Europeiska gemenskapernas

# officiella tidning

ISSN 1024–3046

C 268

**fyrtiotredje årgången**

**19 september 2000**

Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer | Innehållsförteckning | Sida

I *Meddelanden*

. . . . . .

II *Förberedande rättsakter*

**Ekonomiska och sociala kommittén**

**Julisessionen 2000**

2000/C 268/01 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 78/660/EEG och 83/349/EEG med avseende på värderingsreglerna för årsbokslut och sammanställd redovisning i vissa typer av bolag” . . . . . 1

2000/C 268/02 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 när det gäller tillfälliga kvantitativa restriktioner för punktskattepliktiga varor som förs in i Sverige från andra medlemsstater” . . . . . 3

2000/C 268/03 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 95/50/EG om enhetliga förfaranden för kontroller av vägtransporter av farligt gods” . . . . . 4

2000/C 268/04 Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Försiktighetsprincipen” . . . . . 6

**Pris: 19,50 EUR**

SV

*(Fortsättning på nästa sida)*

| Informationsnummer | Innehåll *(Fortsättning)* | Sida |
|---|---|---|


| | | |
|---|---|---|
| 2000/C 268/05 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område” | 11 |
| 2000/C 268/06 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Tionde årsrapporten — Strukturfonderna 1998” | 14 |
| 2000/C 268/07 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Vitbok om ersättningsansvar för miljöskador” | 19 |
| 2000/C 268/08 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Estlands framsteg på vägen mot anslutning” | 24 |
| 2000/C 268/09 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Riktlinjer för integrerade åtgärder i eftersatta öregioner i Europeiska unionen efter Amsterdamfördraget (artikel 158)” | 32 |
| 2000/C 268/10 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”2002 — Den gemensamma fiskeripolitiken och läget för fisket i Europeiska unionen” | 39 |
| 2000/C 268/11 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 68/193/EEG om saluföring av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar” | 42 |
| 2000/C 268/12 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Bekämpning av skattebedrägerier på inre marknaden” | 48 |
| 2000/C 268/13 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Tullsamarbete på inre marknaden (OIM)” | 57 |
| 2000/C 268/14 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om lufttransporter och miljön” | 62 |
| 2000/C 268/15 | Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Kommissionens diskussionsunderlag ’Kommissionen och de enskilda organisationerna — För ett stärkt samarbete’” | 67 |


SV

II

*(Förberedande rättsakter)*

# EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 78/660/EEG och 83/349/EEG med avseende på värderingsreglerna för årsbokslut och sammanställd redovisning i vissa typer av bolag”

(2000/C 268/01)

Den 15 mars 2000 beslutade rådet i enlighet med artikel 44 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 7 juni 2000. Föredragande var Harry Byrne.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 84 röster för, 1 emot och 2 nedlagda röster.

### 1. **Inledning**

1.1. Genom det fjärde direktivet av den 25 juli 1978 harmoniseras innehållet i årsbokslut från företag med begränsat ansvar (med undantag för banker och försäkringsbolag) och i det sjunde direktivet samordnas innehållet i sammanställd redovisning.

1.2. Syftet med ändringen är att bibehålla en överensstämmelse mellan EU:s redovisningsregler och den senaste utvecklingen inom de internationella redovisningsstandarderna.

1.3. I förslaget behandlas principen om redovisning till verkligt värde enligt vilken vissa tillgångar och skulder införs i bolagens redovisning till inköpspris och därefter omräknas till verkligt värde vid varje bokslut. Normalt sett är verkligt värde lika med den öppna marknadens aktuella värde.

1.4. Det är de internationella finansmarknadernas dynamiska karaktär som skapat behovet av en ändring. Nuförtiden är det vanligt att de största företagen använder komplicerade finansiella instrument som terminsaffärer, optioner, terminskontrakt och swappar för att klara de finansiella risker som uppstår till följd av rörelser i variabler såsom räntor, valutakurser eller priser på aktier och varor.

1.5. Ändringen kommer att innebära att europeiska företag kan delta på kapitalmarknaderna på samma villkor som deras utomeuropeiska konkurrenter.

### 2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén stöder kommissionens förslag till ändring. Det är viktigt att de europeiska företagen inte missgynnas i relation till deras utomeuropeiska konkurrenter.

