för bokning av fordon för äldre och handikappade. Några intressanta projekt på detta område som kommittén anser att man bör följa upp och genomföra väl är ITS City Pioneer och Carisma. Kommissionen stöder dessa projekt för att bistå telematiktillämpningen i städerna och främja kopplingen till systemen inom det trans-europeiska transportnätet. Utgångspunkten för dessa initiativ är att de politiska målsättningarna är olika i olika städer, och projekten kommer att hjälpa städerna att finna och använda den lämpligaste telematiska lösningen.

2.6. Ny teknik på fordons- och miljöområdet

2.6.1. Kommittén hoppas att man snart skall kunna införa enhetliga tekniska standarder för fordon och välkomnar kommissionens förslag till direktiv om nya bussar för vilka det

fastställs gemensamma standarder, särskilt med avseende på tillgänglighet. Detta direktiv förväntas träda i kraft den 1 oktober 1999. I samband med detta ser kommittén fram emot resultatet av det uppdrag som ålades Europeiska standardiseringsorganisationen (CEN) och Europeiska standardiseringsorganisationen inom elområdet (Cenelec) och som innebär att utveckla referensstandarder inom ramen för direktivet om upphandlingsförfaranden.

2.6.2. Kommittén hoppas också att få se resultat från arbetet med att fastställa tekniska specifikationer för snabbspårväg och rälsbussar som genomförs av UITP (den internationella unionen för kollektivtrafik) och UNIFE (europeiska järnvägsindustriunionen). I detta sammanhang vill kommittén påpeka att miljönormerna från början av 70-talet för vägtransportfordon numera är förlegade och att det skulle behövas en skyndsam anpassning av dessa normer. Kommittén vill också understryka vikten av att direktiv antas om utsläppsnormer för motorfordon, bränsle kvalitet samt regler för besiktning och underhåll. Kommissionen har redan presenterat förslag till detta som bygger på resultaten från fordons- och oljeprogrammet, som utvecklades tillsammans med biltillverkare och oljeindustrin. Det kommer att bli mycket intressant att följa arbetet med andra fordons- och oljeprogrammet, där man förutom att fastställa fordons- och bränslestandarder också undersöker hur en aktiv transportpolitik och prissättningen inom transportsektorn kan förbättra miljövillkoren.

2.7. Allmännyttiga tjänster och konkurrens inom lokal och regional persontrafik

2.7.1. Kommittén vill betona den positiva betydelse som kollektivtrafiken har för miljön, den ekonomiska tillväxten och den sociala sammanhållningen. Av detta följer att samhället skulle önska fler kollektivtrafiktjänster än vad som tillhandahålls genom rent marknadsinriktade beslut av trafikbolagen. Detta utgör tillräckliga skäl för att transporttjänster skall falla inom ramen för allmännyttiga tjänster.

2.7.2. Kommittén understryker att det tillkommer myndigheterna att besluta om tillhandahållande av allmännyttiga tjänster och att skjuta till medel vid behov, oavsett om trafikbolagen som tillhandahåller tjänsterna är samhällsägda eller privata.

2.7.3. Kommittén vill återigen betona att samordning av tjänsterna är en grundförutsättning. Eftersom flera konkurrerande trafikbolag oftast inte kan garantera en fungerande samordning, är troligtvis det bästa sättet att uppnå en sådan att man genom ett anbudsförfarande beviljar trafikbolagen tidsbegränsade monopol på kollektivtrafiken med ett bestämt transportmedel i ett visst område. På så sätt skapas incitament för trafikbolagen att investera i infrastrukturer, fordon, och tekniska lösningar.

2.7.4. Kommittén vill hänvisa till gemenskapslagstiftningen, som kräver att offentligt finansierade kollektivtrafiktjänster regleras genom serviceavtal men samtidigt undantar lokal och regional persontrafik från dessa bestämmelser. På detta område behövs en modernisering. Kommittén anser följaktligen att det måste finnas rättsliga normer som tydligt fastställer såväl villkoren för allmännyttiga tjänster som den ekonomiska kompensation som skall framgå av avtalen mellan myndighetsorgan och tillhandahållare av tjänsterna.

2.7.5. Kommittén menar att anbudsförfaranden som inför konkurrenskriterier skulle ge möjligheter att förbättra tjänsterna samtidigt som en rimlig kostnads-/nyttorelation kunde uppnås eller bibehållas. Kommittén hänvisar till erfarenheter som gjorts i olika länder och som visar mycket positiva resultat i form av en kostnadsminskning på mellan 10 % och 35 % och en effektivare verksamhet, särskilt i stadstrafik. Kommittén noterar med tillfredsställelse att Isotope-studien (Improved Structure and Organisation for Urban Transport Operations of Passengers in Europe) visar att när man använde sig av konkurrens och upphandling förbättrades servicen och kostnaderna minskade. Kommittén drar slutsatsen att det är nödvändigt att reglera verksamheten och samordna näten. Inom järnvägssektorn har liknande positiva resultat noterats, även om det inom denna sektor har behövts incitament för att bolagen skall företa investeringar av större omfattning. Över lag leder detta till positiva följdverkningar: bättre service, högre beläggning, bättre balans mellan kostnader och intäkter samt ökade resurser till investeringar. Därmed uppnås alltså en kvantitativ och kvalitativ förbättring av kollektivtrafiken.

2.7.6. Kommittén ser mycket positivt på att kommissionen i grönboken "Ett trafiknät för alla" framfört sin avsikt att undersöka hur regelverket för lokala och regionala transporter kan moderniseras men noterar att det är betydelsefullt att värna om subsidiaritetsprincipen i detta sammanhang.

Kommittén anser att det är nödvändigt med nya konkurrens- och marknadsregler för att öka transportsystemets effektivitet. Ett sådant innovationsbehov har olika orsaker beroende på vilket land det gäller. Kommittén anmodar kommissionen att främja ett erfarenhetsutbyte på konkurrensområdet. Kommittén vill i synnerhet göra kommissionen uppmärksam på att man i Storbritannien i princip inte har några goda erfarenheter av att avreglera och öppna marknaden för konkurrens. Fri konkurrens kan leda till ett billigare transportnät, men inte nödvändigtvis till ett transportsystem som passar konsumenternas behov, som kan erbjuda en tillfredsställande kundtjänst och där man är medveten om miljöeffekterna. Systemet måste innehålla varningsfunktioner, och man kan inte ta för givet att marknaden automatiskt skapar det bästa och effektivaste systemet. Erfarenheter från EU-länder som inte inlett några avregleringsprogram visar dock samtidigt att statliga transportföretag inte nödvändigtvis arbetar i enlighet med de allmänt fastställda målsättningarna. Kommitténs arbete bör därför i första hand inriktas på regleringsåtgärder från offentliga organs sida. Servicekontrakten måste kunna tillgodose kvalitetskraven, där även sådana konsumentfördelar som omsorg om kunden

skall räknas in. Vidare måste även vissa sociala krav som exempelvis lönenivåer och arbetsvillkor uppfyllas. Kommittén uppmanar därför kommissionen att inte frikoppla konkurrensbegreppet från intressen från såväl miljö- och konsumenthåll som från de kommunala och regionala myndigheternas och operatörernas sida.

2.7.7. Kommittén vill påpeka att man i avtalen om ensamrätt måste beakta rättigheternas geografiska omfattning, ensamrättens utformning, avtalets giltighetstid och ekonomiska struktur samt i synnerhet riskbedömning. Kommittén menar också att endast de offentliga myndigheterna skall kunna genomföra egna utvecklingsplaner och bjuda ut tjänster på öppna marknaden.

2.8. Transporter för människor med nedsatt rörlighet

2.8.1. Kommittén anser att man behöver förtydliga att gruppen människor med nedsatt rörlighet som förflyttar sig med ett transportmedel är mycket stor, eftersom det inte bara gäller fysiskt handikappade utan även personer som har svårt att röra sig på grund av medhavda väskor, barnvagnar och barn. Det grundläggande kravet som måste uppfyllas för att tillgodose dessa trafikanter är otvivelaktigt tillgängligheten. Kommittén vill här peka på några åtgärder som underlättar tillgängligheten: anordningar som automatiska dörrar, specialanpassad informationsservice, bussar med trappsteg som kan sänkas till gatunivå samt hållplatser som medger smidig på- och avstigning. Dessa åtgärder gör det inte bara lättare för handikappade eller personer med nedsatt rörlighet att resa i länderna i Europa, utan det innebär också att alla medborgare upplever denna förbättrade kvalitet och får en positivare inställning till kollektiva transportmedel.

2.8.2. Modernisering av den lokala kollektivtrafikens driftsmetoder och driftssystem

Kommittén föreslår att man skall uppmuntra modernisering av den lokala kollektivtrafikens driftsmetoder och driftssystem, särskilt på landsbygden, för att minska driftskostnaderna för dessa transportnät så mycket som möjligt.

2.9. Samåkning

Regionkommittén ser samåkning som ett viktigt komplement till konventionella kollektiva transportmedel. Kommittén anser att just en kombination av kollektivtrafik och samåkning utgör ett betydande bidrag för att lösa storstadsområdenas trafikproblem ur miljömässig, social och marknadsekonomisk synvinkel. Kommittén förordar därför att det allmänna trafiknätet kompletteras med organiserade former för samåkning.

3. Att använda Europeiska unionens finansieringsinstrument på ett effektivt sätt

3.1. Kommittén stöder principen om att det är de lokala och regionala myndigheterna som skall administrera eventuellt ekonomiskt stöd till lokala och regionala trafiknät. Kommittén är överens med kommissionen om att gemenskapsstöd kan komma i fråga i de fall då ett hållbart lokalt persontrafiksystem är viktigt för att uppnå mål som fastställts av Europeiska unionen, t.ex. en anslutning av ett transeuropeiskt nät till lokala transportnät för att dra största möjliga nytta av struktur- och finansierade utvecklingsprogram. I detta sammanhang menar kommittén att de knappa resurser som står till förfogande för främjande av de transeuropeiska näten bör koncentreras till sådana trafikprojekt och infrastrukturåtgärder som har störst betydelse för att förbättra framkomligheten över stora områden. Därför kan inte kommittén ställa sig bakom kommissionens förslag att inkludera gränssnitten mellan de transeuropeiska näten och lokal- och regionaltransportinfrastrukturerna i riktlinjerna för de transeuropeiska näten, i syfte att möjliggöra ett generellt stöd. Kommittén stöder likaså kommissionens överväganden om eventuella stödåtgärder till länderna i Central- och Östeuropa och mer avlägsna områden i EU. Där kommer hållbara lokala transportsystem att ha stor betydelse i samband med de förbättrade långväga transporterna och den regionala utvecklingspolitiken.

Enligt samma princip uppmanar ReK kommissionen att ta särskild hänsyn till behoven i de regioner vars lokala och regionala trafiknät kännetecknas av problem på grund av att regionerna är avlägsna eller präglade av särskilda förhållanden (svårtillgänglig terräng eller mycket spridd befolkning), vilket förvärrar den negativa effekten av att vara en avlägsen region i förhållande till övriga gemenskapen.

3.2. Det transeuropeiska transportnätet

3.2.1. Kommittén anser att särskild uppmärksamhet skall riktas mot såväl utvecklingen av de transeuropeiska transportnäten (TEN-T) som mot deras anslutning till de regionala och lokala transportnäten. Det transeuropeiska transportnätet skall säkerställa samtrafikförmåga och driftskompatibilitet mellan de nationella transportnäten och garantera tillträde till de nationella näten. Utvecklingen av TEN-T kommer att kräva investeringar på minst 400 miljarder ecu fram till 2010.

3.2.2. Kommittén anser att man särskilt bör uppmärksamma utvecklingen av de transeuropeiska transportnäten och stöder de prioriteringar som parlamentet och rådet fastställt, särskilt de som avser infrastruktur i anslutning till nätet, förbättringar av knutpunkter, system för trafikstyrning och navigation samt införande av transporttelematiska tjänster. Kommittén uppmanar kommissionen att verka för att intermodala passagerarterminaler skall ingå i TEN-T-riktlinjerna samt utreda möjligheten att låta lokala och regionala infrastrukturer ingå i nätet.

3.3. *Program för forskning, teknisk utveckling och demonstration*

3.3.1. Kommittén vill understryka hur nödvändigt det är att fortsätta med en målinriktad forskningsverksamhet, framför allt med avseende på tekniska innovationer och nya organisatoriska lösningar. Samtidigt betonar kommittén vikten av att det ges möjlighet att genomföra storskaliga demonstrationsprojekt. Kommittén yrkar följaktligen på att femte ramprogrammet som inleds 1999 eller år 2000 får spridning i hela unionen och stöder de nyckelåtgärder som föreslagits av Europeiska kommissionen, varav fyra har en nära koppling till ett trafiknät för alla, nämligen "Hållbar rörlighet och intermodalitet", "Landtransport och marinteknik", "Morgondagens stad och kulturarvet" samt "System och tjänster för medborgarna".

3.4. *Regional utveckling och strukturfonderna*

3.4.1. Kommittén stöder insatser på detta område som syftar till att minska den sociala marginaliseringen och anser att förbättringar på transportområdet, framförallt i stadsområden, men även i glesbefolkade områden, har en avgörande betydelse när det gäller att åstadkomma framgångsrika utbildningsinsatser och nya arbetstillfällen samt en vitalisering av stadsområdena. Mot bakgrund av detta är det nödvändigt att göra

investeringar för att förbättra trafiksystemen i städerna och först, och då främst beakta transporternas hållbarhetsaspekt.

3.4.2. Kommittén rekommenderar också att man särskilt uppmärksammar landsbygdsområdena och utformar utvecklingsstrategier som stöder en företagsamhet på landsbygden som är spridd på olika verksamhetsgrenar, så att transportbehovet därigenom ökar och beroendet av att ha bil i dessa områden minskar.

Kommittén anser det också vara nödvändigt att skapa en särskild finansiering som gör det möjligt att stärka kollektivtrafiken i regioner med eftersläpande utveckling eller med en mycket spridd befolkning där kommersiell trafik inte lönar sig.

I linje med detta föreslår kommittén att det skapas ett program för studier av transportproblematiken i områden med begränsad trafik samt av problematiken kring såväl efterfrågan som utbud.

3.5. *Att informera om finansiering via Europeiska unionen*

Kommittén rekommenderar att kommissionen ger ut en handbok med en översikt över alla finansieringsprogram och information om kriterier och förfaranden för ansökan om ekonomiskt stöd.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Regionkommitténs yttrande av den 11 mars 1999 om "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU — Vitbok"

(1999/C 198/04)

BAKGRUND

Kommissionens vitbok "Rättvisa trafikavgifter: En modell för ett stegvist införande av gemensamma avgiftsprinciper för transportinfrastruktur i EU" (KOM(1998) 466 slutlig).

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 att i enlighet med artikel 198c fjärde stycket i EG-fördraget avge ett yttrande i detta ärende och att ge utskott 3 — transeuropeiska nät, transporter, informationssamhället — i uppdrag att bereda yttrandet.

Utkastet till yttrande (CdR 408/98 rév. 1) antaget av utskott 3 den 22 januari 1999 (föredragande: Wendelin Weingartner och Olga Bennett).

Grönboken "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn — Politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska unionen" (KOM(95) 691 slutlig).

Regionkommitténs resolution om "Regionala och kommunala myndigheters europeiska stadga för en framstegsinriktad och hållbar transportpolitik" (CdR 347/97 fin)⁽¹⁾. Med kännedom om de av kommissionen utarbetade förslagen till direktiv om järnvägarnas utveckling:

- Ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.
- Ändring av direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag.
- Förslag till rådets direktiv om tilldelning av järnvägsinfrastrukturkapacitet och uttag av infrastrukturavgifter och utfärdande av säkerhetsintyg samt om vidareutvecklingen av kombinerade transporter.
- Ändring av rådets direktiv 92/106/EEG om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna.

Regionkommitténs yttrande av den 16 januari 1997 om grönboken "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn — Politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska unionen" och "Förslag till rådets direktiv om avgifter på tunga godstransporter för användningen av vissa infrastrukturer" (CdR 364/96 fin)⁽²⁾.

Regionkommitténs yttrande av den 12 mars 1998 om "En omfattande och sammanhängande transportstrategi för regionala/lokala myndigheter och Europeiska unionen" (CdR 255/97 fin)⁽³⁾.

Regionkommittén antog vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars) följande yttrande enhälligt.

1. Inledning

1.1. Europeiska unionens vitbok om rättvisa trafikavgifter utgör en logisk uppföljning av de förslag som presenterats i grönboken "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn"⁽⁴⁾ (KOM(95) 691 slutlig). Denna vitbok

utgör därför, liksom den nämnda grönboken, en betydelsefull del av kommissionens strategi för att främja effektivare transportsystem genom att skapa en marknad där rättvisa priser skall bidra till att garantera långsiktigt hållbara transportsystem och transportflöden.

1.2. Vid sidan av andra arbeten som utförts på kommissionens uppdrag, till exempel rapporten från högnivågruppen för offentlig-privata partnerskap (1997) och rapporten från högnivågruppen för infrastrukturavgifter inom transportsektorn (1998) har dessutom det gemensamma rådet för transport- och miljöfrågor bildats, vilket behandlar frågor som hänger samman med ett optimalt utnyttjande av den befintliga

⁽¹⁾ EGT C 251, 10.8.1998, s. 7.

⁽²⁾ EGT C 116, 14.4.1997, s. 58.

⁽³⁾ EGT C 180, 11.6.1998, s. 1.

⁽⁴⁾ KOM(95) 691 slutlig.

infrastrukturen och med överföring av transporter till mer miljövänliga transportsätt. Detta råd har också krävt en minskad bränsleförbrukning och en minskning av utsläppen av skadliga ämnen och buller.

1.3. I vitboken betonas åter den stora betydelse som transportinfrastrukturen har i Europa för den ekonomiska tillväxten, för arbetstagarnas rörlighet, för konkurrenskraften och för medborgarnas livskvalitet. Samtidigt konstateras det emellertid att det blir allt svårare att skapa denna infrastruktur och att utnyttja den på ett så effektivt sätt som möjligt. Regionkommittén konstaterar att nuvarande tendenser beträffande transportutnyttjande och trafikvolym i förening med en tilltagande överbelastning av infrastrukturen och miljöförstöringen leder till att det uppstår tvivel om transporternas hållbarhet. Att kommissionen bekräftar detta i vitboken välkomnas av kommittén.

2. Viktiga teman och riktlinjer

Regionkommittén ansluter sig till nedanstående riktlinjer, som presenteras i vitboken:

2.1. Uppställningen över kostnadernas beståndsdelar för transportinfrastrukturen är upplysande och motiverad eftersom den på ett tydligt sätt — och oberoende av vilket transportsätt som används — visar sammansättningen av infrastrukturkostnaderna. Det är här av stor betydelse att både de fasta kostnaderna, vilka uppkommer oberoende av trafikvolymen, och de rörliga kostnaderna, vilka varierar med trafikvolymen, uppvisar interna och externa kostnadselement. Man bör göra en fullständig kostnads- och intäktsanalys av upprättandet av infrastrukturer genom att inbegripa alla dessa kostnadselement.

Som högnivågruppen för infrastrukturavgifter inom transportsektorn påpekade i sin slutrapport bör man först identifiera alla potentiella kostnadselement och sedan besluta vilka av dem som skall ligga till grund för användaravgifter.

2.2. Nuvarande skatter och avgifter inom transportsektorn är oftast inte kopplade till de verkliga kostnaderna. Detta leder — åtminstone delvis — till följande problem på transportområdet:

- Snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna.
- Snedvridning av konkurrensen mellan transportslagen.
- Samhälls- och miljöaspekter beaktas inte.
- Svårigheter att finansiera investeringar i infrastruktur.

Dessutom förekommer det olika avgiftsstrukturer i de enskilda medlemsländerna samtidigt som övriga ramvillkor är likvärdiga, vilket snedvrider kostnads- och intäktsförhållandet ytterligare. (Varierande bränsleskatter leder exempelvis till att konsumenterna strävar efter att tanka där det är billigast, inte där transporterna äger rum.)

De nya avgiftsstrukturerna bör leda till att befintlig infrastruktur utnyttjas effektivt och till att ny infrastruktur skapas på ett effektivt sätt.

2.3. Vid upprättandet av en gemenskapspolitik för infrastrukturavgifter skall man ta hänsyn till subsidiaritetsprincipen. Även om samma avgiftsprinciper bör tillämpas på alla viktigare transportformer i medlemsstaterna är det oundvikligt att man av ekonomiska och sociala skäl kommer fram till strukturer och avgiftsnivåer som varierar beträffande tillämpningssätt och tillämpningsområden i olika regioner. De lokala och regionala myndigheterna bör därför inbegripas i beslutsprocessen när det gäller avgifternas utformning för att balansera behovet av att undvika snedvridning av konkurrensen i EU med lokala och regionala ekonomiska, miljömässiga och sociala intressen.

2.4. Samtidigt står det klart att en framtida gemenskapspolitik för infrastrukturavgifter måste baseras på att samma principer gäller i alla medlemsstater, att det finns jämförbara ramvillkor och att förorenaren-betalar-principen och territorialprincipen (kostnaderna skall betalas där de uppkommer) gäller. Man måste emellertid ta hänsyn till lokala förhållanden så att gemenskapspolitiken även präglas av ett visst mått av flexibilitet.

2.5. Den föreslagna kostnadspolitiken utgår ifrån att en god lösning på avgiftsfrågan består i att man rättar sig efter marginalkostnaderna. Marginalkostnaden definieras som de rörliga kostnader som återspeglar kostnaden för ytterligare ett fordon eller en transportenhet som utnyttjar infrastrukturen. Utan att här gå in i detalj på denna avgiftspolitik vill vi framföra den positiva kommentaren att en sådan inriktning gör det möjligt att finansiera infrastrukturer med användaravgifter. Detta kan även utnyttjas på så sätt att inkomster från ett transportsätt kan användas till infrastrukturåtgärder till förmån för ett annat transportsätt. Korssubventionering kommer att möjliggöra byggandet av transportinfrastruktur för att ge möjlighet till intermodalitet och konkurrens mellan olika transportslag. Kommittén anser emellertid också att andra former av prissättning bör övervägas än prissättning på grundval av sociala marginalkostnader, dvs. prissättning utifrån bristande tillgång.

2.6. Det bör vara de enskilda medlemsstaterna som beslutar om hur intäkterna från det föreslagna avgiftssystemet skall användas. Detta är nödvändigt framför allt med hänsyn till att de externa sociala kostnaderna skall räknas in, eftersom det endast är på så sätt som de tillgängliga medlen kan användas även för de skador som uppkommit på ort och ställe. Av samma skäl måste även regionernas medverkan säkerställas så som subsidiariteten kräver.

2.7. Kommissionens förslag att en marginalkostnadsbaserad avgiftsprincip skall tillämpas för hela transportinfrastrukturen, för alla transportslag och terminaler samt informations- och kommunikationssystem motsvarar det krav som kommittén ställde i yttrandet om grönboken "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn" (CdR 364/96 fin). Kommissionens grönbok (KOM(95) 691) var huvudsakligen inriktad på vägavgifter och trafikproblem. Kommittén välkomnar att diskussionen breddats till att omfatta hela transportinfrastrukturen.

2.8. Också ett stegvist genomförande av ett framtida avgiftssystem för gemenskapen är i enlighet med Regionkommitténs uppfattning, vilken också framfördes i yttrandet om grönboken "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn". Det är särskilt viktigt att man enas om metoden att räkna ut marginalkostnaderna. Även detta påpekades i det ovannämnda yttrandet. Den första, treåriga perioden (steg ett: 1998–2000) torde räcka för detta.

2.9. Den omstrukturering av existerande skatter och avgifter inom transportväsendet som föreslås äga rum under steg två är nödvändig för genomförandet av avgiftssystemet. Eftersom denna omstrukturering hänger samman med utvecklingen av den allmänna skattepolitiken, är tidpunkterna för genomförandet av avgiftssystemet beroende av regeringarnas utveckling av en allmän skattepolitik. Detta kan innebära att steg två överhuvudtaget inte genomförs, om t.ex. förutsättningarna inte har kunnat skapas inom det allmänna skattesystemet.

2.10. Utan att gå in i detalj på de enskilda åtgärder som krävs för olika transportslag, vill kommittén dock påpeka att det främst är prioriterade åtgärder inom steg ett och två som tas upp i vitboken.

2.11. I den mån det ännu inte finns något underlag och några analyser för kostnadsberäkningen måste sådant material snarast tas fram. Det förefaller lämpligt att en kommitté av statliga experter deltar i arbetet, och Regionkommittén kräver att få ett tillräckligt antal representanter i denna kommitté.

2.12. Man bör finna så enhetliga metoder som möjligt för att räkna ut kostnaderna för de olika transportslagen. Kraven på öppna redovisningsmetoder och "transportbalanser" samt på förbättrad transportstatistik väcker dock farhågor för att arbetet inte kan genomföras snabbt och därmed inte kan bidra med underlag i tid.

2.13. Beträffande de ändringar som måste göras i skattepolitiken för transportväsendet hänvisar kommittén ännu en gång till de tidsproblem som detta skapar (se 2.9).

2.14. För att ett nytt gemensamt avgiftssystem skall kunna säkerställa rättvisa priser för utnyttjandet av infrastrukturen krävs föreskrifter för statligt stöd, eftersom sådant direkt påverkar konkurrensen. Därför måste förordningarna arbetas

om i samband med att ett nytt avgiftssystem utvecklas. Det kommer dock helt uppenbart att krävas en viss flexibilitet i reglerna för det statliga stödet så att infrastrukturen kan byggas ut i perifera och i glesbefolkade regioner.

3. Förslag och önskemål

3.1. Med hänvisning till ReK:s yttrande om grönboken "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn" (CdR 364/96 fin) av den 16 januari 1997 vill vi ännu en gång påpeka att man knappast kan få till stånd ändringar i utnyttjandet av olika transportslag bara genom kostnader och priser. Dessa beteenden påverkas också av många andra faktorer (t.ex. psykologiska, historiska, sociologiska och geografiska), vilket innebär att efterfrågan på olika transportslag inte kan styras tillräckligt genom priser och att man inte kan få fram de önskade beteendeförändringarna i tillräcklig utsträckning. Regionkommittén föreslår andra sätt att förändra användarbeteenden som att upphöra med företagsförmåner (bonus) som uppmuntrar till bilåkning, såsom skatteförmåner och fri parkering. Enligt subsidiaritetsprincipen borde lokala och regionala myndigheter ges större befogenheter att genomföra åtgärder som kan förändra användarbeteendet efter omständigheterna i deras område eller region.

3.2. Dessutom måste det ännu en gång påpekas att kostnader och priser kan påverka valet av transportmedel endast när det finns användbara och lika effektiva och konkurrenskraftiga alternativ. Där det behövs måste man alltså kunna skapa nya alternativa transportinfrastrukturer (t.ex. de transeuropeiska näten). Vitboken innebär åtminstone en ansats i den riktningen genom att avgiftsmodellen också skapar förutsättningar för finansiering av infrastruktur via användaravgifter, eftersom man undantagsvis kan ta ut avgifter utöver marginalkostnaderna.

3.3. Kommittén vill särskilt kritisera att man hittills inte har kunnat förbättra beräkningen av de verkliga kostnaderna. Kommissionen har visserligen genom ett flertal förslag till direktiv och förordningar, samt genom grön- och vitböcker försökt initiera en transportpolitik anpassad till dagens krav, en politik som naturligtvis också innefattar åtgärder för priser och kostnader inom transportsektorn. Genomförandet av dessa förslag har dock hittills varit ett bedrövligt misslyckande, dels därför att de berörda transportföretagen har utvecklat, och åtminstone hittills genomfört, motstrategier, dels därför att de nationella intressena har hindrat rådet att nå enighet om beslut.

3.4. Regionkommittén förväntar sig därför att beslutsfattarna äntligen tänker om i grunden. Kommittén vill framföra följande konstateranden och förslag:

3.4.1. Regionkommittén välkomnar vitboken som en betydelsefull grundval för att föra väg-kostnadsdiskussionen framåt

i innehållsmässigt avseende och väntar sig att vitbokens teman, lösningsförslag och åtgärder bidrar till att en transportpolitik som är inriktad på hållbarhet skall kunna genomföras.

3.4.2. De åtgärder som föreslås i vitboken för de enskilda transportslagen kräver stora förändringar av avgifts- och skattesystemen inom transportsektorn. EU:s regioner och kommuner utgår ifrån att de tillfrågas när skattesystemen ändras och att de engageras i beslutsprocessen.

3.4.3. Kommittén ansluter sig till kommissionens uppfattning att ett nytt system för trafikavgifter måste införas stegvis, särskilt som detta måste ta hänsyn till de olika trafikslagens rättsliga utgångsläge och de komplicerade frågor som väcks när nya avgifter skall införas. Kommittén anser dock också att det måste vara möjligt att börja inkludera externa kostnader redan under det första steget. Detta bör framför allt ske där det är motiverat med hänsyn till miljö-belastningen och trafikmängden.

3.4.4. Kommittén insisterar på att ett nytt avgiftssystem skall konstrueras så att betalningen för transportinfrastrukturen sker där den utnyttjas. Detta innebär att man genomför den s.k. territorialprincipen, vilket är det enda sättet att inkludera de externa kostnaderna på ett transparent sätt. De direkt berörda regionerna måste få tillfälle att yttra sig om utformningen av det nya avgiftssystemet.

3.4.5. Kommittén kräver att detta nya avgiftssystem, i syfte att ta större hänsyn till natur och miljö, ger ekonomiska fördelar till ren teknik eftersom sådan teknik kan reducera de negativa externa kostnaderna.

3.4.6. Kommittén ansluter sig till kommissionens åsikt att det är medlemsstaterna som skall besluta om hur intäkterna från avgifter och skatter inom transportsektorn skall användas. Kommittén anser dessutom att även regioner och kommuner — där så är möjligt — skall få tillfälle att påverka utnyttjandet av intäkterna.

3.4.7. Kommittén utgår ifrån att ett nytt avgiftssystem också bygger på förorenaren-betalar-principen. Systemet bör vara så enkelt och transparent som möjligt och man bör informera tillräckligt om det så att allmänheten förstår systemet.

3.4.8. Kommittén delar också kommissionens uppfattning att ett avgiftssystem för vägtrafiken i första hand skall bygga på körsträckerelaterade avgifter för tunga lastfordon. Dessutom måste man se till att avgiftssystem på regional nivå blir kompatibla med avgiftssystemen för storstadsregioner. Avgiftssystem borde inrättas så att den ofördelaktiga situationen för tunga lastfordon i perifera områden inte förvärras.

3.4.9. Beträffande järnvägssektorn kräver kommittén att de lokala och regionala transporternas speciella behov skall beaktas. Detta gäller framför allt vid tilldelning av kapacitet och rutter.

3.4.10. På motsvarande sätt kräver kommittén att större hänsyn tas till den regionala flygtrafiken som är särskilt viktig för kommuner och regioner. Detta gäller för tilldelningen av slot-tider och för flygplatsavgifterna.

3.4.11. Eftersom sjötransporter är energisnålare än andra former av transporter, som t.ex. flyg- och vägtransporter, bör både avgiftssystemets och skattepolitikens syfte vara att uppmuntra till en övergång till närsjöfart och transporter på de inre vattenvägarna. Detta skulle medföra en kraftig minskning av transportsektorns koldioxidutsläpp enligt kommissionens meddelande om koldioxidutsläpp inom transportsektorn (KOM(1998) 204 slutlig).

Dessutom krävs ett välavvägt system av avgifter och skatter inom sjötransportsektorn för att minimera de negativa följder som ett perifert läge innebär för regioner som är beroende av sjöfarten.

3.4.12. Regionkommittén begär att få bli tillräckligt representerad i den föreslagna kommittén med statliga experter på infrastrukturavgifter för att kunna företräda EU:s regioners och kommuners intressen där.

3.4.13. Kommittén ansluter sig till kommissionens åsikt att man särskilt måste undersöka vilken påverkan förändringarna i avgiftssystemet inom transportsektorn har på perifera regioner och mindre utvecklade regioner. Det bör vara möjligt att ta ut lägre avgifter i områden med svagt utvecklad infrastruktur och mindre trängsel. Alla åtgärder bör genomföras flexibelt i enlighet med lokala och regionala behov. När det fattas beslut om lokala förhållanden, är det nödvändigt att lokala och regionala myndigheter deltar i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

3.4.14. Kommittén föreslår att man vid sidan av de undersökningar och den forskning som föreslås också studerar i vilken utsträckning användarnas beteende kan styras genom kostnader och priser och även vad som främst styr användarnas beteende. Kommittén fruktar att individuella avgifter eller avgifter för varje tillfälle då infrastrukturen utnyttjas måste vara så höga att de blir ekonomiskt och/eller socialt oacceptabla och därmed inte möjliga att genomföra.

3.4.15. Regionkommittén föreslår dessutom att de sociala marginalkostnaderna skall granskas kontinuerligt, eftersom ett antal olika åtgärder (t.ex. ändrad personal- och ledningsstruktur vid järnvägarna) kan väntas ge lägre kostnader och därmed förändrade sociala marginalkostnader.

4. Slutsatser

4.1. Regionkommittén välkomnar kommissionens vitbok och att den inkluderar principerna om hållbarhet, effektivitet och målen att reducera utsläppen av växthusgaser, som t.ex. koldioxid, från transportsektorn. Goda transportinfrastrukturer är väsentliga för Europas ekonomiska och sociala utveckling och de måste bygga på dessa centrala principer.

4.2. Den föreslagna åtgärden i kommissionens dokument syftar till att åstadkomma en övergång från mindre miljöeffektiva transportslag, som väg- och flygtransporter, och uppmuntrar till intermodalitet med mer miljöeffektiva transportslag som järnväg, sjöfart och transporter på de inre vattenvägarna, vilket kommer att minska trängseln på vägarna och utsläppen av växthusgaser. För att effektivisera järnvägstransporterna och göra dem till ett verkligt alternativ till vägtransporter krävs emellertid en liberalisering av marknaden. En inre marknad för järnvägstransporter skulle ge fri tillgång till olika järnvägsnät och kommittén uppmuntrar utbyggnaden av transeuropeiska transportnät och transeuropeiska godskorridorer för järnvägsfrakt som i hög grad kommer att öka effektiviteten.

4.3. Det är uppenbart att de nuvarande skatte- och avgiftssystemen i Europa är viktiga orsaker till snedvridningarna inom transportsektorn och därav följande ineffektivitet, trängsel och föroreningar. Kommittén välkomnar förslagen om ett avgiftssystem baserat på principen om sociala marginalkostnader, förorenaren-betalar-principen, territorialprincipen och principen om internalisering av de externa kostnaderna. Kommittén understryker vikten av en total social lönsamhetsanalys för tillhandahållandet av infrastruktur, liksom av data och studier för att beräkna marginalkostnaderna.

4.4. De åtgärder som genomförs när avgiftssystemet inrättats kommer att medföra betydande förändringar för transportanvändarna. Lokala och regionala myndigheter har en stor roll att spela när det gäller att främja ett mer effektivt utnyttjande av transporter. Ett enkelt och rättvist avgiftssystem som främjar förorenaren-betalar-principen och som allmänheten får ordentlig information om kommer att bidra till den allmänna opinionens stöd och till förändrade attityder och beteenden.

4.5. Det avsedda syftet med den åtgärd kommissionen föreslår är ett bättre utnyttjande av en mer effektiv transportinfrastruktur, vilket kommer att skapa socialt och miljömässigt önskvärda mönster för användningen. Regionkommittén stöder denna syn.

Bryssel den 11 mars 1999.

*Regionkommitténs
ordförande*

Manfred DAMMEYER

Regionkommitténs yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Intermodalitet och intermodal godstransport i Europeiska unionen — Godstransport på systemnivå — Strategier och åtgärder för att förbättra effektivitet, tjänster och hållbarhet"

(1999/C 198/05)

BAKGRUND

"Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Intermodalitet och intermodal godstransport i Europeiska unionen. Godstransport på systemnivå — strategier och åtgärder för att förbättra effektivitet, tjänster och hållbarhet" (KOM(97) 243 slutlig).

Kommissionens beslut av den 5 juni 1997 att i enlighet med artikel 198c första stycket i EG-fördraget rådfråga Regionkommittén i detta ärende.

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 att ge utskott 3 "Transeuropeiska nät, transporter, informationssamhället" i uppdrag att utarbeta kommitténs yttrande.

Utkastet till yttrande (CdR 398/98 rév. 1) antaget av utskott 3 den 22 januari 1999 (föredragande: Santiago Lanzuela Marina).

Regionkommittén antog enhälligt vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars) följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Ett effektivt transportsystem är en väsentlig förutsättning för Europeiska unionens konkurrenskraft.

1.2. De europeiska godstransporterna har ökat med omkring 70 % sedan 1979. I och med utsikterna för ökad internationell handel, eventuell utvidgning av unionen till länderna i Central- och Östeuropa och utökat samarbete med Medelhavsländerna får transporterna en ännu mer betydande roll.

1.3. Denna ökning av transporterna kan inte och får inte enbart absorberas av vägtransporterna. För att uppnå en socioekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling är det nödvändigt att på ett effektivt och balanserat sätt utnyttja hela det europeiska transportsystemets kapacitet och dess olika transportslag.

1.4. Med ett intermodalt system kan man utnyttja de olika transportslagen optimalt. Det gör det också möjligt att betrakta transporterna ur ett systembaserat perspektiv och att tillhandahålla transporttjänster som dörr till dörr-förbindelser oberoende av vilket transportslag som utnyttjas.

1.5. Kommissionen har ringat in ett antal centrala hinder för en omfattande användning av intermodala transporter och utformat flera nyckelstrategier för att undanröja dessa hinder. Strategierna och ett antal centrala frågor analyseras i de följande punkterna.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Regionkommittén delar kommissionens uppfattning att medborgarna i allt högre grad uppfattar godstransporter på landsväg som en källa till sociala och miljömässiga kostnader. Men man måste också konstatera att transporter i allmänhet och godstransporter i synnerhet är en väsentlig faktor för livskvalitet, sysselsättning och företagets konkurrenskraft, och därmed också för den regionala utvecklingen.

2.2. Transportinfrastrukturerna är en nödvändig förutsättning för ekonomisk utveckling eftersom de kan ge upphov till stora strukturella besparingar, allt efter de lokala och ekonomiska förhållandena i varje enskilt område. Kommissionen måste försöka undanröja hindren för handel och kontakter och verka för en bättre integration av medlemsstaterna och särskilt av regioner i gränsområden. Genom att främja såväl ökad rörlighet för varor och personer som skapandet av starka stadssystem kan dessa regioner bli konkurrenskraftiga på europeisk nivå och uppnå en bättre inbördes balans.

2.3. Grunden för EU:s regionala utvecklingsstrategi är att infrastruktur-, regional- och sektorspolitiska åtgärder skall komplettera varandra. ReK anser att en viktig förutsättning för att stärka konkurrenskraften i Europa är att hela unionen är sammanbunden på ett effektivt sätt.

2.4. Regionkommittén delar kommissionens uppfattning att det krävs en omställning av det nuvarande godstransportsystemet. Detta system, som huvudsakligen bygger på vägtransporter, är ohållbart ur energi- och miljösynpunkt men också med hänsyn till medborgarnas livskvalitet.

2.5. Vi behöver en ekonomisk utvecklingsmodell som är hållbar på lång sikt och som bygger på konkurrenskraftigare lokala produktionssystem och på förbättrad tillgänglighet för städerna och regionerna och fler förbindelser dem emellan. Det krävs därför en rad samordnade investeringssatsningar i ett heltäckande system av transport- och kommunikationsknutpunkter.

2.6. Regionkommittén ser positivt på ett transportsystem som utnyttjar olika transportslag i enlighet med kommissionens definition av intermodalitet⁽¹⁾. Kommittén vill dock framhålla att det är viktigt att i de intermodala transportkedjorna gynna de mest miljövänliga transportslagen — järnvägar, inre vattenvägar och sjöfrakt — och med stöd av direktiv 92/106/EEG i största möjliga utsträckning begränsa vägtransporter, med beaktande av vad som är ekonomiskt rationellt.

2.7. Trots att 50 % av godstransporten i Europeiska unionen överskrider 150 km fortsätter oroande nog järnvägarnas marknadsandel att minska; mellan 1979 och 1995 sjönk den från 32 till 15 %.

2.8. Regionkommittén anser att det är mycket viktigt att integreringen av transportslagen inte bara berör infrastruktur och andra fysiska komponenter, utan att den också gäller drift, tjänster och bestämmelser, inte bara på gemenskapsnivå utan också på nationell och lokal nivå.

2.9. Den ekonomiska globaliseringen och den fördjupade integrationen i EU innebär att områdesplaneringen mer än någonsin är en central uppgift inom den europeiska regionala utvecklingsstrategin. Därför har de stora nät som strukturerar EU:s regioner blivit ett referenssystem för den fortsatta utvecklingen.

2.10. För att uppnå detta övergripande strategiska mål är det dock viktigt att koppla det till mer specifika mål. Först och främst krävs det offentliga insatser för att integrera kommunerna och regionerna och inlemma dem i de stora näten samt fylla ut tomrummen i de stormaskade nät som de stora infrastrukturerna utgör. Dessutom kräver infrastrukturernas effektivitet att man integrerar de olika transportslag som finns lokalt. Förbättrad konkurrenskraft förutsätter å sin sida att transportnäten och kommunikationsnäten kompletterar varandra.

2.11. Regionkommittén vill även framhålla de väldiga insatser som kommer att krävas av de olika offentliga myndigheterna för att transportanvändarna själva skall bestämma sig för att utnyttja de olika transportslagen på ett optimalt sätt, vilket kommissionen efterlyser i punkt 17 i meddelandet. I godstransporternas starkt konkurrensutsatta miljö kommer användarna att utnyttja det billigaste transportsättet, vilket för närvarande i de flesta fall är vägtransporter. Vid mötet den 8 juni 1998 i Glasgow mellan ministrar med ansvar för fysisk planering påpekades mycket riktigt att: "... under nuvarande marknadsförhållanden är det bara naturliga hinder som Nordsjön, Östersjön och Alperna som gör kombinerade transporter lönsamma i förhållande till vägtransporter."

3. Särskilda kommentarer

3.1. Logistik: Efterfrågans komplexitet

3.1.1. Regionkommittén håller med kommissionen om att godstransporterna är ett härlett behov och att de måste möta ökande kvalitetskrav i fråga om flexibilitet, snabbhet och pålitlighet och anpassa sig till efterfrågans komplexitet. Men godstransporternas samhällspåverkan⁽²⁾ är så stor att det krävs en reglering för att man inte bara skall beakta det använda transportslagets marknadskostnader utan också dess samhällskostnader.

3.1.2. Regionkommittén är medveten om att logistikkedjorna för godsdistribution är mycket komplexa och att detta är en följd av förändrade produktionsprocesser under de senaste tio åren, det stora antalet aktörer i hela transportledet och transporttjänsternas ökande betydelse. Kommittén anser dock att det är nödvändigt att utnyttja vägtransporternas lastkapacitet bättre och minska antalet resor utan last⁽³⁾.

3.2. Hinder för användningen av intermodal godstransport

3.2.1. Regionkommittén delar kommissionens åsikt att varje byte av transportslag under en och samma resa i dag innebär betydande kostnader och att dessa måste preciseras, kvantifieras och reduceras. För att genomföra detta krävs det dock omfattande investeringar.

3.2.2. I fråga om infrastruktur och transportmedel vill Regionkommittén framhålla behovet av optimala järnvägs- och vattenvägnät för godstransport samt av anslutningar till omlastningspunkter för de olika transportslagen. Detta

⁽¹⁾ Punkt 15 i kommissionens meddelande.

⁽²⁾ Enligt grönboken "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn" uppgår den årliga kostnaden för överbelastning och trafikstockningar i EU till 250 miljarder ecu och väganvändarna svarar för 90 % av denna summa.

⁽³⁾ Beräkningar som gjorts om godstransportsektorn i Storbritannien visar att ungefär 62 % av lastkapaciteten utnyttjas. Om resor utan last räknas in faller siffran till 44 %.

framstår som den enda möjliga lösningen om ett intermodalt system skall gynna de "renaste" transportslagen, det vill säga järnvägar och inre vattenvägar. Det bör utvecklas alternativa transportleder som främjar en avlastning av de stora knutpunkterna genom att verka för att dessa moderniseras. De sistnämnda bör ingå i det europeiska programmet för kombinerade transporter och tas upp vid nästa möte med ministrar med ansvar för fysisk planering.

3.2.3. Regionkommittén vill också påpeka att det är viktigt att klart ange vem som bör stärka och finansiera de intermodala länkarna. Frågan är också vem som skall standardisera följande:

- De nuvarande olika ägandeformerna och driftsomkostnaderna för att utnyttja infrastrukturer och terminaler.
- De tekniska specifikationerna för transportmedlen, som i dag varierar med olika nationella bestämmelser och mellan transportslag.
- De olika lastenheterna som blir allt mer specialiserade, vilket leder till att de ofta fraktas tomma.

3.2.4. I fråga om driften och utnyttjandet av infrastrukturer är det enligt Regionkommittén viktigt att stärka de svagaste länkarna i det nuvarande intermodala transportsystemet: omlastningspunkterna. Därför måste de riktlinjer som gäller omlastningspunkterna ange vem som bör svara för finansieringen och förvaltningen av dessa.

3.2.5. Transportknutpunkterna måste vara helt integrerade i lokalsamhället så att det kan dra nytta av den ekonomiska utvecklingens fördelar samtidigt som man bör sträva efter så liten negativ miljöpåverkan som möjligt. Knutpunkterna måste ge upphov till nya arbetstillfällen och investeringar för att lokalbefolkningen skall få del av fördelarna av att bo nära dem och inte bara drabbas av nackdelarna. Med hänsyn till transporters negativa inverkan på miljön, bör särskild hänsyn tas till de personer som bor i direkt anslutning till dessa transportknutpunkter.

3.2.6. Regionkommittén anser att vägtransporter, som i meddelandet beskrivs som en norm för godstransport i Europa, är konkurrenskraftiga eftersom man i deras kostnader inte räknar med viktiga faktorer som bland annat luftföroreningar, buller och markanvändning. Därför är det av största betydelse att dessa "samhällskostnader" direkt påförs det transportslag som ger upphov till dem. Kostnaderna kan inte internaliseras på ett enhetligt sätt i hela unionen genom en linjär skatt för alla aktörer på transportområdet, utan en korrigering måste göras på grundval av följande två parametrar:

a) Faktisk överbelastning av vissa områden inom EU.

b) Förekomsten av effektiva alternativ i fråga om allmänna transporter.

Denna internalisering måste anpassas för att ta hänsyn till den geografiska sammanhållningen och den utveckling av flera centralorter i Europa som avses i punkterna 2.2, 3.3.1.2 och 3.3.1.6 i detta yttrande. När det gäller vägtransporter kompliceras situationen ytterligare av chaufförernas svåra arbetsförhållanden på grund av den hårda konkurrensen, något som yttrar sig i de många protestaktionerna bland denna yrkeshögskola, ibland även på EU-nivå. Man måste därför noggrant kontrollera att chaufförerna respekterar körtider och viloperioder och vidta rättsliga åtgärder vid överträdelser, något som kommissionen redan har givit uttryck för i andra dokument⁽¹⁾.

3.2.7. Regionkommittén delar kommissionens uppfattning att de operatörer som själva äger sina transportmedel eller sin infrastruktur håller sig till ett enda transportslag för att uppnå bättre lönsamhet. De offentliga myndigheterna bör därför engagera sig och främja intermodala transporter.

3.2.8. När det gäller de svårigheter som uppstår vid omlastningspunkter på grund av bristande samordning mellan transportslagen, anser Regionkommittén att det är viktigt att studera olika finansierings- och driftsalternativ så att de kan anpassas till arbetsförhållanden och effektivitetskrav som gynnar kombinerade transporter.

3.2.9. Regionkommittén vill framhålla att transportslagsbaserade tjänster och bestämmelser på grund av de invecklade administrativa förfarandena sannolikt utgör det viktigaste området för att förverkliga ett intermodalt transportsystem. Man måste därför

- fastställa vilka nätverk för informationsutbyte som behövs i den intermodala kedjan,
- Göra de olika ansvarsavtal som i dag gäller för de olika transportslagen mer enhetliga och utforma ett motsvarande avtal för intermodala transporter samt definiera omlastningspunkternas roll.

3.3. *Europas intermodala godstransportsystem: Steg mot genomförande*

3.3.1. *Integrering av infrastruktur och transportmedel*

3.3.1.1. I detta sammanhang anser Regionkommittén att EU och medlemsstaterna, i samverkan med lokala och regiona-

⁽¹⁾ Kommissionens arbetsdokument "Mot en ram för lösningar på miljöproblem som förorsakas av tung lastbilstrafik", KOM(1998) 444 slutlig.

la myndigheter, måste inleda ett nära samarbete om intermodala transporter för att upprätta

- ett infrastrukturnät för godstransporter som gynnar intermodala transporter, särskilt när det gäller utbyggnad av nya transportleder som kan absorbera den ökning av transportflödet som kan förväntas de närmaste åren,
- ett europeiskt nät av omlastningspunkter som garanterar driftskompatibilitet och samtrafikförmåga mellan transportslagen. Detta är en särskilt viktig fråga eftersom det transeuropeiska transportnätet inte innefattar konkreta kriterier för utveckling och placering av de viktigaste transportknutpunkterna. Dessutom bygger nätet huvudsakligen på vägsträckningar och transportleder, även om det är utformat som ett multimodalt nät för att gynna byte av transportslag.

3.3.1.2. Modernisering av transportinfrastrukturen kommer att underlätta sammankopplingen av regionerna. Därmed stimuleras den ekonomiska utvecklingen genom att man undanröjer flaskhalsar i överbefolkade regioner där kostnaderna för föroreningar och alltför intensivt utnyttjande av markområden är stora, och ofta bristfälligt bedömda därför att de externa kostnaderna inte ingår i beslutsunderlaget.

3.3.1.3. När det gäller länkar och noder som ger ett mervärde vill Regionkommittén framhålla betydelsen av att nätets knutpunkter verkligen är centrum för ekonomisk verksamhet och inte bara omlastningspunkter. Knutpunkterna måste skapa nya arbetstillfällen och ge draghjälp åt det lokala näringslivet. Regionkommittén stöder genomförandet av studier och demonstrationsprojekt som visar vilka möjligheter omlastningspunkterna erbjuder och de nödvändiga förutsättningarna för deras verksamhet samt utvärderar deras lönsamhetspotential.

3.3.1.4. Fler höghastighetståg kommer att stärka de polycentriska stadssystemen i och med utbyggnad av de intermodala knutpunkterna. Men skapandet av dessa nya centrum för varor och tjänster kommer att kräva ytterligare transportinfrastrukturer för den fortsatta stadsutvecklingen. De positiva följderna av de nya infrastrukturerna ger med andra ord upphov till nya krav på offentliga investeringar.

3.3.1.5. I detta sammanhang anser Regionkommittén att det är mycket viktigt att man planlägger de olika omlastningspunkterna för att det på regional nivå skall finnas de nödvändiga ekonomiska förutsättningarna för att få största möjliga utbyte av dessa infrastrukturer.

3.3.1.6. Enligt Regionkommittén innebär sammanhållningsprincipen och skapandet av ett område utan inre gränser,

främjande av väl avvägda och varaktiga ekonomiska och sociala framsteg (Avdelning I, artikel B i EU-fördraget) samt strävan att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer (Avdelning XIV, artikel 130a), att man skall undvika överdriven centralisering och följaktligen försöka utforma en väl avvägd och polycentrisk stadsmodell i Europa. Det innebär också att tillväxten i storstadsområdena bör kompletteras med åtgärder för att vitalisera och stärka de svagare tätorterna, framför allt i områden med låg befolkningstäthet. I detta sammanhang är det av avgörande betydelse att stärka de medelstora städerna.

3.3.1.7. Internationaliseringen av ekonomin och skapandet av nya arbetstillfällen kräver lokala lösningar. Om en kommun eller region skapar nya förutsättningar för ekonomisk utveckling — till exempel anslutning till data- och telekommunikationsnät, utbildningsmöjligheter, forskningscentrum och företagstjänster — kan de attrahera företag av olika slag som anpassar sin produktion till världsmarknadens krav. Man måste därför bedöma vilka konsekvenser samtliga sektorsinriktade åtgärder får för den lokala och regionala utvecklingen utifrån principen om integrerad utveckling och regional sammanhållning, och uppmuntra mellanregionalt, gränsöverskridande och transnationellt samarbete mellan kommuner och regioner. Detta är av avgörande betydelse för att utveckla transportsektorn och kommunikationerna samt stärka förbindelserna mellan periferi och centrum. Infrastrukturen för transporter och telekommunikationer måste sammankopplas med lokala nät och bidra till den lokala ekonomin.

3.3.1.8. I fråga om harmonisering av standarder för lastningsenheter anser Regionkommittén att en det är en förutsättning för att det intermodala systemet skall fungera och stöder därför beviljande av ekonomiskt stöd till operatörer för att underlätta omställningen.

3.3.2. Driftskompatibla och samtrafikdugliga funktioner

3.3.2.1. När det gäller intermodala fraktoperatörer anser Regionkommittén att kommissionen närmare bör ange hur man skall uppmuntra operatörerna att utnyttja intermodala transporter. I detta sammanhang anser kommittén att det krävs marknadsundersökningar och att PACT-programmet bör förlängas och utökas.

3.3.2.2. Vad beträffar öppen tillgång till infrastrukturer är Regionkommitténs uppfattning att fri rörlighet eller samarbete kräver att alla medlemsstater rigoröst tillämpar direktiven om järnvägstransporter (direktiv 91/440/EEG, direktiv 95/19/EG och direktiv 95/18/EG). De bör också tekniskt göra järnvägsnäten mer enhetliga för att de olika operatörerna skall kunna utnyttja hela järnvägsnätet i Europa.

3.3.2.3. Regionkommittén vill framhålla att avgifter för infrastruktur och prissättningen av transporter är grundläggande för att bygga upp ett intermodalt transportsystem och därigenom öka de miljövänliga transporternas andel i EU. ReK anser därför att varje transportslag måste internalisera alla kostnader som det förorsakar i samhället. Det är enda möjligheten om järnvägstransporter skall kunna konkurrera med vägtransporter.

3.3.2.4. Regionkommittén delar kommissionens uppfattning att statligt stöd inom transportsektorn måste regleras genom riktlinjer för intermodala samarbetsavtal för att klargöra tillämpningen av konkurrensreglerna.

3.3.2.5. Regionkommittén stöder kommissionens avsikt att upprätta ett elektroniskt forum för samordning av tidtabeller och framhåller vikten av att informationsnäten upprättas på ett europeiskt plan.

3.3.2.6. Med intelligenta system kan man bättre utnyttja befintlig infrastruktur och undvika alltför stor miljöpåverkan. Regionkommittén stöder således den ökande användningen av telematik och annan högteknologi, till exempel ny teknik som kan förbättra driftskompatibiliteten mellan de nationella transportnäten.

3.3.3. Transportslagsoberoende tjänster och förordningar

3.3.3.1. Regionkommittén delar kommissionens uppfattning att det är viktigt att utforma en gemensam uppläggning av ett intermodalt elektroniskt realtidsinformationssystem för att skapa ett konkurrenskraftigt intermodalt transportsystem. Kunderna måste kunna få upplysningar om var godset befinner sig i transportledet och om priser, fakturor, tågtider och transportmöjligheter.

3.3.3.2. När det gäller papperslös transport anser Regionkommittén att det är lämpligt att skapa ett enhetligt system för elektroniska transportdokument och förfaranden som gör det möjligt att få nödvändig information om transportmarknaden och som stöder intermodala transporter. ReK vill dock framhålla avsaknaden av reglering på detta område.

3.3.3.3. Regionkommittén är när det gäller ansvarsskyldighet gentemot tredje man bekymrad över att risktäckningen av hela operationen oavsett var i transportledet skadorna uppstått inte avspeglas i försäkringspremien och därmed i transportpriset. ReK anser att man bör fastställa bestämmelser för när de olika operatörerna kan hållas ansvariga för förseningar eller skador på godset, särskilt när det gäller terminalerna.

3.3.4. Horisontella åtgärder

3.3.4.1. Regionkommittén stöder kommissionens satsning på forskningsprojekt i anslutning till de olika ramprogrammen och på demonstrationsprojekt som visar de intermodala transporternas möjligheter och fördelar.

3.3.4.2. Regionkommittén anser att det skulle vara lämpligt att utnyttja befintliga regionala och lokala transportgruppers erfarenheter, och stöder också upprättandet av ett europeiskt intermodalt referenscentrum för godstransporter och önskar medverka till att vid behov anordna nationella rundabordskonferenser i medlemsstaterna i avsikt att göra det lättare att inrätta regionala eller lokala intermodala forum.

3.4. Intermodalitet och andra åtgärdsområden

3.4.1. Enligt Regionkommittén är det mycket viktigt att omlastningspunkterna lokaliseras så att de gynnar regional sammanhållning och utveckling. De måste ha tillräckliga resurser för att skapa nya arbetstillfällen, stimulera ekonomin och aktivt bidra till den fysiska planeringen.

3.4.2. Regionkommittén anser att ett väl fungerande intermodalt transportsystem kräver att de små och medelstora företagen är engagerade. De olika förvaltningarna bör dock säkerställa att omställningen av transportsystemet inte skapar ekonomiska problem i dessa företag, som på grund av den hårda konkurrensen i många fall är särskilt känsliga för små kostnadsförändringar.

3.4.3. När det gäller miljön anser Regionkommittén att det krävs insatser från EU:s och offentliga myndigheters sida för att transportmarknaden skall övergå till miljövänligare transportslag och de senaste årens utveckling mot ökande vägtransporter vändas.

4. Slutsatser

4.1. Sammanfattningsvis välkomnar ReK kommissionens beslut att stärka intermodala transporter. Det kommer att bidra till att transporterna inte inverkar negativt på utvecklingen inom EU:s regioner, utan tvärtom stimulerar den genom skapandet av omlastningspunkter och utbyggnad av telekommunikationer. Regionkommittén vill dock framhålla följande:

4.2. EU och medlemsstaterna måste i samarbete med lokala och regionala myndigheter bidra till att förbättra villkoren för intermodala transporter, eftersom problemen i många fall är av lokal natur.

4.3. Åtgärder för ökad intermodalitet bör syfta till största möjliga utnyttjande av de transportslag som är mest miljövänliga och befrämjar medborgarnas livskvalitet, i synnerhet järnvägstransporter och transporter på inre vattenvägar eller till havs.

4.4. Transportslagens integration får inte begränsa sig till infrastrukturer. För att uppnå en smidigare och mindre kostsam omställning i transportsektorn måste man också kraftfullt verka för integration av drift och tjänster samt, framför allt, tillnärmning av bestämmelserna.

4.5. Regionkommittén vill särskilt betona de ekonomiska och förvaltningsmässiga insatser som kommer att krävas av de olika offentliga myndigheterna såväl på EU-nivå som på nationell och regional nivå för att, som det anges i meddelandet, enbart med logistiskt stöd klara av en omställning utan att tvinga fram en transportslagsuppdelning. Det är viktigt att hålla i minnet att vägtransporterna tenderar att öka⁽¹⁾. Kommissionen påpekar också i vitboken om vitalisering av gemenskapens järnvägar⁽²⁾: "Medan oron växer om transporternas negativa effekter, minskar emellertid fortfarande järnvägens marknadsandel. Huvudskälet till detta är en otillfredsställelse med priset och kvaliteten hos transporter via järnväg ..."

4.6. Regionkommittén anser att transporternas stora betydelse för medborgarnas livskvalitet innebär att man, när det gäller godstransporter, bör vidta åtgärder som syftar till en rationell och balanserad transportanvändning.

Transporterna bör dock inte vara helt underordnade marknadens och näringslivets efterfrågan.

4.7. Som kommissionen anger i sitt meddelande om koldioxidutsläpp och transporter⁽³⁾: "Forskning om förhållandena mellan transport och produktions/konsumtionsprocessen kan förmodligen också ge uppslag om hur sambandet mellan ekonomisk tillväxt och trafikvolym kan brytas."

4.8. Intermodala godstransporter klarar för närvarande inte av att möta de alltmer komplexa logistiska kraven på en konkurrensutsatt världsmarknad. Detta är dock en förutsättning för en hållbar utveckling. Regionkommittén anser därför att:

— Det är nödvändigt att fortsätta utbyggnaden av ett järnvägsnät för godsfrakt med hög kapacitet och modernisera transporter på inre vattenvägar och till havs.

— Åtgärder måste vidtas för att alla transportslag skall betala de kostnader som de förorsakar. I dag är vägtransportsektorn konkurrenskraftig dels därför att den inte betalar för alla miljöskador som den ger upphov till, dels på grund av de anställdas i vissa fall dåliga arbetsvillkor. Varje transportslag måste bära sina reella kostnader. I detta hänseende bör emellertid även de ekonomiska konsekvenserna beaktas.

— Man måste öka antalet omlastningspunkter och klart ange vem som bör finansiera och driva dem och vilken driftsform som är bäst lämpad för att de skall anpassa sig till de olika transportslagens särskilda villkor.

— Det är nödvändigt att utforma ett informationsnätverk som kan betjäna samtliga aktörer i logistikkedjan och göra det möjligt att optimera de olika parametrarna. Nätverket måste också vara tillgängligt för alla användare.

— Det är nödvändigt att standardisera de tekniska specifikationerna och de administrativa förfarandena samt att sprida riskerna mellan de olika länderna och administrativa nivåerna.

4.9. Regionkommittén vill framhålla följande åtgärder bland de olika stegen för att uppnå ett effektivt fungerande europeiskt intermodalt transportsystem. Man måste:

— Stärka järnvägsnätet för godstransporter och de inre vattenvägarna.

— Klargöra villkoren för utveckling av omlastningspunkterna.

— Stödja forsknings- och utvecklingsarbete samt bred spridning av tekniska och telematiska lösningar som kan bidra till att de intermodala transporterna ökar. Kommittén stöder helt och fullt initiativ som pilotprojekt om kombinerade transporter och PACT-programmet. Kommittén förespråkar också, vilket framgått av andra yttranden⁽⁴⁾, att man skall öka anslagen till detta program och stödja andra projekt för kombinerade transporter av mer lokal karaktär. Dessa projekt bör således inte vara inriktade på internationella transportleder av europeiskt intresse, utan vara relevanta för städer och regioner i hela Europa.

— Utveckla tekniska verktyg för att underlätta utformningen av detaljerade och exakta prissättningssystem. Dessa system är viktiga för att kunna uppnå målet att internalisera transporternas externa kostnader.

⁽¹⁾ Vägtransporter utgör 70 % av marknaden, medan de 1950 endast utgjorde 50 %.

⁽²⁾ "Vitbok – En strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar.", KOM(96) 421 slutlig.

⁽³⁾ "Om koldioxidutsläpp inom transportsektorn. Utveckling av en gemenskapsstrategi", KOM(1998) 204 slutlig.

⁽⁴⁾ Yttrandet "En hållbar transportstrategi för regionala och lokala myndigheter i Europeiska unionen".

4.10. Regionkommittén anser att man måste upphöra att betrakta transportsektorn som enbart ett bihang till industri-

och handelssektorn. För att stödja en rationell och miljövänlig transportsektor krävs nya initiativ.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Regionkommitténs yttrande om "Förslag till rådets direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg"

(1999/C 198/06)

BAKGRUND

Kommissionens förslag till rådets direktiv om "Mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg" (KOM(1998) 452 slutlig — 98/0249 SYN)⁽¹⁾.

Rådets beslut av den 6 augusti 1998 att i enlighet med artikel 198c första stycket i EG-fördraget rådfråga Regionkommittén i detta ärende.

Regionkommitténs presidiebeslut av den 15 juli 1998 att ge utskott 3 — transeuropeiska nät, transporter, informationssamhället — i uppdrag att bereda ärendet.

Det utkast till yttrande (CdR 362/98 rév. 1) som antogs av utskott 3 den 22 januari 1999. (föredragande: Günter Niederbremer och Risto Ervelä).

Rådets resolution av den 8 juni 1993 om en gemensam sjöfartspolitik⁽²⁾ där det framhålls att en ökad tillgång till och användning av mottagningsanordningar inom gemenskapen utgör en av de prioriterade åtgärderna på detta område.

Rådets direktiv 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt om boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll)⁽³⁾. Detta direktiv föreskriver att fartyg som innebär en alltför stor fara för den marina miljön inte skall få lämna hamnen.

Den internationella konvention om förebyggande av fartygsgenererad förorening av havsmiljön som slöts 1973, ändrad genom 1978 års protokoll (Marpol 73/78), där bland annat regler och villkor för utsläpp av avfall och rester till sjöss fastställs och fördragsslutande parter åläggs att se till att det finns mottagningsanordningar i hamnarna.

Den konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen 1974/1992) som träder i kraft den 1 januari 2000 och som innebär skärpta avfallsavlämningskrav för alla fartyg som anlöper hamnar i Östersjön.

Helsingforskommissionens (Helcom — kommission för skydd av Östersjöområdets marina miljö) rekommendation 17/11 av den 13 mars 1996 om att införa ett enhetligt avgiftssystem för avlämning och hantering av fartygsavfall.

⁽¹⁾ EGT C 271, 31.8.1998, s. 79.

⁽²⁾ EGT C 271, 7.10.1993, s. 1.

⁽³⁾ EGT L 157, 7.7.1995, s. 1.

Den förklaring som fjärde internationella konferensen om skydd av Nordsjön avgav i Esbjerg den 8–9 juni 1995 om att öka utnyttjandet av hamnarnas mottagningsanordningar och utarbeta ett enhetligt kostnadstäckningssystem för användning av mottagningsanordningarna i Nordsjöhamnarna för att förhindra en snedvridning av konkurrensen.

Europeiska miljöbyråns rapport "Miljön i Europa — Dobbris-rapporten" från 1995, där utsläpp från fartyg anges som en huvudkälla till oljenedsmutsningen i framför allt farleder och hamnar.

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén enhälligt följande yttrande vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars).

1. Inledning

1.1. I takt med den industriella utvecklingen och handelns globalisering blir utnyttjandet av haven som tillhandahållare av råvaror, som transportmedel, näringskälla och rekreationsområde allt intensivare. Nedsmutsningen av haven uppvisar under de senaste åren en tydlig ökning i motsvarande grad. Cirka en tredjedel av varuhandeln sker via sjöfarten. Efter vägtransporten kommer sjöfarten därmed på andra plats som transportmedel i Europa. Enligt en rapport som kommissionen låtit utarbeta anlöps gemenskapens cirka 700 kommersiella hamnar minst 750 000 gånger per år av fartyg för lastning eller lossning. Därtill kommer cirka 900 000 bil- och passagerarfärjor per år. Man uppskattar att denna trafik ger upphov till mellan 5 och 7 miljoner ton oljerester och 1 miljon ton fast fartygsavfall. För närvarande avlämnas endast en mindre del av detta avfall i anlöpshamnarna. En stor del av det avfall och de rester som inte avlämnas i hamn släpps ut till sjöss. Den fartygsgenererade föroreningen av haven är därmed kvantitativt sett större än den förorening som orsakas av oljeolyckor till sjöss.

1.2. Det har slutits internationella avtal för att minska den fortgående nedsmutsningen av haven. Fartygens befäl och besättning iakttar dock inte fullt ut gällande bestämmelser och normer, och i hamnarna saknas ibland lämpliga mottagningsanordningar.

1.3. Regionkommittén kan följaktligen konstatera att de internationella överenskommelserna uppvisar stora brister vad gäller det praktiska genomförandet.

1.4. Syftet med kommissionens förslag är att skydda den marina miljön genom att minska fartygens utsläpp av avfall och lastrester till sjöss.

2. Direktivets innehåll

2.1. Ett harmoniserat genomförande av internationellt överenskomna bestämmelser — delvis kompletterade med särskilda gemenskapskrav — utgör en hörnsten inom gemenskapspolitiken på sjöfartssäkerhetsområdet. Gemenskapsansträngningarna är främst inriktade på en effektiv tillämpning av Marpol-konventionen och att uppnå de målsättningar som formuleras i denna konvention.

2.2. I sitt förslag till direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg presenterar kommissionen åtgärder för hur man genom en konsekvent tillämpning av internationell lagstiftning skall kunna säkerställa ett skydd av den marina miljön. Detta skall uppnås genom att man i hamnarna inrättar och använder mottagningsanordningar.

2.3. Till skillnad mot Marpol 73/78 innehåller direktivet inga bestämmelser beträffande fartygsutsläpp till sjöss, utan omfattar fartygens drift när de uppehåller sig i gemenskapens hamnar.

2.4. Gällande lagstiftning är inte tillräckligt effektiv för att kunna förhindra illegala fartygsutsläpp. Marpol 73/78 innehåller till exempel inget rättsligt bindande krav på att ett fartyg skall sörja för att oljerestavfall tas om hand innan fartyget lämnar hamnen. Frågan om kostnaderna för avfallshanteringen har lösts på olika sätt i de europeiska hamnarna, något som kan leda till en snedvridning av konkurrensen. Att täcka kostnaderna med hjälp av allmänna medel strider mot "förorenaren betalar"-principen.

2.5. Med sitt förslag till direktiv för de europeiska hamnarna vill kommissionen avhjälpa dessa brister. Kommissionens förslag innehåller följande huvudpunkter:

2.5.1. Varje fartyg är i princip skyldigt att avlämna allt fartygsgenererat avfall och lastrester i hamn.

2.5.2. Oberoende av om mottagningsanordningen används eller inte skall varje fartyg betala en grundavgift för hanteringen som tas ut antingen som en del av hamnavgiften eller redovisas separat ("no-special-fee"-system). Direktivet tillåter dock kombinerade system bestående av såväl en grundavgift och — i enlighet med "förorenaren betalar"-principen — en direkt beräknad avgift. För miljövänliga fartyg som inte genererar lika mycket avfall kan hanteringsavgiften reduceras.

2.5.3. Hamnarna måste tillhandahålla tillräckliga mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall och lastrester.

2.5.4. Ett viktigt instrument för att kunna förbättra tillhandahållandet av mottagningsanordningar är den plan för mottagande och hantering av avfall som varje hamn skall utarbeta och som skall utgå ifrån behoven för de fartyg som normalt anlöper hamnen i fråga. Dessa planer skall följas upp och utvärderas av medlemsstaterna. En ny utvärdering skall göras åtminstone vart tredje år samt i samband med att betydande ändringar av hamnens verksamhet genomförts.

2.5.5. Systemen för kontroll och informationsutbyte mellan hamnarna skall byggas ut. Fartyg som inte avlämnar avfall i en viss hamn skall rapporteras för mer ingående inspektion i nästa anlöpshamn.

3. Slutsatser

3.1. Regionkommittén konstaterar följande:

Trots flera internationella överenskommelser finns det betydande brister vad gäller efterlevnaden av de gemensamma bestämmelserna, och skyddet av den marina miljön har följaktligen ännu inte kunnat säkerställas.

3.2. Regionkommittén välkomnar därför följande:

3.2.1. Att det föreslagna direktivet dels ålägger hamnarna att tillhandahålla tillräckliga mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall och lastrester, dels ålägger fartygen att använda sig av dessa avfallshanteringsanläggningar. Detta väntas leda till en avsevärd minskning av nedsmutsningen av den marina miljön.

3.2.2. Att hamnarna åläggs att utarbeta en plan för sin avfallshantering.

3.2.3. Att det vid sidan av avlämningsplikten och ett effektivt kontrollsystem skall finnas bestämmelser på gemenskapsnivå som fastställer de krav som skall gälla för hamnars och hamnstaters skyldighet att tillhandahålla tillräckliga mottagningsanordningar.

3.3. Utsläpp av fartygsgenererat avfall och lastrester till havs hänger nära samman med tillhandahållandet av och tillgången till mottagningsanordningar i hamn. Regionkommittén stöder därför kommissionens hamninriktade synsätt där hänsyn tas till såväl praktiska som politiska och rättsliga aspekter. Genom att avsevärt förbättra situationen i detta avseende kan man på ett effektivt sätt minska utsläppen till sjöss. Åtgärder på detta område skulle utgöra ett komplement till initiativen inom ramen för Marpol-konventionen.

3.4. Regionkommittén vill framföra följande krav:

3.4.1. Att kostnadstäckningssystem med en grundavgift skall vara regel i samband med att avgift uttas för fartygsavfall, och att kombinerade system där man samtidigt tar ut en tilläggsavgift endast skall tillämpas i undantagsfall.

3.4.2. Att skillnader i avgiftssystem i olika medlemsstater eller gemenskapshamnar inte får inverka negativt på konkurrensen. Därför måste man ta hänsyn till hamnarnas viktigaste särdrag, till exempel deras storlek, geografiska och strategiska belägenhet samt lastnings- och lossningskapacitet.

3.4.3. Att direktivet skall möjliggöra samarbete mellan olika hamnar, så att mindre hamnar eller hamnar med specialinriktad verksamhet kan bli konkurrenskraftiga. Framför allt bör man överväga möjligheten att utforma en gemensam plan för grupper av hamnar som ligger nära varandra geografiskt.

3.4.4. Att en hamns avfallshanteringsplan inte skall ses över efter strikt fastställda tidsintervaller, utan att uppföljningen anpassas till ändrade förhållanden.

3.4.5. Att avlämningsavtal och avlämningsintyg som upprättats med tredje land skall kunna godkännas av medlemsstaterna, så länge som dessa avtal är tillfredsställande och tillförlitliga. Att avtalen är av tillräckligt hög kvalitet — med vederbörlig hänsyn till ekologiska krav och avfallsplaneringen — skall kunna påvisas genom presentation av ett gemenskaps-certifikat som visar att avlämningsavtalet med ifrågavarande tredje land uppfyller kraven.

3.4.6. Att kommissionen löpande informerar medlemsstaterna om ändringar vad gäller gemenskapens kvalitetscertifikat och om avlämningsavtal och avlämningsintyg med tredje land.

3.4.7. Att man för att undvika onödigt byråkrati införlivar i direktivet det anmälningsförfarande för rapportering till kommissionen som redan etablerats av IMO.

3.4.8. Att föreliggande direktiv skall stödja sig på bestämmelserna i Helsingforskonventionen och att direktivet skall innehålla en uttrycklig hänvisning till denna konvention.

3.4.9. Att så många stater som möjligt utanför gemenskapen skall ansluta sig till direktivets bestämmelser, eftersom en förorenad havsmiljö får gränsöverskridande verkningar.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Regionkommitténs yttrande om "Vidareutveckling av gemenskapens miljöpolitik och skapandet av en ekologisk union"

(1999/C 198/07)

BAKGRUND

Presidiets beslut av den 16 september 1998 i enlighet med artikel 198c fjärde stycket i EG-fördraget att utarbeta ett yttrande på eget initiativ om "Vidareutveckling av gemenskapens miljöpolitik och skapandet av en ekologisk union".

Det utkast till yttrande (CdR 310/98 rév. 2) som antogs av utskott 4 den 11 december 1998 (föredragande: Erwin Teufel).

A. Regionkommitténs överväganden

1. Det är för närvarande en ytterst viktig uppgift för EU-organen att utarbeta en strategi för att integrera miljöfrågor i Europeiska unionens olika politikområden.
2. Amsterdamfördraget utgör en fungerande rättslig grund för vidareutveckling och framsteg inom EU:s miljöpolitik.
3. I frågor som är av betydelse för miljön gäller det att komma fram till en meningsfull uppdelning av befogenheterna mellan de olika nivåerna, dvs. EU, medlemsstaterna, regionerna och kommunerna, i enlighet med subsidiaritetsprincipen.
4. Framtidsinriktade och långtgående lösningar när det gäller att integrera miljöpolitiken i alla gemenskapens politikområden och avskaffa ekologiskt oacceptabla inslag inom EG-rätten kan bara utarbetas på vetenskaplig grund, i enlighet med realistiska kriterier och på basis av försiktighetsprincipen.
5. Miljöbestämmelserna i EU:s medlemsstater ställer för närvarande olikartade krav. Framför allt tillämpas de gemenskapsrättsliga bestämmelserna olika strängt i enskilda fall.
6. I de enskilda medlemsländerna och deras respektive regioner och kommuner finns det avsevärda skillnader i fråga om hur ofta myndigheterna kontrollerar och i vilken utsträckning grovt miljöskadliga överträdelser beivras. Till följd av detta kan konkurrensen på den inre marknaden snedvridas.
7. Regionala och lokala organ, myndigheter och domstolar har ett särskilt ansvar för att gemenskapens miljölagstiftning genomförs och att efterlevnaden kontrolleras.
8. Den tredje uppföljningskonferensen i december 1997 i Kyoto mellan de stater som undertecknat ramkonventionen om klimatfrågor i Rio de Janeiro utmynnade i konkreta — om än relativt anspråkslösa — åtaganden att minska utsläppen av drivhusgaser. Den överenskomna minskningen på minst 5 % för industriländerna är lägre än vad EU krävde.
9. Ansträngningarna för att bevara den biologiska mångfalden måste framför allt drivas vidare över de regionala och nationella gränserna.
10. Kulturlandskapet återspeglar den ekonomiska, ekologiska och kulturella utveckling av Europas regioner som utgör grundvalen för jordbrukets och skogsbrukets existens och för ett så hållbart nyttjande som möjligt. Det är också av stor betydelse såväl för den biologiska mångfalden som för regionernas befolkning och för turismen.
11. Tillsammans med luft, vatten och solljus hör marken till de naturliga och oundgängliga livsförutsättningarna för människor, djur och växter.
12. På grund av människan och hennes ingrepp i naturen och landskapsbilden har jordförstöring, erosion och jordkomprimering samt utsläpp av miljöfarliga ämnen alltmer kommit att äventyra markens användbarhet.

13. Ytterligare utvecklingsmöjligheter finns framför allt i främjandet av produktionsmetoder inom jordbruket som är skonsamma mot grundvatten och vattendrag, och i en minskning av de diffusa utsläppen av miljöfarliga ämnen.

14. De vattenskyddsdirektiv som efter hand har utarbetats inom EU har varken lett till att bristerna avhjälpits eller till att målen med en hållbar vattenpolitik har kunnat förverkligas. Direktiven överlappar delvis varandra och de stämmer inte alltid överens till innehållet.

15. Europas medborgare har ett allt större behov av utbildning, sysselsättning, sjukvård m.m., vilket bör tillgodoses på ett långsiktigt hållbart sätt, och inte nödvändigtvis genom att man tillhandahåller fler transportmöjligheter.

16. I och med att det europeiska näringslivet växer samman på den inre marknaden kommer godstransporterna att öka avsevärt på medellång sikt. Vägtransporterna över nationsgränserna kommer i hög grad att bidra till denna ökning.