2.2. Förslaget skulle medföra ett krav på medlemsstaterna att antingen tillåta eller kräva att alla företag eller vissa företagskategorier börjar använda sig av redovisning till verkligt värde. Ekonomiska och sociala kommittén håller med om att det alternativa tillvägagångssättet, att låta medlemsstaterna välja själva, inte är önskvärt eftersom det skulle minska jämförbarheten.

2.3. Ekonomiska och sociala kommittén ser positivt på förslagets utformning vilken ger utrymme för framtida utveckling. Det är ett dynamiskt område och ytterligare varianter kommer sannolikt att uppstå. Förslaget specificerar emellertid tydligt de bokslutsposter som inte kan värderas till verkligt värde.

2.4. Ekonomiska och sociala kommittén godkänner att företag som använder sig av redovisning till verkligt värde skall tillämpa det på alla derivatinstrument.

## 3. **Särskilda kommentarer**

3.1. Ekonomiska och sociala kommittén noterar att medlemsstaterna ges en möjlighet att begränsa förslagets omfattning till att endast gälla för sammanställd redovisning. Eftersom ändringen framförallt gäller de största företagen menar ESK att det inte skulle vara svårt att kräva att ändringen tillämpas även vid årsbokslut. Det skulle vara lämpligt nu när den inre marknaden skall fullbordas.

3.2. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar det faktum att ändringen inte generellt kommer att gälla små och medelstora företag, vilka oftast redan är tyngda av reglerande krav. Kommittén föreslår likväl att i det fåtalet fall där ett litet eller medelstort företag är tillräckligt avancerat för att använda dessa instrument (t.ex. företag inom den nya teknologin) skall det krävas att redovisningen görs på ett adekvat sätt.

3.3. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar också kommissionens föresats att inom tre år efter genomförandet granska hur förslaget fungerar i praktiken och ser fram emot att yttra sig om denna granskning.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 när det gäller tillfälliga kvantitativa restriktioner för punktskattepliktiga varor som förs in i Sverige från andra medlemsstater”

(2000/C 268/02)

Den 26 maj 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 7 juni 2000. Föredragande var Clive Wilkinson.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 97 röster för, 1 emot och 4 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. En av den inre marknadens grundläggande principer är att alla medborgare har rätt att transportera varor för eget bruk, som de har betalat skatt för i någon medlemsstat, genom Europeiska unionen utan att betala ytterligare skatt och punktskatter. Detta inbegriper varor som är föremål för punktskatter som alkohol och tobak. Det finns inga maximigränser vad gäller kvantiteten, förutsatt att varorna är till för eget bruk och transporteras av medborgaren själv.

1.2. 1996 beviljades Danmark, Finland och Sverige ett tillfälligt undantag genom direktiv 96/99/EG som tillät dessa länder att begränsa införseln av alkohol och tobak till dessa länder från andra medlemsstater. För Finland och Danmark kommer undantaget att upphöra att gälla i slutet av 2003. För Sverige upphör undantaget den 30 juni 2000, men denna tidsgräns kan omförhandlas.

1.3. Den svenska regeringen har begärt att undantaget skall förlängas till slutet av 2003. Denna begäran grundar sig på behovet av att anpassa den svenska alkoholpolitiken, men inbegriper ett åtagande att gradvis höja de tillåtna införselmängderna.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. I enlighet med sitt yttrande om import av öl till Finland [1] ställer sig kommittén inte bakom en förlängning av den period under vilken konsumenter förvägras några av den inre marknadens fördelar. Det är i detta fall även uppenbart att anledningen till att man önskar förlänga undantaget är den betydande prisskillnaden på dessa varor för konsumenterna. Olika levnadsstandard och andra faktorer påverkar utan tvekan priserna, men det är klart att den viktigaste orsaken är de höga punktskatterna i Sverige. Kommittén noterar dock att den svenska alkoholpolitiken åtminstone i någon mån bidrar till den relativt ringa förekomsten av alkoholrelaterade sjukdomar i Sverige.

2.2. Som kommittén framhöll och medgav i fallet Finland, är det den svenska regeringens uppgift att fastställa sina egna punktskatter. Kommittén ser dock positivt på att detta förslag kan leda till att ytterligare undantag inte kommer att behövas, om man genomför utbildnings- och informationsprogram och tacklar de höga punktskatterna.