17. De utsläpp inom vägtrafiken som härrör från motorfordon och bränslen är redan i dag en starkt bidragande orsak till miljöbelastningarna i form av buller och luftföroreningar. Dessa utsläpp inverkar menligt på människornas hälsa och på klimatförhållandena.

18. Problem har också uppstått inom järnvägstrafiken, och den stora innovationspotentialen har hittills inte utnyttjats, i synnerhet inte inom godstrafiken på längre sträckor.

19. Konkurrensen mellan de olika transportsätten är snedvriden. Genom att även beakta externa kostnader bör man kunna uppnå en rättvis konkurrens.

20. Principen att förorenaren betalar måste vara den grundläggande principen i alla gemenskapsprogram och i all miljölagstiftning.

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén följande yttrande genom majoritetsbeslut vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 10 mars).

B. Inledning

Till följd av Amsterdamfördraget måste Europeiska unionen uppfattas som en ekologisk union. Detta krav är riktat till Europeiska gemenskapen, till dess medlemsstater samt till regioner och kommuner. Ett Europa som är på väg att växa ihop — där politiska problem står i förgrunden, inte minst när det gäller sysselsättning samt sociala och ekonomiska frågor — kräver en ny solidaritet.

Till denna solidaritet hör också att miljö- och naturvård inte försummas. I praktiken har miljöpolitiken, som egentligen kräver ännu mer långsiktiga perspektiv, ofta stått isolerad vid sidan av åtgärder inom andra politikområden. När samtliga strategier och åtgärder utformas måste den nya magiska "hållbarhetstriangeln" beaktas, i form av en balanserad utveckling på det ekologiska, sociala och ekonomiska planet.

Detta gäller inte bara på gemenskapsnivå, utan också för medlemsstaterna och deras regioner och kommuner.

Regionkommittén ser positivt på de initiativ som kommissionen tagit inom den egna institutionsstrukturen för att främja integration av miljö- och naturvård i gemenskapens övriga politikområden.

Med sitt yttrande vill Regionkommittén:

— bidra till att uppfylla den förpliktelse om en hållbar utveckling som numera finns inskriven i fördraget,

— lägga fram förslag om hur konkurrenshinder skall kunna avvecklas,

— säkerställa en hållbar alleuropeisk miljöpolitik som är inriktad på att skydda vår planet.

C. Krav

1. Förbättring av nuvarande förfaranden och organ

1.1. Regionkommittén ser positivt på att hållbarhetsprincipen med hjälp av Europaparlamentet kunde förankras i EG-fördragets artikel 6. Det gäller nu att omsätta detta i praktiken.

Enligt Regionkommitténs uppfattning skulle ett "hållbarhetsprotokoll", som vid en lämplig tidpunkt fogas till EG-fördraget, kunna utgöra ett värdefullt bidrag i det avseendet. I ett sådant hållbarhetsprotokoll skulle man på samma sätt som i subsidiaritetsprotokollet kunna fastställa vissa åtgärder och förfaranden som garanterar att hållbarhetsprincipen beaktas i åtgärder, program och rättsakter på EU-nivå. Detta skall administreras på effektivast möjliga sätt.

Inom ramen för sina möjligheter kommer Regionkommittén att lägga fram ett förslag till hållbarhetsprotokoll, som bygger vidare på överväganden inom EU-institutionerna och i medlemsstaterna. Ett sådant hållbarhetsprotokoll kan också fungera som ett riktmärke för medlemsstaternas agerande.

1.2. Regionkommittén anser att det ovillkorligen måste skapas ett genomförandeprogram för att konkretisera alla de åtgärder som syftar till att vidareutveckla gemenskapens miljöpolitik och förverkliga en ekologisk union. Programmet måste innehålla en tidsplan och tidsgränser för de viktigaste verksamhetsområdena och åtgärderna samt utgöra ett underlag för grön- och vitböcker inom området. Regionkommittén föreslår att kommissionen istället för en revidering av det femte handlings-programmet för miljö inleder arbetet med ett sjätte program som tar sin utgångspunkt i ett kommissions-övergripande mål för hållbar utveckling baserat på bl.a. Rio-dokumentet.

1.3. Just när det gäller miljöområdet anser Regionkommittén att diskussionen om en meningsfull uppgiftsfördelning måste börja i kommunerna och via regioner och medlemsstater föras vidare till EU-nivå, med hänsyn till subsidiaritetsprincipen och till möjligheterna att utnyttja samordningsvinster.

Regionkommittén anser dessutom att det finns skäl att göra återkommande omprövningar av EU:s rättsregler på miljöområdet. Samtidigt borde man undersöka om det går att uppnå bättre resultat inom miljöskyddet genom att använda mjuk lagstiftning, (soft law), dvs. att olika målgrupper gör frivilliga åtaganden genom avtal.

De principer om frivillig miljöstyrning i företagen som infördes med miljörevisionen bör förankras starkare i den praktiska verksamheten. Det handlar här om deltagande från de anställdas sida, kompetensutveckling för den gruppen och en miljöstyrningsstrategi som skall stämmas av med olika intressegruppers företrädare inom företagen.

Kommittén menar vidare att en strategisk miljöbedömning av de olika sektorsspecifika planerna och programmen på ett positivt sätt bör kunna bidra till att miljöskyddsaspekterna verkligen integreras i de olika politikområdena.

1.4. Regionkommittén kräver en miljöstabilitetspakt mellan EU, medlemsstaterna, regionerna och kommunerna. Denna pakt bör bygga vidare på miljöstadgan från Valencia med hänsyn till den kommande anslutningen av fler länder till EU, och hänvisa till Aalborgstadgan. Så snart som möjligt kommer Regionkommittén att lägga fram ett första utkast till konkretisering av pakten. Framtida EU-medlemmar bör sträva efter att delta i denna stabilitetspakt.

1.5. Regionkommittén kräver också att det inrättas ett råd med ekologiskt sakkunniga inom EU. Detta råd bör vartannat år utarbeta ett betänkande till kommissionen med förslag på konkreta gemenskapsåtgärder för att avskaffa ekologiskt sett olämpliga inslag i EG-rätten och i gemenskapens olika finansieringsinstrument samt med synpunkter på hur miljökraven i större utsträckning skall kunna beaktas inom gemenskapens alla politikområden. Dessutom skulle detta råd kunna lägga fram betänkanden i enskilda frågor och regelbundet kontrollera att hållbarhetsprincipen beaktas.

1.6. Genom en ändring av EG-fördraget bör även företrädare för frivilligorganisationer på miljöområdet beredas plats i Ekonomiska och sociala kommittén.

1.7. En miljödialog bör vidareutvecklas mellan Europaparlamentet, Regionkommittén och Europeiska kommissionen, som också involverar det rådgivande forumet för miljöfrågor och hållbar utveckling.

1.8. Regionerna och kommunerna måste främja ett ökat deltagande från medborgarnas sida genom program för en aktiv utåtriktad verksamhet. Som ett första steg i denna riktning bör alla regioner och kommuner inrätta en kontaktpunkt, och parallellt med denna helst en webbsida på Internet, för att medborgarna skall kunna skaffa information om initiativ inom sitt område (t.ex. Agenda 21 eller Habitat).

1.9. För att få till stånd ett varaktigt arbete bör varje region i samråd med kommunerna utarbeta en långsiktig handlingsram, t.ex. i form av en miljöplan som innehåller konkreta mål — med etappmål, åtgärder och tidsfrister för genomförandet. EU bör på lämpligt sätt stödja detta erfarenhetsutbyte och denna samrådsprocess, framför allt i gränsregionerna.

2. Miljölagstiftningen och dess genomförande

2.1. Regionkommittén stöder kommissionens strävan att — med hänsyn tagen till subsidiaritetsprincipen — vidareutveckla gemenskapens miljölagstiftning även med avseende på dess betydelsefulla bidrag till en rättvis konkurrens, särskilt genom att fastställa miljökvalitetsnormer och gränsvärden för utsläpp. Kommittén uppmanar kommissionen att behålla kravet att rapportering skall ske inom rimliga tidsgränser, och att se till att vinsten med att upprätthålla detta krav blir större än arbetet med att uppfylla det, med avseende på informationsutbytet.

2.2. Regionkommittén välkomnar kommissionens förslag om minimikrav på formerna för och omfattningen av myndigheternas miljöskyddsinspektioner. Vi uppmanar rådet att ta itu med detta förslag och så snart som möjligt utfärda riktlinjer som motsvarar de krav som ställs på fältet, och som med försvarbara genomförandekostnader på kort sikt leder till en jämförbar genomförandepaxis — och på medellång sikt till en enhetlig sådan.

2.3. Regionkommittén välkomnar också direktiv (96/61/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, som för första gången skapar en enhetlig ram inom hela EU för tillstånd och övervakning när det gäller industrianläggningar som kan orsaka miljöföroreningar.

2.4. Kommittén uppmanar kommissionen att omgående utarbeta tekniska dokument för de olika typer av industrianläggningar som omfattas av direktiv 96/61/EG. Dessa dokument skall konkret beskriva den miljönorm i form av utsläppsgränsvärden som gäller i hela EU.

Endast på detta sätt går det att få till stånd en harmonisering av de materiella kraven. Annars kommer direktiv 96/61/EG endast att leda till en harmonisering av tillstånds- och övervakningsförfaranden samt befästa konkurrenssnedvridningar.

2.5. Regionkommittén uppmanar kommissionen att snarast lägga fram förslag till åtgärder baserade på begreppet integrerad produktpolitik, som täcker en varas hela livscykel.

3. Ökad medvetenhet om utbildning och fostran för en hållbar utveckling

3.1. För att främja ett miljömedvetet förhållningssätt, inriktat på livskvalitet och hållbarhet, bör man inte bara utnyttja rättsliga och finansiella medel utan i större utsträckning använda sociala medel (upplysning, utbildning, fostran, dialog, interaktivt politiskt beslutsfattande, samarbete m.m.).

3.2. Regionkommittén uppmanar kommissionen och rådet att omvandla existerande stödprogram i syfte att främja nyskapande insatser för att stärka kunskaperna om miljön och ett miljövänligt förhållningssätt med hjälp av de ovan nämnda sociala medlen.

3.3. För att ett informationsutbyte skall kunna ske om lokala initiativ för livskvalitet och uthållighet som genomförs med hjälp av de sociala medlen (t.ex. utveckling av en lokal Agenda 21 eller en Habitat-agenda för utveckling av bostadsmiljöer) bör en internationell databank kunna utnyttjas.

4. Samarbete över gränserna

4.1. Regionkommittén vill påpeka betydelsen av ett intensivare samarbete mellan regioner inom och utanför Europeiska unionen. Vi ser gärna att kommissionen fortsätter att stödja erfarenhetsutbytet och sökandet efter lösningar i fråga om gränsöverskridande miljöföreningar, framför allt med tanke på utvidgningen av Europeiska unionen.

4.2. Gemenskapens arbete med en ny miljöprocessrätt bör koncentreras på gränsöverskridande angelägenheter mellan medlemsstaterna.

5. Klimatskydd

5.1. Enligt Regionkommittén är det rätt att i största möjliga utsträckning utnyttja den potential som finns i förnybara energikällor och i teknik som utnyttjar energin effektivare samt att främst se till hållbarheten när det offentliga stödet till dessa bedöms ur konkurrenssynpunkt. Det borde skapas incitament inom detta område och motsvarande program borde göras mer lättillgängliga.

5.2. Regionkommittén uppmanar rådet att så snart som möjligt skapa en gemenskapsram för beskattning av icke förnybar energi och internalisering av samtliga externa kostnader. I detta arbete måste framför allt konsekvenserna för låginkomstgrupper, för bergs- och landsbygdsområden och för näringsgrenar med höga energikostnader beaktas.

5.3. Kommittén anser att kommissionen bör undersöka i vilken utsträckning gällande lagstiftning och andra instrument, i synnerhet stödprogrammen, står i vägen för en minskning av utsläppen. Också i samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och strukturfonderna bör kommissionen verka för att utsläppen minskas. I detta sammanhang vill Regionkommittén betona skogsekosystemets betydelse som luftfilter och dess förmåga att minska koldioxidhalten.

5.4. Vi anser också att det är rätt att inom en lämplig tidsperiod anpassa de lagstadgade målen för utsläppsminskningar till den aktuella utvecklingen, så att nya rön om miljöfarliga ämnen samt ny teknik kan vägas in i den europeiska lagstiftningen.

5.5. Kommittén välkomnar att marknadsekonomiska stimulansinstrument (miljöstyrningsavgifter, köp- och säljbara miljönyttjanderätter och kompensationsstrategier) kommer till ökad användning inom klimatskyddspolitik. Detta bör leda till en mer kostnadseffektiv miljöpolitik och till att motsättningen mellan tillväxt- och sysselsättningspolitik minskar.

5.6. Regionkommittén anser att EU och dess medlemsstater måste fortsätta att gå i bräschen för minskningen av växthusgaserna.

6. Naturskydd

6.1. Regionkommittén välkomnar de ansträngningar som kommissionen hittills har gjort för att bevara den biologiska mångfalden. Kommittén förväntar sig att gemenskapen också inom den internationella handelspolitiken engagerar sig för arternas bevarande och för naturskyddet.

6.2. Kommittén uppmanar kommissionen, rådet och Europaparlamentet att ta större hänsyn till naturskyddsfrågorna i samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. I detta sammanhang konstaterar Regionkommittén att endast långsiktigt hållbara former av jordbruk skall anses vara förenliga med miljöskydd, vilket däremot inte gäller för rent industriella sådana. För att ett långsiktigt hållbart jordbruk skall kunna uppnås bör man stödja miljövänliga produktionsmetoder, ekonomiska kretslopp inom jordbruket samt saluföring av produkter som framställts och bearbetats inom regionen.

6.3. Vi ser positivt på kommissionens ansträngningar att stödja en hållbar markanvändning, exempelvis märkning av ekologiskt odlade produkter och arbetena om miljömärkning. Konkreta handlingsplaner och program bör anpassas till

den naturgeografiska situationen så att lokalbefolkningens, markanvändarnas och naturens behov kan tillgodoses på ett målinriktat vis. Kommittén ser även positivt på kommissionens ansträngningar att stödja en hållbar markanvändning genom regleringen av de gemensamma marknadsorganisationerna och förordning nr 2078/92 för att utvidga deras rättsliga ramverk och öka deras ekonomiska resurser.

6.4. Kommittén kräver att miljökonsekvensbedömningar görs för större strukturfondsprojekt. Underlaget för dessa, bland annat kostnads-nyttö-överväganden, bör vara offentligt.

6.5. Regionkommittén är för att skyddsområdesnätet Natura 2000 etableras. Vi uppmanar kommissionen att begränsa rapporteringsskyldigheten i detta avseende till en försvarbar nivå.

6.6. Det krävs en lämplig ekonomisk belöning för bevarande av landskapet i ett längre perspektiv liksom för skydd av marken och för åtgärder för bevarande och återväxt av friska skogar.

7. Markanvändning

7.1. Regionkommittén kräver att även marken används i enlighet med principerna om hållbarhet. Utöver ett sparsamt förhållningssätt till marken som areal bör man därför också förhålla sig på ett skonsamt sätt till marken som ett inslag i naturen och som bärare av ekologiska funktioner. Kommittén betraktar ett långsiktigt hållbart jord- och skogsbruk som ett oundgängligt och karakteristiskt inslag i markanvändningen och som en garanti för kulturlandskapets bevarande.

7.2. Därför kräver Regionkommittén att åtgärder från gemenskapens, medlemsstaternas samt regionernas och kommunernas sida bygga på följande principer:

- En sparsam och skonsam användning av marken.
- Skydd av särskilt värdefull mark mot nedbrytning och försegling och ett välavvägt förhållningssätt till oundviklig utschaktning av mark.
- Återanvändning av redan utnyttjade ytor i första hand.
- Återvinning av oförorenad mark och lämplig hantering av förorenad mark.
- Minskning av olika former av erosion och förebyggande åtgärder för att förhindra jordskred och liknande geologiska fenomen.
- Minskning av utsläppen av miljöfarliga ämnen.

8. Vatten och avfall

8.1. Regionkommittén stöder kommissionen i en gemensam strävan efter en effektiv vattenskyddspolitik med hög skyddsnivå. Bara på detta sätt går det att förverkliga målet om en hållbar utveckling över hela Europa.

8.2. Vi välkomnar kommissionens målsättningar för den framtida vattenskyddspolitik och uppmanar kommissionen att konkretisera försiktighets- och samarbetsprinciperna samt principen att förorenaren betalar, principen om ekologiska hänsyn och subsidiaritetsprincipen, när det materiella innehållet i vattenpolitiken utformas. Därigenom kan betydande ingrepp i de mänskliga livsförutsättningarna undvikas eller begränsas.

Regionkommittén påpekar i detta sammanhang att åtgärder som syftar till att bevara eller skapa friska skogar också har en speciell betydelse för vattenskyddet.

8.3. Regionkommittén anser att det viktigaste inslaget i en europeisk avfallspolitik är att man undviker att producera avfall. Kommittén kräver därför att gemenskapen och medlemsstaterna ägnar detta mål särskild uppmärksamhet.

Att den senaste tekniken används för att undvika all slags avfallsproduktion bör vara ett viktigt bedömningskriterium för gemenskapens stödprogram inom industrisektorn.

Man bör i hela Europa driva på införandet av marknadsekonomiska metoder — som redan har provats i en del regioner — för att skapa incitament att undvika produktion av miljö- och hälsofarligt avfall.

8.4. Regionkommittén påpekar att principen om fri rörlighet för varor bara gäller i begränsad omfattning för avfallshanteringen. Befintliga regionala och kommunala ansvarsområden bör behållas inom ramen för den europeiska harmoniseringen.

Vi föreslår att kommissionen vid sidan av återanvändning av material och energi från avfall också tar hänsyn till det avfallsekonomiska målet att disponera miljöfarliga ämnen från avfall så nära ursprungsorten som möjligt.

8.5. Därför uppmanar vi också kommissionen att inte stå i vägen för medlemsstaternas bemödanden att upprätta en miljövänlig avfallshanteringsstruktur. I detta sammanhang gäller det att säkerställa en hög ekologisk standard och inte att genom konkurrensinriktade initiativ från EU-kommissionen försvaga den. Vi föreslår att kommissionen snarast möjligt lägger fram förslag till konkretisering av den nödvändiga gemenskapsrättsliga avgränsningen mellan disponering och tillvaratagande av avfall. Vi förväntar oss att kommissionen erkänner medlemsstaternas befogenhet att själva utforma avgränsningskriterier för genomförandet, i väntan på en avgränsning mellan tillvaratagande och disponering av avfall som gäller hela gemenskapen.

9. Transporter

9.1. Regionkommittén konstaterar att kommissionen har lagt fram ett flertal grundläggande förslag och diskussionsunderlag när det gäller bättre integration av miljö- och transportpolitik. Kommittén förväntar sig att kommissionen ger prioritet åt att lösa de existerande och allt svårare problemen inom transportsektorn och då beaktar vilka transportslag som är miljövänliga (t.ex. järnväg, offentlig lokaltrafik, inlands- och kustsjöfart). Regionkommittén välkomnar i detta sammanhang särskilt strävandena att fortsätta stödja kombinerade transporter för att även på detta sätt bidra till att avlasta vägarna.

Vi förväntar oss att Europaparlamentet och rådet så snart som möjligt antar de rättsakter som behövs för att järnvägstrafiken skall kunna vidareutvecklas, och att man då ger speciellt företräde för den miljövänliga järnvägstrafiken.

Regionkommittén anser också att man på europeisk nivå måste enas om huvuddragen i ett system som omfattar alla transportsätt, där kostnaderna fördelas proportionellt enligt principen förorenaren betalar och där också de externa kostnaderna räknas med.

I detta sammanhang vill Regionkommittén uppmana kommissionen att även undersöka vilka effekter olika internaliseringsstrategier får på ekonomin, samhället och miljön. Samtidigt bör man i tillräcklig utsträckning granska vilka effekter transportpriser som motsvarar verkliga kostnader får på transportsektorn och de av transporter beroende företagen samt för Europeiska unionen som etableringsområde.

9.2. Regionkommittén uppmanar kommissionen, rådet och Europaparlamentet att satsa helhjärtat på detta så att avgörande framsteg kan noteras inom ramen för den kommande utvidgningen av gemenskapen. Hit hör också en höjning av taket för vägavgifterna för lastbilar där så är tillämpligt, samt att dessa differentieras av miljöskäl. Dessutom bör man fortsätta att satsa på järnvägsnät.

9.3. Vi kräver att åtgärder vidtas för att begränsa motorfordonens bränsleförbrukning — och därmed koldioxidutsläppen — och att regioner och medlemsstater som ett led i detta bemyndigas att med hjälp av skattemässiga stimulansåtgärder göra det lättare att introducera särskilt bränslesnåla fordon på marknaden i förtid, med särskild hänsyn till effekterna på olika inkomstgrupper och människor i landsbygds- och stadsområden.

9.4. Vi kräver också att direktivet om utsläpp från lastfordon antas snarast möjligt, och anser att det krävs mer ambitiösa riktvärden än de som planerats för Euro IV (från och med 2005). Samtidigt bör medlemsstaterna från och med år 2000 ha rätt att skattemässigt främja fordon som i förtid uppfyller strängare avgasnormer. Detta skulle också gälla bussar och transportfordon med gasmotorer, som kan sättas in i storstadsområden.

9.5. Att snabbt införa mindre miljöfarliga former av bensin och dieselbränsle ser Regionkommittén som en avgörande

åtgärd när det gäller att minska miljöföroreningarna från vägtrafiken. Rena bränslen är dessutom en nödvändig förutsättning för att kunna införa nya former av motorer med lägre bränsleförbrukning och mindre utsläpp av miljöfarliga ämnen.

Visserligen betraktar vi det bränsledirektiv som offentliggjordes i slutet av december 1998 som ett betydande framsteg, men vi anser ändå att det är nödvändigt med en ytterligare sänkning av framför allt svavelhalten.

Regionkommittén uppmanar samtliga medlemsstater att med hjälp av effektiva skattemässiga stimulansåtgärder arbeta för att mindre miljöfarliga bränslen snabbt införs samt prioriteras av användarna.

I detta sammanhang måste konsekvenserna för låginkomstgrupper och för landsbygdsområdena beaktas.

9.6. Kommittén välkomnar det direktiv som offentliggjordes i slutet av december 1998 och som innehåller framtida utsläppsnormer för personbilar och lätta nyttofordon samt medlemsstaternas möjlighet att med skattemässiga åtgärder göra det lättare att introducera personbilar på marknaden i förtid i enlighet med Euro IV.

Vi anser att alla medlemsstater med hjälp av verksamma ekonomiska stimulansåtgärder bör stödja ett snabbt införande och en prioriterad användning av fordon med mycket begränsade utsläpp.

9.7. På grund av den stora betydelse som medborgarna tillmäter en lugn boende- och livsmiljö i inner- och ytterstadsområden uppmanar vi uttryckligen kommissionen att följa upp direktivet om avgasutsläpp från motorfordon med ett direktiv om minskat buller från person- och lastbilar (motorbuller vid hastigheter upp till 60 km/tim och ljud från däck vid högre hastigheter).

10. Ekonomi, handel och sysselsättning

10.1. Regionkommittén vill påpeka att förbättringar på miljöområdet höjer kvalitetsstandarderna och bidrar till att säkra sysselsättningen.

10.2. På det handelspolitiska området, särskilt inom WTO, måste ekologiska miniminormer införas. Likaledes bör det på det handelspolitiska området och särskilt i de gemensamma marknadsorganisationerna införas grundläggande bestämmelser för integrerad och ekologisk produktion.

10.3. Vi vill i alla händelser också påpeka att man just med tanke på företagslokaliseringen mer och mer bör välja miljöpolitiska instrument som är både ändamålsenliga och kostnadseffektiva, och som kan bidra till att främja miljötekniska framsteg. En ekologiskt inriktad och ekonomiskt effektiv miljöpolitik är enligt kommitténs uppfattning bäst ägnad att förena miljöpolitiken med den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken.

11. Strålskydd

11.1. Regionkommittén kräver förstärkt temainriktning från EU:s sida på de strålskyddsområden som inte berörs av Euratoms verksamhet, till exempel slutlagring och riskavfallshandling vid uranbrytningsanläggningar. Här behövs speciellt information från de regionala strålskyddsmyndigheterna och samarbete med dessa, för förbättrat stöd till gemensam FoTU-verksamhet i samband med naturlig radioaktivitet. Mot bakgrund av den kommande utvidgningen ökar dessa frågeställningar i betydelse.

11.2. Kommittén förutsätter att man utarbetar en gemensam europeisk norm för hantering av material som innehåller naturliga radionuklider (t.ex. skrot, slam från oljeutvinning, slagg osv.).

D. Motivering

Regionkommitténs hållning i miljöpolitiska principfrågor bör befästas och vidareutvecklas i ljuset av Amsterdamfördraget.

Konkurrensen på inre marknaden kommer att förstärkas till följd av Ekonomiska och monetära unionen (EMU). Det konkreta genomförandet och den innehållsmässiga vidareutvecklingen av gemenskapens miljölagstiftning kommer därför att bli ännu viktigare i framtiden.

I det avseendet har Regionkommittén ett speciellt ansvar, eftersom det när allt kommer omkring är de regionala och lokala myndigheterna som ansvarar för en effektiv tillämpning.

En positiv ekonomisk utveckling i Europeiska unionen är bara möjlig i förbindelse med en ambitiös miljöpolitik. Miljöskyddet är en innovations- och tillväxtmotor för hela näringslivet. Ett modernt miljöskydd skapar också säkra arbetsplatser inför framtiden. EU:s export av miljöskyddsteknik kommer med tanke på den förstärkta strategin inför anslutningen att få speciellt stor betydelse för kandidatländerna i Central- och Östeuropa under nästa årtionde.

Regionkommittén är medveten om att vidareutvecklingen av den materiella miljölagstiftningen ständigt blir alltmer komplicerad på grund av att många frågor är ömsesidigt beroende av varandra. Därför torde det behövas en kompletterande vetenskaplig diskussion.

I stället för de klassiska miljöproblemen har nya utmaningar dykt upp. De globala farorna i form av klimatförändringar till följd av ökande utsläpp av drivhusgaser, nedbrytningen av ozonskiktet och resursförbrukningen märks inte i samma utsträckning som merparten av de klassiska miljöproblemen, till exempel vattenföroreningar eller okontrollerad dumpning av avfall. Det krävs ett övergripande synsätt inom alla former av miljöfostran. Det räcker inte med att förmedla de naturvetenskapliga grunderna. Sambandet mellan miljöskydd och ekonomiska och sociala aspekter måste också lyftas fram.

Europeiska unionen har ett globalt ansvar i fråga om klimatskydd samt sparsamhet med energi och råvaror. Om kravet på en hållbar utveckling skall kunna förverkligas över hela världen måste EU föregå med gott exempel.

Om inte prioriteringarna ändras inom de enskilda politikområdena, går det inte att förverkliga en hållbar utveckling inom Europeiska unionen. Detta framgår speciellt tydligt på transportområdet.

Ett särskilt allvarligt miljöproblem är jordförstörelsen. Huvudorsakerna till detta är erosion samt försämring av markens kemiska och fysikaliska egenskaper. Än så länge saknas en gemenskapspolitik för markskydd. Regionkommittén är medveten om att det är särdeles svårt att utforma en sådan politik på gemenskapsnivå på grund av dess ofrånkomliga "genomsnittskaraktär", i synnerhet som subsidiaritetsprincipen måste beaktas även i detta sammanhang.

När principen om en hållbar utveckling omsätts i praktiken spelar förfaranden och institutionella aspekter en viktig roll på grund av denna principns övergripande karaktär.

Bryssel den 10 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Yttrande från Regionkommittén om "Kommissionens förslag till rådets direktiv om förbränning av avfall"

(1999/C 198/08)

BAKGRUND

Förslag till rådets direktiv om förbränning av avfall (KOM(1998) 558 slutlig – 98/0289 SYN)⁽¹⁾.

Kommissionens beslut av den 7 oktober 1998 att i enlighet med artikel 198c i EG-fördraget rådfråga Regionkommittén.

Presidiets beslut av den 15 juli om att låta utskott 4 — fysisk planering, stadsfrågor, energi och miljö — ansvara för utarbetandet av yttrandet.

Det utkast till yttrande (CdR 447/98 rév. 1) som antogs av utskott 4 den 4 februari 1999 (föredragande: Jens Kramer Mikkelsen).

Med hänsyn till ovanstående antog Regionkommittén enhälligt följande yttrande vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 10 mars).

Inledning

1. Regionkommittén har mottagit kommissionens slutliga förslag till rådets direktiv om avfallsförbränning som lades fram den 7 oktober 1998.

2. Kommissionens förslag till rådets direktiv om avfallsförbränning omfattar både avfall som förbränns i traditionella avfallsförbränningsanläggningar och avfall som förbränns i samförbränningsanläggningar, till exempel cementugnar eller ugnar på elverk.

Allmänna kommentarer

3. Regionkommittén välkomnar kommissionens förslag till rådets direktiv om avfallsförbränning. ReK anser att förslaget till direktiv är genomarbetat och att det finns ett stort behov av direktivet.

4. Rådets förslag till direktiv om avfallsförbränning skall bidra till att säkerställa att man vid förbränning av avfall tar hänsyn till miljö och hälsa. Förslaget till direktiv är emellertid ingen lösning på de problem som orsakas av att det på många håll i Europa finns ett stort motstånd till användning av förbränningsanläggningar som ett led i den strategi man valt för att lösa avfallsproblemet. Därför väljer man i dessa områden att i stället deponera stora mängder avfall. Detta innebär bland annat risk för förorening av grundvatten, sjöar och vattendrag, på samma sätt som deponering av biologiskt nedbrytbart avfall leder till utsläpp av metan som i sin tur i stor utsträckning bidrar till växthuseffekten.

5. Regionkommittén anser att avfallsförbränning med energiutnyttjande med fördel skulle kunna ingå i det moderna avfallshanteringssystemet, under förutsättning att det finns garantier för att den ingår i en sammanhängande avfallsplan och att den inte hindrar initiativ om återvinning av material eller minskning av avfallsmängden. Man måste dessutom säkerställa att avfallsförbränningen sker inom ramen för långtgående skyddsåtgärder mot förorening av luft, vatten osv.

6. I sin resolution om en EG-strategi för avfallshantering⁽²⁾ betonar rådet behovet av att främja tillvaratagande av avfall, till exempel genom energiutvinning. I kommissionens förslag till rådets direktiv om deponering av avfall⁽³⁾ ställs krav på en minskning av den mängd biologiskt nedbrytbart avfall som deponeras. I sitt yttrande från den 11 juni 1997⁽⁴⁾ om det ovannämnda förslaget till direktiv om deponering av avfall samtyckte Regionkommittén till detta krav. ReK vill i detta sammanhang understryka att man framöver kan vänta att allt fler ansluter sig till denna lösning.

7. ReK anser att det är viktigt att förbränningsanläggningar bygger på principen om att uppnå en hög miljöskyddsnivå och att det finns garantier för stor flexibilitet omkring planeringen, etableringen och driften av anläggningarna. Detta kommer samtidigt att bidra till att minska problem kring ändamålsenlig lokalisering och etablering av anläggningar i framtiden, det så kallade NIMBY-syndromet (Not In My Back Yard). Regionkommittén betonar att de lokala och regionala myndigheterna ofta är de största organisatörerna och viktigaste ekonomiskt ansvariga vad gäller avfallshantering och spelar en avgörande roll i kommunikationen med invånarna, och att det därför är mycket viktigt att utarbetandet av ett ändamålsenligt avfallssystem sker i nära samarbete med de lokala och regionala myndigheterna.

⁽¹⁾ EGT C 372, 2.12.1998, s. 11.

⁽²⁾ EGT C 76, 11.3.1997, s. 1.

⁽³⁾ (KOM(97) 105 slutlig) EGT C 156, 24.5.1997, s. 10.

⁽⁴⁾ (CdR 112/97 fin) EGT C 244, 11.8.1997, s. 15.

8. I sammanhanget är det dessutom av avgörande betydelse att en sammanhängande plan som integrerar avfalls- och energiplaneringen ligger till grund för etableringen av avfallsförbränningsanläggningar, så att det finns garantier för att anläggningarna uppnår bästa möjliga miljöeffekt och att trovärdigheten kring anläggningarna som miljömässigt ändamålsenliga lösningar på avfallsproblemet understryks.

9. ReK anser att förslaget till direktiv om avfallsförbränning bör kompletteras med krav på sortering av avfall före förbränning för att avlägsna eventuella oönskade avfallskomponenter. ReK vill dessutom betona vikten av en noggrann källsortering innan avfallet transporteras till förbränningsanläggningen.

10. Det är viktigt att riktlinjerna för förbränning av avfall är lika i alla medlemsländer, bland annat för att undvika onödig transport av avfall mellan länderna. ReK fäster stor vikt vid att begränsa detta problem.

11. ReK anser dock att det finns behov av realistiska övergångsbestämmelser under perioden från det att förslaget till direktiv träder i kraft tills de enskilda medlemsländerna har genomfört direktivet i den nationella lagstiftningen. Dessutom måste det finnas garantier för att avfall inte transporteras från länder som redan genomfört direktivet till länder som ännu inte helt och hållet följer riktlinjerna i direktivet.

12. Det är Regionkommitténs uppfattning att förslaget till direktiv kommer att vara av särskild betydelse för lokala och regionala myndigheter eftersom dessa i stor utsträckning är ansvariga för etableringen och driften av förbränningsanläggningarna, och i många fall även för den miljömässiga kontrollen av anläggningarna.

13. Regionkommittén ser positivt på att man i skäl 6 i förslaget till direktiv hänvisar till rådets resolution⁽¹⁾ om en gemenskapsstrategi för avfallshantering där man bland annat betonar behovet av att förhindra transport av avfall till förbränning. Regionkommittén samtycker till att transport av avfall i största möjliga utsträckning bör undvikas.

14. Regionkommittén ser positivt på att de krav som ställs i direktivet är minimikrav, se skäl 5 i förslaget till direktiv, vilket ger de enskilda medlemsländerna möjlighet att skärpa kraven vid regleringen av avfallsförbränningsanläggningarna.

15. Regionkommittén välkomnar att man i direktivet fastställer riktlinjer för samförbränning av avfall. ReK påpekar att detta område hittills i alltför stor utsträckning har varit oreglerat. ReK anser dock att det är absolut nödvändigt att skilja på samförbränning av avfall som ett återvinningsförfarande

(kategori R1 i bilaga II B till rådets direktiv 75/442/EEG) från förbränning av avfall som ett bortskaffningsförfarande (kategori D 10 i bilaga II A till rådets direktiv 75/442/EEG).

16. Kommittén anser att det är olämpligt att vissa typer av industriella anläggningar enligt förslaget till direktiv kan förbränna avfall genom en process som innebär att förorenade ämnen i avfallet tränger in i produkterna i koncentrationer som medför hälso- eller miljörisker.

17. I detta avseende syftar vi bl.a. på cementindustrin där tungmetallerna i avfallet tränger in i cementen, vilket betyder att tungmetallerna till slut hamnar i byggmaterial. Denna spridning av oönskade ämnen i cementindustrins produkter kan på längre sikt skapa problem när byggmaterialet används och precis innan det under kontrollerade former omvandlas till avfall. Regionkommittén betraktar denna och liknande processer som en utspädning av avfallet.

18. Regionkommittén motsätter sig avfallsförbränning genom en process där avfallet enbart förtunnas och där de förorenande ämnena, bland annat tungmetaller, tränger in i produkterna och sedan sprids i omgivningen i form av byggmaterial. Enligt ReK strider detta mot avsikterna i förslaget till direktiv att uppnå en hög skyddsnivå, se skäl 15.

19. Regionkommittén anser att samförbränning enbart bör ske om det är tal om homogena, avfallskomponenter med väldefinierat ursprung och om det sker enligt en godkänd plan.

20. Regionkommittén påpekar att de lokala och regionala myndigheterna i stor utsträckning är ansvariga för att inrätta ett tillräckligt stort antal välfungerande avfallshanteringsanläggningar. Anläggningarna skall vara utformade så att de främjar ett hållbart avfallshanteringssystem, minskar mängden avfall som genereras och förbättrar återanvändning och återvinning av avfall. I sammanhanget bör betonas att man, genom att sortera bort avfallskomponenter som har högt förbränningsvärde och inte kan återanvändas, kommer att göra det tekniskt, ekonomiskt och miljömässigt mycket svårt att driva effektiva avfallsförbränningsanläggningar på ett hållbart sätt.

21. Bilaga 2 till förslaget till direktiv om avfallsförbränning innehåller en så kallad samförbränningsformel som används för att fastställa gränsvärden för luftförorening vid samförbränning av avfall. En motsvarande formel används i EU:s direktiv 94/67/EG om förbränning av farligt avfall.

22. Samförbränningsformeln används för beräkning av gränsvärden för utsläpp av ämnen i luften på basis av den andel av rökgasen som kommer från förbränning av avfall och den andel som kommer från fossilt bränsle.

⁽¹⁾ EGT C 76, 11.3.1997, s. 1. (Se fotnot 2.)

23. Regionkommittén anser att tillämpning av samförbränningsformeln i vissa fall kan innebära att det inte ställs samma gränsvärdekrav för utsläpp av förorenande ämnen i luften vid samförbränning av avfall som vid traditionell förbränning.

24. Att olika villkor gäller för samförbränningsanläggningar och traditionella förbränningsanläggningar strider enligt Regionkommittén mot kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om revidering av gemenskapens strategi för avfallshantering, där det bland annat framgår att: "Miljöpåverkan från ett givet utsläpp har samma potential oberoende av utsläppsprocessen. Som en följd av detta finns det inget skäl att ställa upp olika normer för olika sektorer (industri och avfallsbehandlingsanläggningar) så länge som det införda materialet och processen är jämförbara. Samma strikta normer bör i princip tillämpas för avfall oberoende av om det behandlas i industrianläggningar eller i avfallsbehandlingsanläggningar (återvinning eller bortscaffande)." Det praktiska resonemang som ligger till grund för kravet på lika normer återfinns i 'Blokland'-rapporten, som Europaparlamentets ledamot Johannes Blokland har utarbetat på uppdrag av Europaparlamentet.

25. Regionkommittén har tidigare i samband med sitt yttrande från den 16 januari 1997 om ovannämnda strategi ställt sig positiv till att kommissionen ämnar säkerställa att samma normer gäller för allt avfall, oavsett om det hanteras i industrianläggningar eller avfallshanteringsanläggningar.

26. Mot bakgrund av ovannämnda konsekvenser betonar Regionkommittén att formeln i bilaga II bör formuleras på ett sådant sätt att enhetliga gränsvärden för såväl konventionella anläggningar som samförbränningsanläggningar fastställs och att enhetliga villkor för konventionella anläggningar och samförbränningsanläggningar uppnås. Om inte detta går att uppnå med hjälp av formeln för samförbränning, bör man omformulera eller ersätta formeln med gränsvärden för totala utsläpp av luftförorenande ämnen så att samma krav tillämpas på konventionella anläggningar och samförbränningsanläggningar.

27. Regionkommittén framhåller dock att det är mycket viktigt att ta hänsyn till principen om att använda bästa möjliga teknologi när gränsvärdena fastställs för samförbränning av avfall (jfr. i övrigt direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Regionkommittén anser det vara viktigt att undvika onödiga utsläpp.