2.3. Kommittén delar oron över hälsoproblem, som den svenska regeringen nämner som orsaken till att de vill fortsätta att begränsa den fria rörligheten för varor. Allt tyder dock på att även om höga priser kan minska den samlade konsumtionen, utgör de inte något hinder för den som tenderar att dricka mycket. Höga priser leder dessutom till ökad smuggling och illegal produktion. Kommittén instämmer i kommissionens kommentar i motiveringsdelen att alkoholmissbruk bör bekämpas genom förebyggande åtgärder, utbildning och åtgärder som riktar sig till problemgrupper, snarare än genom generella åtgärder som drabbar alla konsumenter.

2.4. Det nya alkoholpolitiska program som den svenska regeringen nu måste införa kan komma att fungera som en god förebild för andra medlemsstater som — eventuellt inom ramen för den gemenskapspolitik som föreslagits på detta område — vill minska problemet med alkoholmissbruk i de egna länderna.

[1] EGT C 204, 18.7.2000.

3. **Slutsatser**

3.1. Kommittén ställer sig bakom kommissionens förslag att förlänga det svenska undantaget för att ge den svenska regeringen mer tid att ändra sin alkoholpolitik i nödvändig utsträckning. Kommittén välkomnar särskilt det tydliga program som den svenska regeringen godkänt, att gradvis öka mängden varor som de svenska konsumenterna kan föra in i sitt land från andra medlemsstater.

3.2. Kommittén välkomnar också beslutet att den inre marknadens grundläggande frihet om rörlighet för varor kommer att tillämpas fullt ut från slutet av 2003.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 95/50/EG om enhetliga förfaranden för kontroller av vägtransporter av farligt gods"**

(2000/C 268/03)

Den 23 mars 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 juni 2000. Föredragande var Hubert Ghigonis.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 111 röster för och 2 nedlagda röster.

1. **Kommissionens förslag**

1.1. Förslaget om ändring av direktiv 95/50/EG har två syften:

— Det första syftet med ändringen av bilaga I i direktiv 95/50/EG är att nå överensstämmelse och samstämmighet med direktiv 94/55/EG [1]. Sistnämnda direktiv ändrades senast den 21 maj 1999 [2] vilket innebär en anpassning till Europeiska överenskommelsen om internationell transport av farligt gods på väg (ADR).

— Det andra syftet är att införa ett så kallat kommittéförfarande, motsvarande det som avses i artikel 9 i direktiv 94/55/EG.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén är medveten om vikten av en noggrann och kontrollerad reglering gällande vägtransporter av farliga ämnen eftersom varje olycka eller incident kan få synnerligen allvarliga följder.

2.2. ESK samtycker till innehållet i kommissionens förslag.

2.3. ESK understryker vikten av att införa ett så kallat kommittéförfarande. I ljuset av omorganiseringen av ADR som väntas den 1 juli 2001 och med tanke på den omfattande anpassningen av ADR-överenskommelsen, är det nödvändigt att inrätta denna föreskrivande kommitté i syfte att säkerställa att direktiv 95/50/EG tillämpas på ett effektivt sätt i framtiden.

---

[1] Rådets direktiv 94/55/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 319, 12.12.1994, s. 7) — ESK:s yttrande (EGT C 195, 18.7.1994, s. 15).

[2] Kommissionens direktiv 1999/47/EG av den 21 maj 1999 om anpassning för andra gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 94/55/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 169, 5.7.1999, s. 1).

3. **Särskilda kommentarer**

3.1. Anpassningen av bilaga I till gällande bestämmelser måste åtföljas av en anpassning av bilaga II.

3.2. Denna bilaga gör ingen åtskillnad mellan olika överträdelser utan begränsar sig till att räkna upp dem. Det vore klokare att klassificera befintliga brister enligt hur allvarliga överträdelserna är. En sådan klassificering är inte bara oundgänglig för kontrollpersonalen utan även för transportföretagen.

3.3. Vidare skulle medlemsstaterna kunna utgå från denna klassificering (t.ex. mycket grov, grov och mindre grov) för att fastställa bötesbeloppet vid överträdelser. Om bilaga II innehöll denna form av gradering, skulle man kunna begränsa inkonsekvenser som att en överträdelse anses vara mycket grov i en medlemsstat och mindre grov i en annan.

3.4. För övrigt rekommenderar ESK att medlemsstaterna i så hög grad som möjligt harmoniserar alla regler för kontroll och att de i anslutning till detta ger klara instruktioner till all kontrollpersonal.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Försiktighetsprincipen”

(2000/C 268/04)

Den 2 mars 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Försiktighetsprincipen”.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö som svarat för det förberedande arbetet i ärendet antog sitt yttrande den 21 juni 2000. Föredragande var Adrien Bedossa.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 101 röster för, 2 emot och 1 nedlagd röst.

## 1. Kommissionens meddelande

### 1.1. *Sammanfattning*

1.1.1. Kommissionens meddelande om försiktighetsprincipen (KOM(2000) 1 slutlig) är bland annat ett svar på den uppmaning rådet riktade till kommissionen den 13 april 1999: ”att i framtiden vara än mer fast besluten att vägledas av försiktighetsprincipen när den förbereder lagförslag och i dess övriga konsumentrelaterade verksamheter och prioritera utarbetande av tydliga och effektiva riktlinjer för tillämpning av denna princip”.

1.1.2. Meddelandet har som syfte att ange hur kommissionen tänker gå till väga för att tillämpa försiktighetsprincipen både inom Europeiska unionen och internationellt. Med meddelandet försöker kommissionen även bidra till den pågående debatten i denna fråga både på gemenskapsnivå och på internationell nivå.

1.1.3. Försiktighetsprincipen bör granskas mot bakgrund av en strukturerad metod för riskanalys som omfattar tre delar: riskbedömning, riskhantering och riskmeddelande. Försiktighetsprincipen är särskilt relevant när det gäller riskhantering, till exempel när beslutsfattare står inför en situation där man identifierat potentiellt oacceptabla skadliga effekter som härrör från ett fenomen, en produkt eller en process och där den vetenskapliga bedömningen inte gör det möjligt att fastställa risken med tillräcklig säkerhet. Här måste beslutsfattarna bedöma vad som är en acceptabel risknivå för samhället. Inför en sådan situation kan de tillämpa försiktighetsprincipen och med utgångspunkt i den besluta sig för att agera eller inte agera.

1.1.4. Om en insats bedöms nödvändig bör de åtgärder som grundas på försiktighetsprincipen uppfylla ett antal villkor, bland annat proportionalitet, icke-diskriminering, konsekvens, granskning av fördelar och kostnader samt granskning i ljuset av nya vetenskapliga uppgifter.

1.1.5. På gemenskapsnivå återfinns den enda juridiska hänvisningen till försiktighetsprincipen i EG-fördragets artikel 174 (avdelningen om miljö). Kommissionen anser dock att försiktighetsprincipen kan tillämpas mer generellt och därför bör beaktas vid riskhantering på områden som hälsa och konsumentskydd.

1.1.6. På internationell nivå finns det ett flertal hänvisningar till försiktighetsprincipen, nämligen i Riodeklarationen, i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring, i konventionen om biologisk mångfald samt i protokollet om biosäkerhet. Inom Världshandelsorganisationen WTO har denna princip fått en mycket konkret utformning i avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS) och i avtalet om tekniska handelshinder (TBT).

1.1.6.1. Inom ramen för Codex Alimentarius deltar kommissionen aktivt i en pågående debatt om kriterier för riskanalys på livsmedelsområdet, i synnerhet bestämmelser om tillämpningen av försiktighetsprincipen.

## 2. Inledande kommentarer

2.1. På tröskeln till 21:a århundradet kräver accepterandet av risker att man använder nya kontrollmekanismer. Fara genererar rädsla, men risk är inte samma sak som fara. Vi tar risker men kan undvika faror. I den västerländska kulturen visar riskbegreppets utveckling på en djupgående förändring i sättet att se på fara. Vi kan fatta ett helt rationellt beslut att utsätta oss för fara eller vissa riskfyllda situationer. Risken går inte hand i hand med rädsla, utan med mod.

2.2. Den aktuella situationen kan analyseras på två sätt. Det som i dag bevisar förekomsten av risk är katastrofer. Medan man på 1800-talet och 1900-talet var besatt av olyckor har riskernas natur i dag förändrats från olyckor till katastrofer. Dessa inkluderar naturkatastrofer och klimatrelaterade katastrofer. I det här sammanhanget är katastroferna av teknisk natur och — allt oftare — hälsorelaterade.

2.3. Anmärkningsvärt nog kan man konstatera att miljöfrågorna har bytt fokus från försvaret av naturen till hälsoproblem.