28. Regionkommittén är av uppfattningen att man i det kommande arbetet bör garantera lika villkor för samförbränning av avfall och förbränning av avfall i förbränningsanläggningar.

29. Regionkommittén kräver att rådets direktiv 94/67/EG om förbränning av farligt avfall slås samman med det föreliggande förslaget till direktiv om förbränning av avfall för att det skall skapas gemenskapsregler som är överskådliga och lättare att tillämpa.

Konkreta kommentarer till enskilda artiklar i förslaget till direktiv

30. Regionkommittén välkomnar att definitionen av förbränningsanläggningar i artikel 3 omfattar hela förbränningsanläggningen — från mottagning, förvaring och förbehandling till förbränning och förvaring av rökgaser, avloppsvatten och restprodukter. Kommittén anser att det dessutom måste göras helt klart att den förbränningsvärme som uppstår vid drift av avfallsförbränningsanläggningar skall tillvaratas i den utsträckning det är tekniskt möjligt i enlighet med strävandena att minska växthusgaserna enligt de förpliktelser som EU åtagit sig (Kyoto-protokollet).

31. Regionkommittén anser det också vara tillfredsställande att samma definition ligger till grund för verksamhet som omfattas av direktivet vid samförbränning av avfall.

32. Regionkommittén samtycker till det krav som ställs i artikel 4 att man skall återvinna den värme som alstras vid avfallsförbränningsprocessen för att på så sätt uppnå bästa möjliga resultat och att restprodukter skall förebyggas, minskas eller återvinnas i görligaste mån.

33. I detta sammanhang bör det understrykas att utvecklingen av metoder för att minimera eller återanvända restprodukter från avfallsförbränning bör påskyndas, så att problemet med bortscaffandet av förbränningsavfallet kan begränsas. ReK anser att det finns behov av mer forskning på området.

34. Regionkommittén anser även att artikel 4 utformats på ett lämpligt sätt när det gäller de faktorer som den behöriga myndigheten skall ta hänsyn till när den beviljar tillstånd för förbränning av avfall.

35. Vad gäller artikel 5 i förslaget till direktiv kan Regionkommittén inte nog betona nödvändigheten av att man obligatoriskt börjar införa lämpliga kontrollsystem för att undvika att farliga restprodukter släpps ut.

36. Regionkommittén anser att artikel 5 bör kompletteras med krav på försortering av avfallet före förbränning, helst vid källan, i syfte att förbättra förbränningsprocessen och därmed minska mängden föroreningar i förbränningsavfallet och i den rökgas som släpps ut.

37. I artikel 6 fastställs att den totala mängden organiskt kol i slaggen skall vara mindre än 3 %. Regionkommittén anser att moderna förbränningsanläggningar i dag uppfyller kravet på högst 3 % organiskt kol utan problem, och med goda marginaler, och kommittén kan därför ansluta sig till detta krav.

38. I artikel 6 fastställs dessutom krav på att förbränningsanläggningar skall utformas och drivas på ett sådant sätt att rökgaserna uppmäter minst 850° C under minst två sekunder. Regionkommittén instämmer i detta krav.

39. Det är Regionkommitténs bedömning att temperaturkravet på 850° C bidrar till att förebygga bildandet av dioxiner. Eftersom det likaledes stipuleras krav i artikel 11 om att kontinuerligt mäta temperaturen i ugnen, går det att vid varje enskild tidpunkt kontrollera temperaturen och därmed förebygga att det bildas dioxiner.

40. Regionkommittén menar att artikel 6 bidrar till att garantera en god förbränningskvalitet.

41. I artikel 6 i förslaget till direktiv stipuleras dessutom att förbränningsanläggningar skall vara utrustade med stödbrännare. Dessa skall garantera att temperaturen snabbt höjs till den önskade nivån när avfallsförbränningen påbörjas. Installationen av stödbrännare måste vara obligatorisk för att förbränningsanläggningen skall kunna startas snabbt och för att minimitemperaturen i anläggningen inte skall underskridas så länge den innehåller oförbränt avfall.

42. I artikel 7 ställs krav på att förbränningsanläggningarna skall utformas och drivas på ett sådant sätt att gränsvärdena i bilaga V inte överskrids.

43. Regionkommittén anser att gränsvärdena i bilaga V utan problem kan iakttas och avsevärt underskridas med den teknologi som finns tillgänglig i dag. Om föreliggande förslag till direktiv slås samman med direktiv 94/67/EG om förbränning av farligt avfall bör enhetliga gränsvärden för utsläpp gälla för alla slag av avfallsförbränningsanläggningar.

44. Regionkommittén efterlyser ett gränsvärde för ammoniak (NH₃), eftersom rening av kväveoxider vanligtvis sker genom tillsättning av ammoniak till rökgasen. Ammoniak kan vid alltför höga koncentrationer bl.a. ge upphov till en störande odör och kvävenedfall i omgivningen.

45. I artikel 7 i förslaget till direktiv hänvisas till bilaga II om gränsvärden för utsläpp vid samförbränning av avfall. Bilaga II innehåller den s.k. samförbränningsformeln, som används för att fastställa gränsvärden för utsläpp av föroreningar i luften. Gränsvärdena för utsläpp av föroreningar i luften vid samförbränning av avfall vid exempelvis industrianläggningar beräknas som genomsnittet av gränsvärdet i direktivet om förbränning av avfall och gränsvärdet för förbränning av fossila bränslen. Det sistnämnda gränsvärdet är normalt sett

högre än värdet i direktivet om förbränning av avfall. Detta ger upphov till olika villkor för samförbränning och förbränning av avfall i förbränningsanläggningar. Såsom nämnts ovan är det Regionkommitténs uppfattning att samma regler bör gälla för de två anläggningsformerna och kommittén anser att utsläppen under alla omständigheter inte får vara större än från traditionella bränslen eller råvaror. I samband med den föreslagna sammanslagningen med direktiv 94/67/EG bör även samförbränning av icke farligt avfall begränsas så att högst 40 % av den alstrade värmen kommer från avfallet.

46. Regionkommittén anser dessutom att det även bör fastställas ett gränsvärde för utsläpp av kväveoxider, eftersom avloppsvattnet från förbränningsanläggningar normalt sett innehåller kväveoxider som kan ge upphov till ökad eutrofiering i recipienten.

47. I artikel 8 fastställs kravet att det inte får ske någon utspädning av avloppsvattnet genom att olika avloppsflöden från anläggningen blandas. Regionkommittén instämmer i principen om att utspädning bör förhindras. Utgångspunkten bör dock vara att en gemensam behandling av exempelvis slaggkylvatten och avloppsvatten från rökgasrening bör tillåtas vid anläggningen, men att annat avloppsvatten, till exempel regnvatten, inte får tillsättas för utspädning som syftar till att uppfylla gränsvärdena. De bästa tillämpningarna av den tillgängliga tekniken som kan tillämpas för att lösa detta problem bör användas.

48. I artikel 10 ställs krav på att mätapparaturen skall kontrolleras en gång per år. Regionkommittén anser att detta krav inte är tillräckligt detaljerat, eftersom det finns många slags mätmetoder och framför allt många olika tillverkare av mätapparatur. Det är Regionkommitténs uppfattning att tredje stycket bör innehålla krav på att mätutrustningen skall kontrolleras i enlighet med leverantörens anvisningar, dock minst en gång per år.

49. Det framgår dessutom av bilaga III i förslaget till direktiv att provtagning och analys för samtliga föroreningar skall utföras enligt CEN-standard. På de områden där CEN-standard saknas skall nationell standard tillämpas.

50. Regionkommittén understryker vikten av att det snarast tas fram CEN-standarder på de områden där de ännu saknas, så att det inte kan råda något tvivel om huruvida gränsvärdena i utkastet till direktiv iakttas eller ej. Att hänvisa till nationella standarder är alltså inte någon godtagbar lösning på längre sikt, eftersom dessa inte nödvändigtvis finns på alla relevanta områden i dag.

51. I artikel 11 hänvisas till mätkraven i bilaga III. Regionkommittén uppfattar bestämmelserna i bilaga III i den nuvarande utformningen som otydliga. Regionkommittén understryker vikten av att bestämmelserna på detta område utformas på ett klart och tydligt sätt, så att man kan garantera lika villkor såväl nationellt som regionalt och lokalt i gemenskapens medlemsstater.

52. Kravet på minst två mätningar årligen av tungmetaller, dioxiner och furaner i rökgasen som anges i artikel 11 är rimligt i förhållande till de högt satta kraven på mätningar av avloppsvattnet. Med hänsyn till att driftomständigheterna vid förbränning av avfall varierar i mycket hög grad, anser Regionkommittén att mättningsbehovet beträffande frånluft och avloppsvatten bör utredas närmare av en expertgrupp.

53. Regionkommittén understryker slutligen det positiva i kommissionens förslag och påpekar att ett allmänt gällande direktiv om förbränning av farligt och icke farligt avfall så snart som möjligt bör utfärdas. Man vill uppmärksamma att de skärpta miljökraven i förslaget till direktiv ger upphov till ökade ekonomiska kostnader för de lokala och regionala myndigheterna, eftersom det är dessa instanser som ansvarar för att inrätta och driva förbränningsanläggningarna samt för att kontrollera hur anläggningarna påverkar miljön.

Bryssel den 10 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Yttrande från Regionkommittén

(1999/C 198/09)

BAKGRUND

"Främja sammanhållning och konkurrenskraft genom forskning, teknisk utveckling och innovation" (KOM(1998) 275 slutlig).

Kommissionens beslut av den 8 juni 1998 att rådfråga Regionkommittén i ärendet.

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 och den 18 november 1998 att i enlighet med artikel 198c tredje stycket i EG-fördraget utarbeta ett yttrande samt att ge utskott 5 — socialpolitik, folkhälsa, konsumentskydd, forskning, turism — i uppdrag att förbereda arbetet.

"1998 Annual Report: Research and technological development activities of the European Union" (KOM(1998) 439 slutlig).

"Förslaget till rådets beslut om delprogrammen för genomförandet av femte ramprogrammet för Europeiska gemenskapens verksamhet inom forskning, teknisk utveckling och demonstration (1998–2002)" (KOM(1998) 305 slutlig).

Regionkommitténs yttrande över "Första handlingsplanen för innovation i Europa — Innovation i tillväxtens och sysselsättningens tjänst" (CdR 68/97 fin)⁽¹⁾.

⁽¹⁾ EGT C 244, 11.8.1997, s. 9.

Regionkommitténs yttrande över första rapporten om sammanhållningspolitiken (CdR 76/97 fin).

Regionkommitténs yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om femte ramprogrammet för Europeiska gemenskapens verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration (1998–2002)" (CdR 158/97 fin)⁽¹⁾.

Utkastet till yttrande (CdR 278/98 rév. 2) som antogs av utskott 5 den 9 november 1998 (föredragande: Ulla Olander, Nicole Morichaud (utskott 6) och Jan Tindemans (utskott 1)).

Regionkommittén antog följande yttrande vid den 28:e plenarsessionen den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars).

1. Bakgrund

1.1. Genom detta yttrande visar kommissionen att den önskar stärka konkurrenskraften i de minst gynnade regionerna genom att förenkla näringslivets integrering av FoU och innovation. Önskemålet att företagen skall engagera sig mer i FoU och innovation kräver, för att bli verklighet, en långtgående analys av de svårigheter som företagen möter när de vill göra detta.

1.2. Det är i första hand de små och medelstora företagen som skapar sysselsättning och ansträngningar bör därför riktas mot att på lokal och regional nivå göra det möjligt för dem att integrera existerande teknik och göra innovationer.

1.3. Insatser för att skapa en innovationskultur omfattar bl.a. upprättandet av kontaktstrukturer för att underlätta kontakter mellan de små och medelstora företagen och den vetenskapliga miljö som berör dem. Regionkommittén instämmer med kommissionens utgångspunkt att kunskapsstrategier skall anpassas till berörda regioners ekonomiska utveckling, samtidigt som de ingår i ett vidare europeiskt perspektiv via nationella FoU-system (enligt EU-fördragets art. 130h).

1.4. Regionkommitténs yttrande över första rapporten om sammanhållningspolitiken⁽²⁾ manade till bättre samordning mellan strukturpolitik och andra politikområden, som omfattar hela gemenskapen, för att man på ett integrerat sätt skall kunna utarbeta samordnade åtgärder för de mindre gynnade regionerna.

1.5. Sammanhållningspolitiken syftar till att utjämna skillnader i utvecklingsnivå mellan regioner och främja utvecklingen i de mindre gynnade regionerna och landsbygdsområdena. Sammanhållningspolitikens viktigaste finansieringsinstrument är strukturfonderna, sammanhållningsfonden och, i allt högre grad, EIB.

1.6. Eftersom FoU- och innovationspotentialen är starkt koncentrerad till välmående regioner kommer dessa att dra störst fördel av EU:s FoU- och innovationspolitik. Det kan leda till högre ekonomisk tillväxt i redan välmående regioner medan mindre gynnade regioner riskerar att släpa efter ännu mer vad gäller ekonomisk och teknisk utveckling. Kommissionens meddelande är en utmaning som syftar till att bryta detta mönster till förmån för mindre gynnade regioner.

1.7. Regionkommittén hälsar därför med tillfredsställelse kommissionens förslag att skapa en gemensam, samordnad ram för sammanhållning, konkurrenskraft samt FoU och innovation till grund för utarbetandet av riktlinjer för EU:s strukturfonder och som en referens för utvärdering av hur FoU- och innovationsverksamhet integrerats i strukturfonderna.

1.8. Regionkommittén uppskattar kommissionens syfte att skapa hög delaktighet i arbetet att ta fram förslag till riktlinjer för strukturfonderna åren 2000–2006. FoU- och innovationsinsatser skall lämna bidrag för att lösa samhällsproblem som finns. Riktlinjerna för de nya strukturfondsprogrammen bör i högre grad än idag utformas så att programmen stöder såväl lokala och regionala samhällsbehov som gemenskapens politik. Fortsatt dialog mellan kommissionen och Regionkommittén är central för att förverkliga de möjligheter kommande strukturfondsprogram ger.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Regionkommittén instämmer med kommissionens grundläggande förslag att sammanhållningspolitiken bör ändras för att leda till ekonomisk verksamhet i mindre gynnade regioner.

2.2. Regionkommittén vill lyfta fram det samspel som finns på lokal och regional nivå mellan FoU och innovation och vill redan nu markera att det är i detaljutformningen av nya strukturfondsprogram, och i förändringar av dessa, som de för kommuner och regioner viktigaste ställningstagandena görs.

⁽¹⁾ EGT C 379, 15.12.1997, s. 26.

⁽²⁾ CdR 76/97 fin — EGT C 379, 15.12.1997, s. 34.

2.3. Alla studier visar att i en värld som är alltmer konkurrensutsatt är forskning, utveckling och innovation oundgängliga för att möta den internationella konkurrensen. Samtidigt är relationerna mellan forskarvärlden och de små och medelstora företagen och industrierna oerhört komplexa, och man måste försöka förenkla dem för att kunna få några betydande resultat genom införda hjälpsystem. Det är framför allt nödvändigt att öka kvaliteten på produkten och produktionsprocessen, också genom integration av gemenskapsprogram och nationella initiativ, främst genom satsningar på etableringar inom de minst gynnade områdena.

2.4. Att stärka den regionala dimensionen av forskningspolitiken överensstämmer med EU-politikens effektivitetskriterier, medan den ökade betoningen på mindre gynnade regioners konkurrenskraft respekterar EU-politikens rättvisepprinciper. Trots det ger kommissionens meddelande intryck av att föreslagna strategiska ramar för att främja sammanhållning och konkurrenskraft genom forskning, teknisk utveckling och innovation är inriktade på att strama upp strukturfondernas regionala program snarare än att främja regional FoU och innovation som sådan. Vidare har det ännu inte visats om möjligheter finns att förbättra de mindre gynnade regionernas tillgång till finansiering från femte ramprogrammet för FoU.

De tidigare ramprogrammets former för deltagande har varit så komplicerade och tidskrävande att de har skrämt bort snarare än ökat tillgängligheten till FoU och innovation för aktörer från mindre gynnade regioner. Det har ofta varit ett lotteri om deras ansökningar beviljats. Detsamma gäller för partnerskapsprojekt med regioner i Öst- och Centraleuropa. Denna situation behöver förbättras i gemenskapens nya program.

2.5. Regionkommittén vill understryka att flera av de analyser som görs och slutsatser som dras har relevans även för regioner som visserligen inte är "tillväxtregioner" men heller inte är "mindre gynnade regioner" i termens snäva innebörd. Den framtida utvecklingen i Europa riskerar att skapa en "tudelning" av Europa i några få starka tillväxtregioner, spridda runt kontinenten och normalt koncentrerade kring storstadsregioner, och resten av Europa. En sådan uppdelning är redan idag fullt urskiljbar i flera väl utvecklade länder inom gemenskapen.

2.6. FoU och innovation är grunden för att utveckla näringslivets konkurrenskraft. De små och medelstora företagens och industriernas drivkraft kan vara mångfacetterad:

- modernisering av produktionen,
- anpassning till ny efterfrågan som till exempel efterfrågetrycket på miljövänlighet,
- förbättring av tekniken för att bevara marknadsandelar m.m.

2.7. Trots att företag är främsta målgruppen för insatserna är FoU och innovation lika viktiga inom områden som miljö, hälsa, infrastruktur, energi och fysisk planering. Därför måste europeiska, nationella och regionala/lokala program koordineras i enlighet med EU:s subsidiaritetsprinciper. Regionala och lokala myndigheter är de beslutande myndigheter som är närmast ekonomiska aktörer och vanliga medborgare. FoU och innovation tillhör också vanligen regionala och lokala myndigheters beslutskompetens. Även innovationsprocessers flerfunktionella natur har anknytning till alla politikområden som faller inom ramen för regionala och lokala myndigheters beslutskompetens (utbildning, yrkesutbildning, miljö, fysisk planering, lokalt utvecklingsarbete och stöd till småföretag).

2.8. Regionkommittén uppmärksammar att insatser i EU:s FoU-program har varit effektiva för samarbete mellan t.ex. regioner i nordiska länder och regioner i Irland, Portugal, Spanien och Grekland. 1997 fanns deltagare från mål 1-regioner i 47 % av de projekt som finansierats genom 4:e ramprogrammet. Samma år etablerades 13 463 samarbetsrelationer (av totalt 56 478) mellan regioner i Irland, Portugal, Spanien, Grekland och regioner i övriga länder.

2.9. Regionkommittén anser att FoU och innovation skall integreras i regionernas produktionssystem, och instämmer med kommissionens slutsats (punkt 13) att de regioner som har svårt att dra till sig verksamhet med högt förädlingsvärde är de som kan dra särskilt stor nytta av att samordna sina FoU- och innovationsstrategier med sina ekonomiska planer.

2.10. Regionkommittén vill också understryka att arbetet med att integrera FoU- och innovationsstöd i regionernas produktionssystem inte ensidigt får ses som en "teknisk" genomförandefråga. Det är i mindre utsträckning fråga om Regionkommittén vill också understryka att arbetet med att integrera FoU- och innovationsstöd i regionernas produktionssystem inte ensidigt får ses som en kunskaps- och teknikspridning än om kunskaps- och teknikimplementation. Inte minst är det viktigt att regionalt påverka lokala och regionala mentaliteter och attityder som i berörda regioner ofta kan bjuda starkt motstånd mot nytänkande och förändring. Förändringsobenägna miljöer kan medföra att kraftfulla satsningar inte når avsedd effekt.

2.11. Det är vidare viktigt att lokala och regionala myndigheter i mindre gynnade regioner, parallellt med konkreta insatser för att främja en positiv utveckling av företagandet, också vidtar kraftfulla insatser för modernisering av regionens infrastruktur och då inte endast i termens egentliga innebörd, dvs. kommunikationer i form av vägar, IT etc., utan också i fråga om uppbyggnad av "kulturell" infrastruktur som uppfyller de krav som en välutbildad, förhållandevis ungdomlig arbetskraft ställer på "livsstilen" i regionen.

2.12. Regionkommittén vill lyfta fram möjligheten att aktivt och målmedvetet involvera Europas forskningsparker i gemenskapens FoU- och strukturfondsprogram. Jämfört med USA och Japan verkar Europa ännu inte ha uppmärksammat sina forskningsparker i tillräcklig grad trots att antalet forskningsparker ökat med drygt 30 % de senaste 3–4 åren.

2.13. Internationellt samarbete kan få stor betydelse för en forskningspark om den samarbetar med forskningsparker i USA och Japan. För små och medelstora företag har upprättandet av transnationella konsortier (eller europeiska ekonomiska intressegrupperingar, EEIG) varit viktiga för deras möjligheter att delta i EU:s FoU- och innovationsprogram.

Särskilda kommentarer

3. Meddelandets syfte

3.1. Eftersom sammanhållningspolitiken är strukturinriktad är den definitionsmässigt inriktad på lång sikt. Kunskap om de bästa metoderna och tillvägagångssätten för att samordna FoU och innovation med regionens näringsliv sprids genom en europeisk databas som nu lär vara tillgänglig för alla regioner.

3.2. Regionkommittén hälsar med tillfredsställelse kommissionens strävan att öka mindre gynnade regioners konkurrenskraft, att samordna FoU och innovation med regioners näringsliv, att visa att olika EU-instrument bidrar till sammanhållning och konkurrenskraft om instrumenten tillåts att komplettera varandra, samt att kommissionen visar att nya kandidatländer kan ha stor nytta av lokala och regionala erfarenheter av EU-stöd till FoU och innovation i mindre gynnade regioner.

3.3. Att 5:e ramprogrammet har en löptid mellan 1998–2002 och den nya strukturpolitiken en löptid mellan 2000–2006 kan vara en nackdel, trots att man enligt den allmänna strukturfondsförordningen har möjlighet att anpassa planerna under tiden. Dessutom föreskriver förordningen en formell utvärdering efter halva tiden. Detta får dock inte uppfattas som ett fribrev som tillåter ändringar av de riktlinjer som skall utformas för FoU och innovation eller som reglementerar en anpassning av planerna.

3.4. Kommissionen hävdar att möjligheterna i samband med nuvarande mål 4 och Adapt omfattas av det nya målet 3. Det bör därför påpekas att enligt de nuvarande förslagen kommer mål 3 inte att vara tillämpligt i mål 1-regioner eller mål 2-regioner. Nya mål 3 föreslås vara tillämpliga endast i de regioner som omfattas av övergångsregleringen och utanför de regioner där mål 1 och mål 2 är tillämpliga. De regionala myndigheterna i de två sistnämnda regiongrupperna får därför svårt med samordning av nationella mål 3-planer och de regionala behoven av en regional strategi för FoU och innovation.

4. Översyn av genomförda och pågående initiativ

4.1. Strukturfonderna — genomförda och pågående aktiviteter

4.1.1. Kommissionen visar att de svagaste regionerna i de rikaste medlemsländerna har FoU-system mer inriktade på efterfrågan än i de fattigaste medlemsländerna. För att kunna dra nytta av forskningen krävs en gemensam insats från både företag och forskare där åtgärderna riktar sig till bägge parter

och där insatserna anpassas till de små och medelstora företagens behov också via informationsåtgärder. Det är inte effektivt att hjälpa de små och medelstora företagen utan att bekymra sig om vad som pågår i laboratorier, forskningsparker etc. — och vice versa.

4.1.2. Mycket tyder på att IT-klyftan mellan nord och syd växer. Små företag måste bli mer delaktiga i FoU och innovation vilket underlättas om myndigheterna t.ex. stimulerar elektronisk handel. Regionkommittén vill betona hur viktig utformningen av enskilda projekt är för att små och medelstora företag skall ha möjlighet att delta. Ju större projekten är ekonomiskt och i sak desto svårare är det för små företag att delta av praktiska skäl och att kunna lösa finansieringen av sin medverkan.

4.1.3. De åtgärder som beslutas av kommissionen bör i första hand ta fasta på behovet av en lättare tillgång till klar information, centraliserad på regional nivå i en katalog som är anpassad till användarna i de små och medelstora företagen och industrierna. Denna katalog bör också innehålla de organisationer som tjänar som kontaktpunkter mellan FoU och de små och medelstora företagen, de möjliga stöden, vilka existerande nätverk som företagen kan ansluta sig till, möjligheterna till forskarutbildning och möjligheterna att ta emot forskare i företagen. Många orter och regioner har erfarenhet av tillväxtpojkigheter som tillkommit genom RIS- och RITTS-projekt. Nätverket av RIS- och RITTS-regioner har en rikedom av erfarenheter som kan utnyttjas i mindre gynnade regioner för att främja små och medelstora företags deltagande i EU-program.

4.1.4. EU gav i en första fas av strukturfondsarbetet bara stöd till investeringar till FoU-centra och FoU-projekt. I en andra fas ökade EU:s intresse för teknikspridning och andra innovationsåtgärder, samt för centra som kan fungera som sambandscentraler mellan universitet/högskolor och näringslivet. EU:s avsikt var då att medverka till att näringslivet fick kontakt med universitetens och högskolornas FoU-resurser. Inför den tredje fasen i EU:s FoU- och innovationspolitik för strukturfondsarbetet åren 2000–2006 är syftet att utvidga banden mellan FoU och innovation till områden som t.ex. finansieringsmekanismer, kompetenshöjande åtgärder och högteknologiska företag.

4.1.5. Regionkommittén vill framhäva att småföretag inte kan ses som strukturellt skilda från stora företag, som de ofta är underleverantörer till. Mycket talar därför för att stora företag involveras i projekt för att underlätta och stödja implementeringen av ny teknik i små och medelstora företag.

4.2. Gemenskapens ramprogram för FoU

4.2.1. I redovisningen om EU:s 4:e ramprogram för FoU visar kommissionen att Spanien och Grekland gjort betydande framsteg inom IT, biomedicin och hälsa, medan mer återstår att göra inom t.ex. industri- och materialteknik och bioteknik. Insatser som varit till mest nytta för mindre gynnade regioner i 4:e ramprogrammet har varit behovsriktade CRAFT-åtgärder för teknisk stimulans till småföretag. Andra effektiva åtgärder är inte minst utbildning, fri rörlighet för forskare, innovationsfrämjande, spridning av forskningsresultat samt forskarnätverk.

4.2.2. Regionkommittén kan också med glädje notera att kommissionen valt att utveckla EU:s 5:e ramprogram i dialog med bl.a. Regionkommittén. Dialogen har visat att de utmaningar och möjligheter som är utgångspunkt för ramprogrammet är desamma på lokal och regional nivå. Bl.a. är samspel mellan större och mindre städer och landsbygden, och de mindre företagens förutsättningar att använda sig av forskningens resultat viktiga att få belysta. Regionkommittén välkomnar bildandet av IPTS i Sevilla med dess huvuduppgift att utveckla teknologiska framtidsstudier och utföra forskning om länkarna mellan teknologi, sysselsättning och konkurrenskraft.

4.2.3. 1997 skedde grundläggande förändringar av gemenskapens forskningspolitik genom att Amsterdamfördraget modifierade den juridiska basen för forskning, och Agenda 2000 förstärkte den nyckelroll forskning, innovation, utbildning och yrkesutbildning fått i EU. Framsteg i genomförandet av EU:s aktionsplan för innovation har mobiliserat lokala och regionala aktörer för att förbättra klimatet för entreprenörskap och innovation i Europa. Rapporten om FoU-indikatorer i december 1997 har också givit data och jämförande analyser om EU:s och medlemsländernas forskning i ett globalt perspektiv, som underlag för lokala och regionala FoU- och innovationsprioriteringar.

5. Utveckling av konkurrenskraft och sammanhållning på nationell och regional nivå

5.1. Regionkommittén värdesätter att kommissionen visar att mål 2-regioner kunnat dra nytta av storstäders ekonomiska fördelar, och att landsbygds- och kustområden kunnat utnyttja andra fördelar där miljöteknik och turism spelat en viktig roll. Forskningsparker inriktade på den starka expansionen av antalet IT- och bioteknikföretag har i mindre gynnade regioner bidragit till lokal och regional utveckling genom kommersialisering av forskningsresultat från universitet och FoU-baserade

företag. Regionkommittén anser att exempel som dessa visar att det är viktigt att lyfta fram lokala och regionala grupperingar som utvecklar komplementära aktiviteter inom viktiga FoU- och innovationskluster, för att kunna stimulera lokala och regionala aktörer att se hur FoU- och innovationsstöd kan integreras i den egna regionens produktionssystem.

6. Integration av FoU och innovation i regional ekonomisk utveckling

6.1. FoU och innovation — ett gemensamt ansvarsområde

6.1.1. Regionkommittén instämmer i kommissionens analys som visar att lokala och regionala organ måste integrera FoU och innovation i en utvecklingsstrategi för sin region för att ökande klyftor mellan gemenskapens regioner skall minska. Grönboken om innovation med dess handlingsplan och den regionala utvecklingsplaneringen i europeiskt perspektiv (ESDP) har stor betydelse för riktlinjer för strukturstöd inom FoU- och innovationsområdet. I strukturfondernas strategi ligger att olika politikområden skall integreras. Det finns också behov att kunna samordna olika politiska områden på lokal och regional nivå.

6.1.2. ESDP-dokumentet (juni 1997) föreslår att strukturstöd skall ges för att få ökad tillgång till informationstekniker och medvetenhet om utmaningar och möjliga fördelar med informationssamhället i regioner där detta ännu inte har slagit igenom; att strukturstöd skall ges för att bygga upp teknikcentra, skapa bättre kontakter mellan högre utbildning, tillämpad FoU, innovationscentra och näringslivet i regioner med eftersläpande utveckling; att strukturstöd skall ges för att nå en miniminivå på tillgång till högre utbildning och forsknings- och innovationscentra i avlägsna eller glest befolkade områden; och slutligen att strukturstöd skall ges för att höja nivån på skol- och yrkesutbildningen som en del av en integrerad utvecklingsstrategi i regioner där denna är låg.

6.1.3. Förhandlingsarbetet för de nya strukturfonderna bedrivs nu i snabb takt. Regionkommittén betonar därför vikten av att orter och regioner verkligen involveras för att integrera FoU- och innovationsinsatser i strukturfonderna år 2000–2006.

7. Tre prioriteringar

7.1. Innovationsfrämjande

7.1.1. Regionkommittén tillstyrker att sammanhållningspolitiken ändras för att minska teknik- och IT-gapen mellan gemenskapens regioner, att EU-insatserna inriktas på efterfrågan av ny teknik och IT-lösningar genom olika informationsprogram, samt att utvecklingen av genomgripande kvalitetsförvaltning på lokal och regional nivå bör prioriteras. Samarbete

mellan forskningsinstitut och små och medelstora företag bör uppmuntras, och bättre samverkan mellan företagsstöd för att starta nya företag, för att konsolidera och bygga upp företag, och för tillväxt i viktiga företag i regionalt prioriterade FoU-kluster bör stimuleras. Användningen av IT-teknik till förmån för lokala samhällsgrupper för t.ex. information till allmänheten, utbildningsändamål och elektronisk handel bör främjas. Regionkommittén vill peka på att närmare 8 000 småföretag kommer att ha medverkat i 4:e ramprogrammet för forskning, teknisk utveckling och demonstration när programperioden avslutas 1998. Drygt 60 % av dessa företag hade aldrig tidigare deltagit i vare sig gemenskapens eller det egna landets FoU-program på nationell, regional eller lokal nivå.

7.2. Förbättrade nätverk och ökat samarbete med industrin

7.2.1. Regionkommittén vill erinra om att samarbetet mellan näringsliv och högskola ingår i den svenska högskolelagen som högskolans "tredje uppgift". Sådan samverkan mellan universitet och regionala grupperingar av entreprenörsföretag i forskningsparker spelar en mycket viktig roll i en regions produktionsstruktur. I forskningsparker finns forskare, entreprenörer, finansiärer och rådgivare nära varandra i det dagliga livet, vilket är en viktig förutsättning för skapandet av nya jobb i teknik- och forskningsbaserade företag. Spridning av goda erfarenheter av sådan forskningsparkssamverkan bör vara en viktig del av arbetet inom området FoU och innovation under den nya strukturfondsperioden.

7.2.2. Det starka stöd för finansiering av innovationsinsatser Europeiska rådet gav i Amsterdam och Luxemburg gör att resurser från EIB, EIF och gemenskapen ställs till förfogande för högteknologiska innovativa företag 1998/1999. Regionkommittén vill understryka att detta är mycket viktiga komplement till de insatser som har funnits i 4:e ramprogrammet för FoU. Regionkommittén anser att regionala och lokala myndigheter bidrar till ekonomisk och social sammanhållning genom sitt stöd till kunskapsspridning om FoU och innovationsresultat inom politikområden som faller inom ramen för regionala och lokala myndigheters beslutskompetens (utbildning, yrkesutbildning, miljö, fysisk planering, lokalt utvecklingsarbete och stöd till småföretag). Strukturfonderna bör uppmuntra skapandet av mellanregionala och gränsöverskridande länkar mellan FoU och näringsliv för utbyte av information och kunskapsspridning inom dessa områden, som ju också representeras av "nyckelåtgärder" i 5:e ramprogrammet för FoU. Nätverket för "Innovation Relay Centres" måste också vara tillräckligt vidsträckt i geografiska termer för att säkra att arbetet bland små och medelstora företag blir mer effektivt. Gemenskapens nätverk som teknikförmedlingscentra, EU-infocentra, företags- och innovationscentra (BIC) kan också ge stöd till småföretag i mindre gynnade regioner.

7.3. Ökad mänsklig potential

7.3.1. Regionkommittén vill uppmärksamma behovet av möjligheter till examensarbeten och praktikplaceringar för studenter, forskarstuderande och etablerade forskare i de små och mindre företagen. Detta bör kunna uppnås genom att gemenskapsinitiativets strukturstöd uppmuntrar utbyten mellan FoU- och högskoleinstitutioner i utvecklade och mindre gynnade regioner. Resurser hos Gemensamma forskningscentret för Europeiska gemenskapen (JRC) bör kunna bistå dessa insatser med hjälp av direkta åtgärder för småföretag i mindre gynnade regioner. Inom ramen för transnationella konsortier (EEIGs) kan små och medelstora företag bedriva forskning och investera i fortbildning och kompetensutveckling.

7.3.2. Under 4:e ramprogrammets programtid har ca 6 500 forskare varje år fått stöd till utbildning genom forskning, och ytterligare ca 5 600 forskare per år har genom Marie Curie-stipendier fått tillfälle att få tillträde till gemenskapens FoU-faciliteter med finansiering från ramprogrammet. Regionkommittén anser att det är mycket viktigt att sådana möjligheter kommer företag, forskarstuderande och forskare till del i mindre gynnade regioner genom de nya strukturfondsprogrammen. Detta skulle t.ex. kunna medverka till IT-utveckling och bättre integration av yrkesskolor och forskningsparker i innovationsprocessen i de för varje region viktigaste FoU-klustren.

8. Kommissionens slutsatser

8.1. Regionkommittén ställer sig bakom kommissionens fyra mål i meddelandets punkt 25, och vill särskilt framhålla närhetsprincipen, samt att eftersom huvuddelen av de föreslagna insatserna skall genomföras i kommuner och regioner är det viktigt att tillräcklig tid och möjlighet ges för att de skall kunna medverka i utarbetandet av nya strukturfondsprogram för sin respektive region innan nästa programperiod inleds den 1 januari 2000.

8.2. Internationellt samarbete mellan forskningsparker bör enligt Regionkommitténs uppfattning kunna få stöd från strukturfonderna. Möjligheter att upprätta regionala webbplatser om FoU-kluster med forskningsparker, högskolor och företag inom CORDIS bör också förstärkas och utökas. Även etablerade nätverk för distansutbildning på högskole- och forskarutbildningsnivå bör kunna redovisas i CORDIS. Det är emellertid viktigt att inse att framtida distansutbildning huvudsakligen kommer att använda sig av närburna medier, som genom användning av datorer möjliggör direktkontakt mellan utbildningsanordnare och "slutanvändare" vid de tidpunkter som passar användaren. Utbildningsanordnarna kan med oförändrad interaktivitet befinna sig var som helst i världen.

9. Regionkommitténs slutsatser

9.1. Regionkommittén kan med glädje notera att kommissionen vill skapa riktlinjer för sammanhållning och konkur-

renskraft samt FoU och innovation i de nya strukturfondsprogrammen för åren 2000–2006 i dialog med Regionkommittén. Denna dialog visar att de utmaningar och möjligheter som ligger i att skapa en gemensam, samordnad ram för sammanhållning, konkurrenskraft, FoU och innovation är samma möjligheter och utmaningar som finns på lokal och regional nivå.

9.2. Regionkommittén, som noga studerat de ökande teknik- och IT-gapen mellan gemenskapens regioner, instämmer i kommissionens bedömning att det är nödvändigt att öka myndigheternas och de ekonomiska aktörernas förmåga att utveckla strategiska ramar för integration av FoU och innovation i ekonomisk verksamhet. Alla studier visar att i en värld som är alltmer konkurrenssatt är forskning, utveckling och innovation oundgängliga för att möta den internationella konkurrensen. Kommissionens grundläggande förslag att sammanhållningspolitiken bör ändras välkomnas därför av Regionkommittén.

9.3. Regionkommittén stöder en verklig förstärkning av den regionala dimensionen av FoU och innovationspolitiken som sådan. För att optimera inlärningsprocesserna för regionala aktörer beträffande FoU och innovation anser Regionkommittén att möjligheter att involvera Europas forskningsparker i gemenskapens FoU- och strukturfondsprogram skall tillvaratas. Även forskningsparkssamarbete med USA och Japan bör stödjas. I många länder är bristande samverkan mellan statligt finansierade forskningsinstitut och högskoleutbildning samt bristen på samarbete med företag den flaskhals som kan avhjälpas genom ett större forskningsparkssamarbete. Relationerna mellan forskarvärlden och de små och medelstora företagen är oerhört komplexa och man måste försöka att förenkla dem för att få några betydande resultat genom de införda hjälpsystemen.

9.4. Regionkommittén vill, mot bakgrund av sitt omfattande engagemang vad gäller IT-utveckling och livslångt lärande i samband med bl.a. EU:s grönbok om arbetsorganisation och medlemsländernas nationella sysselsättningsplaner, betona behovet av strukturella insatser för att hjälpa företag och institutioner att bemästra de svårigheter som uppstår vid anpassningen till nya typer av arbetsorganisation.

9.5. Regionkommittén vill understryka behovet att utveckla riktlinjer för att främja innovativa yrkesutbildningsprogram för små och medelstora företag och institutioner, och anser att uppgiften att utvärdera innovationsprocesser och göra dem kända för allmänheten måste vara länkad till regionala utbildnings- och yrkesutbildningsprogram.

9.6. För att minska teknik- och IT-gap mellan utvecklade och mindre gynnade regioner måste FoU- och innovationspolitiken kunna integreras i regionernas viktigaste FoU-kuster och produktionsstrukturer. Regionkommittén anser därför att riktlinjer för integrationen av FoU och innovation i framtida strukturprogram skall utarbetas med syftet att nå fram till en konsoliderad "bottom-up-metod" som tar särskild hänsyn till små och medelstora företags behov i olika sektors produktionsstruktur. Möjligheter till samverkan mellan strukturfondsinstrument och nyckelåtgärder i det 5:e ramprogrammet för FoU bör tydliggöras i riktlinjerna och förutsättningar för lokala/regionala ledamöter i nyckelåtgärdernas ledningsgrupper undersökas.