2.4. Förändringen av riskbegreppet har påverkat skadebegreppet. Skador av katastrofstorlek är numera inte bara omöjliga att försäkra, utan är även omöjliga att kompensera ekonomiskt. Detta väcker tvivel om 1900-talets stora sociala pakt som säger att en acceptabel risk är en kompenserbar risk.

2.5. Tesen bakom begreppet hållbar utveckling är att riskerna överskrider gränsen för vad som kan kompenseras samtidigt som de blir irreversibla, där tumregeln säger att inget bör göras som inte kan göras ogjort. Inget vi gör skall vara helt bindande för kommande generationer.

2.6. Rädsla väcker frågan om sociala relationer i ett samhälle som upplever stor brist på symmetri när det gäller den teknik det använder. Tekniksamhället kan inte ha ett kontraktsbaserat system som referenspunkt, eftersom tekniken skapar ojämlika relationer. Vi lever i ett ojämlikt samhälle där risk skapar asymmetri. En särskilt brännande fråga blir därför vilket ansvar de som hanterar risk har och hur mycket man kan lita på dem.

2.7. Detta leder oss in på beslutsfattandet. Kommissionen undrar i sitt meddelande vad en acceptabel risk är och när kan man ta en risk. Nyckeltermen man har valt här är försiktighet. Att vara försiktig är inte samma sak som att förebygga. För att kunna förebygga en risk måste man kunna mäta den; man kan bara förebygga en risk som är mätbar eller hanterbar.

2.8. Försiktighet avser den attityd som begärs av någon som, utöver en mätbar eller hanterbar risk, måste ta en risk som personen i fråga ännu inte kan se men som kommer att visa sig i framtiden tack vare nya vetenskapliga rön. Dagens risker har ett långt tidsperspektiv. I fokus ligger därför inte längre problem som rör teknisk säkerhet, utan frågor som rör etisk säkerhet.

2.9. Sökandet efter en etisk och rättslig ram för den värld som växer fram under det 21:a århundradet sker alltmer via rättsliga processer, via nutida attityder till risk och genom debatter som skulle vara betjänta av lite vetenskaplig stringens.

2.10. Försiktighet är ett grundläggande element i alla ”riskanalysprocesser”. Försiktighetsprincipen blir ett redskap för att hantera risker när det eventuellt finns hot om allvarlig skada, men man ännu inte kan få tillgång till säkra forskningsresultat.

2.11. Försiktighetsprincipen kan ges ett tredelat innehåll:

— För det första är man försiktig genom att öka ansträngningarna för att få fram forskningsresultat.

— Försiktighet innebär även att man bevakar vetenskap och teknik för att ha kontroll över nya rön och kunna bedöma deras innebörd.

— Slutligen innebär försiktighet att man för en bred samhällsdebatt om vad som är önskvärt och möjligt.

2.12. För att återupprätta allmänhetens förtroende måste man införa former för informationsbevakning som står över alla misstankar. Man måste strukturera forskningsbevakningen så att man upptäcker tecken på svagheter. Om man inte kan hantera tecken på svagheter, har beslutsfattaren bara att välja mellan allt eller inget, och i det aktuella klimatet i fråga om folkhälsa väljer man troligen att agera. Medborgarna kräver inte total riskeliminering, men de förväntar sig att man genast reagerar om man får kännedom om riskfaktorer.

2.13. Det är myndigheternas uppgift att skapa ett debattklimat där samhällsaktörerna kan ta upp objektiva uppgifter om hälsorisker och hur pass effektiva man tror att förebyggande åtgärder kan bli, samt uttrycka medborgarnas behov. Denna sociala dimension utgör en integrerad del av en förnuftigt hanterad försiktighetsprincip, och det är i detta sammanhang som det är lämpligt med diskussioner för att uppnå samförstånd.

2.14. Man får inte överskatta kvantitativ riskbedömning eller kostnads- och intäktsanalys. Man skall inte förstora siffrornas betydelse — främjandet av riskbedömning bör ske inom ramen för samhällsdebatten. Riskbedömningens funktion i samhället är att utgöra ett diskussionsunderlag.

2.15. Medborgarna måste veta vart de skall vända sig om de misstänker fara. Man kan skapa förtroende genom att organisera detta ansvar inom ramen för en europeisk mekanism. Det är denna sociala, organisatoriska och vetenskapliga mekanism som bär upp försiktighetsprincipen.

2.16. För att utveckla demokratin behöver man nya beslutsformer — man kommer att behöva fatta beslut utifrån hypoteser och mycket invecklade förhållanden i stället för utifrån vetenskapliga bevis. Det innebär en betydande perspektivförskjutning. Under dessa förutsättningar bidrar kravet på hälsoskydd inte alls till en totalitär inställning, utan kan i stället föra demokratin framåt.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1. Försiktighetsprincipen utökar det som man i offentlig rätt kallar myndigheternas ”polisiära befogenheter”. Staten har av tradition ansvar för hälsa, ordning och säkerhet, och på grund av detta ansvar både kan och bör den ibland vidta åtgärder som kan motsäga, inskränka eller upphäva de mänskliga och medborgerliga friheterna — yttrandefrihet, rätt att demonstrera, frihet att bedriva handel eller företagsverksamhet. Försiktighetsprincipen medför att man utökar befogenheten att inskränka dessa friheter — inte i fråga om syftet, men i fråga om själva utövandet.

3.2. Detta nya ansvar får betydande följder på internationell nivå. Det ger en stat möjlighet att under en begränsad tid inte uppfylla sina åtaganden i fråga om den fria handeln. Försiktighetsprincipen ger staten självständighet, så att den blir ensam domare i frågor som rör medborgarnas säkerhet. Detta är inte alls i överensstämmelse med EG-fördraget.

3.3. Kommissionsmeddelandet har som syfte att komma till rätta med denna inkonsekvens: så fort principens tillämpning erkänns på europeisk och internationell nivå, vill kommissionen ge den en fast gemensam definition, så att de enskilda staterna inte längre kan avgöra hur den skall definieras. Det är ett sätt att uppnå allmänt samförstånd om ett undantag från den fria handeln.

3.4. Försiktighetsprincipen är statens ansvar. Den ställer krav på staten att vidta åtgärder till följd av vissa hypoteser, vilket medför att staten blir ansvarig även då man underlåtit att vidta åtgärder. Om staten inte vidtar åtgärder, utsätter den sina producenter för hot från andra EU-länder och tredje land, eftersom dessa stater kan utnyttja situationen. Försiktighetsprincipen är en princip om att ingripa i stället för att avhålla sig från åtgärder.

3.5. Det är beslutsfattarna som måste avgöra om man skall vidta åtgärder, men det är inte deras uppgift att ta initiativ till sådana beslut. Det är för den delen omöjligt, eftersom försiktighetsprincipen är så oklar. Hur skall en beslutsfattare kunna avgöra vad som är ”hot om allvarlig skada”, ”en effektiv och proportionerlig åtgärd” eller ”en rimlig kostnad”?

## 4. De rättsliga grunderna

4.1.1. ESK konstaterar att principens rättsliga grunder är svaga på europeisk nivå och att rättspraxisen ännu inte är särskilt utvecklad.

4.1.2. En direkt eller indirekt hänvisning till principen utgör inte en solid grund, och ESK ber kommissionen att inom kort lägga fram en stark och hållbar grund för åberopande av principen.

4.1.3. ESK delar uppfattningen att en tydligare definition nu är en fråga för de politiska beslutsfattarna och i sista hand de rättsskipande organen.

4.1.4. På internationell nivå har erkännandet av försiktighetsprincipen varit en lång process, som inleddes med Världsmiljökonventionen 1982. Principen har sedan dess alltid tagits upp i de olika konventionerna och gradvis befästs i internationell miljörätt, och detta gör den till en allmänt vedertagen princip i internationell rätt.

4.1.5. I WTO:s avtal anammar man principen och anpassar den till internationell handel, samtidigt som man kopplar den till miljöskydd.

4.1.6. Inom ramen för WTO-avtalen gör SBS- och TBT-avtalen det möjligt att reglera handeln med hänsyn till medborgarskydd. SBS-avtalet rör sanitära och fytosanitära åtgärder för att på vetenskapliga grunder skydda människors, djurs och växters hälsa. TBT-avtalet gäller tekniska handelshinder (märkning, regler, innehåll osv.) och skall motverka omotiverade tekniska handelshinder. SBS- och TBT-avtalen garanterar en passande tillämpning av försiktighetsprincipen i detta juridiska sammanhang (WTO), utan att uttryckligen nämna denna princip.

4.1.7. ESK anser liksom kommissionen att EU bör ha rätt att fastställa en lämplig, välgrundad och normerad skyddsnivå när det gäller skydd på samtliga områden: miljö samt människors, djurs och växters hälsa. EU skulle därmed stärka sina möjligheter att åberopa principen på internationell eller multilateral nivå.