Vissa av EU:s regioner gör en omfattande ansträngning för att utveckla ett mycket nyttigt system för att underlätta tillgången till information om FoU och innovationer inom de berörda områdena (forskare, företag, kommuner, etc.). ReK anser att det vore lämpligt att dessa ansträngningar värderas positivt av gemenskapsinstitutionerna och att stödåtgärder planeras för de regioner som visar att de vidtar åtgärder härvidlag och som samtidigt kan uppvisa påtagliga och effektiva resultat.

9.7. Regionkommittén vill gärna delta i utformningen av riktlinjerna för införandet av FoU och innovation i sammanhållningspolitiken och de nya strukturfondsprogrammen. Regionkommittén anser att det är nödvändigt att på lokal och regional nivå finna former som ger forskare och företag möjlighet att få en bättre förståelse för sina gemensamma intressen och beröringspunkter, och att man inför verktyg som är anpassade till att finna svar på företagets behov i den kunskap som forskarvärlden erbjuder. Det är nyckeln till den utveckling som kommer att göra det möjligt att öka sammanhållningen mellan EU:s regioner och förstärka EU:s konkurrenskraft i världen.

Bryssel den 11 mars 1999.

*Regionkommitténs
ordförande*

Manfred DAMMEYER

Regionkommitténs yttrande om "En handlingsplan mot rasism"

(1999/C 198/10)

BAKGRUND

Europeiska kommissionens meddelande om "En handlingsplan mot rasism" (KOM(1998) 183 av den 25 mars 1998).

Kriterierna om den framtida utvidgningen som sammanställdes vid toppmötet i Köpenhamn och som antogs av rådet 1993.

Regionkommitténs yttrande av den 13 juni 1996 (CdR 156/96 slutlig)⁽¹⁾ om förslaget till rådets beslut om att utse 1997 till Europaåret mot rasism.

Upprättandet av det europeiska övervakningscentret mot rasism och främlingsfientlighet i Wien (rådets beslut av den 15 juli 1996).

Regionkommitténs yttrande på eget initiativ av den 12 juni 1997 (CdR 80/97 slutlig)⁽²⁾ om rasism, främlingsfientlighet och antisemitism.

Regionkommitténs resolution av den 18 september 1997 (CdR 237/97 slutlig)⁽³⁾ om framtida åtaganden i fråga om lika möjligheter.

Regionkommitténs rapport av den 19 november 1997 (CdR 343/97) om lika möjligheter inom Regionkommittén — resultat och rekommendationer för framtida åtgärder.

De europeiska politiska partiernas stadga om ett icke-rasistiskt samhälle som antogs den 5 december 1997.

Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande (SOC/361) av den 10 september 1998.

Graz-deklarationen som antogs vid EU:s konferens om rasism och främlingsfientlighet i Graz den 9 november 1998 (bilaga).

Europaparlamentets resolution (Arie M. Oostlander) av den 3 december 1998 om en handlingsplan mot rasism.

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 att i enlighet med artikel 198c fjärde stycket i EG-fördraget utarbeta ett yttrande om "En handlingsplan mot rasism".

Utkastet till yttrande (CdR 369/98 rév. 1) som antogs av utskott 5 den 26 januari 1999 (Föredragande: Peter M. Moore).

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén följande yttrande vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars).

1. Inledning: behovet av åtgärder på EU-nivå

1.1. Definition: Rasism är ett samlingsnamn för olika former av intolerans och diskriminering. Det omfattar främlingsfientlighet, antisemitism, fientlighet mot islam och andra former av rasistisk och religiös diskriminering.

1.1.1. Trots att Europeiska unionen skapades för att bidra till fredlig samlevnad i Europa och mellan dess folk drabbar våld och trakasserier, diskriminering och marginalisering fortfarande miljoner människor runtom i medlemsstaterna.

1.1.2. Rasismen lever och frodas i EU: Av en undersökning som nyligen genomförts av kommissionen framgår det att 33 procent av européerna uppfattar sig själva antingen som "rasistiska" eller "ganska rasistiska"; i vissa medlemsstater överstiger denna siffra 50 %. Rasism kan ta sig många uttryck, från våldsdåd och mord, förolämpningar och fördömsfulla uttryck till mer subtila former av trakasserier, utstötning och diskriminering.

⁽¹⁾ EGT C 337, 11.11.1996, s. 63.

⁽²⁾ EGT C 244, 11.8.1997, s. 58.

⁽³⁾ EGT C 379, 15.12.1997, s. 65.

1.1.3. Det är viktigt att inse att problemet gäller hela Europa och kräver insatser på europeisk, nationell, regional och lokal nivå samt på internationell nivå. På en inre marknad med fri rörlighet för varor och personer kan lagstiftning mot diskriminering i en medlemsstat kringgås genom att man helt enkelt förflyttar sig till ett grannland och därifrån via olika medier fortsätter att sprida sitt budskap. Fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfrihet har också lett till en inre omflyttning och därmed till ökad mångfald i våra samhällen, men det har också skapat potentiella syndabocker i tider av ekonomisk nedgång. Slutligen har rasistiska organisationer, t.ex. nynazister, själva upprättat europeiska nätverk för att sprida rasistiskt material och samordna sina aktiviteter. Det krävs därför åtgärder på EU-nivå.

1.1.4. I detta sammanhang bör man särskilt nämna Internet, som har utvecklats till ett viktigt verktyg med stort inflytande på samhället, utbildningen och kulturen och därmed gjort det möjligt för medborgare och utbildare att överskrida de befintliga gränserna för att utforma och sprida information i helt vällovligt syfte. I andra sammanhang kan däremot Internet vara det ideala mediet för spridning av information som kan vara skadlig eller olaglig, vilket är fallet vid spridning av material eller information av rasistisk karaktär.

Diskriminering, bland annat på grundval av ras, utgör ett allt vanligare missbruk av Internet, något som också ställer större krav på att medlemsstaterna och EU samordnar sina insatser för att identifiera detta missbruk och utforma strategier för att användarna även i fortsättningen skall kunna utnyttja de enorma fördelar som Internet erbjuder och samtidigt ges ett visst skydd.

1.1.5. Det står därför klart att det på en inre marknad finns ett behov av samordnade antirasistiska insatser och lagar på EU-nivå. Etnisk och kulturell mångfald är utmärkande för den "europeiska" civilisationen och måste vårdas som en positiv och berikande faktor.

1.1.6. Hittills har försök att bekämpa rasism, främlingsfientlighet, antisemitism, fientlighet mot islam och andra former av rasistisk och religiös intolerans eller diskriminering hindrats på europeisk nivå av att man inte haft tydliga juridiska befogenheter. Amsterdamfördraget föreskriver sådana befogenheter, och kommissionen har åtagit sig att utforma en preliminär lagstiftning under 1999. Under mellantiden har kommissionen redan presenterat en handlingsplan mot rasism för att bana vägen för den framtida lagstiftningen.

1.1.7. ReK påpekar att en lagstiftning mot diskriminering på grund av kön redan är väletablerad men att den bör utvecklas och bli mer effektiv. Behovet av åtgärder på EU-nivå mot andra former av diskriminering följer naturligtvis och kommer att få större genomslagskraft genom att den omfattande antidiskrimineringsklausulen ingår i Amsterdamfördraget (ny artikel 13 i EG-fördraget).

2. Utveckling av en europeisk politik mot rasism

2.1. Allmän utveckling

2.1.1. Europeiska unionens institutioner har ofta efterlyst åtgärder mot rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och fientlighet mot islam. I flera resolutioner har parlamentet och rådet framhållit behovet av åtgärder och lagstiftning som grundar sig på en ny fördragsbestämmelse. Detta har i dag uppnåtts med Amsterdamfördraget, som i artikel 13 i EG-fördraget för in följande text: "Utan att det påverkar tillämpningen av de övriga bestämmelserna i detta fördrag och inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, kan rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning."

2.1.2. I artikel 29 i Maastrichtfördraget anmodas också medlemsstaterna att "utforma gemensamma insatser på områdena för polissamarbete och straffrättsligt samarbete ... förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet".

Kommittén påpekar att man i yttrandet från 1996 betonade polisens och rättsväsendets "väsentliga" roll när det gällde att motarbeta rasism och fördomar. I yttrandet efterlyste man lika möjligheter vid anställning av poliser samt lämplig utbildning för att säkerställa att polistjänstemännen var lyhörda för minoritetsgruppers och religiösa gruppers behov.

2.1.3. I linje med fördragsändringarna har betydande framsteg gjorts. Kommissionen inrättade i juni 1997 ett europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet i Wien. Centrumets främsta ansvarsområde är att undersöka hur utbredd rasismen, främlingsfientligheten och antisemitismen är i Europeiska unionen samt att analysera bakomliggande orsaker och konsekvenser. Centrumet skall offentliggöra resultaten i en årlig rapport. Rådet utnämnde 1997 till Europaåret mot rasism, vilket var betydelsefullt för att lyfta fram kampen mot rasism, utveckla europeiska nätverk och partnerskap mot rasism (däribland det nyligen inrättade europeiska antirasistiska nätverket av icke-statliga organisationer) och sätta press på regeringskonferensen i Amsterdam. Med utgångspunkt i dessa framsteg offentliggjorde kommissionen slutligen en handlingsplan mot rasism den 25 mars 1998.

2.1.4. I sitt yttrande från 1996 välkomnade ReK förslaget att utse 1997 till Europaåret mot rasism och förklarade att man helt och hållet stöder kommissionens avsikt att motverka rasism, främlingsfientlighet och antisemitism. I yttrandet från 1996 och i det påföljande yttrandet på eget initiativ från 1997 betonade man i synnerhet behovet av att utbyta erfarenheter och kunskap om de bästa metoderna på lokal och regional nivå.

2.1.5. 1998 publicerade ReK en avsiktsförklaring där man försäkrade att man "kommer att motarbeta alla former av diskriminering, t.ex. på grund av kön, etniskt ursprung, handikapp, ålder, sexuell läggning eller religion". Därför är det viktigt att ReK när det gäller dessa kategorier av diskriminering håller samma höga ambitionsnivå som i fråga om diskriminering på grund av kön, i synnerhet vad gäller den egna personalpolitiken (anställning, utbildning, befordran, sysselsättningsvillkor, trakasserier – denna politik skall uppnås genom följande: ReK:s partssammansatta kommitté för lika möjligheter (COPEC); den högre tjänsteman som har till uppgift att främja frågor rörande lika möjligheter inom ReK; utarbetandet av årsrapporten om lika möjligheter; att utveckla ett förfarande för en omfattande integrerad politik för lika möjligheter i arbetet med yttranden och dokument; att utveckla en övervaknings- och utvärderingsstrategi för jämlikhet; regelbunden övervakning av sammansättningen av ReK:s ledamötsförsamling samt ett forskningsprojekt för att undersöka erfarenheterna hos svarta ledamöter och ledamöter från etniska minoriteter eller ledamöter med annan nationell eller kulturell bakgrund än det egna landets; seminarier för ledamöter och tjänstemän för att öka medvetenheten kring jämlikhetsfrågor.

2.1.6. Europeiska kommissionen påpekar hur viktigt det är att inkludera kampen mot rasism i strategin inför anslutningen samt i utvecklingsrapporter. ReK kan bidra genom sin kontaktgrupp med Cypern och Central- och Östeuropa. Denna kontaktgrupp har möjlighet att offentliggöra de bästa metoderna på lokal och regional nivå, nuvarande nationell lagstiftning och slutligen den gemenskapslagstiftning som kandidatländerna måste godkänna. Kampen mot rasism bör utgöra en viktig del i alla kontakter med denna grupp.

2.1.7. Lika möjligheter i vidaste bemärkelse ingår i ReK:s politiska prioriteringar.

3. Lokala och regionala myndigheters roll

3.1. Inledning

3.1.1. Lokala och regionala myndigheter har en central uppgift i detta sammanhang. På denna nivå, som är närmast medborgarna, kan man samordna sociala, kulturella, ekonomiska och politiska resurser, dels för att främja minoritetsgruppers integration i samhället, dels för att aktivt bekämpa diskriminering och dess bakomliggande orsaker på arbetsmarknaden och arbetsplatsen, i utbildningssystemet samt i övriga samhället.

3.2. Nyckelåtgärder

3.2.1. Lokala myndigheter kan och bör vara drivande i kampen mot rasism på sju centrala områden:

3.2.1.1. Lokal och regional politik och åtgärder med hänsyn till lika möjligheter

Lokala och regionala myndigheters politik med hänsyn till lika möjligheter kan bedömas utifrån en övergripande jämlikhetsstrategi som integrerar jämlikhetspolitiken i alla aspekter av myndighetens verksamhet.

3.2.1.2. Myndigheterna som arbetsgivare

De flesta lokala och regionala myndigheter hör till de största arbetsgivarna i sitt område och kan därför ha en viktig inverkan genom att vara en förebild i fråga om riktlinjer för anställning och urval, övervakning, utvärdering och utbildning.

3.2.1.3. Katalysator och aktiv drivkraft bakom lagstiftning och social medvetenhet

Lokala och regionala myndigheter kan förbättra arbetsgivares medvetenhet om deras plikter samt behållningen av en öppen anställningspolitik genom olika medier. De lokala och regionala myndigheterna som är en stor inköpare av varor och tjänster kan vara en katalysator i detta sammanhang. I fråga om social medvetenhet bör lokala och regionala myndigheter kontinuerligt arbeta med att på olika sätt förändra attityderna hos den allmänna opinionen och skapa ett klimat där rasism ogillas och avvisas.

3.2.1.4. Sociala partnerskap

Rasismen existerar inte i ett tomrum — lokala samhällsproblem kan inte lösas utan samarbete mellan socialtjänst, polis, bostadsbolag, skolor, övervakarmyndigheter, fritidsförvaltning, ideella föreningar, icke-statliga organisationer och arbetsförmedlingar.

3.2.1.5. Teoretisk och praktisk utbildning

Genom utbildning, som är ett nyckelområde i sammanhanget, kan lokala och regionala myndigheter bidra i kampen mot rasism. I sitt yttrande från 1996 efterlyste ReK nätverk för utbyte av utbildningsmaterial, internutbildning för lärare, stöd för att missgynnade elever skall ta upp läraryrket, stöd till undervisning i gemenskapsspråk samt utveckling av antirasistisk undervisning i kursplaner. EU stöder utbildningsmyndigheterna genom olika utbildningsprogram, i synnerhet genom att främja skolutbyte mellan olika länder, vilket lägger grunden för en medvetenhet om andra kulturer och samhällen och förbereder individen för ett liv i en mångkulturell miljö.

3.2.1.6. Politiskt engagemang och praktisk tillämpning av principen om medinflytande

Det är viktigt att engagera minoritetsgrupper i den politiska processen, både som väljare och kandidater. Det är enbart genom att engagera minoritetsgrupper som man kan utveckla en politik och en lagstiftning som tar hänsyn till alla gruppers behov och ambitioner, och som man kan få bukt med utslagning och marginalisering.

3.2.1.7. Förnyelse och utveckling av städerna

Europeiska kommissionen betonar att stadspolitiken och kampen mot rasism bör kopplas samman. Detta är mycket viktigt eftersom det är i städerna som koncentrationen av långvarig arbetslöshet och arbetslöshet bland ungdomar tillsammans med ekonomiska problem och en dålig miljö ger upphov till rasistiska och sociala spänningar. Lokala och regionala myndigheter har en nyckelroll att spela när det gäller att angripa dessa och andra orsaker till rasism som kommer till uttryck på lokal nivå.

3.2.1.8. Strukturfondspolitiken

Åtgärder för att få bukt med social utslagning och diskriminering av alla slag intar en central plats i kommissionens inställning beträffande Europeiska socialfonden och gemenskapsinitiativet Integra. Denna aspekt måste lyftas fram ännu mer i de reviderade riktlinjerna för strukturfonderna efter år 1999. Man bör då även uttryckligen peka på behovet av samordnade insatser på lokal, regional, nationell och europeisk nivå för att bekämpa alla former av rasism.

4. En europeisk handlingsplan mot rasism

4.1. Grunddragen i handlingsplanen

4.1.1. Europeiska kommissionens handlingsplan mot rasism syftar till att skapa en sammanhållen ram för åtgärder för att bekämpa rasism på europeisk nivå. Man ville också ange former för det konkreta arbete och de förfaranden som krävs för att utforma en lagstiftning på området och för att förbereda mer ambitiösa insatser i framtiden. Detta skall ske på följande fyra områden:

4.1.2. Att bana väg för lagstiftningsförslag: Europeiska kommissionen kommer under 1999 att lägga fram nya lagstiftningsförslag för att bekämpa olika former av diskriminering.

4.1.3. Att integrera kampen mot rasism i alla politikområden: Kommissionen kommer att stärka sina insatser på olika områden och ta hänsyn till principen om icke-diskriminering i sin anställningspolitik.

4.1.4. Att utveckla och utbyta nya modeller: Minoritetsgruppers aktiva deltagande ses om en nyckelfaktor vid planering, utveckling och genomförande av alla delar av ett projektarbete. Härigenom lyfter man fram positiva bidrag från

minoritetsgrupperna och främjar positiva budskap om fördelarna med mångfald. Områden som skall uppmärksammas särskilt är rasism på arbetsplatsen, inom idrotten och i det dagliga livet, mediernas roll, juridiska åtgärder för att bekämpa rasismen och särskilda åtgärder inom offentligt finansierade organ som regionala och lokala myndigheter.

4.1.5. Att stärka informationen och kommunikationen: Europeiska kommissionen avser att öka genomslagskraften av kampanjen mot rasism.

4.1.6. Kommissionen kommer att offentliggöra en rapport om de framsteg som uppnåtts i slutet av 1999. I rapporten kommer man främst att ta upp utvecklingen på lagstiftningsområdet och åtgärdernas genomslagskraft (mainstreaming), mot bakgrund av resultaten av de två konferenserna om dessa ämnen 1998 respektive 1999.

4.2. Den lokala och regionala dimensionen i handlingsplanen

4.2.1. I handlingsplanen framhålls behovet av partnerskap och samarbete mellan lokala myndigheter och medlemsstater, icke-statliga organisationer, arbetsmarknadens parter, massmedierna och idrottsorganisationer. Kommissionen framhåller särskilt att de lokala myndigheterna har en central roll vid utformningen av strategier för att motverka och bekämpa rasismen på den nivå som ligger närmast medborgarna.

4.2.2. Många av de verksamheter som anges i handlingsplanen, exempelvis skolverksamhet och ungdomsverksamhet, åtgärder inom det nya gemenskapsinitiativet för jämlikhet (Equal), kulturell verksamhet och offentlig upphandling där sociala mål beaktas, får konsekvenser för de lokala och regionala myndigheterna i deras roll som tillhandahållare av tjänster och allmän service samt upphandlare. Den lokala och regionala dimensionen är dock olyckligtvis inte alltid klart formulerad i handlingsplanen.

4.3. En bedömning av handlingsplanen

4.3.1. Det finns mycket i handlingsplanen som bör välkomnas. Det är viktigt att låta alla politikområden och gemenskapsprogram genomgå av kampen mot rasismen, även om detta inte får leda till att man tappar antidiskriminerande politik och verksamhet ur synfältet — något som verkar vara fallet i kampen mot könsdiskriminering. Man gör helt rätt när man i handlingsplanen försöker kartlägga rasismens orsaker, och i detta sammanhang är hänvisningarna till skolverksamhet och ungdomsverksamhet relevanta och av avsevärt intresse för de lokala myndigheterna. Föredraganden vill uppmana Wien-centret att utforska och kartlägga de faktorer som ligger bakom rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och fientlighet mot islam, så att lämpliga strategier kan utformas på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Det står emellertid redan klart att hög arbetslöshet eller långtidsarbetslöshet både utgör en grogrund för raskonflikter och i oproportionerligt hög grad drabbar invandrare och etniska minoriteter. Även på detta område spelar lokala och regionala myndigheter en viktig roll, dels eftersom de är stora arbetsgivare, dels för att de kan utforma strategier under nationsnivån för att skapa nya arbetstillfällen och bekämpa ungdomsarbetslösheten.

4.3.2. Det är dock beklagligt att handlingsplanen huvudsakligen är begränsad till att omkategorisera och döpa om befintlig politik. I handlingsplanen ingår många olika och främståftande åtgärder, men som helhet innehåller den litet nytt eller nyskapande. Med tanke på att de flesta av de kartlagda åtgärderna utformats i samband med andra gemenskapsprogram och gemenskapsinitiativ och i anslutning till målen inom dessa, är det inte säkert att de kommer att leda fram till en optimal antirasistisk strategi; det finns ett klart behov av den samordningsgrupp med företrädare för olika avdelningar inom kommissionen som föreslås i handlingsplanen. Man skulle kunna gå ett steg längre och rekommendera att det inrättas en mellaninstitutionell arbetsgrupp med förbindelser till Wien-centret och till det nyinrättade europeiska antirasistiska nätverket för icke-statliga organisationer, inklusive migrantforumet. Avslutningsvis finns inga garantier för att de inslag i gemenskapens politik som skall utgöra ett stöd till handlingsplanen mot rasism kommer att få tillräckliga ekonomiska anslag; i kommissionens meddelande finns inga beräkningar av budgetanslag.

5. I riktning mot ett rättsligt regelverk

5.1. ReK välkomnade i sitt yttrande 1996 avsikten att tillämpa antidiskrimineringsklausuler i gemenskapens instrument och stödde de förslag som lades fram vid regeringskonferensen om att skärpa fördragsbestämmelser mot diskriminering.

5.2. Erfarenheterna av den befintliga lagstiftningen mot könsdiskriminering kan ge värdefulla lärdomar: Lagstiftningen mot könsdiskriminering har väsentligen begränsats till sysselsättningsfrågor på grund av att den gällande rättsliga grunden varit så snäv; den har inte alltid omsatts i nationell lagstiftning på ett fullgott sätt och genomförs sällan effektivt. Det är inte många som skulle förneka att det finns en klyfta mellan könen vad beträffar lön och sysselsättning, även om direktivet om likabehandling har varit i kraft i gott och väl 20 år.

5.3. Det är därför av avgörande betydelse att den framtida lagstiftningen får en övergripande omfattning (förutsättningarna för detta finns i Amsterdamfördraget) och att det införs förfaranden för kontroll och tillämpning av lagstiftningen, inklusive individers rätt att låta sig företrädas av en annan person för att undvika risken för identifiering och vedergällning. I antidiskrimineringsklausulen refereras också till en lång rad olika slag av diskriminering, men alla har olika orsaker och yttringar: Europeiska kommissionen borde utarbeta en rad enskilda direktiv om särskilda former av diskriminering för att komplettera ett allmänt ramdirektiv.

5.4. Exempelvis bör särskilda åtgärder diskuteras för att understödja de tio miljoner människor från tredje land som lagligen bor och arbetar inom Europeiska unionen. För närvarande åtnjuter många människor från tredje land förmånsbehandling i bosättningslandet genom bilaterala avtal

med det land de är medborgare i, till exempel samväldsmedborgare som är bosatta i Storbritannien. Dessa förmåner upphör emellertid då de flyttar till en annan av EU:s medlemsstater. Frågan om familjemedlemmar är också av betydelse eftersom personer från tredje land som är lagligen bosatta i ett medlemsland har en grundläggande mänsklig rättighet till familjeliv. Begreppet europeiskt medborgarskap som infördes genom Maastrichtfördraget innebär att alla europeiska medborgare har rätt att ställa upp som kandidater och rösta i lokala och regionala val i det land de är bosatta. Denna rätt skulle kunna tilldelas personer från tredje land som under ett visst antal år varit bosatta i landet i fråga.

5.5. Det måste konstateras att, även om medlemsstaterna fört in antidiskrimineringsklausulen i fördraget, detta inte är någon garanti för att de kommer att godkänna ny lagstiftning eller att en sådan kommer att tillämpas på ett effektivt sätt. Man måste utöva påtryckningar på de nationella regeringarna så att de tillämpar de nya bestämmelserna skyndsamt och generellt.

6. Avslutande kommentarer

6.1. Det finns ett tydligt behov att bekämpa rasism och andra former av trakasserier och diskriminering. Insatser behövs på lokal och regional nivå — liksom på nationell och europeisk nivå — med stöd från frivilligorganisationer, för att möjliggöra samordning och samarbete över gränserna, samt för att bekämpa rasistiska grupperings allt större rörlighet och inbördes samordning inom den inre marknaden.

6.1.1. Rasism och diskriminering måste angripas på en lång rad politikområden: utbildning, yrkesutbildning och ungdomspolitik, sysselsättning, social trygghet, hälsovård och välfärd, stadspolitik, boende, tillhandahållande av resurser och tjänster, offentliga organs verksamhet inklusive offentlig upphandling, osv.

6.1.2. En EU-lagstiftning med tydlig inriktning skulle kunna öka kraften i insatserna för att bekämpa rasismen och ge garantier för en gemensam hög säkerhetsnivå i EU och — med tanke på den förestående utvidgningen — i en större del av Europa. De verksamheter som nämns i handlingsplanen kommer också att bidra till en sammanhållen ansträngning för att bekämpa rasismen, men de måste samordnas väl och fullt ut återspegla de lokala och regionala myndigheternas roll och befogenheter.

7. Slutsatser

7.1. Regionkommittén

7.1.1. konstaterar att rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och fientlighet mot islam är problem som förekommer överallt i Europa och som kräver ett agerande på europeisk nivå.

7.1.2. anser att lokala och regionala myndigheter på grund av närheten till medborgarna samt den kulturella mångfalden i deras ansvarsområden bär ett särskilt ansvar när det gäller att bekämpa diskriminering och utslagning och främja invånarnas deltagande i den politiska processen.

7.1.3. anmodar de lokala och regionala myndigheterna att ge kampen mot rasism högsta prioritet vid uppläggningsen av politiken.

7.1.4. konstaterar att handlingsplanen mot rasism har nära koppling till godkännandet av Amsterdamfördraget och de befogenheter och den lagstiftning som fördraget innebär och som kommer att ligga till grund för positiva insatser från Regionkommitténs sida.

7.2. Angående EU:s befogenheter efter godkännandet av Amsterdamfördraget:

7.2.1. konstaterar att Amsterdamfördraget fastslår att en av EU:s målsättningar är att förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet (ny fördragsartikel 29 i Maastrichtfördraget) samt att rådet har rätt att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller tro (ny fördragsartikel 13 i EG-fördraget).

7.2.2. välkomnar kommissionsledamot Pádraig Flynn's initiativ att under 1999 lägga fram ett förslag om ett ramdirektiv om antidiskriminering som skall kompletteras med ett antal individuella direktiv som är inriktade på särskilda frågor kring olika former av diskriminering.

7.2.3. Man begär att ReK skall rådfrågas direkt i alla lagstiftningsförslag till följd av ratificeringen av Amsterdamfördraget när det gäller frågor kring antidiskriminering och lika möjligheter som är av betydelse för lokala eller regionala myndigheter.

7.3. Angående handlingsplanen mot rasism:

7.3.1. välkomnar offentliggörandet av handlingsplanen mot rasism som en övergångsåtgärd som banar väg för framtida åtgärder till följd av ratificeringen av Amsterdamfördraget.

7.3.2. välkomnar principen om att integrera antidiskrimineringsaspekter i andra politiska frågor, men hävdar att denna integration endast innebär kosmetiska ändringar i de åtgärder som finns i dag. Kommittén vill därför att man utarbetar en övergripande strategi för kampen mot rasismen samt att man inom planen utformar klara och genomförbara åtgärder för lokal och regional nivå.

7.3.3. efterlyser större anslag till europeiska antirasistiska åtgärder samt organisationer eller nätverk.

7.3.4. efterlyser tillförlitliga data och en utvärdering av orsakerna till rasism och andra former av intolerans och diskriminering.

7.3.5. konstaterar utbildnings- och sysselsättningspolitikens viktiga roll när det gäller att angripa orsakerna till rasproblem samt utbildningsmyndigheternas och skolornas roll när det gäller att utarbeta kursplaner där man uppmuntrar värden som solidaritet, pluralism, tolerans och mångfald och förbättra undervisningen för gästarbetare.

7.3.6. uppmanar kommissionen att i samarbete med ReK utarbeta en handbok om de bästa metoderna när det gäller åtgärder på lokal och regional nivå för bekämpning av rasism.

7.3.7. förordar att man upprättar en mellaninstitutionell kontaktgrupp för samordning och främjande av åtgärder på EU-nivå i samarbete med det europeiska övervakningscentret mot rasism och främlingsfientlighet samt det europeiska nätverket mot rasism.

7.4. Angående Regionkommittén:

7.4.1. anser att den som företrädare för lokala och regionala myndigheter på EU-nivå har en nyckelroll att spela när det gäller att främja EU-medborgarskap, social sammanhållning och lika tillgång till offentliga tjänster.

7.4.2. erinrar om att lika möjligheter i vidaste bemärkelse är ett övergripande politiskt prioriteringsområde, vilket konstaterades vid det extrainsatta presidiesammanträdet den 10 juni 1998.

7.4.3. hänvisar till sin resolution och sina rapporter från september–november 1997 samt 1998 års avsiktsförklaring om lika möjligheter inom ReK, i synnerhet angående utskottens verksamhet och ReK:s personalpolitik, och bekräftar att beslutet är tillämpligt på alla former av diskriminering inklusive sådan som grundar sig på ras eller religion, och uppmanar generalsekreteraren att påskynda åtgärder mot detta.

7.4.4. stöder helhjärtat de europeiska politiska partiernas stadga om ett icke-rasistiskt samhälle.

7.4.5. avvisar bestämt alla former av sammanslutningar eller politiskt samarbete med eller mellan enskilda medlemmar eller politiska grupper som förespråkar en rasistisk eller diskriminerande politik eller som innehar ett offentligt ämbete med stöd av öppet rasistiska eller främlingsfientliga partier i fullmaktige.

7.4.6. åtar sig att delta i aktiviteter, forum och kampanjer runtom i EU där EU-institutionerna är involverade i kampen mot rasism.

7.4.7. åtar sig att genom sina etablerade förbindelser med kandidatländerna i Central-, Öst- och Sydeuropa informera lokala och regionala myndigheter i dessa länder om gemenska-

pens befintliga regelverk och de bästa metoderna i medlemsstaterna samt att göra sitt yttersta för att starta en dialog med

grupper som arbetar med minoriteter eller invandrare inom kandidatländerna.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

BILAGA

till Regionkommitténs yttrande

Graz-deklarationen

Mot bakgrund av det ovan sagda uttalades följande vid EU:s konferens om rasism och främlingsfientlighet, som hölls i Graz, Österrike, på 60-årsdagen av Kristallnatten.

Respekten för mänskliga rättigheter utgör en grundläggande princip som delas av samtliga medlemsstater och garanteras av de demokratiska och pluralistiska politiska systemen inom Europeiska unionen samt grundar sig på parlamentariska institutioner och ett oberoende rättssystem.

Regionkommittén har avgivit både ett yttrande den 13 juni 1996⁽¹⁾ om förslag till rådets beslut om att utropa 1997 till EU:s år mot rasism och ett yttrande på eget initiativ den 12 juni 1997⁽²⁾ om "Rasism, främlingsfientlighet och antisemitism".

I Amsterdamfördraget fastslås uttryckligen att en av EU:s målsättningar är att förhindra och bekämpa rasism och främlingsfientlighet (nya artikel 29 i Maastrichtfördraget).

Enligt EG-fördraget kan rådet enhälligt vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering som grundar sig på ras eller etniskt ursprung, religion eller trosövertygelse (nya artikel 13 i fördraget).

I fördraget fastslås vidare att EU skall respektera grundläggande rättigheter, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner (nya artikel 6 i Maastrichtfördraget).

Regionkommittén, i egenskap av det EU-organ som representerar lokala och regionala myndigheter, har en nyckelroll när det gäller att befrämja medborgarskapet i EU och måste därför vara särskilt energisk i kampen mot rasism och främlingsfientlighet.

Dessa lokala och regionala myndigheter — som är den myndighetsnivå som är närmast medborgarna — har en konkret och oersättlig roll att spela i denna kamp, särskilt när det gäller att garantera en likvärdig tillgång till offentliga tjänster.

En uppträdandekodex finns intagen i de europeiska politiska partiernas stadga om ett icke-rasistiskt samhälle, antagen i Utrecht den 28 februari 1998.

1. Konferensen avvisar bestämt alla former av samgående eller politiskt samarbete med partier som gör rasistiska eller främlingsfientliga uttalanden, på lokal, regional, nationell eller europeisk nivå och vädar till alla demokratiska partier och alla myndigheter på samtliga nivåer att med alla till buds stående demokratiska medel motverka sådana grupper och rasistiska rörelsers aktiviteter.

⁽¹⁾ CdR 156/96 fin — EGT C 337, 11.11.1996, s. 63.

⁽²⁾ CdR 80/97 fin — EGT C 244, 11.8.1997, s. 58.

2. Konferensen stöder alla typer av initiativ och partnerskap mellan lokala, regionala, nationella och europeiska nivåer, särskilt för att ge likvärdig tillgång till sådana områden som utbildning, yrkesutbildning, bostäder och sysselsättning (med vetskap om vilken betydelsefull roll lokala och regionala myndigheter har i egenskap av arbetsgivare) och för att möjliggöra en framgångsrik integrering av olika grupper och ett ömsesidigt kulturellt berikande.
3. Konferensen anser att de lokala och regionala myndigheterna, på grund av deras närhet till gräsrotsnivån, bär ett särskilt ansvar för det samhällsproblem som utgörs av en tilltagande likgiltighet för diskriminering och utestängning av människor av annan ras eller av annat etniskt och kulturellt ursprung.
4. Konferensen uppmanar medlemsstaterna och/eller lokala och regionala myndigheter att, beroende på sina befogenheter på detta område, utforma och uppmuntra läroplaner för skolan som befrämjar sådana värden som solidaritet, pluralism, tolerans mot och acceptering av olikheter och som strävar efter att befrämja likvärdiga möjligheter; och att på ett likvärdigt sätt förbättra utbildningen för gästarbetare, baserat på de bästa praktiska erfarenheterna hos ett flertal lokala och regionala myndigheter.
5. Konferensen välkomnar Europeiska kommissionens nyligen publicerade åtgärdsplan mot rasism, vilken måste betraktas som en övergångsåtgärd som banar väg för lagstiftningsförslag och framtida åtgärder så snart Amsterdamfördraget har blivit ratificerat.
6. Konferensen välkomnar det nyligen upprättade europeiska nätverket mot rasism och främlingsfientlighet och godkännandet av ett åtgärdsprogram med huvudsakligt fokus på att starta kampanjer för att öka medvetenheten om antirasistiska åtgärder och att bistå med att koppla samman lokala, regionala och nationella problem med europeiska problem.
7. Konferensen förordar att Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet samt europeiska nätverket för information om rasism och främlingsfientlighet ges större möjlighet att agera, och att samarbetet mellan gemenskapsinstitutionerna och Regionkommittén förnyas.
8. Konferensen uppmanar medlemsstaterna att underlätta en snabb politisk integration av gästarbetare från länder utanför EU, i överensstämmelse med lagen, och att eliminera alla aspekter som leder till rasism på vissa nationella politikområden och/eller när det gäller praxis för invandring och asyl. I detta sammanhang är deltagandet i lokala val bland stadigvarande bosatta medborgare från tredje land en viktig del av integrationen.
9. Konferensen uppmanar de lokala och regionala myndigheterna att ge kampen mot rasismen högsta prioritet i politikens utformning.

Graz den 9 november 1998.

Regionkommitténs yttrande om "Meddelande från kommissionen om reglering av konsumenttvister utanför domstol och kommissionens rekommendation om principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol"

(1999/C 198/11)

BAKGRUND

Meddelande från kommissionen om "Reglering av konsumenttvister utanför domstol" och kommissionens rekommendation om "Principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol" (KOM(1998) 198 slutlig, 30.3.1998).

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 att i enlighet med artikel 198c fjärde stycket i EG-fördraget utarbeta ett yttrande i ärendet och att ge utskott 5 — socialpolitik, folkhälsa, konsumentskydd, forskning, turism — i uppdrag att ansvara för det förberedande arbetet.

Utkastet till yttrande (CdR 441/98 rev. 1) antaget av utskott 5 den 26 januari 1999 (föredragande: Rupert von Plottnitz).

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén följande yttrande vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 10 mars).

1. Inledning

Med utgångspunkt i rådfrågningen om grönboken om utvidgning av konsumenters talerätt och reglering av konsumenttvister inom den inre marknaden⁽¹⁾ och den därmed sammanhängande handlingsplanen⁽²⁾ har kommissionen nu presenterat ett meddelande om "Reglering av konsumenttvister utanför domstol" och en rekommendation om "Principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol".

1.1. Kommissionen har konstaterat att gemenskapens regelverk på konsumentskyddsområdet har blivit betydligt mer omfattande genom de rättsakter som har utfärdats på detta område. Dessutom har medlemsstaterna utfärdat ett brett spektrum av rättsakter — både inom områden som är harmoniserade och inom områden där någon tillnärmning ännu inte har ägt rum — som ger konsumenterna särskilda rättigheter.

1.2. Kommissionen konstaterar emellertid också att det finns brister inom gemenskapen när det gäller att i praktiken kunna utnyttja de rättsmedel som finns på ett effektivt sätt. En konsument som önskar hävda sina rättigheter inför domstol möter framför allt följande hinder:

- Kostnader för juridisk rådgivning, domstolshandläggning och sakkunnigutlåtanden.
- Långdragna rättsliga förfaranden.
- Psykologiska hinder förknippade med de juridiska förfarandenas komplexa och formella karaktär och svårbegripliga ritualer.

1.3. Kommissionen konstaterar vidare att om tvister är komplicerade redan på nationell nivå blir de det i ännu högre grad när flera länder är inblandade. I allmänhet tar det rättsliga förfarandet alldeles för lång tid med tanke på det oftast begränsade belopp man tvistar om, och kostnaderna står inte i proportion till detta belopp, vilket leder till att många konsumenter avstår från att hävda sina rättigheter inför domstol.

2. Möjliga lösningar

Det finns tre möjliga lösningar, vilka inte utesluter varandra:

- Förenkling och förbättring av de rättsliga förfarandena.
- Förbättring av kommunikationerna mellan näringsidkare och konsumenter.
- Inrättande av förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol.

2.1. Mot bakgrund av att de möjligheter att genomföra förenklade rättsliga förfaranden som redan finns i de flesta medlemsstater, åtminstone när det gäller tvister om "mindre värden", uppvisar en rad skillnader, förespråkar kommissionen i sitt förslag möjligheten att reglera konsumenttvister utanför domstol. Detta är ett förslag som kommittén stöder, eftersom konsumenternas möjligheter att hävda sina rättigheter och kommunikationen mellan näringsidkare och konsumenter härigenom förbättras, utan att det samtidigt krävs några ingrepp i de enskilda staternas rättsordningar.

⁽¹⁾ KOM(93) 576 slutlig, 16.11.1993.

⁽²⁾ KOM(96) 13 slutlig, 14.2.1996.

2.2. När det gäller möjligheten att införa förfaranden som handläggs utanför domstol konstaterar kommissionen att det numera finns en mängd mekanismer i Europa som är särskilt inriktade på att reglera tvister i konsumentfrågor. Det rör sig ibland om förfaranden som kompletterar eller förbereder för de rättsliga förfarandena, till exempel medling eller förlikning. Ibland har man tillgång till andra mekanismer, till exempel skiljedomsförfaranden.

2.2.1. Kommissionen konstaterar vidare att även förfaranden utanför domstol måste ge vissa minimigarantier för att säkerställa en korrekt rättsskipning, och framför allt för att förstärka konsumenternas förtroende för systemet.