## 5. Särskilda kommentarer till de riktlinjer som presenteras i meddelandet

5.1. *Varför riktlinjer?*

5.2. För att försöka ge en mer heltäckande bild av principen bör man göra tillämpningen utvecklingsbar och möjlig att anpassa efter tid och omständigheter. Det innebär att man bör försöka klarlägga principens viktigaste element för att fastställa allt objektivare fakta grundade på bredast möjliga rättsliga information. Man bör också försöka ringa in element som kan ligga till grund för en om möjligt solid rättspraxis samt utforma politiska riktlinjer.

5.3. ESK anser i likhet med kommissionen att försiktighetsprincipen har blivit allmänt vedertagen och främst rör området miljöskydd men har utsträckts till att även gälla skydd av människors, växters och djurs hälsa.

5.4. Eftersom ESK konstaterat att försiktighetsprincipen har vuxit fram både nationellt och internationellt, särskilt genom Världshandelsorganisationens avtal, anser kommittén liksom kommissionen att EU har en absolut rätt att fastställa den skyddsnivå man önskar inom de områden som berörs av principen. Det är därför desto viktigare att ha en tillämpningsmetod för principen. Den kommer att påverka handlingsutrymmet och den ståndpunkt i fråga om riskhantering som man skall försvara på internationell eller multinationell nivå.

5.5. Att tillämpa försiktighetsprincipen innebär åtgärder av två slag.

5.5.1. Beslutsfattaren, som är den behöriga politiska eller förvaltande myndigheten, måste ensam besluta antingen att vidta eller att inte vidta åtgärder.

5.5.2. ESK anser också att försiktighetsprincipen kan tillämpas på många olika sätt och anpassas till de olika sektorernas särskilda problem utan att man nödvändigtvis måste anta rättsakter, som kan ge rättsliga följder och prövas i domstol.

## 6. Genomförande

6.1. Enligt meddelandet skall ett angreppssätt baserat på försiktighetsprincipen genomföras genom en inledande objektiv riskbedömning, varvid den vetenskapliga osäkerhetsgraden så långt som möjligt skall fastställas på varje nivå.

6.2. Det finns emellertid en fundamental skillnad mellan riskbedömning och riskhantering. Riskbedömningen måste utföras av oberoende specialiserade vetenskapsmän eller åtminstone vara öppen för en oberoende granskning, medan det är beslutsfattarna som bestämmer om riskhanteringen, om behovet av att tillgripa försiktighetsprincipen och om hur detta skall gå till.

6.3. Det enda sättet att stärka försiktighetsprincipens förebyggande karaktär är att

— göra beslutsprocessen så öppen och tydlig som möjligt,

— upplysa och kommunicera så tydligt som möjligt genom en mycket bred dialog.

6.4. Försiktighetsprincipen skall vara vägledande för beslutsprocessen vid avsaknad av vetenskaplig säkerhet: för att principen skall vara effektiv och användbar måste den formella riskbedömningen, tillsammans med analysen av den vetenskapliga osäkerheten, göras inom ramen för en fast tidsplan.

## 7. Den utlösande faktorn

7.1. Enligt meddelandet skall alla parter kunna delta i studiet av de olika möjligheter till riskhantering som resultaten från riskbedömningen kan erbjuda, och förfarandet skall vara så öppet och tydligt som möjligt.

7.2. Detta gör att riskbedömningens öppenhet kan förbättras, att bedömningens kvalitet kan höjas genom att kompletterande kunskaper och information inhämtas samt att riskbedömningens trovärdighet och erkännande stärks.

7.3. Den utlösande faktorn skall således vara vetenskaplig osäkerhet snarare än säkerhet.

7.4. Huruvida den utlösande faktorn föreligger avgörs helt och hållet av beslutsfattarna.

7.5. För att processen skall präglas av öppenhet måste de olika möjligheterna vara tydliga, lättillgängliga och begripliga för alla, och samtliga handlingar (riskbedömning, vetenskapliga data, tänkbara möjligheter) måste finnas tillgängliga. Öppenheten skall således vara total, såvida inte särskilda och klart formulerade skäl föreligger.

## 8. Proportionalitet

8.1. Enligt kommissionen bör de åtgärder som baseras på försiktighetsprincipen stå i proportion till vilken skyddsnivå som är rimlig och till vilken risk som skall begränsas eller elimineras.