2.3. I meddelandet föreslår kommissionen därför två initiativ för att förbättra den rådande (och för medborgarna oöverskådliga) situationen när det gäller konsumenternas möjligheter att hävda sina rättigheter.

2.3.1. För det första skall dialogen mellan konsumenter och näringsidkare förbättras genom att man inför en europeisk reklamationsblankett för konsumenter, med gränsöverskridande giltighet, så att tvister kan göras upp i godo omedelbart efter det att de har uppkommit.

För den händelse det inte går att komma fram till någon lösning på detta sätt skulle blanketten kunna användas för att direkt inleda ett förfarande utanför domstol, eventuellt genom att helt enkelt lämna in denna reklamationsblankett. Blanketten har utarbetats i samarbete med medlemsstaterna och skall vara ett hjälpmedel för konsumenterna så att de kan formulera sina krav på ett adekvat sätt. Det hela är tänkt att vara ett tvåårigt pilotprojekt.

2.3.2. För det andra skall man slå fast de principer som föreslås i kommissionens rekommendation när det gäller reglering av konsumenttvister i instanser utanför domstol.

Rekommendationen gäller uteslutande för förfaranden som, oberoende av vad de kallas, innebär att man med hjälp av en aktivt ingripande tredje part skall finna för parterna bindande lösningar för att reglera en tvist.

Kommissionen anger framför allt följande vägledande principer:

2.3.2.1. Principen om den beslutsfattande instansens oberoende (vilken bland annat skall garanteras genom att den utsedda personen har sakkunskap, tillräckligt lång mandatperiod och saknar personliga band till de berörda parterna).

2.3.2.2. Principen om förfarandets öppenhet (vilken bland annat skall garanteras genom informationsplikt om de typer av tvister som kan behandlas vid instansen för reglering av tvister utanför domstol och eventuella gränser för dess geografiska täckning, om de regler som gäller för förfarandet, om kostnaderna och om beslutens juridiska värde, samt genom periodiska rapporter över fattade beslut.

2.3.2.3. Den kontradiktoriska principen.

2.3.2.4. Effektivitetsprincipen (vilken bland annat skall garanteras genom att det inte föreligger något tvång för konsumenten att företrädas av ombud, genom att förfarandet är kostnadsfritt eller har en rimlig kostnad, genom en snabb behandling, samt genom långtgående befogenheter för den behöriga instansen för tvistreglering).

2.3.2.5. Legalitetsprincipen (vilken bland annat skall garanteras genom iakttagande av tvingande rättsregler i den stat där instansen har sitt säte, samt tvånget att motivera de beslut som fattas).

Regionkommittén anser det viktigt att understryka att det utomrättsliga organet skall besluta inte bara i full överensstämmelse med lag och rätt utan också strikt följa rättvisep principen, om de inblandade så önskar.

2.3.2.6. Frihetsprincipen (vilken bland annat skall garanteras genom att konsumenterna inte fråntas sin rätt att vända sig till domstol, även i de fall då åtaganden i syfte att upphäva denna rätt gjorts innan tvisten uppstod).

2.3.2.7. Representationsprincipen, som innebär att parterna när som helst under förfarandet kan låta sig företrädas av en annan person.

3. Allmänna kommentarer

3.1. *Konsumentskyddets betydelse för medborgarna på inre marknaden*

3.1.1. I sitt yttrande av den 17 maj 1994⁽¹⁾ om grönboken om konsumenters talerätt och reglering av konsumenttvister inom den inre marknaden stödde ReK kommissionens uppfattning att konsumentskyddet hänger samman med det "europeiska byggets trovärdighet", och kommittén betonade att inre marknaden endast kan bli helt funktionsduglig om de europeiska medborgarna kan känna fullt förtroende för att eventuella problem kan lösas genom en snabb och effektiv reglering av tvister.

Kommittén har vidare hävdade att det europeiska konsumentskyddet har fått en ny, "gemenskapsomfattande" dimension när det gäller gränsöverskridande tvister. Mot bakgrund av detta, och med anledning av att det råder osäkerhet om huruvida konsumenternas rättigheter är tillräckligt skyddade, har kommittén uppmanat kommissionen att sätta upp frågan om konsumenternas möjligheter att hävda sina rättigheter och om reglering av rättstvister på sin prioriteringslista, samt att till fullo utnyttja de nya möjligheter som artikel 129a i EG-fördraget erbjuder.

⁽¹⁾ CdR 47/94 — EGT C 217, 6.8.1994, s. 29.

3.1.2. I detta sammanhang bör det påpekas att såväl Maastrichtfördraget som numera också Amsterdamfördraget (i den nya artikeln 153) ger konsumentskyddet en varaktigt förstärkt ställning och eftersträvar eller garanterar en hög nivå i jämförelse med det tidigare rättsliga läget.

3.1.3. Inre marknaden har medfört fördelar för konsumenterna, men framför allt även för näringsidkarna, vilket är mycket välkommet. Enligt ReK:s uppfattning är det viktigt att konsumenterna på den europeiska inre marknaden kan räkna med förfaranden för att lösa tvister utanför domstol som i huvudsak är enhetliga. Det är också nödvändigt att konsumenterna och deras organisationer skaffar sig bättre kännedom om sina handlingsalternativ både inför domstol och inför instanser utanför domstol. För övrigt vore det av värde att företagen ansluter sig till systemen för att lösa konflikter utanför rättsväsendet som ett tecken på deras tjänsters kvalitet.

3.2. *Kontroll av förenligheten med artikel 3b andra och tredje stycket i EG-fördraget*

Inte minst för att värna om de lokala och regionala myndigheternas behörighet måste såväl den europeiska reklamationsblanketten för konsumenter som principerna för instanser för reglering av tvister utanför domstol underkastas en kontroll beträffande förenligheten med artikel 3b andra och tredje stycket i EG-fördraget (subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen).

3.2.1. ReK stöder den metod som kommissionen har valt och som går ut på att de föreslagna åtgärderna skall genomföras på frivillig basis och framför allt som tvååriga pilotprojekt.

3.2.2. Kommittén anser att gemenskapens regelverk ännu inte är så utvecklat att man kan utgå från att konsumentskyddsnivån i stort sett är likvärdig i medlemsstaterna, trots de ansträngningar som gjorts på gemenskapsnivå under senare år — exempelvis genom direktivet av den 19 maj 1998 om förbuds föreläggande för att skydda konsumenternas intressen eller direktivförslaget om försäljning och garantier avseende konsumtionsvaror⁽¹⁾. Å andra sidan upprepar kommittén den uppfattning som redan framfördes i yttrandet om grönboken, nämligen att skillnaderna i de enskilda staternas rättsakter även återspeglar en rik kulturell mångfald av nationella och regionala traditioner som i princip bör bevaras.

3.2.3. Mot bakgrund av detta ger vi vårt förbehållslösa stöd till kommissionens avsikt att genom det föreliggande meddelandet framhålla och varaktigt främja möjligheten att reglera tvister utanför domstol. Enligt ReK:s uppfattning gäller detta framför allt på grund av att såväl kostnaderna som den tid som åtgår för förfarandena vid en domstolsprocess i ett stort antal fall inte står i rimlig proportion till det belopp

tvisten gäller i samband med nationella och framför allt gränsöverskridande tvister. Dessutom tenderar tvistregleringsmekanismer utanför domstol oftare att reagera mer flexibelt på de speciella situationer som kan uppkomma i de enskilda fallen, och på så sätt vinner de större acceptans hos de berörda parterna. Detta illustreras tydligt av de framgångar som de internationella skiljeinstanserna för kommersiella frågor har haft. Vidare kan man här beakta lokala och regionala särdrag, till exempel när det gäller utbuds- och efterfrågestrukturer för varor och tjänster av olika slag.

3.2.4. Det förstärkta stöd till reglering av tvister utanför domstol som kommissionen föreslår ligger för övrigt även i linje med diskussioner och förfaranden som redan pågår i medlemsstaterna.

I Danmark, Sverige och Finland behandlas de flesta konsumenttvister i reklamationsnämnder som har förvaltningsmyndighetsstatus och som fattar beslut genom ett skriftligt förfarande som är detaljreglerat i lagstiftningen.

I Belgien och Nederländerna kännetecknas rättsläget av att det inrättats "tvistregleringskommissioner" som även de i huvudsak använder sig av ett skriftligt förfarande och vars utlåtanden är bindande för de berörda parterna.

I Storbritannien och Irland finns det däremot "privata ombudsmän" som bland annat är verksamma som skiljedomare inom bank- och försäkringsväsendet och som omfattas av vissa minimibestämmelser.

I Spanien tillämpar man sedan år 1993 ett speciellt skiljedomsförfarande i konsumentfrågor (sistema arbitral del consumo), enligt vilket partssammansatta organ fattar beslut under ordförandeskap av en förvaltningsrepresentant. Dessa beslut är bindande.

I Frankrike finns det vid tvister som gäller högst 13 000 franska franc möjlighet att använda sig av ett förenklat förfarande vid "tribunal d'instance" med hjälp av en standardiserad blankett.

I Tyskland har de skiljedoms- och förlikningsorgan som förekommer inom handels- och hantverkssektorn vuxit fram på initiativ av berörda näringslivsorganisationer, och i vissa fall även i samarbete med konsumentorganisationerna. Det förekommer organ av olika slag, till exempel sådana som har mandat med ett rättsligt fastställt medlingsuppdrag (exempelvis hantverksskammarna), branschföreningar med ett typiskt egenintresse (exempelvis motorbranschens skiljedomsorgan), konsumentskyddsorgan som erbjuder medling och rådgivning (exempelvis konsumentrådgivning i samband med produktfel) och partssammansatta organ där motpartens organisation deltar (exempelvis hyresförlikningar).

⁽¹⁾ KOM(95) 520 slutlig.

4. Särskilda kommentarer

4.1. En europeisk reklamationsblankett för konsumenten

4.1.1. Om syftet med den standardblankett som kommissionen föreslår är att hjälpa konsumenten att precisera sina anspråk och därmed underlätta en konstruktiv dialog så att tvisten kan göras upp i godo välkomnar kommittén att kommissionen — till skillnad mot vad man föreslår i sin handlingsplan — nu tar avstånd från planerna på att införa standardiserade formulär i de fall då konsumenten på grund av utebliven reaktion från motparten blir tvungen att inleda en rättslig process. Kommittén stöder förslaget om att begränsa reklamationsblankettens användningsområde till förfaranden utanför domstol och att därmed överlåta åt berörda parter att avgöra huruvida tvisten kan lösas genom användandet av blanketten.

4.1.2. Å andra sidan bör man hålla i minnet att konsumenttvister utgör ett komplicerat område och att man i vissa fall kan ifrågasätta om det är möjligt att återge sakförhållandena eller konsumentens anspråk på ett så schematiskt sätt som en blankett innebär.

Vid en närmare granskning av blanketten framgår det dessutom att dess utformning inbjuder till att kryssa för flera alternativ samtidigt, exempelvis i del I — avsnittet "De uppkomna problemen" — punkterna 5, 6, 7, 26 och 27 rörande bristfälligt uppfyllande av åtaganden, eller under del III — "Konsumentens krav" — punkterna 36, 39 och 45 rörande åtgärdande av bristerna. Enligt kommittén kan det inte helt uteslutas att detta skapar osäkerhet hos konsumenten, i synnerhet om vederbörande saknar erfarenhet i ekonomiska eller juridiska frågor. Detta gäller i ännu högre grad då man i "bruksanvisningen" till blanketten hänvisar till att gällande preskriptionsbestämmelser måste respekteras. Särskilt vid gränsöverskridande tvister, då frågan om hur gällande materialrätt skall tillämpas tillkommer, kan ett sådant påpekande — som i sig utgör en viktig och välkommen signal — leda till att konsumenten redan på detta stadium är i behov av juridisk expertis. Detta har sin grund i att konsumenten dels redan från början skall kunna eliminera risken för en eventuell preskribering av sina anspråk — i Tyskland är preskriptionstiden ca 6 månader från leveransdatum, enligt § 477 i tyska civillagen Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) — dels skall kunna avgöra om ett eventuellt erbjudande från motparten om reglering eller kompromisslösning av tvisten är rimlig mot bakgrund av den rättsliga situationen. Man bör sträva efter att de nationella, regionala eller lokala konsumentorganisationer som tillhandahåller reklamationsblanketterna själva skall kunna erbjuda den juridiska rådgivning som krävs för att fylla i dem.

4.1.3. Mot bakgrund av vad som framförts ovan förordar Regionkommittén eftertryckligen den föreslagna försöksperioden på två år. På grundval av de erfarenheter och insikter som erhålls under denna försöksperiod kan man sedan utvärdera blankettens ändamålsenlighet och funktion.

Hänsyn skall härvid tas till utvecklingen vad gäller tillnärmning av lagstiftningen på området materiell rätt, i enlighet med det tidigare nämnda förslaget till direktiv om försäljning och garantier avseende konsumtionsvaror. Blanketten ger dock inte konsumenten möjlighet att föreslå näringsidkaren en reglering av tvisten utanför domstol som ett komplement till att göra upp i godo.

4.2. Principer för instanser med ansvar för reglering av konsumenttvister utanför domstol

4.2.1. Om man utgår ifrån att ett gränsöverskridande EU-förfarande för tvistelösning utanför domstol förutsätter en något så när homogen, struktur ger Regionkommittén sitt eftertryckliga stöd till kommissionens förslag att genom införandet av fastställda minimikriterier på gemenskapsnivå få till stånd en förenkling och en tillnärmning av sådana förfaranden. Gemensamma principer såväl för regleringen av konsumenttvister utanför domstol som för de instanser som förfarandet gäller skulle på ett ändamålsenligt sätt bidra till att skapa gynnsamma förutsättningar för att lösa konsumenttvister på inre marknaden. I princip ställer sig därför kommittén positiv till detta, i synnerhet som ett sådant alternativ skall innebära att det varken blir omöjligt eller svårare för konsumenten att vända sig till domstol.

4.2.2. Att de instanser som ansvarar för regleringen av konsumenttvister utanför domstol skall vara oberoende ser även Regionkommittén som ett oeftergivligt krav. Mot bakgrund av detta bör man fastställa vilka organ som verkar i enlighet med principen om partssammansättning och förkasta de "branschförlikningar" som inte respekterar denna princip. För att främja acceptansen för ett fattat beslut ser kommittén det som ett absolut krav att skiljedoms- och förlikningsinstanser består av företrädare för marknadens tre huvudaktörer — konsumentorganisationer, företagargorganisationer och myndigheter — samt att förhandlingarna skall ledas av en oberoende person med juridisk utbildning. För att kunna garantera principen om juridiskfrihet bör man se till att de medverkande, framför allt på konsumentensidan, i samband med tillämpningen av rekommendationerna ges en sådan tidsfrist som tillåter en tillfredsställande utvärdering av resultatet av förhandlingarna.

4.2.3. Målet med insatserna på detta område får dock enligt kommittén aldrig vara att åsidosätta medlemsstaternas mekanismer för reglering av konsumenttvister och att ersätta dessa med nya enhetliga institutioner. De rekommenderade minimikraven skall i stället användas för att i enlighet med kommissionens förslag vid behov ytterligare utveckla de instanser för reglering av konsumenttvister utanför domstol som redan finns på regional och lokal nivå. Enligt kommittén kan man på så sätt säkerställa att vederbörlig hänsyn även i framtiden tas till regionala och lokala särdrag samt att befintliga resurser i konsumenternas intresse utnyttjas så effektivt som möjligt.

Framför allt bör man inte inkräkta på verksamhetsområdet för befintliga statliga eller kommunala rättsrådgivningsinstanser som redan fungerar effektivt, som till exempel de offentliga instanserna för rättsinformation och förlikning i Hamburg och Bremen.

4.2.4. Slutligen ser kommittén även positivt på kommissionens planer på att upprätta en gemensam databank för sådana instanser som har ansvar för reglering av konsumenttvister utanför domstol. Syftet med denna databank är att uppnå större öppenhet och högsta möjliga spridningsgrad beträffande dessa instanser.

Kommittén räknar här med att den information som samlas in i denna databank bör göra det möjligt att — med utgångspunkt i en av de åtgärder som kommissionen utformat för tillämpning av öppenhetsprincipen och i avsikt att uppnå en harmonisering vad gäller dessa förfaranden i EU — sprida och öka kännedomen om de förfaranden som tillämpas inom de instanser som har ansvaret för reglering av tvister utanför domstol och om de beslut som dessa organ fattar, samtidigt som man värnar om parternas integritet, samt att denna information med finansiellt stöd från gemenskapen kommer att vara tillgänglig för medlemsstaterna.

4.2.5. Dessutom anser kommittén att det är nödvändigt att konsumentorganisationer i framtiden engageras i att på alla nivåer försvara det kollektiva intresset av förfaranden för reglering av tvister utanför domstol, och då inte bara som representanter för enskilda konsumenter utan även som försvarare av de individuella intressen som förenar en mängd konsumenter som har samma konsumentvillkor på EU:s inre marknad.

Bryssel den 10 mars 1999.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén välkomnar kommissionens förslag avseende reglering av konsumenttvister utanför domstol, men vill dock betona att detta initiativ i första hand — precis som kommissionen föreslår — bör drivas som ett pilotprojekt under en tvåårsperiod.

5.2. Ett system för reglering utanför domstol av konsumenttvister på inre marknaden bidrar till den öppenhet som krävs för att trygga de medborgerliga rättigheterna på inre marknaden, och som dessutom kan vara en lämplig väg för att öka medborgarnas acceptans för den europeiska integrationen.

5.3. Det är kommitténs uppfattning att fortsatta åtgärder avseende konsumentens rätt att väcka talan inte heller framdeles får ha som mål att ersätta de mekanismer för reglering av tvister som redan finns i medlemsstaterna med nya europeiska instanser. Man borde snarare sträva efter att anpassa de befintliga instanserna efter de europeiska minimikriterier som redan finns respektive håller på att utvecklas.

5.4. Kommittén anser slutligen att kommissionsmeddelandets förslag angående reglering av konsumenttvister utanför domstol även skall ges adekvat finansiellt stöd. Kommittén ser följaktligen positivt på att det i december 1998 fattades beslut om Europaparlamentets och rådets förslag om en allmän ram för gemenskapens insatser till förmån för konsumenterna — enligt vilket det bland annat planeras ett ekonomiskt stöd till den konsumentpolitik som medlemsstaterna bedriver. Kommittén hoppas nu även att denna konsumentpolitik skall genomföras snarast möjligt.

*Regionkommitténs
ordförande*

Manfred DAMMEYER

Yttrande från Regionkommittén om:

- ”Meddelande från kommissionen om våld mot barn, ungdomar och kvinnor”, och
- ”Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagande av ett åtgärdsprogram för gemenskapen (Daphne-programmet) (2000–2004) för att förebygga våld mot barn, ungdomar och kvinnor”

(1999/C 198/12)

BAKGRUND

Meddelande från kommissionen om våld mot barn, ungdomar och kvinnor med det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om ett program för gemenskapsstöd (Daphne-programmet) (2000–2004) för åtgärder som syftar till att förhindra våld mot barn, ungdomar och kvinnor (KOM(1998) 335 slutlig — 98/0192 CNS) och (KOM(1999) 82 slutlig — 98/0192 COD) ⁽¹⁾.

Kommissionens beslut av den 18 februari 1999 i enlighet med artikel 129 i EG-fördraget att rådfråga Regionkommittén i denna fråga.

Presidiets beslut av den 16 september 1998 att ge utskott 7 i uppdrag att utarbeta yttrandet i fråga.

Utkast till yttrande (CdR 300/98 rév. 1) som antogs av utskott 7 den 10 mars 1999 (föredragande: Laurette Onkelinx och Mathilde van den Brink).

Vid det seminarium om lokal och regional samverkan för att skydda barn mot misshandel som anordnades i Bryssel den 4 december 1998 av utskott 7 i samarbete med National Society for the Prevention of Cruelty to Children (UK) och Irish Society for Prevention of Cruelty to Children (med stöd av Daphne-initiativet) formulerades rekommendationer för åtgärder på regional och lokal nivå inom EU för att motverka barnmisshandel.

Med beaktande av ovanstående antog Regionkommittén enhälligt följande yttrande vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars).

1. Inledning**1.1. Våld mot barn och ungdomar**

1.1.1. Våld mot barn och ungdomar är ett verkligt samhällsproblem som tyvärr är utbrett inom alla samhällsklasser oavsett grad av socioekonomisk eller kulturell utveckling.

1.1.2. Med våld mot barn avses samtliga handlingar som begås av enskilda individer och institutioner samt av samhället som helhet eller deras underlåtenhet att handla. Begreppet avser även samtliga situationer som följer av dessa handlingar eller av underlåtenheten att handla, när barnet berövas sin frihet eller sina rättigheter eller när barnets möjligheter att utvecklas försämras.

1.1.3. Emellertid kan man konstatera att mindre gynnsamma socioekonomiska förhållanden och en låg social ställning,

oharmoniska familjeförhållanden och bristande social förankring samt problem kopplade till alkohol- och drogmissbruk utgör faktorer som avsevärt ökar risken för att våld skall förekomma och barn således hamna i ett utsatt läge. Sådant våld kan på samma gång ta sig fysiskt, sexuellt och psykiskt uttryck på samma sätt som vissa former av utnyttjande av minderåriga eller övergivande av minderåriga eller nyfödda. Dessa fenomen förekommer överallt i världen och således även i Europa. Kommittén vill för övrigt särskilt framhålla betydelsen av att utveckla forskning om effekten av drog- och alkoholmissbruk på familjemiljön.

1.1.4. När man talar om våld mot barn kan man inte bortse från problemet med nätverk som använder Internet för att sprida barnpornografi. Det står härvid klart att Internet med sin decentraliserade struktur och världsomspännande räckvidd kan underlätta att sådana nätverk bildas och utvecklas.

1.1.5. Öppenheten hos Internet kan å andra sidan samtidigt hjälpa till att identifiera och gripa människor som ingår i sådana nätverk, vilket nyligen visade sig i den mycket stora

⁽¹⁾ EGT C 259, 18.8.1998, s. 2 — EGT C 89, 30.4.1998, s. 42.

internationella operation som ledde till att nätverket "Wonderland" kunde upplösas. Även om man skall vara medveten om allvaret i den verksamhet som de pedofila nätverken på Internet ägnar sig åt bör man inte fokusera på detta enda problem, eftersom det utgör endast en av de många sidorna av våldet mot barn och nätverkens brottsliga verksamhet endast utgör en mycket liten del av Internettrafiken.

1.1.6. Även om det sexuella utnyttjandet av barn samt våldet i städerna, särskilt i skolorna, tilldrar sig ökad uppmärksamhet bland allmänheten bör man komma ihåg att huvuddelen av våld, övergivande och misshandel oftast äger rum inom familjen. Vissa lokala och regionala myndigheter kan i enlighet med sin behörighet se sig nödsakade att vidta särskilda åtgärder för skydd av barn. Det kan handla om placering i fosterfamiljer eller på specialiserade inrättningar, uppföljning av problem-drabbade familjer, ekonomiskt stöd osv.

1.1.7. Det har för övrigt konstaterats att barn som utsatts för övergrepp och våld själva riskerar att i sin tur bli våldsmän och misshandlare.

1.1.8. Varje våldsgärning får konsekvenser inte enbart för offret utan också för familjen och samhället i helhet. Allt våld som riktas mot barn eller som upplevs i familjen eller som förmedlas av media skadar alltid barnen fysiskt, psykiskt och känslomässigt, vilket gör att medicinsk, psykisk och socialt inriktad omsorg behövs.

1.1.9. Allt det som anförts kräver särskild uppmärksamhet och en omläggning av EU:s program och åtgärder.

1.1.10. Det är omöjligt att uppskatta den verkliga kostnaden för samhället av våldets konsekvenser. Det är dock uppenbart att medlemsstaterna lägger ned avsevärda budgetmedel på medicinsk vård, psykologiskt och socialt stöd samt de rättsliga följderna av detta gissel.

1.1.11. Även om den ekonomiska aspekten inte kan försummas bör den mänskliga aspekten alltjämt prioriteras av alla. Alla åtgärder som syftar till att minska riskerna för att barn överges, utsätts för våld eller misshandel måste därför stödjas. Det är viktigt att här understryka vilken viktig roll som vissa lokala och regionala myndigheter har när det gäller mödra- och barnavård och socialt stöd till barn. Dessa myndigheter har i själva verket ett särskilt ansvar i fråga om socialmedicinska förebyggande åtgärder, särskilt när det gäller misshandel av barn.

1.1.12. Kommittén vill i sammanhanget framhålla värdet av upplysningskampanjer till stöd för barns trygghet och säkerhet inte enbart i skolan utan även i samband med aktiviteter utanför skolan.

1.2. Den internationella och europeiska bakgrunden

1.2.1. Behovet av gemensamma åtgärder på världsnivå för att försvara de mänskliga rättigheterna och få slut på våldet har länge konstaterats på olika nivåer och på olika sätt.

1.2.2. På internationell nivå: Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948, konventionen om barnens rättigheter från 1989 i vilken artikel 19 föreskriver att de som är under 18 år skall skyddas "... mot alla former av ... misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp ...", FN:s barntoppmöte 1990, Stockholmsdeklarationen 1996 och handlingsplanen från den första världskongressen mot sexuellt utnyttjande av barn för kommersiella ändamål, utgör avgörande steg i och en grund för dagens nationella och internationella åtgärder på området.

1.2.3. På europeisk nivå: Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna fastslår att alla människor, inräknat kvinnor och barn, har rätt att inte "utsättas för ... omänsklig eller förnedrande behandling".

1.2.4. Vid Östersjöstaternas toppmöte i Riga den 22-23 januari 1998 uppmanades medlemsstaterna att ansluta sig till EU:s gemensamma åtgärder för att bekämpa handel med människor och alla former av utnyttjande av barn.

1.3. Unionens reaktion

1.3.1. Unionen, dess medlemsstater och institutioner har alla en viktig uppgift i kampen mot våldet.

1.3.2. Även om subsidiaritets- och komplementaritetsprinciperna är allmänt erkända, finns det behov av att förstärka och utveckla gemenskapsåtgärderna på detta område.

1.3.3. På uppmaning av Europaparlamentet har rådet och kommissionen redan vidtagit ett antal åtgärder, framför allt på områdena utbildning, audiovisuella tjänster och ny teknik. Rådet antog således i maj 1998 en rekommendation om skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten när det gäller audiovisuella tjänster och informationstjänster. En handlingsplan för att främja en säker användning av Internet håller för närvarande på att antas.

1.4. Våldet mot kvinnor

1.4.1. På tröskeln till 2000-talet är våld mot kvinnor fortfarande ett fenomen som förekommer överallt. En av två kvinnor har minst en gång under sitt liv utsatts för sexuellt våld. Sexuellt våld tar sig många olika former, vilket konstateras nedan. Det är mycket nedslående att det krävs program mot sexuellt våld, trots all uppmärksamhet som riktats mot problemet samt alla åtgärder som vidtagits. Vikten av denna typ av program är oomstridd.

1.4.2. Med våld mot kvinnor avses allt våld som riktas mot kvinnor på grund av deras kön.

1.4.3. Hit räknas sexuellt våld. Definitionen av sexuellt våld lyder på följande sätt⁽¹⁾: "varje interaktion då någon under tvång tvingas utstå sexuella närmanden eller tvingas utföra eller delta i sexuella handlingar". Hit räknas också tvångsprostitution och kvinnohandel som syftar till sexuellt utnyttjande.

1.4.4. Till våld på grund av kön räknas också våld i hemmet. Definitionen av våld i hemmet är: "hot om eller faktiskt utövande av fysiskt eller psykiskt våld i hemmet av mannen mot sin kvinnliga (f.d.) partner"⁽²⁾.

1.4.5. Regionkommittén delar uppfattningen att kvinnor tillsammans med andra utsatta grupper såsom handikappade, minoriteter, invandrare och interner löper en större risk att utsättas för våld.

1.4.6. Våld mot kvinnor på grund av kön innebär svåra personliga men för de drabbade. Våld mot kvinnor kostar dessutom samhället mycket pengar. Enligt en nederländsk undersökning uppgår kostnaderna för allvarligt och mycket allvarligt våld i hemmet, som drabbar cirka 50 000 kvinnor, till 332,6 miljoner gulden (cirka 1 387 miljoner kronor) per år. Detta belopp omfattar bland annat kostnader för rätts- och polisväsendena, medicinska kostnader samt kostnader för psyko-social hjälp och för att tillhandahålla socialhjälp⁽³⁾. Det är tillrådligt och möjligt att förebygga och uppmärksamma våld mot kvinnor och barn i ett tidigt skede. En viktig förutsättning för det är att man inrättar en lättillgänglig central dit utsatta kan vända sig. Tillgängligheten för kvinnor, oberoende av deras etniska, kulturella eller nationella ursprung, från gemenskapen eller inte, måste garanteras.

1.4.7. En annan förutsättning är att tjänstemän som har mycket kontakt med invånarna, t.ex. tjänstemän inom grundläggande socialtjänst, är tränade i att på ett tidigt stadium känna igen våldssignaler i och utanför hemmen.

1.4.8. På senare tid har man i bland annat England och Nederländerna undersökt på vilket sätt och i vilken utsträckning kvinnor utsätts för våld. En av slutsatserna är att våldet till stor del hemlighålls.⁽⁴⁾ Våld mot kvinnor äger oftast rum i hemmet och omvärlden får därför sällan kännedom om det. Gärningsmannen är ofta en bekant till våldsoffret. Detta påverkar offrets beredvillighet att rapportera brottet. Brottsofferundersökningar visar att våld mot kvinnor och barn är det förhållandevis mest förekommande våldsbrottet. Dessa brott återfinns vi inte i brottsstatistiken.

1.5. Internationell och europeisk bakgrund

1.5.1. Vid sidan om de uttalanden och fördrag som ligger till grund för Daphne-programmet vill Regionkommittén uppmärksamma två internationella fördrag som uttryckligen behandlar jämställdhet mellan kvinnor och män. Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor behandlar i mycket hög grad våld på grund av kön. Konventionen innehåller rekommendationer till lämplig lagstiftning, politiska åtgärder och verksamhet för att motverka seder och bruk som innebär fortsatt våld mot kvinnor. Det måste också skapas inrättningar för brottsoffren. Åtgärderna bör inte enbart riktas mot myndigheterna, utan bör även omfatta enskilda organisationer och företag⁽⁵⁾.

1.5.2. Amsterdamfördraget stipulerar att jämställdhet mellan könen är en grundläggande rättighet i gemenskapen⁽⁶⁾.

1.5.3. Fördraget uttalar sig därmed underförstått mot diskriminering såsom våld mot kvinnor på grund av kön. Avsikten är att fördraget skall få genomslag i såväl lagstiftning som åtgärdsprogram. Daphne-programmet har utarbetats till följd av åtgärdsprogrammet för att förhindra våld mot barn, ungdomar och kvinnor. Åtgärdsprogrammets innehåll ligger i linje med FN-konventionen och Amsterdamfördragets utgångspunkt i fråga om jämställdhet mellan könen.

1.6. Europeiska unionens reaktion

1.6.1. Europaparlamentet har tidigare vid upprepade tillfällen uttalat sig i frågor som gäller sexuellt våld. Regionkommittén anser att rådet och kommissionen bör föra en aktiv och synlig politik för att påverka medlemsstaternas nationella lagstiftning och fastställandet av prioriteringar för rättsväsendets brottsutredningar, i syfte att utrota sexuellt våld samt öka omsorgen om kvinnors säkerhet. Initiativet till Daphne-programmet, som kan ses som en konsekvens av denna politik, är ett effektivt styrinstrument för att förhindra våld på grund av kön. Beträffande stödet till lokala och regionala politiska åtgärder för att förhindra våld mot kvinnor bör kommitténs kommentarer om programmets syften och genomförande beaktas.

⁽¹⁾ Jfr. Bolan, 1988.

⁽²⁾ J. Korf m.fl., "Economische kosten van thuisgeweld tegen vrouwen", Stichting Vrouwenopvang, Utrecht, 1997.

⁽³⁾ J. Korf m.fl., "Economische kosten van thuisgeweld tegen vrouwen", Stichting Vrouwenopvang, Utrecht, 1997, s. 71ff.

⁽⁴⁾ T. van Dijk m.fl., "Huiselijk Geweld, aard, omvang en hulpverlening", Ministerie van Justitie, 1997.

⁽⁵⁾ "Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997", Verslag van de commissie Groenman, VUGA, Haag, 1997, s. 125.

⁽⁶⁾ R Keith, "EU equality policies post-Amsterdam", European Information Service, Issue 191, juli 1998.

2. Särskilda kommentarer

Upprättandet av Daphne-programmet

2.1. Programmets målsättningar

2.1.1. Europaparlamentet införde Daphne-initiativet som en ny budgetpost i 1997 års budget för att finansiera åtgärder för att förhindra våld mot barn, ungdomar och kvinnor.

2.1.2. Regionkommittén anser att kampen mot våld mot barn, ungdomar och kvinnor i första hand kräver insatser på lokal nivå och åtgärder som är anpassade till mångfalden av sociala och kulturella mönster i EU:s medlemsstater. Med sina kunskaper om de lokala förhållandena medverkar lokala och regionala myndigheter aktivt till denna uppgift både på landsbygden och i städerna.

2.1.3. Det är uppenbart att åtgärder måste ha den lokala och regionala nivån som utgångspunkt. Det mervärde som EU kan tillföra ligger i samordning, samarbete och utbyte av information mellan de olika åtgärderna så att aktörerna på fältet och myndigheterna kan dra nytta av vunna erfarenheter i arbetet med att förverkliga programmets gemensamma målsättning. Lokala och regionala myndigheter, som har en daglig erfarenhet av skydd av barn, bör vara delaktiga i de åtgärder som skall genomföras inom Daphne-programmet.

2.1.4. Kommittén vill för övrigt betona nödvändigheten av att information om Daphne-programmets åtgärder sprids i samarbete med lokala och regionala myndigheter och administrationer och att åtgärderna också genomförs i samarbete med dessa. Det är de institutioner som är närmast medborgarna och som redan i stor utsträckning ger den familjerådgivning och den service som är inriktad på att avhjälpa svårigheter inom familjerna och stödja samhällets svagaste.

2.1.5. I enlighet härmed är programmets främsta målsättning att stödja och uppmuntra verksamheten inom de icke-statliga organisationer och frivilligorganisationer som deltar i kampen mot våld. Regionkommittén anser i själva verket att den erfarenhet som dessa organisationer har samlat på området gör dem till viktiga och oundgängliga replipunkter.

2.1.6. Regionkommittén stöder därför tanken att programmet skall innehålla ett åtgärdsprogram för att uppmuntra nätverk, informationsutbyte, samordning och samarbete på gemenskapsnivå. Vissa myndigheter har till exempel upprättat jourtelefoner för att snabbare kunna undsätta misshandelsoffer. Eftersom varje fall kräver en särskild åtgärd anser Regionkommittén att upprättande av nätverk för att utnyttja erfarenheterna i de olika medlemsstaterna på ett värdefullt sätt kan bidra till de berörda aktörernas dagliga arbete.

2.1.7. Organisationer för yrkesverksamma och frivilliga, som verkar för att förebygga och förhindra våld mot kvinnor arbetar ofta på lokal och regional nivå. I många fall vill dessa organisationer samarbeta med lokala och regionala myndigheter. Det kan ge goda resultat och Regionkommittén vill därför att sådana samlarbetsprojekt på detta område skall uppmuntras och stödjas. Samarbetet kan gälla inriktningen av den förda politiken eller vara av ekonomisk art och organisationerna får ofta sköta service och aktiviteter som de lokala myndigheterna initierar. I detta avseende är det nödvändigt att det finns ett permanent kommunalt organ som kan ge kvinnor och minderåriga tillgång till grundläggande sociala tjänster.

2.1.8. Daphne-programmet syftar till att utbyta information och främja samarbete å ena sidan och informera samt utbyta erfarenheter om bästa arbetsmetoder å andra sidan. Regionkommittén stöder dessa syften. Kommittén vill samtidigt betona att det krävs direkta åtgärder i hemmen för att komma till rätta med våldsproblematiken.

2.1.9. Tidigare erfarenheter visar att de lokala och regionala nivåerna är väl lämpade för att förebygga och öka medvetenheten om våld mot kvinnor. Brottsofferjourer inrättas allt oftare lokalt och regionalt. Informationsutbytet bör därför fokuseras på lokala och regionala samlarbetskontakter och på de lokala och regionala åtgärder som skall vidtas.

2.1.10. Regionkommittén anser att tyngdpunkten i Daphne-programmet bör vara att utbyta information om framgångsrika projekt och verksamhet för att förhindra våld mot kvinnor samt att ta initiativ till och stödja nätverk mellan berörda parter.

2.1.11. Aktuella uppgifter som bygger på studier av det könsspecifika våldets former, förekomst och konsekvenser är av stor vikt för att vi skall kunna angripa problemen på ett effektivt sätt. Alltför stor tonvikt vid studier kan dock inverka negativt på stödet till konkreta och målinriktade åtgärder för att förhindra sexuellt våld.

2.1.12. Informationskampanjer riktade till allmänheten passar bäst på nationell och europeisk nivå med tanke på deras omfattning och räckvidd. Dylika kampanjer syftar framför allt till att få med en fråga på den politiska dagordningen. Det är viktigt att inte hysa alltför stora förväntningar på upplysnings- och informationsåtgärder, med tanke på erfarenheterna från tidigare informationskampanjer mot sexuellt våld.

2.1.13. Regionkommittén anser det vara viktigt att programmet också uppmärksammar främjande av sakkunskap om våld mot kvinnor hos förtroendevalda och handläggare i till exempel hyresgästföreningar och inom socialtjänsten samt bland läkare och poliser. Sakkunskap på detta område kan innebära att problemet uppmärksammas i ett tidigt skede.

2.1.14. Våld mot kvinnor är också en följd av ett ojämlikt maktförhållande mellan kvinnor och män. Det är därför viktigt att utforma förebyggande och kurativa program som uppmärksammar (de potentiella) gärningsmännens motiv för att utöva våld mot kvinnor.

2.2. Programmets budget (artikel 3)

2.2.1. Kommittén vill betona att programmets ekonomiska aspekter bör klargöras. En mer detaljerad redovisning av budgetanslaget bör göras så att man kan bilda sig en uppfattning om finansieringsbehoven för de olika åtgärderna.

2.2.2. Regionkommittén kan konstatera vid genomgången av meddelandet att upprättandet av programmet svarar mot högt ställda förväntningar hos de icke-statliga organisationer som är engagerade i kampen mot våld och misshandel. Således ansökte man under 1997 om stöd på sammanlagt 35 miljoner ecu för 428 projekt inom ramen för det tillfälliga budgetanslaget.

2.2.3. Kommittén beklagar därför att finansieringen för programmet inte uppgår till mer än 25 miljoner ecu under fem år, särskilt som programmet också kommer att vara öppet för de 11 kandidatländerna, förutom de nuvarande 15 medlemsstaterna.

Programmets struktur

2.3. Genomförande (artikel 2)

2.3.1. Regionkommittén konstaterar med tillfredsställelse att genomförandet av åtgärderna enligt programmet skall ske i nära samarbete med såväl medlemsstaterna som med institutioner och organisationer som är aktiva på området. Det överensstämmer mycket väl med filosofin bakom åtgärdsrubrikerna i artikel 1 i programmet.

2.3.2. Kommittén vill i sammanhanget erinra om den viktiga roll som regionerna kan spela på området med hänsyn till att vissa av dem för det första har en institutionell behörighet i dessa frågor och för det andra större närhet till verkligheten på fältet tack vare verksamheten inom prevention, information och hjälp till ungdomar och till familjer i riskzonen. Regionerna skulle kunna ha ett stort ansvar för samarbetet med kommissionen under olika stadier av genomförandet genom den rådgivande kommitté som beskrivs i punkt 2.5 i detta yttrande:

- Ansökningar, exempelvis beträffande godkännande av organisationer som har välkända och dokumenterade meriter vad gäller arbete för respekt av barns, ungdomars och kvinnors mänskliga rättigheter.
- Bedömning av ansökningarna, ge information om de program som bäst motsvarar de sociala förhållandena på de platser där de skall tillämpas.

— Uppföljning av utförandet av de godkända projekten.

— Utvärdering av de slutförda projekten.

2.3.3. ReK välkomnar den hänvisning till behovet av att främja samarbetet på detta område mellan icke-statliga organisationer och lokala och regionala myndigheter som görs i ingressen (nionde beaktandemeningen) till kommissionens ändrade förslag (17.2.1999), enligt vad som framgår av Europaparlamentets utkast till betänkande om ämnet i fråga. Kommittén beklagar emellertid att detta inte betonas på nytt i artikel 2 i förslaget till beslut.

2.4. Överensstämmelse och komplettering (artikel 4)

2.4.1. Regionkommittén vill framhålla betydelsen av samordning och komplementaritet såväl när det gäller genomförandet av programmets olika åtgärder som i förhållandet till andra relevanta program och åtgärder på gemenskapsnivå. Vi tänker framför allt på åtgärder som kan vidtas inom ramen för handlingsplanen till förmån för en säker användning av Internet och särskilt åtgärdsrubriken som syftar till att inrätta ett europeiskt nätverk av direktlinjer ("hot-lines").

2.5. Rådgivande kommittén (artiklarna 5 och 6)

2.5.1. Kommittén anser att medlemsstaternas deltagande i urval, finansiering, uppföljning och utvärdering vad beträffar programmet är en logisk följd av den viljeinriktning som kommer till uttryck i artikel 2.1 i utkastet till beslut.

2.5.2. Även om det finns andra mekanismer för att säkerställa ett större mått av inflytande för medlemsstaterna när det gäller att genomföra programmet, kan kommittén gå med på en enbart rådgivande kommitté, eftersom programmet framför allt syftar till att stödja handlingsprogram som redan pågår på olika nationella nivåer.

2.6. Internationellt samarbete (artikel 7)

2.6.1. Kommittén välkomnar kommissionens avsikt att stärka samarbetet med tredje land och med internationella organisationer som är verksamma på folkhälsoområdet. Den välkomnar också att programmet öppnas för associeringsländerna i Central- och Östeuropa, Cypern och Eftaländerna, även om den återigen uttrycker oro över att tillräckliga budgetmedel inte avsatts för detta öppnande, vilket anges i punkt 2.2.

2.6.2. När det gäller kvinnohandel vill ReK särskilt framhålla att man bör anlägga ett internationellt perspektiv.

2.7. Övervakning och utvärdering (artikel 8)

2.7.1. Kommittén understryker betydelsen av att programmet genomförs och följs upp på ett effektivt sätt och att man engagerar alla berörda i utvärderingsprocessen, inklusive lokala och regionala myndigheter vars förvaltningar kommer att medverka i genomförandet av åtgärderna.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Särskilda åtgärder för att bättre skydda barn mot våld

3.1.1. Regionkommittén vill framhålla sitt stöd för förslaget att ge Eurostat befogenhet att samla in och analysera all offentlig statistik om övergivna barn, sexuellt utnyttjande av och sexuella övergrepp mot barn i såväl medlemsstaterna som de 11 kandidatländer som tillsammans med medlemsstaterna utgör Daphne-programmets mottagarländer. Kommittén stöder även förslaget att rekommendera medlemsstaterna att utnyttja Europols resurser både för att efterforska försvunna barn och för att vidta rättsliga åtgärder mot berörda förövare eller nätverk av organiserad brottslighet.

3.1.2. Förslagen går i riktning mot ett intensifierat rättsligt och polisiärt samarbete såsom detta bör utformas inom ramen för tredje pelaren.

3.1.3. De berörda åtgärderna som i första hand avser försvunna eller sexuellt utnyttjade barn får emellertid inte skymma det förhållande att misshandel till största delen sker inom familjens ram.

3.1.4. Fenomenet är helt klart mindre uppmärksammat i media men tyvärr desto mer utbrett i våra samhällen.

3.1.5. Man har först på senare tid kunnat konstatera att politikerna och medborgarna blivit varse problemet.

3.1.6. Regionkommittén föreslår att man även stöder konkreta åtgärder för att förebygga misshandel inom familjen och därvid använder sig av erfarenheten hos ett antal frivilligorganisationer som i tysthet verkat på området under ett antal år.

3.2. Särskilda åtgärder för kvinnor

Rekommendationer

3.2.1. Med hänsyn till de speciella omständigheter som kännetecknar våld mot kvinnor (ofta i hemmet och av bekanta) är det nödvändigt att öka medvetenheten, vidta förebyggande åtgärder samt inrätta brottsoffermottagningar på kvartersnivå och kommunal nivå. Polisen bör i sina brottsutredningar ge mer prioritet åt våldsbrott mot kvinnor och barn. Åklagarmyndigheterna bör ge riktlinjer för en skärpt åtalspraxis. Dessutom bör det upprättas speciella hjälpmottagningar för personer som har begått våldsbrott mot kvinnor.

Regionkommittén vill därför framföra följande rekommendationer:

1. Studierna av åtgärdernas effektivitet skall framför allt fokuseras på de lokala och regionala arbetsmetoderna.
2. För att vi skall kunna ta oss an problematiken kring våld mot kvinnor på bästa sätt måste alla möjligheter tillvaratas på samtliga politiska områden och i alla befintliga institutioner och informationskampanjer via massmedia bör genomföras.
3. Programmet bör fästa mindre vikt vid studier och i större utsträckning uppmärksamma nyskapande och framgångsrika projekt.
4. Vid sidan om den uppmärksamhet som riktas mot brottsoffer bör även gärningsmännens situation beaktas. Härvidlag bör man betona det stycke i rapporten från Europaparlamentets utskott för kvinnors rättigheter som behandlar behovet att i hela EU genomföra en kampanj angående nolltolerans mot våld mot kvinnor. Man måste också beakta att kommissionen föreslår att informationskampanjer och utbildningsprogram skall organiseras för barn angående våldets konsekvenser.
5. Man bör undersöka kostnaderna som hänger samman med våld mot kvinnor i de olika europeiska länderna.

3.2.2. Regionkommittén vill avslutningsvis illustrera sina rekommendationer med ett antal exempel⁽¹⁾ på lokala och regionala initiativ:

Politiken på lokal nivå för att värna om människors trygghet omfattar även åtgärder för att förebygga och uppmärksamma våld på grund av kön. Våld mot kvinnor är inte bara en fråga för de sociala myndigheterna. I en kommun har den kommunala myndigheten startat projektgruppen "Våld inom familjen" med deltagare från bland annat kommunens avdelning som ansvarar för trygghets- och säkerhetsfrågor, kvinnojouren och åklagarmyndigheten. Arbetsgruppen har sedan dess utarbetat en handlingsplan med fyra målsättningar: att förbättra registreringen, stödverksamheten, åtgärderna för att uppmärksamma problemet och det straffrättsliga agerandet. Handlingsplanen håller för närvarande på att genomföras.

3.2.3. I en region har åtta kommuner beslutat att inrätta lokala nätverk kring temat våld mot kvinnor. Dessa nätverk fungerar som grupper som täcker in många olika områden samtidigt. Åtgärder kan vidtas snabbt och professionellt vid våld mot kvinnor på grund av kön.

3.2.4. På en lokal polisstation har medarbetarna på eget initiativ skapat ett nätverk för att bekämpa våld i hemmet. Både poliser och tjänstemän från socialtjänsten ingår i detta nätverk, vars syfte är att utbyta erfarenheter, öka sakkunskapen på området i fråga samt förbättra polisens praktiska verksamhet.

⁽¹⁾ På grund av tidsbrist har kommittén endast tillgång till exempel från Nederländerna.

4. Slutsatser

4.1. Regionkommittén välkomnar den politiska reaktion som kommissionens meddelande utgör och förslaget till rådsbeslut med syfte att inrätta ett åtgärdsprogram på gemenskapsnivå för att bekämpa våld mot barn, ungdomar och kvinnor, eftersom det utgör ett mycket allvarligt och utbrett problem samt ett grovt brott mot de grundläggande mänskliga rättigheterna.

4.2. Kommittén anser att programmet kommer att bidra med ett europeiskt mervärde genom att åtgärder för samarbete, samordning och informationsutbyte om erfarenheter på fältet startas eller förstärks, eftersom kampen mot våld mot barn, ungdomar och kvinnor framför allt kräver arbete och insatser på lokal och regional nivå.

4.3. Kommittén har kunnat konstatera att programmet svarar mot högt ställda förväntningar inom de frivilligorganisationer som är aktiva på misshandelsområdet. Det är därför beklagligt att programmets finansiering endast uppgår till 25 miljoner ecu under fem år.

4.4. Kommittén anser att kommissionen är angelägen om att genomföra programmets åtgärder i nära samarbete med såväl medlemsstaterna och kandidatländerna som de institutioner och organisationer som är verksamma på området. Vi erinrar om den betydelsefulla institutionella roll som de lokala och regionala myndigheterna kan spela i sammanhanget.

4.5. Kommittén stöder förslaget att låta Eurostat samla in och analysera all offentlig statistik om sexuellt utnyttjande av och sexuella övergrepp mot barn i medlemsstaterna, och förslaget att rekommendera medlemsstaterna att dra större nytta av Europols resurser.

4.6. Kommittén anser vidare att man inte får glömma misshandel inom familjen, ett fenomen som varit tabubelagt alltför länge med negativa följder för barnens välbefinnande. Alla åtgärder för stöd och förebyggande verksamhet beträffande misshandel inom familjen måste därför understödjas.

4.7. ReK noterar Europeiska kommissionens beslut nyligen att ändra den rättsliga grunden för förslaget till beslut om Daphne-programmet från artikel 235 till artikel 129 (folkhälsa). I detta sammanhang vill kommittén uppmana kommissionen att i beslutets ingress ange att begreppet folkhälsa ges en vid tolkning mot bakgrund av de nya bestämmelserna i Amsterdamfördraget. Det medför att programmet omfattar åtgärder för att förhindra varje slags våld mot kvinnor, ungdomar och barn som påverkar deras fysiska, psykiska eller känslomässiga välbefinnande.

4.8. ReK anser därför att det tydligt måste anges att avsikten är att Daphne-programmet skall omfatta förebyggande av våld, inklusive fysiskt, sexuellt och psykiskt våld, och att åtgärder för att förebygga sexuella trakasserier, sexuellt utnyttjande, människosmuggling med sexuella motiv och övergivande av barn inte alls går utanför programmets räckvidd.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Yttrande från Regionkommittén om "Utbildning i EU-frågor för lokala och regionala myndigheter i Europa"

(1999/C 198/13)

BAKGRUND

Presidiets beslut av den 15 juli 1998 att i enlighet med artikel 198c fjärde stycket i EG-fördraget utarbeta ett yttrande om "Utbildning i EU-frågor för lokala och regionala myndigheter i Europa" och att ge utskott 7 — Utbildning, yrkesutbildning, kultur, ungdomsfrågor, idrott, medborgarliga rättigheter — i uppdrag att bereda kommitténs yttrande i detta ärende.

Slutsatserna från konferensen om utbildning i EU-frågor för lokala och regionala myndigheter i Europa, som hölls i Barcelona den 5–6 juni 1998 i arrangemang av ReK, Europeiska regioncentret, Europeiska institutet för offentlig förvaltning, College of Europe och Europeiska kommissionen.

Utkastet till yttrande (CdR 404/98 rév. 1) antaget av utskott 7 den 4 december 1998 (föredragande: Helene Lund och Jordi Pujol i Soley).

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars) följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Den mellanregionala konferens om utbildning i EU-frågor för lokala och regionala myndigheter i Europeiska unionen som ägde rum i Barcelona den 5-6 juni 1998 — en konferens anordnad av Europeiska regioncentret (ECR), Barcelona, i samarbete med Europeiska institutet för offentlig förvaltning (EIPA), Maastricht, och College of Europe (COE), Brügge, samt med stöd av Europeiska kommissionen, Regionkommittén och Kataloniens regering — var ett stort steg framåt för regioner och kommuner i Europa, eftersom den gav möjlighet för ingående diskussioner om behovet av utbildning i sådana EU-frågor som berör dessa myndigheter.

1.2. På grundval av en enkät som sänts till praktiskt taget alla regioner och de flesta städer i EU och i kandidatländerna kartlade man vid konferensen behoven av EU-utbildning på vissa prioriterade områden, och information lämnades om de administrativa organ som ägnar sig åt EU-frågor, om personalresurser och om förtroendevalda och tjänstemän inom de lokala och regionala myndigheter som är involverade i dessa frågor.

1.3. I slutsatserna från konferensen koncentrerade man sig på det behov som finns inom förvaltningar på lokal och regional nivå och inom sammanslutningar av lokala och regionala myndigheter att främst rikta uppmärksamheten på en förstärkning av insatserna för att informera personalen i ärenden som har ett gemenskapsintresse och att utforma verksamheter som är av avgörande betydelse för utbildning i EU-frågor. Vid konferensen kartlades också utbildningsbehoven på vissa prioriterade områden.

1.4. På basis av de resultat som uppnåddes vid konferensen vill ReK föreslå att åtgärder vidtas för att öka yrkeskunnigheten i EU-frågor bland personalen inom förvaltningar på nivåerna under den nationella nivån.

2. Allmänna kommentarer

2.1. EU-utbildningens syfte

2.1.1. ReK föreslår att man inleder ett program för EU-utbildning, eftersom detta skulle utgöra ett verktyg av avgörande betydelse för att stärka den europeiska integrationsprocessen och utveckla verksamheten i de lokala och regionala myndigheterna i Europa.

2.1.2. Projektets syfte är att öka de kunskaper som de förtroendevalda och tjänstemännen inom lokala och regionala myndigheter i Europa måste ha i EU-frågor.

2.1.3. ReK:s avsikt är att öka medvetenheten inom EU-institutionerna om EU-utbildningens betydelse när det gäller att fördjupa den europeiska integrationsprocessen och främja medborgarnas inflytande på denna process. Kommittén vill också delge medborgarna sin fasta övertygelse härvidlag.

2.1.4. ReK uppmanar de offentliga myndigheterna — på gemenskapsnivå, nationell nivå och lokal och regional nivå — och sammanslutningarna av lokala och regionala myndigheter att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om att tillhandahålla en fullgod EU-utbildning.

2.2. *De lokala och regionala myndigheternas roll i den europeiska integrationsprocessen*

2.2.1. Den europeiska integrationsprocessen kräver alla offentliga myndigheters och EU-medborgares medverkan. En av de uppgifter som de offentliga förvaltningarna kan utföra i detta sammanhang är att öka allmänhetens medvetenhet om den europeiska integrationens olika konsekvenser samt göra Europeiska unionen känd på fältet.

2.2.2. Redan när den europeiska integrationsprocessen inleddes fanns i de skilda medlemsstaterna många olika typer av geografiska förvaltningsområden, vilkas uppkomst har sina rötter i historien, kulturen och traditionerna. De lokala och regionala myndigheterna har velat vaka över den demokratiska respekten för denna mångfald, som faktiskt är en berikande faktor, och har medverkat i olika utsträckning i den europeiska integrationsprocessen.

2.2.3. Som ett resultat av Enhetsakten som antogs 1985 — och varigenom den inre marknaden och den ekonomiska och sociala sammanhållningen introducerades — har de lokala och regionala politiska nivåernas inflytande på den europeiska integrationen fått allt större betydelse.

2.2.4. I EU-fördraget från 1992 ges de lokala och regionala myndigheterna genom inrättandet av Regionkommittén ett viktigt forum för institutionellt inflytande på den europeiska integrationsprocessen. De lokala och regionala myndigheterna är inte längre begränsade till att genomföra de beslut som rör dem, utan kan nu också göra sig hörda i rådet och i kommissionen, de kan medverka i beslutsprocessen, i utformningen av gemenskapens lagstiftning och politik samt lämna bidrag på EU-områden som de anser påverkar lokala och regionala myndigheter i Europa.

2.2.5. Inom EU-utbildningsprogrammet bör subsidiaritetsprincipen tillämpas fullt ut i relationerna mellan olika politiska nivåer i medlemsstaterna (central, lokal och regional nivå) och i enlighet med det gällande nationella konstitutionella systemet. Dessa förvaltningar måste se till att deras personal får fullgod utbildning på dessa områden.

2.2.6. Utvecklingen av decentraliseringsprocesserna i EU:s medlemsstater, som har lett till en ökning av dessa myndigheters befogenheter, innebär en högre grad av engagemang från de lokala och regionala myndigheternas sida inom gemenskapens politikområden.

2.2.7. I detta sammanhang medverkar de lokala och regionala myndigheterna främst på följande tre områden: a) i genomförandeprocessen, med tanke på att större delen av EU:s lagstiftning för närvarande genomförs på lokal och regional nivå i många medlemsstater (detta gäller t.ex. olika insatser inom strukturpolitiken, offentlig upphandling, införlivande av regler, deltagande i program osv.), b) i EU:s beslutsprocess,

särskilt genom den roll som ReK har (i utvecklingen av gemenskapens regelverk, gemenskapsstandarder, EU:s politik osv.), och c) genom att de ger uttryck för sina olika ståndpunkter i de ärenden som är av intresse för medborgarna, så att dessa i högre grad kan medverka direkt i EU:s utvecklingsprocess och deras åsikter föras vidare till EU.

2.2.8. Alla dessa tekniska insatser för att stärka det lokala och regionala inslaget i gemenskapens beslutsprocess och öka medvetenheten bland EU:s medborgare om EU-frågor kräver fullgod och fortlöpande utbildning på lokal och regional myndighetsnivå.

2.2.9. De lokala och regionala myndigheterna håller på att få ett allt större ansvar när det gäller a) att stärka den ekonomisk och social sammanhållningen, b) att utveckla samarbetet och informationsutbytet mellan lokala och regionala myndigheter, och till följd av detta c) att fördjupa den europeiska integrationsprocessen. Slutmålet är att EU:s medborgare lättare skall kunna förverkliga de fördelar som EU kan ge dem och att förbättra den egna livskvaliteten.

3. *Särskilda kommentarer*

Det strategiska programmet för utbildning i EU-frågor för de lokala och regionala myndigheterna i Europa (2000–2002).

3.1. *Innehåll*

3.1.1. Det strategiska programmet för utbildning i EU-frågor inrymmer en rad aktiviteter som rör utbildning, kunskapsöverföring, rådgivning och tillämpad forskning i Europafrågor och i frågor med gemenskapsprägel som är av intresse för förtroendevalda, tjänstemän i offentlig förvaltning, sakkunniga och experter från lokala och regionala myndigheter i EU och i kandidatländerna.

3.2. *Målsättningar och behov*

3.2.1. Projektet för EU-utbildning kommer att vara till nytta för lokala och regionala myndigheter i EU:s 15 medlemsstater och i kandidatländerna samt företrädare för EU:s institutioner så att de lättare förstår vad EU gör för att uppfylla medborgarnas intressen och behov. Följande två mål bör uppnås för att gynna EU:s medborgare:

3.2.2. Att bidra till att förbättra de lokala och regionala myndigheternas offentliga förvaltning och förvaltningens tjänster riktade till medborgarna och att se till att den fungerar på ett nyskapande och effektivt sätt.

3.2.3. Att bidra till att främja regional sammanhållning, europeisk integration och mellanregionalt samarbete.

3.2.4. För att kunna uppnå dessa båda mål måste följande behov som de lokala och regionala offentliga förvaltningarna har av utbildning i EU-frågor uppfyllas:

3.2.5. Behovet av större yrkeskunnande på alla personalnivåer i förvaltningarna inom de lokala och regionala myndigheterna i EU vad beträffar information i Europafrågor, även vad gäller tillgång till gemenskapsprogrammen och hur dessa fungerar.

3.2.6. Behovet av större effektivitet och prestationsförmåga.

3.2.7. Behovet av att förbättra arbetsinsatserna.

3.2.8. Företrädare för de offentliga förvaltningarna, förtroendevalda och tjänstemän bör därför vara välunderrättade på dessa områden och få möjlighet att utbilda sig i EU-frågor, något som förutsätter en fullgod och fortlöpande EU-utbildning.

3.2.9. Fortbildning av personalen inom lokal och regional förvaltning måste ses som en nyckelfaktor för lokal och regional utveckling och bör därför prioriteras, både vad gäller ekonomiska anslag till detta område och offentliga myndigheters stöd till utbildning av tjänstemän inom offentlig förvaltning.

3.3. *Programmets viktigaste huvuddrag*

ReK föreslår följande ram för ett sådant program:

3.3.1. Programmet skall pågå i åtminstone tre år (2000–2002) och kunna förlängas på flerårsbasis med lämpliga anpassningar.

3.3.2. Programmet skall vara alleuropeiskt och verksamheten rikta sig till lokala och regionala myndigheter i EU:s 15 medlemsstater och i länderna i Central- och Östeuropa.

3.3.3. Programmet är strategiskt, eftersom det anger efter vilka linjer som utbildning i EU-frågor skall genomföras för att förbättra de berörda förvaltningarnas prestationsförmåga, fördjupa integrationen och göra det möjligt för medborgarna att dra full nytta av detta.

3.3.4. Programmet bygger på ett helhetsperspektiv, men de olika delarna inom det (se 3.4.1) är anpassade efter de sex områden som prioriteras inom EU-utbildningen (se 3.5).

3.3.5. Programmet skall vara öppet i den meningen att kompletterande projekt skulle kunna införlivas i det.

3.3.6. Utbildningens innehåll och metod skall gås igenom och uppdateras varje år för att se till att programmet uppfyller lokala och regionala myndigheters olika behov, att det motsvarar deras politiska kapacitet och förvaltningskapacitet samt att det passar in i det socioekonomiska sammanhanget.

3.3.7. Verksamheten skall berikas av partnerskapsarbete och ske i samarbete mellan institutioner med ansvar för utbildning och organisationer som företräder lokala och regionala myndigheter.

3.3.8. Programmet skall vara öppet för alla som utbildar förtroendevalda politiker och för tjänstemän inom lokala och regionala myndigheter samt för sakkunniga och experter på området.

3.4. *Verksamhetsområden*

3.4.1. I det strategiska programmet skall det finnas fyra grundläggande verksamhetsområden, nämligen följande (de kommer att utvecklas i ett senare skede):

— Utbildning och kunskapsöverföring på de prioriterade områden som beskrivs nedan. Detta kommer att säkerställa att de lokala och regionala myndigheterna kan tillägna sig tillräckliga kunskaper i Europafrågor så att de kan a) förbättra effektiviteten inom förvaltningen med hjälp av bättre kunskaper om regler, politikområden och förfaranden inom EU, b) skapa förutsättningar för att medverka i de förändringsprocesser som äger rum i Europa, och c) främja en fördjupad ekonomisk och social sammanhållning.

— Rådgivningsverksamhet i Europafrågor för lokala och regionala myndigheter och förvaltningar i medlemsstaterna och kandidatländerna där man har fastställt en klar brist när det gäller befintliga kunskaper eller utbildningsmöjligheter.

— Utredningar och tillämpad forskning för lokala och regionala myndigheter.

— Verksamheter som rör den institutionella utvecklingen. Här skall ett informellt forum inrättas för idé- och erfarenhetsutbyte mellan olika lokala och regionala myndigheter och förvaltningar samt utbildningscentrer i Europa.

3.5. *Prioriterade områden*

ReK vill att följande områden skall prioriteras i den utbildning som riktar sig till lokala och regionala myndigheter i Europa:

3.5.1. EU:s institutioner och det rättsliga området inom EU, gemenskapspolitiken, jämförande data från medlemsstaterna

3.5.1.1. Undersökning av den aktuella situationen, analys av förändringar som måste genomföras av gemenskapens institutioner, deras uppbyggnad, relationerna mellan olika förvaltningsnivåer, genomgång av i hur hög grad förvaltningsnivåer under den nationella nivån samarbetar med den nationella nivån för att utforma politiska ställningstagande och fatta beslut i Europarelaterade frågor, undersökning av administrativa förfaranden, gemenskapens regelverk, gemenskapsbestämmelser. Utbildning på dessa områden ger berörda myndigheter och förvaltningar möjlighet att utforma en sund personalpolitik.

3.5.2. Ekonomisk och social sammanhållning och samarbete

3.5.2.1. De nya riktlinjer och de samlade finansieringsåtgärder för 2000–2006 som Europeiska kommissionen lagt fram i Agenda 2000, de nya riktlinjerna för strukturfonderna, de nya förordningarna, de förbättringar och förenklingar som gjorts i strukturfondernas verksamhet, utformningen av lokala och regionala program, de allmänna EU-initiativen och -förslagen, jämförande studier av medlemsstaternas och kandidatländernas politisk-administrativa strukturer osv., innebär för de lokala och regionala myndigheterna i EU — och även i kandidatländerna — en stor utmaning eftersom de måste anpassa sig till nya förfaranden och nya stöd- och programplaneringskriterier. Dessa faktorer kommer också att vara avgörande för de regionala och lokala myndigheternas förmåga att på ett effektivt sätt använda sig av strukturfonderna och andra EU-program och — initiativ. För dessa myndigheter är väl utformad utbildning och praktik på dessa områden av avgörande betydelse.

3.5.3. Utbyten, partnerskap och vänortssamarbete

3.5.3.1. De lokala och regionala myndigheterna och deras nationella och internationella organisationer bidrar också aktivt och på praktisk nivå till den europeiska integrationsprocessen genom utbyte av såväl positiva som negativa erfarenheter. Att skaffa kunskap om och analysera de starka och svaga punkterna i dessa erfarenheter kan komma till stor nytta när de bästa metoderna skall utformas för de närmaste åren. Särskild uppmärksamhet bör ges planeringsskedet, eftersom redan detta kan vara avgörande för ett samarbetsprojekts framgång. Lokala och regionala myndigheter måste spela en mycket betydelsefull roll i detta sammanhang, med tanke på deras närhet till och kunskaper om den konkreta situationen på gräsrotsnivå och deras flexibilitet vid genomförandet av åtgärder. Samarbete och kunskapsutbyten på europeisk nivå mellan olika regionala och lokala förvaltningar och deras nationella och internationella organisationer kan ge ett avsevärt mervärde, särskilt om förvaltningarna har likartade behov.

Deras bidrag till att skapa och utveckla en ram för partnerskap mellan olika utbildningscentrer kan här visa sig vara betydelsefulla. Särskild uppmärksamhet bör ägnas vänortssamarbetets effektivitet som ett sätt att utveckla och stärka de offentliga förvaltningarna. Vänortssystemet kan faktiskt bli ett användbart instrument för att kunna jämföra olika sätt att anordna den stora mängd tjänster som man tillhandahåller medborgarna och på så sätt göra det möjligt att välja samt tillämpa de mest effektiva sätten.

3.5.4. De ekonomiska och finansiella områdena

3.5.4.1. De ekonomiska och finansiella områdena kommer att få en oerhört stor betydelse under perioden 2000–2006. Detta är förklaringen till att program med ekonomiskt innehåll och åtgärder avsedda att finansiera insatser och program under denna period måste analyseras i detalj. Det är lättare att främja lokal och regional utveckling om man har kännedom om hur regioner och städer — som är centrala för investeringar, innovationer och forskning — kan använda dessa nya möjligheter till tillväxt och sysselsättning och hur de kan hushålla med knappa resurser, utveckla sina arbetsresultat och på ett bättre sätt utnyttja gemenskapens politik inom ramen för ekonomiska och monetära unionen och mot bakgrund av globaliseringen.

3.5.5. De länder som ansökt om medlemskap i EU

3.5.5.1. De projekt som inletts på senare tid — och som måste utvecklas under de kommande åren — i samarbete med kandidatländerna för perioden inför anslutningen och för den första tiden som nya medlemmar är verkligen nödvändiga om nästa etapp i EU:s utveckling skall nå framgång. När dessa projekt genomförs måste man fullt ut beakta de skillnader i utbildningsbehov som finns i olika kandidatländer. Om dessa länder har kunskap om de politiska och administrativa strukturerna i olika EU-medlemsstater, och om jämförelser av erfarenheterna på såväl nationell som lokal och regional nivå genomförs, kan detta visa sig vara till fördel när dessa länders egna förvaltningsstrukturer skall utvecklas och EU-relaterade ärenden hanteras och samordnas. Bättre förvaltning och ökad medvetenhet om EU-program och — initiativ, en förstärkning av deras förmåga att utnyttja dessa på ett effektivt sätt, tillämpning av gemenskapens regelverk i lokala och regionala angelägenheter och inbegripande av dessa länder i ett nätverk som utgörs av medlemsstaterna är saker som fått allt större betydelse.

3.5.6. Förvaltningskunskaper och praktiska erfarenheter

3.5.6.1. Detta är ett övergripande område som rör kunskaper i att handlägga EU-ärenden och metoder för att tillägna sig sådana kunskaper som krävs i detta sammanhang. Organisationsförmåga, förvaltningskunskaper, kommunikationskunskaper och interkulturella kunskaper, förmåga att driva på utvecklingen av olika projekt och förhandlingskunskaper är nyckelfaktorer på detta område som huvudsakligen är av praktisk art. Vid genomförandet av utbildningsverksamheten på de prioriterade områden som nämns ovan bör man även — men inte separat — beakta dessa praktiska förvaltningsaspekter.

3.6. Målgruppen

3.6.1. Vad beträffar målgruppen bör projektet vara öppet för alla, och deltagarna kan alltså vara politiker, tjänstemän inom offentlig förvaltning, akademiker, sakkunniga och handledare med ansvar för utbildningsprogram inom de lokala och regionala myndigheterna från EU:s medlemsstater och från kandidatländerna.

3.6.2. Särskild utbildning bör utformas för yngre tjänstemän och förtroendevalda, eftersom de kommer att bli framtida ledare inom den offentliga förvaltningen, inom de lokala och regionala myndigheterna i Europa.

3.7. Medverkande länder

3.7.1. EU-utbildningsprojektet riktar sig till de 15 EU-medlemsstaterna och till kandidatländerna. Utbildningscentrer som vill delta i projektet kan medverka till att organisera och utforma det genom organ som inrättas i just detta syfte.

3.8. Genomförande

3.8.1. Vid genomförandet av EU-utbildningsprogrammet kan kommissionen dra fördel av det arbete som vissa europeiska utbildningsinstitut redan påbörjat och av det nätverk för offentliga förvaltningar som bedriver verksamhet på detta område. För att på bästa sätt underlätta för administratörer och tjänstemän vid lokala myndigheter — i synnerhet om de är små med begränsade ekonomiska resurser — att delta i utbildningen, måste kurser äga rum så nära de lokala och regionala myndigheterna som möjligt.

3.8.2. De regionala och lokala myndigheternas sammanlutningar kan spela en särskild roll eftersom dessa kan sprida informationen och eftersom den politiska nivån, som har en särskild tyngd i opinionsbildningen, oftast är engagerad. I programmet för utbildning i EU-frågor bör man bygga på existerande nätverk.

4. Slutsatser

4.1. Mot bakgrund av att det i enlighet med fördragen är mycket viktigt att alla offentliga myndigheter på alla nivåer medverkar i den europeiska integrationsprocessen för att denna skall få större genomslagskraft och för att se till att medborgarna ges bättre och mer ändamålsenlig information, som kan skapa större utrymme för dem att förverkliga de möjligheter som EU:s institutioner och politik ger, vill Regionkommittén uppmana rådet och kommissionen att beakta följande slutsatser och rekommendationer.

4.2. Regionkommittén hävdar att gemenskapens institutioner, de nationella förvaltningarna och de lokala och regionala myndigheterna och deras organisationer måste ägna särskild uppmärksamhet åt fortlöpande utbildning i EU-frågor för lokala och myndigheter i EU:s medlemsstater och i kandidatländerna, för att fördjupa deras medverkan i EU:s framtida utveckling och för att bidra till att skapa större öppenhet inom EU och till att EU förs närmare medborgarna. ReK anser att det europeiska civila samhället härigenom verkligen kommer att kunna genomsyra det nya Europa.

4.3. Regionkommittén rekommenderar att detta projekt ges de ekonomiska resurser och personalresurser som krävs, särskilt av gemenskapens institutioner, med tanke på att denna sorts insatser riktade till regionala och lokala förvaltningar har ett uppenbart gemenskapsintresse.

4.4. Regionkommittén anser dessutom att personalen inom dessa förvaltningar och ledarna för de politiska instanserna på lokal och regional nivå bör uppmuntras att delta i dessa utbildningsaktiviteter.

4.5. Regionkommittén menar att en uppdatering av kunskaperna inom de lokala och regionala myndigheterna och förvaltningarna i Europa kommer att stärka deras känsla av samhörighet med gemenskapen. Detta mål kan uppnås endast om dessa förvaltningars och sammanslutningars samt existerande nätverks roll stöds och om ett strategiskt program för EU-utbildning för lokala och regionala förvaltningar i Europa — som en fortlöpande och långvarig process — antas och ges ekonomiska medel.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

Yttrande från Regionkommittén om subsidiaritetsprincipen "För en verklig subsidiaritetskultur! En appell från Regionkommittén"

(1999/C 198/14)

BAKGRUND

Slutsatserna från Europeiska rådets möte i Wien den 11–12 december 1998, efter vilka kommissionen bör kunna publicera sina rapporter "Bättre lagstiftning" inom utsatt tid och föra ut frågan på remiss till bland annat Regionkommittén.

Europaparlamentets resolution av den 22 oktober 1998 om förberedelserna för mötet mellan stats- och regeringscheferna i oktober 1998 om Europeiska unionens politiska framtid, varigenom Europaparlamentet åtar sig att upprätthålla en politisk dialog och ett nära samarbete med de nationella parlamenten och med berörda regionala instanser, beträffande genomförandet av subsidiaritetsprincipen enligt varje enskild medlemsstats konstitutionella förhållanden.

Regionkommitténs presidiebeslut av den 15 juli 1998 i enlighet med artikel 198c.4 i EG-fördraget att utarbeta ett yttrande på eget initiativ om subsidiaritetsprincipen och att ge utskottet för institutionella frågor i uppdrag att bereda ärendet.

Regionkommitténs tidigare yttranden i denna fråga, i synnerhet resolutionen av den 20 november 1997 (CdR 305/97 fin)⁽¹⁾

Utkastet till yttrande (CdR 302/98 rév. 2) som antogs av utskottet för institutionella frågor den 1 februari 1999 (föredragande: Michel Delebarre och Edmund Stoiber).

Den omfattande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen kommer att få ännu större betydelse i en utvidgad europeisk union efter Amsterdamfördraget.

Med beaktande av ovanstående antog Regionkommittén följande yttrande vid sin 28:e plenarsession den 10–11 mars 1999 (sammanträdet den 11 mars).

1. Inledning

1.1. Subsidiaritetsprincipen och närheten till medborgarna: nyckeln till framtidens Europa

1.1.1. Europa har uppnått stora intellektuella, kulturella och ekonomiska framgångar på grundval av erfarenheterna från tidigare århundraden. Mångfald är det mest typiska europeiska särdraget. Detta kommer till uttryck i städer och kommuner, regioner, delstater och stater. Samtidigt som det inom EU krävs ett nära samarbete måste EU erkänna och bygga vidare på mångfalden av kulturer och traditioner för att hitta nyskapande lösningar på problemen i en värld som karakteriseras av snabba förändringar. Detta kan uppnås genom en tydlig definition av subsidiaritetsprincipen som inbegriper regional och lokal förvaltning. Detta kommer att skapa en dynamik i Europa som kan bidra till att göra kontinenten rustad för nästa sekels utmaningar och för den hårda internationella konkurrensen.

Ur denna mångfald uppstår den dynamik som har gjort Europa rikt, kulturellt och även ekonomiskt. För Europas skull måste den förbli fruktbar och endast hålla sig till de frågor som

bedöms vara absolut nödvändiga. Europa kommer endast att kunna fortleva i kulturernas globala konkurrens om de regionala särdragen och den kulturella identiteten består. Olika kulturer måste bevaras och förståelsen dem emellan måste främjas för att säkerställa att alla kulturer får ges fritt uttryck.

1.1.2. Det finns en ökande förståelse för att effektiv förvaltning inte skapas genom att olika förvaltningsnivåer konkurrerar med varandra. De olika förvaltningsnivåerna måste ha ett nära samarbete så att verkningsfulla beslut kan fattas på varje nivå i syfte att skapa en samordnad angreppsmetod som kan bidra till att lösa dagens problem. Subsidiariteten måste ha en nära koppling till begrepp som demokrati på flera nivåer. Den fruktbara konkurrensen uppstår ur mångfalden.

1.1.3. Det råder ingen tvekan om att det samförstånd Europa uppnått är de europeiska nationernas främsta prestation under 1900-talet, som nu går mot sitt slut. Även på tröskeln till 2000-talet står EU inför oerhört stora uppgifter av historisk betydelse: unionens utvidgning, förverkligandet av en politisk, social, ekonomisk och monetär union, arbetet med att stärka unionens ställning såsom aktör på den internationella arenan och den ekonomiska tillväxten i Europa, som ligger till grund för skapandet av sysselsättning.

⁽¹⁾ EGT C 64, 27.2.1998, s. 98.

De strukturer som infördes för 40 år sedan i syfte att styra unionen lämpar sig inte längre för den nuvarande unionens storlek och uppgifter. Unionens sätt att fungera måste ses över och institutionella reformer är nödvändiga. Demokratiska myndigheter på olika nivåer (lokal, regional, nationell och europeisk nivå) måste vara beredda att reagera på de snabba förändringar som sker i tillvaron. Den tekniska utvecklingen, informations- och kommunikationsrevolutionen, globaliseringen och marknadsintegrationen samt införandet av en gemensam valuta inom Europeiska unionen bidrar tillsammans till en värld som präglas av allt större ömsesidigt beroende. Detta innebär att det blir allt fler frågor och problem som inte längre kan behandlas inom en enskild nations gränser. Inte heller kan man låta marknaden ta hand om dessa frågor. Det finns ett stort antal frågor som har en europeisk dimension, t.ex. vad gäller sysselsättning, innovation, miljö, folkhälsa etc., medan andra frågor kräver ett kraftfullare internationellt agerande från EU:s sida. Subsidiaritetsprincipen, uttolkad som en närhetsprincip, där beslut fattas på lägsta nivå, så att de olika funktionerna garanteras största möjliga kapacitet, är en vägledande politisk princip i denna reformprocess.

1.1.4. Regionkommittén har som yngsta gemenskapsinstitution ända sedan den grundades 1994 alltid tagit ställning för ett Europa som bygger på att medborgarna, kommunerna, regionerna och medlemsstaterna spelar en pådrivande roll. Därför välkomnar kommittén mycket starkt initiativet från Europeiska rådet i Cardiff den 15–16 juni 1998 att "föra Europeiska unionen närmare folket." I egenskap av subsidiaritetsprincipens väktare uttalar Regionkommittén sitt starka stöd för att det skapas starka men smidiga och effektiva europeiska institutioner, som koncentrerar sin verksamhet till de frågor som inte kan behandlas på någon annan nivå och som är direkt ansvariga inför medborgarna. Subsidiaritetsprincipen såsom den definieras i artikel 5 i EG-fördraget är endast tillämplig på förhållandet mellan gemenskapen och medlemsstaterna, inte på förhållandet mellan å ena sidan myndigheter på nivån under den statliga och å andra sidan medlemsstaterna. Dessa förhållanden regleras av medlemsstaternas författningar. I artikel B i Maastrichtfördraget finns denna inskränkning angiven på så sätt att det stadgas att unionens mål skall uppnås i enlighet med subsidiaritetsprincipen såsom denna definieras i EG-fördragets artikel 5.

I artikel A i Maastrichtfördraget betonas samtidigt att besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt. En närhetsprincip läggs därigenom fast. Denna princip är avsedd att tillämpas på relationerna mellan EU-nivån, den nationella nivån och nivåerna under den nationella. Det är fråga om en grundprincip som slagits fast till och med före subsidiaritetsprincipen, vilken kan ses som ett led i närhetsprincipen.

Subsidiaritetsprincipen såsom denna är beskriven i fördragen kan följaktligen inte undanskymma medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att de lokala och regionala myndigheterna på grundval av närhetsprincipen kan ingripa för att se till att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt.

Subsidiaritetsprincipen är en allmän princip inom nationell lagstiftning, på grundval av vilken beslut fattas på den nationella och operativa nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt. Den ålägger unionen, medlemsstaterna och samtliga myndigheter att uppfylla de mål som tilldelats dem i respektive lagstiftning, genom att erkänna, lyfta fram och involvera medborgarna och deras sociala organisationer. Subsidiaritetsprincipen skall utgöra en politisk nyckelprincip i byggandet av Europeiska unionen.

1.1.5. Subsidiaritetsprincipen är en dynamisk princip som på vissa områden kan leda till "mer EU" och på andra områden till "mindre EU". Denna princip förverkligades 1992 genom Maastrichtfördraget. I praktiken innebär principen att beslut skall fattas så nära medborgarna som möjligt, i princip på den politiska nivå som är närmast ansvarig inför medborgarna och bara om det är nödvändigt på en högre nivå. I det enskilda fallet skall beslutet om nivå fattas uteslutande med hänsyn till allmänintresset och medborgarnas behov och utan att den ekonomiska och sociala sammanhållningen påverkas. I praktiken betyder detta att gemenskapen endast skall agera om den föreslagna åtgärden inte kan genomföras på lämpligt sätt av medlemsländerna eller om den kan genomföras bättre av gemenskapen. Tillämpningen av denna princip måste ses över regelbundet och förbättras på de områden där detta krävs. Det innebär samtidigt att medlemsstaterna måste låta myndigheter på lägre nivåer fatta beslut i frågor som dessa myndigheter är bättre lämpade att avgöra.

1.1.6. Regionkommittén är övertygad om att ett strikt iakttagande av subsidiaritetsprincipen är nödvändigt, samtidigt som man bör bygga upp och stödja ett mer omfattande europeiskt medborgarskap:

- Den kulturella mångfald som utgör Europas rika kulturarv omfattar många olika regionala och nationella identiteter. Ett antal faktorer i den värld vi lever i nu hotar att utplåna dessa identiteter. Samtidigt skapas och återskapas dessa kulturer och identiteter genom migrations- och bosättningsmönster. Det är samtliga demokratiska myndighetsorgans ansvar att se till att sådana värden som medmänsklighet och tolerans förblir utmärkande för de förbindelser som råder i Europa mellan de egna medborgarna och olika mångkulturella grupper och nationaliteter.
- Dessutom innebär de oerhört stora dimensionerna på de framtida utmaningar unionen står inför att man måste prioritera hårt och inskränka sig till sådana uppgifter som huvudsakligen är överstatliga.

1.1.7. I hela denna process är den europeiska solidariteten ett grundläggande värde inom den europeiska samhällsmodellen som kompletterar subsidiaritetsprincipen. Solidariskt stöd till de svagaste och de missgynnade är en nödvändig förutsättning för ett Europa som är strukturerat i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Denna får inte leda till att de svagaste missgynnas utan till att alla ges samma rätt att ta del i integrationsprocessen.

1.1.8. I detta sammanhang måste unionen koncentrera sig på de problem som endast kan lösas gemensamt och som medborgarna därför väntar sig att EU skall lösa. Ju fler medlemsstater EU har, desto större betydelse får subsidiaritetsprincipen. En tydlig prioritering måste lyfta fram integrationssteg på ett flertal områden. Därför förespråkar ReK ett "strategiskt Europa".

1.1.9. Denna strategi kräver som ett oavvisligt villkor ett EU med stor handlingskraft på det internationella planet.

1.2. Subsidiaritetsprincipens bidrag

Hänvisningen till subsidiaritetsprincipen har medfört påtagliga förbättringar av de europeiska institutionernas sätt att fungera.

1.2.1. Sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft den 1 november 1993 har subsidiaritetsprincipen blivit en politisk realitet i EU och principen för hur EU:s verksamhet skall bedrivas på ett effektivt sätt.

1.2.2. Det är uppenbart att EU-institutionerna sedan dess gjort stora ansträngningar för att respektera denna princip, särskilt i utövningen av de lagstiftande och regelskapande befogenheterna. Europeiska kommissionen har inte enbart dragit tillbaka ett stort antal förslag till lagstiftning. Den har också avsevärt minskat antalet nya förslag. Härtill kommer att kommissionen i ökad utsträckning föreslår en ramlagstiftning.

1.2.3. Det förtjänar också att påpekas att kommissionen, innan den lägger fram förslag till lagstiftning eller regler, förbereder terrängen och inleder debatten med hjälp av grönböcker, handlingsplaner och meddelanden. Detta gör det möjligt att innan beslut fattas på ett mer fördjupat sätt diskutera hur subsidiaritetsprincipen har respekterats.

1.2.4. Artikel 5 i EG-fördraget (ny) kommer att kopplas till särskilda rättsliga åtgärder. I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan subsidiaritetsprincipens innehållsmässiga aspekter och de aspekter som avser förfarandet. Artikel 5 är en allmän rättsprincip med procedurmässig karaktär som föreskriver att vissa intressen bör övervägas innan EG beslutar att vidta åtgärder. Som en konkret kontrollnorm vad gäller förfarandet omfattar subsidiaritetsprincipen kravet på en noggrann avvägning och skyldighet att på ett tydligt sätt motivera varför ett ingripande från EG är en nödvändig åtgärd. Som en innehållsmässig norm innehåller subsidiaritetsprincipen ett önskemål om att beslut skall fattas så nära unionens medborgare som möjligt.

1.2.5. Det protokoll som fogats till Amsterdamfördraget ger en mer preciserad definition av subsidiaritetsprincipen, särskild vad beträffar de två villkor som måste uppfyllas för att EU skall få vidta åtgärder: åtgärder på de nivåer som är närmast medborgarna är inte tillräckliga för att uppnå ett tillfredsställande resultat och EU är bättre ägnad att uppnå en lösning.

1.2.6. Enligt protokollet om subsidiariteten måste en av följande förutsättningar vara uppfylld för att lagstiftning på gemenskapsnivå skall kunna motiveras:

— Frågan uppvisar gränsöverskridande aspekter, som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna.

— Åtgärder vidtagna av enskilda medlemsstater eller avsaknad av gemenskapsåtgärder skulle strida mot fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen.

— En åtgärd på gemenskapsnivå skulle på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå.

I protokollet om subsidiariteten enades man också om att det skall lämnas så mycket utrymme som möjligt för nationella och regionala beslut när bestämmelser utfärdas.

1.3. Regionkommitténs bidrag till tillämpningen av subsidiaritetsprincipen

1.3.1. Regionkommittén har sedan den inrättades gjort försvaret av subsidiaritetsprincipen till en av sina huvudfrågor. Detta yttrande är i själva verket inte kommitténs första bidrag till debatten om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i Europeiska unionen, eftersom den redan har yttrat sig i frågan under arbetet med Amsterdamfördraget. Regionkommittén vill därför också hänvisa till sina tidigare synpunkter, särskilt i tilläggsyttrandet från april 1995⁽¹⁾ och resolutionen av den 20 december 1997⁽²⁾. I dessa yttranden föreslår Regionkommittén att man upprättar ett system som ger Regionkommittén möjlighet att väcka talan vid EG-domstolen vid brott mot subsidiaritetsprincipen i fråga om lokala och regionala myndigheters befogenheter. Vidare betonas i yttrandena att man i artikel 5 i EG-fördraget bör införa en direkt hänvisning till regionala och lokala myndigheter.

1.3.2. Kommittén välkomnar protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som utgör en del av Amsterdamfördraget. Den vill understryka betydelsen av Belgiens, Tysklands och Österrikes gemensamma förklaring enligt vilken "insatser som Europeiska gemenskapen gör i enlighet med subsidiaritetsprincipen inte bara gäller medlemsstaterna utan också enheter inom dessa i den utsträckning som dessa enheter enligt nationell konstitutionell rätt har befogenhet att själva stifta lagar". Kommittén anser dessutom att denna förklaring i princip och i enlighet med den interna förvaltningsorganisationen i medlemsstaterna bör kunna tillämpas analogt på lokala och regionala myndigheter i medlemsstater som inte är förbundsstater och anmodar samtliga medlemsstater, först och främst de medlemsstater där kommunerna eller regionerna har konstitutionella lagstiftningsbefogenheter, att ansluta sig till denna förklaring.

⁽¹⁾ CdR 136/95 annexe.

⁽²⁾ CdR 305/97 fin EGT C 64, 272. 1998, s. 98.

2. För en ny subsidiaritetskultur och en klarare definition av ansvarsområdena

2.1. Subsidiaritet, mångfald och solidaritet

2.1.1. Strävan efter subsidiaritet och närhet till medborgarna tjänar till att stärka integrationen i Europa. Europa har mycket att vinna på mångfald och konkurrens, samtidigt som den ekonomiska och sociala sammanhållningen bevaras. Nu gäller det att bedriva en förnuftig kritik av de uppgifter unionen tagit på sig, för att sedan stärkt kunna ta itu med framtidens utmaningar.

2.1.2. Det skall inte vara en uppgift för gemenskapsinstitutionerna eller någon annan politisk nivå att reglera de europeiska medborgarnas liv på alla områden. Den gränsöverskridande aspekten är i dag påtaglig inom många ansvarsområden. Detta betyder dock inte att en långtgående harmonisering av den sektorsinriktade politiken är absolut nödvändig. Därför är det nödvändigt att den sektorsinriktade politiken harmoniseras på lämpligt sätt med hänsyn till den ekonomiska och sociala sammanhållningen i Europa. Av det måste man dock inte nödvändigtvis dra den slutsatsen att det krävs en harmonisering. Dessutom kan många problem lösas utan inblandning av regeringen, till exempel genom avtal mellan de parter som är engagerade i frågan, samt med hjälp av icke-statliga organisationer (till exempel arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer) på europeisk nivå. Detta tillvägagångssätt har vid flera tillfällen visat sig vara effektivt.

Regionkommittén medger att de lagar som antagits av medlemsländerna med utgångspunkt i gemenskapens direktiv har varit till stor nytta för Europas medborgare. Innan gemenskapen vidtog åtgärder fanns det stora skillnader mellan medlemsländerna vilket ledde till snedvridning av konkurrensen. Även om lagstiftning som syftar till ett gott skydd för medborgarna ibland medför ekonomiska kostnader så uppvägs detta med räge av den förbättrade livskvalitet man får.

När det gäller subsidiaritet ligger gemenskapen långt framme och kan arbeta på ett effektivare sätt än medlemsländernas regeringar med de frågor som medborgarna finner mest angelägna. Att ta hänsyn till medborgarnas åsikter var en förhärskande målsättning i förhandlingarna kring Amsterdamfördraget. Resultatet blev ett 'människobaserat' fördrag som behandlar sysselsättning, diskrimineringsfrågor, medborgarliga rättigheter, konsumentskydd samt åtgärder för att bekämpa internationell brottslighet och narkotikahandel.

2.1.3. Det som är avgörande är att rådet, kommissionen, parlamentet och medlemsstaterna är villiga att genomföra en verklig omorientering av den europeiska politiken mot ett mer solidariskt Europa som är närmare medborgarna.

För att vara effektiv bör EU endast behandla de frågor som är uteslutande europeiska.

Befintlig lagstiftning måste ändras om frågan kan behandlas bättre på en nivå som ligger närmare medborgarna.

2.1.4. Detta innebär inte en renationalisering, dvs. att uppge den europeiska tanken. En verklig reform kräver ovillkorligen en ny definition av EU:s, medlemsstaternas och regionernas respektive ansvarsområden. EU kommer därför närmare medborgarna när ansvaret att agera förläggs till den administrativa nivå där en åtgärd kan genomföras mest effektivt. Förändring är den naturliga process genom vilken institutioner utvecklas och rustar sig för framtida utmaningar. Demokrati, öppenhet och insyn måste präglade EU.

2.1.5. Två skrivningar i förbundskansler Kohls och president Chiracs brev av den 5 juni 1998 har nyligen angivit de målsättningar som en sådan inriktning kunde ha:

— "Vi måste ägna alla våra krafter åt att skapa en Europeisk union som är stark och handlingskraftig, samtidigt som vi bevarar de politiska, kulturella och regionala traditionernas mångfald."

— "Det är således mycket viktigt att ta hänsyn till de lokala, regionala och nationella särdragen när man fattar beslut."

2.2. Subsidiaritetsprincipens verkningar

2.2.1. Subsidiariteten som regleringsprincip

2.2.1.1. Subsidiaritetsprincipen måste spela en reglerande roll i förhållandet mellan EU, medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna, samtidigt som den interna kompetensfördelningen måste respekteras.

Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen uppnås genom en medbeslutandeprocess, där behörighetsnivån, fördelad mellan EU, medlemsstaterna, regionerna och kommunerna, avgörs från gång till gång. Principen får inte bli en ursäkt på alla politiska nivåer att inte göra någonting eller lamslå EU:s förmåga att handla.

2.2.1.2. I nuläget är det viktigt att göra en förnuftig utvärdering av de uppgifter som EU tagit på sig, för att sedan koncentrera sig på framtidens utmaningar:

A. Det står klart att EU med hänsyn till subsidiariteten har minskat sin lagstiftande verksamhet, framför allt vad beträffar socialpolitik och miljöskydd. På dessa områden blir det alltmer sällsynt med nya initiativ från kommissionen, trots att vissa problem tränger på och trots att dessa är av gränsöverskridande och transnationell beskaffenhet.

B. Vad beträffar iakttagandet av subsidiaritetsprincipen underkastas kommissionens förslag en omfattande intern granskning och en politisk kontroll hos de andra institutionerna. Alla organ (inklusive olika rådskonstellationer och rådet (allmänna frågor)) bör övervaka att subsidiaritetsprincipen iaktas i rådets avgöranden. Detta är naturligtvis i första hand Regionkommitténs uppgift.

2.2.1.3. Det gäller emellertid att åter erinra sig subsidiaritetsprincipens huvudsakliga politiska målsättning: beslut skall fattas på den effektivaste nivån och så nära unionens medborgare som möjligt så att dessa kan medverka i den europeiska uppbyggnaden med tillgång till alla upplysningar som gör det möjligt att lyckas med denna uppgift. Det europeiska projektet kommer bara att vinna medborgarnas stöd om dess resultat är fördelaktiga och synliga. På regional och lokal nivå skall skapas grogrund för initiativ som är samordnade och initierade av ReK i partnerskap med Europaparlamentet för att via medborgarnas initiativ ge näring åt diskussion om syftet med Europeiska unionen.

2.2.1.4. Till följd av egna erfarenheter på fältet är regionerna och kommunerna klart medvetna om den centrala betydelse som genomförandet av gemenskapsrätten i den nationella rätten och tillämpningen av denna nationella rätt har för medborgarnas bild av Europa. I ett flertal medlemsstater har regionerna och städerna en roll att spela i tillämpningen av gemenskapsrätten i förhållande till medborgaren.

2.2.2. Subsidiariteten som förnyelseprincip

2.2.2.1. Subsidiaritetsprincipen måste också spela en roll som förnyare av förhållandet mellan å ena sidan medlemsstaterna och å andra sidan regioner och kommuner när det gäller att genomföra gemenskapspolitik.

Om de huvudsakliga målen för EU:s framtida utveckling är förmågan att handla på EU-nivå, allmänhetens aktning för gemenskapen samt dennas gehör för medborgarens åsikter, borde det ligga i EU:s intresse att i större utsträckning ägna sig åt områden där enbart medverkan från de nivåer som är närmast medborgarna och direkt ansvariga inför dem inte är tillräckligt.

2.2.2.2. Genomförandet av gemenskapspolitiken förutsätter att EU lämnar ett så stort manöver- och anpassningsutrymme som möjligt åt de nivåer som befinner sig närmast medborgaren. Samtidigt måste EU ges möjlighet att agera mer effektivt inom områden där unionens verksamhet är av betydelse för alla. Medlemsstaterna måste uppträda lojalt gentemot gemenskapen samt dessutom genomföra och tillämpa gemenskapsrätten på ett korrekt och överskådligt sätt i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

2.2.2.3. Institutionella reformer utgör inget självändamål. De måste tvärtom tjäna syftet att på ett så effektivt sätt som möjligt förverkliga politiska mål vars betydelse har erkänts och som har godkänts i demokratisk ordning. När det gäller opinionsstöd och närheten till medborgaren finns det en stark koppling mellan de politiska målen och det institutionella regelverket, även om de politiska målen av naturliga skäl har företräde.

2.3. Subsidiaritet och närhet till medborgarna i praktiken

Regionkommittén erkänner de framsteg som har gjorts sedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget genom Maastrichtfördraget. Kommittén hänvisar här till kommissionens

meddelande "Lagstifta mindre men bättre: resultat" av den 27 maj 1998⁽¹⁾. I meddelandet framhålls att kommissionen har dragit tillbaka ett antal initiativ och att antalet lagstiftningsförslag minskat. Subsidiaritetsprincipen är en allmän princip som gäller den generella EU-politiken och som skall iakttas av alla. Den vänder sig såväl till kommissionen och övriga gemenskapsinstitutioner som till medlemsstaterna, som kommission regelbundet uppmanar att lämna nya förslag.

3. Slutsatser

3.1. Hur ser den nya subsidiaritetskulturen ut?

3.1.1. Regionkommittén uppmanar alla gemenskapsinstitutioner till en rigorös tillämpning av subsidiaritetsprincipen i enlighet med artikel 5 i EG-fördraget (ny) samt protokollet till Amsterdampfördraget om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Varje initiativ från EU måste föregås av en prövning av behovet av handlande på europeisk nivå som samordnas på de olika institutionella nivåerna. Subsidiariteten får inte bara vara en formell punkt som prickas av rutinmässigt.

3.1.2. Den europeiska integrationen behöver både harmonisering och fortsatt ökad mångfald. Mångfalden är ett kännetecken för den europeiska identiteten. Vid en korrekt tillämpning skyddar subsidiariteten denna mångfald.

Den europeiska politikens mervärde bör i lika hög grad bygga på principen om harmonisering och om ekonomisk och social sammanhållning som på principen om konkurrens och mångfald.

I samband med detta får perspektiven inte inskränkas till rent ekonomiska aspekter. Samhälleliga, sociala och kulturella aspekter skall beaktas med samma vikt.

3.1.3. Beslut på europeisk nivå bör fattas på ett sådant sätt att de ger största möjliga utrymme för nationella, regionala och lokala beslut. Detta utesluter inte en minutiös uppföljning av genomförandet av besluten för att säkerställa en fullständig tillämpning och en korrekt översättning för att på så sätt undvika störningar. De aspekter som omfattas av en reglering skall inskränkas till det absolut nödvändiga, och de resurser som krävs för förvaltningen skall begränsas så mycket som möjligt. I sitt lagstiftningsarbete bör gemenskapen eftersträva att direktiv används när så är möjligt, i syfte att underlätta överföringen till den nationella lagstiftningen. Regionkommittén inser dock att det i vissa fall är nödvändigt att utarbeta förordningar, när det är viktigt att lagstiftningen antas till fullo i syfte att förhindra felaktiga tolkningar. På vissa områden skulle det vara av intresse att bestämma att lagstiftningen skall utformas som en förordning, till exempel i fråga om människors hälsa och säkerhet.

⁽¹⁾ KOM (1998) 345.

3.1.4. Ansvar för genomförande av EU-rätten skall principiellt ligga hos medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna. Ty en tillämpning av EU:s föreskrifter nära medborgarna kan endast ske i ett kommunalt eller regionalt sammanhang.

3.1.5. De hundratals olika stöd som ges nu måste omprövas. Som helhet medför de en kraftig inskränkning av det politiska handlingsutrymmet hos de regioner och kommuner som ansöker om sådana medel. EU-stödet måste bidra till att förstärka det politiska handlingsutrymmet hos dessa regioner och kommuner. Det är nödvändigt att koncentrera EU:s stöd till verkligt viktiga mål, förenkla förvaltningsförfarandena och avstå från alltför detaljerade riktlinjer.

Även i framtiden bör EU:s strukturpolitik vara en kärna i den europeiska solidariteten och den bör utformas i form av schablonmässiga bidrag till mål som fastställts av EU fastställt.

I en lång rad yttranden har Regionkommittén förespråkat att den europeiska strukturpolitiken bibehålls i den omfattning som fördraget stipulerar. Kommittén har också — i linje med den tillämpliga programuppläggningsen och i enlighet med subsidiaritetsprincipen — lagt fram åtskilliga förslag som syftar till att öka effektiviteten och förenkla förfarandena, och dessa är fortfarande giltiga. Det går inte att på ett meningsfullt sätt utöva effektiv solidaritet genom ständigt nya enskilda program som måste förvaltas centralt. Det borde i stor utsträckning åligga de demokratiskt legitimerade organen i medlemsstater och regioner att genomföra dem på eget ansvar och inrätta kontrollsystem som säkerställer att de eftersträvade målsättningarna uppnås. Genomförandet av programmen bör i stor utsträckning vara ett självständigt ansvar för medlemsstaternas, regionernas och kommunernas demokratiskt tillsatta organ. Det krävs en välfungerande kontroll för att de uppställda målen säkert skall kunna uppnås.

3.2. Subsidiaritetsprincipen som "regleringsprincip"

3.2.1. När en gemenskapsåtgärd berör ett område där behörigheten är delad mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna skall subsidiaritetsprincipen tillämpas för att å ena sidan skydda nationella och lokala myndigheter och å andra sidan motivera varför en gemenskapsåtgärd är befogad.

3.2.2. Vad beträffar genomförandet av subsidiaritetsprincipen bör man hålla isär två dimensioner som fastslås i artikel 5 i EG-fördraget:

— åtgärdens nödvändighet (andra stycket)

— åtgärdens omfattning (tredje stycket)

I denna artikel undantas de områden där gemenskapen är ensam behörig från kontrollen av om subsidiaritetsprincipen är tillämplig. De få områden där gemenskapen är ensam behörig måste definieras restriktivt och tydligt, med beaktande av subsidiaritetsprincipen som bör betraktas ur ett mer flexibelt perspektiv vid gemensam behörighet.

3.2.3. I enlighet med fördraget, protokollet om subsidiaritetsprincipen och den princip som anges i detta yttrande bör åtgärder vidtas på EU-nivå endast om de skapar ett tydligt mervärde och om medlemsstaterna inte på egen hand skulle kunna uppnå samma resultat. Det åligger medlemsstaterna att

vid rådsmöten bedöma om åtgärden är nödvändig för att uppnå ett av gemenskapens mål.

3.2.4. Bedömningen huruvida det är nödvändigt att vidta en åtgärd för vilken behörigheten tillkommer gemenskapen ensam, behörigheten delegeras eller behörigheten delas har varit det huvudsakliga debattämnet åren 1992–1997 och har visat hur svårt det är att åstadkomma en fast avgränsning av behörigheten.

3.2.5. Subsidiaritetsprincipen förstärks av proportionalitetsprincipen — numera införd genom ovannämnda protokoll till Amsterdamfördraget — när det gäller att reglera en åtgärds omfattning.

3.2.6. En regelbunden uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning blir oundgänglig för att dels kunna göra en grundlig analys av EG-domstolens successiva tolkningar, som har gått i samma riktning som den ståndpunkt som Europeiska rådet lade fast i Edinburgh 1992, dels införa en demokratisk kontroll och en större tydlighet i lagstiftningen.

3.3. En tydlig ansvarsfördelning

3.3.1. Trots alla framsteg och alla pågående strävanden att förverkliga subsidiariteten blir det allt tydligare att endast själva principen som skydd för utövandet av behörighet varken kan garantera att den europeiska lagstiftningen koncentreras på det väsentliga eller förhindra att befogenheter överträds. Därför krävs en levande debatt och en aktiv bevakning, inte minst av ReK, med regelbundna uppföljningar av subsidiaritetsprincipens tillämpning.

3.3.2. Vad gäller den egentliga fördelningen av befogenheter bör man i fördragsartiklarna ange kriterier för att kunna bedöma behovet av EG-åtgärder och alltså ge innehåll åt termer såsom "bättre" och "inte i tillräcklig utsträckning" i den allmänna subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget (ny). Den nuvarande uppdelningen av befogenheter är oprecis även därigenom att EG-fördraget endast uppställer mycket allmänna mål utan att exakt fastställa åtgärdernas räckvidd.

3.3.3. En ansvarsfördelning måste främst ske i fråga om befogenheter som rör inre marknaden (artikel 100a i EG-fördraget) och övriga politikområden som kultur, rundradio, fysisk planering, hälsovård m.m. Enskilda ekonomiska frågor existerar inte separat från övriga politikområden, varför man bör anlägga ett holistiskt synsätt. Rättspraxis på konkurrenspolitikområdet visar att till exempel en sådan faktor som kultur kan utgöra skälig grund för att begränsa den fria rörligheten för varor. På samma sätt kräver skyddet av lokala minoriteter särskilda och specifika åtgärder, som inte kan bedömas enligt inre marknadens kriterier och absolut inte enligt strikt ekonomiska principer. Man kan tänka sig en anpassning till om det är ekonomiska aspekter eller övriga politikområden som är främst berörda.

3.3.4. Med hänsyn till de resultat som nåtts i fråga om integrationen och i samband med en omfattande ny avgränsning av behörighetsområdena kan man tänka sig ett förenklat förfarande för ändringar i fördraget. Inom Regionkommittén måste en verklig diskussion inledas om hur behörighetsfördelningen mellan EU, medlemsstaterna och nivåerna under den nationella skall se ut.

3.3.5. Förteckningen över mål och uppgifter i artikel 3 i EG-fördraget måste konkretiseras och anpassas till de existerande behörighetsnormerna.

3.4. Skydd för regionalt egenansvar och kommunal självförvaltning

3.4.1. Det börjar bli tydligt att medlemsstaternas interna struktur också snabbt håller på att förändras. Trenden mot decentralisering är tydlig och i vissa medlemsstater har regionerna erhållit en hög grad av autonomi.

Unionen är inte längre endast en union av femton huvudstäder, utan även ett nätverk av regioner och städer. Inför unionens utvidgning går det inte längre att skjuta upp de institutionella reformerna.

Som talesman för de lokala och regionala myndigheterna i Europa vill Regionkommittén bli delaktig i utformningen av Europeiska unionens struktur inför 2000-talet.

Regionkommittén betonar att kandidatländerna måste göras starkt delaktiga i denna process, eftersom de också en dag kommer att vara våra partner inom unionen.

3.4.2. Europeiska regleringar inskränker ibland spelrummet för politiskt handlande från regioner, städer och kommuner. Medan den nya artikel 6 i EG-fördraget slår fast att unionen skall respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna finns inga motsvarande föreskrifter som skyddar de regionala och kommunala myndigheterna.

Regionkommittén har redan vid upprepade tillfällen begärt att dessa garantier skrivs in i fördraget (se bilaga).

3.4.3. Skydd för regionalt egenansvar och kommunal självförvaltning innebär å ena sidan att ge lokala och regionala organ garantier, å den andra att göra det möjligt att kontrollera att dessa garantier tillämpas på rätt sätt och dessutom kan medföra sanktioner om dessa garantier inte respekteras.

Regionkommittén har redan vid upprepade tillfällen begärt att dessa garantier skall skrivas in i fördraget, särskilt i artikel 3b i EG-fördraget (se bilaga 1, kapitel 2).

Garantin för den kommunala självförvaltningen borde likaså skrivas in i artikel F i Maastrichtfördraget, enligt vilken "unionen skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater, vars styrelseformer bygger på demokratiska principer".

Andra stycket i denna artikel, som rör de grundläggande rättigheterna, borde hänvisa till Europarådets konvention om kommunal självstyrelse.

3.4.4. I väntan på att arbetet med de institutionella reformer som förblev oavslutat i Amsterdam återupptas, anmodar Regionkommittén stats- och regeringschefer att genom en politisk deklaration bekräfta att de är beredda att inom ramen för ett fullständigt genomförande av subsidiaritetsprincipen ge garantier åt regionala och lokala organ.

Regionkommittén upprepar slutligen sina krav, som inte fick gehör i Amsterdamfördraget, och anser att institutionerna behöver överväga bland annat hur respekten för subsidiaritetsprincipens tillämpning skall säkerställas.

På så sätt skulle de kunna förbinda sig att se till att alla politiska beslut eller bestämmelser som skulle ha en väsentlig betydelse för lokala och regionala organ, vare sig de är av finansiell, ekonomisk eller miljömässig art eller rör den sociala sammanhållningen eller mänskliga rättigheter, skulle bli föremål för en obligatorisk rådfrågning av lokala och regionala organ, både när politiken fastställs och när den skall genomföras.

3.5. Gränsöverskridande, mellanregionalt och mellankommunalt samarbete

3.5.1. För att subsidiaritetsprincipen skall kunna få fullt genomslag är det helt nödvändigt att regioner och kommuner, inom ramen för sina befogenheter och vid behov i samarbete med intilliggande regioner och kommuner, själva kan lösa de problem som uppstår på fältet.

3.5.2. Det gränsöverskridande samarbetet mellan regioner möter alljämt rättsliga och administrativa hinder med anknytning till medlemsstaternas befogenheter när det gäller yttre förbindelser. I flertalet medlemsstater gäller att ett sådant samarbete endast kan organiseras av de nationella myndigheterna. Överenskommelser på diplomatisk väg är oftast nödvändiga när det handlar om rättsligt bindande åtaganden, även när dessa inte går utöver den regionala eller kommunala ramen.

3.5.3. Man måste således konstatera att många av de dagliga problem som medborgarna i gränsregionerna upplever, till exempel när det gäller arbete, transporter och bostäder, inte kan få en tillfredsställande lösning inom rimlig tid.

3.5.4. Regionkommittén anser därför det vara nödvändigt att avlägsna hindren för ett effektivt mellanregionalt samarbete och menar att detta krav är i linje med en noggrann tillämpning av subsidiaritetsprincipen såsom denna återges i EG-fördraget. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder så att det mellanregionala samarbetet erkänns som ett område av gemensamt intresse med en gemenskapsrättslig ram.

3.6. Resultat

3.6.1. För att kunna utföra en kontroll av subsidiaritetsprincipen före ett ingripande av Europeiska unionen är det viktigt att Regionkommittén uttalar sig om kommissionens efterlevnad av denna princip när den granskar förberedande rättsakter och förslag till gemenskapsakter. Regionkommittén uppmanar kommissionen att lägga fram en årsrapport om subsidiariteten för Regionkommittén, som är redo att yttra sig en gång per år i denna fråga. Regionkommittén vidhåller för övrigt sin begäran att det i förebyggande syfte bör införas en verklig kontroll av om de juridiska texterna är motiverade och respekterar subsidiaritetsprincipen — en kontroll som bör utföras innan gemenskapsinstitutionerna fattar beslut som har lagstiftande karaktär.

3.6.2. Regionkommittén rekommenderar Europeiska rådet att främja ett Europa som bygger på subsidiaritetsprincipen

och där de europeiska folkens särdrag och identitet — Europas främsta styrka — stärks. Europeiska rådet bör på detta sätt främja en fruktbar konkurrens, utan att äventyra solidariteten eller sammanhållningen. Regionkommittén anmodar medlemsstaterna att i sin interna lagstiftning sträva efter att ta hänsyn till subsidiaritetsprincipen som vägledning för ansvarsfördelningen, inte bara för att precisera själva ansvarsområdena utan också för att uppmuntra deltagandet av lokala och regionala myndigheter när det gäller att fastställa villkoren för hur dessas befogenheter skall utövas.

3.6.3. Subsidiaritetsprincipens tillämpning avser inte enbart den lagstiftande och regelskapande verksamheten i EU och således förhållandet mellan EU och medlemsstaterna. Principen slår också igenom i den nationella beslutsprocessen samt vid genomförandet av gemenskapsregler i de nationella rättsordningarna och i tillämpningen av dessa regler. Hittills har man på EU-nivå inte ägnat denna sida av subsidiaritetsprincipen tillräcklig uppmärksamhet.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER

BILAGA

till Regionkommitténs yttrande

1. Subsidiariteten i gemenskapstexterna

1.1. Subsidiariteten som idé infördes på ett underförstått sätt redan i artikel 95 i Parisfördraget (EKSG) den 18 april 1951 och i artikel 235 i Romfördraget den 25 mars 1957 och man hänvisade uttryckligen till den i Europeiska kommissionens rapport om Europeiska unionen 1975, inspirerad av kommissionsledamoten Altiero Spinelli, som slog fast att lika lite som de nuvarande gemenskaperna skulle EU leda till att man skapade en centraliserad superstat. I enlighet med subsidiaritetsprincipen skulle unionen endast anförtros sådana uppgifter som medlemsstaterna själva inte kunde lösa på ett effektivt sätt.

1.2. Den första juridiska texten på europeisk nivå som uttolkar subsidiaritetsprincipen är Europarådets stadga om kommunalt självstyre, undertecknad i Strasbourg den 15 oktober 1985. Stadgan har ratificerats av 30 av Europarådets medlemsstater, bland andra 12 av EU:s 15 medlemsstater, och har sedermera blivit en Europarådskonvention, som skall införlivas med den nationella lagstiftningen i de stater som ratificerat konventionen.

1.3. I artiklarna 3 och 4 i konventionen, särskilt 4.3, ges en god beskrivning av subsidiaritetsprincipen: "De offentliga uppgifterna skall normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren. Tilldelning av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi".

1.4. Subsidiaritetsprincipen har på ett mycket tydligt sätt införts i gemenskapsfördragen genom enhetsakten år 1987, där det i miljökapitlet (art. 130r.4) anges att gemenskapen får vidta åtgärder på miljöområdet, när de målsättningar som anges i första stycket kan förverkligas på ett bättre sätt på gemenskapsnivå än i medlemsstaterna var en och för sig.

1.5. Subsidiaritetsprincipen som infördes i artikel 3b i EG-fördraget genom Maastrichtfördraget har föranlett ett antal tolkningar sedan dess, framför allt i samband med förberedelserna inför regeringskonferensen 1997, innan principen utvecklades i ett protokoll fogat till Amsterdamfördraget den 2 oktober 1997.

1.6. Enligt den gemensamma förklaringen från Belgien, Tyskland och Österrike om subsidiariteten bör subsidiaritetsprincipen erkännas och tillämpas inom medlemsstaterna.

2. Utvecklingen från Maastrichtfördraget till Amsterdamfördraget

2.1. Under det förberedande arbetet i regeringskonferensen inför Amsterdamfördraget intog Regionkommittén följande ståndpunkt⁽¹⁾: Ett flertal artiklar i Maastrichtfördraget om regionernas och kommunernas deltagande i styrningen av Europa samt om sättet att genomföra subsidiaritetsprincipen borde förbättras. Kommitténs ställning organisation och behörighet borde också utvecklas.

2.2. Det bör framför allt noteras att Regionkommittén föreslog att skriva om artikel 5 i EG-fördraget för att få med en uttrycklig hänvisning till regionala och lokala myndigheter som givits befogenheter enligt vederbörande medlemsstats interna rättsordning. Kommittén begärde samtidigt att EU:s och medlemsstaternas behörighet skulle fastställas på ett tydligt sätt samt att en rätt skulle införas för regionerna att domstolsvägen kunna få beslut upphävida på grund av brott mot subsidiaritetsprincipen.

2.3. Regionkommitténs förslag överensstämde med många andra instansers förslag, framför allt dem från Europeiska regionförsamlingen och Europeiska kommuners och regioners råd, som ville få till stånd ändringar i fördragstexterna beträffande sådana ämnen som lokalt självstyre, öppenhet och insyn, partnerskap, Regionkommitténs representativitet, icke-diskriminering mellan könen samt jämställdhet.

3. Framstegen i Amsterdamfördraget

3.1. Ett flertal av de ändringar som regionernas och kommunernas företrädare önskat sig infördes i Amsterdamfördraget och det protokoll om subsidiariteten som fogats till fördraget.

Framsteg kan noteras vad gäller, Regionkommitténs ställning och organisation, partnerskap, jämställdhet samt öppenhet och insyn.

Ett flertal ändringsförslag beträffande det lokala självstyret infördes emellertid inte i fördraget.

3.2. Det är uppenbart att regioner och kommuner fortfarande vill att deras ställning skall preciseras och att deras roll skall få större genomslag i EG-fördragets många artiklar. Man vill även att den begränsande dialog som förs mellan gemenskapen och medlemsstaterna skall utvidgas till att omfatta alla lokala nivåer.

4. Europeiska rådet i Cardiff beslutade den 15–16 juni 1998 att granska problemen med subsidiaritetsprincipens praktiska tillämpning.

⁽¹⁾ CdR 136/95 med bilagor — EGT C 100, 2.4.1996, s.1.

Resolution från Regionkommittén om "Anhållandet av Abdullah Öcalan och nödvändigheten av en politisk lösning på kurdfrågan"

(1999/C 198/15)

REGIONKOMMITTÉN

Uppmanar den turkiska regeringen att verka för en politisk lösning av den kurdiska frågan och vädjar till både PKK och andra kurdiska organisationer att respektera lag och rätt.

Har förhoppningen att den turkiska regeringen skall bli medveten om skillnaden mellan en kulturell självständighet — som är en fråga som talesmännen för Europeiska unionens lokala och regionala instanser fäster särskilt avseende vid — och separatistiska strävanden som äventyrar Turkiets territoriella integritet.

Uppmanar Turkiet att tillgodose behoven av sociala och ekonomiska reformer så att den kurdiska minoritetens kulturella uttrycksmöjligheter kan garanteras inom ramen för den turkiska statsbildningen.

Erinrar om att de länder som är anslutningskandidater till EU måste uppfylla Köpenhamnsöverenskommelsen, som kräver

"en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter".

Väntar sig att de turkiska myndigheterna skall ge alla nödvändiga garantier för en human behandling av Abdullah Öcalan och en rättvis och offentlig rättegång, i enlighet med de internationella krav som Turkiet antagit som medlemsland i Europarådet.

Uppmanar de turkiska myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder för att internationella observatörer skall kunna närvara vid rättegången, och kräver att Abdullah Öcalan skall få en offentlig rättegång där han fritt kan välja advokater.

Fördömer fullständigt varje form av våld, tagande av gisslan och angrepp mot EU:s medlemsländers ambassader.

Instämmer helt i rådets deklaration av den 22 februari 1999 och Europaparlamentets resolution av den 25 februari 1999.

Bryssel den 11 mars 1999.

Regionkommitténs

ordförande

Manfred DAMMEYER