8.2. De negativa effekterna framgår ofta inte förrän efter en lång tids exponering, vilket gör orsakssambanden svårare att påvisa. Därför måste försiktighetsprincipen tillämpas så mycket oftare, framför allt när det är fråga om svaga varningssignaler. Här måste det göras en avvägning av proportionaliteten i åtgärder som sätts in mot en risk vars effekter kan ligga långt fram i tiden.

## 9. Icke-diskriminering

9.1. Enligt meddelandet får tillämpningen av åtgärderna inte medföra någon form av diskriminering.

9.2. Ekonomiska och sociala kommittén samtycker till denna princip om att jämförbara situationer skall behandlas på ett jämförbart sätt såvida annat inte kan motiveras sakligt.

## 10. Konsekvens

10.1. Enligt meddelandet skall åtgärderna överensstämma med åtgärder som redan vidtagits i liknande situationer eller vid likartade tillvägagångssätt.

10.2. Ekonomiska och sociala kommittén godtar självklart detta kriterium. Åtgärder som vidtas i försiktighetssyfte bör vara jämförbara i både karaktär och omfång med åtgärder som vidtas på andra likvärdiga områden där alla vetenskapliga data finns tillgängliga.

## 11. **Granskning av fördelar och kostnader**

11.1. I meddelandet anges att åtgärder som baseras på försiktighetsprincipen skall innefatta en analys av fördelar och kostnader, så att riskerna kan reduceras till en för alla parter godtagbar nivå.

11.2. De negativa följderna för samhället, människors hälsa och miljön kan inte uppskattas uteslutande i ekonomiska termer, lika lite som de ekonomiska och etiska konsekvenserna kan mätas enbart genom en kostnads- och intäktsanalys.

11.3. Denna granskning av fördelar och kostnader görs mellan den vetenskapliga utvärderingen och valet av riskstyrning. Den består av kostnads- och intäktsanalyser och skall även ta relevanta icke-ekonomiska faktorer i beaktande (social och kulturell godtagbarhet, organoleptisk kvalitet m.m.) Undersökningen får inte på något sätt inverka på den skyddsnivå som fastställts för befolkningen, utan skall i stället bidra till valet av en optimal riskstyrning för samhället i dess helhet.

11.4. Kostnads- och intäktsanalyser skall beakta de kostnader och fördelar som är förenade ed bestämmelserna för riskstyrning såväl för Europeiska unionen i stort som för varje socioekonomisk sektor som ingår i riskstyrningen. Analyserna kan inte begränsas till att mäta dessa kostnader och fördelar utifrån ett rent budgetmässigt perspektiv, utan måste i stället ta hänsyn till ett antal indikatorer såsom sysselsättning, konkurrenskraft, marknader m.fl.

11.5. I slutet av denna process skall den ansvariga myndigheten kunna välja den form av riskstyrning som är lämpligast med hänsyn till prioriteringar och politiska åtaganden. Myndigheten bör vidare vara medveten om konsekvenserna av sitt beslut för samtliga inblandade socioekonomiska aktörer för att eventuellt kunna erbjuda kompensationsåtgärder inom ramen för riskstyrningen.

## 12. **Bevisbördan**

12.1. Kommissionen anger att åtgärder som bygger på försiktighetsprincipen även skall fastställa vem som har ansvaret för att ta fram de vetenskapliga belägg som krävs för en fullständig riskbedömning.

12.2. Ekonomiska och sociala kommittén är överens med kommissionen om att en klausul som överför bevisbördan till producenten, tillverkaren och importören inte kan omformas till en allmän princip. ESK anser dock att denna omvända bevisbörda är möjlig om en ”positiv” lista upprättas i förväg i enlighet med vad som görs med ämnen som redan i utgångsläget anses farliga eller som kan vara farliga vid en viss absorptionsnivå.

## 13. **Granskning av den vetenskapliga utvecklingen**

13.1. Enligt meddelandet skall åtgärder som baseras på försiktighetsprincipen vara provisoriska i väntan på forskningsresultat som skall komplettera den otillräckliga informationen och ge en mer objektiv riskbedömning.

13.2. Ekonomiska och sociala kommittén godtar denna princip, i synnerhet när kompletterande vetenskaplig forskning är nödvändig för att ge nya resultat och säkra en mer objektiv riskbedömning. Det ligger i forskningens natur att den ofta kräver ytterligare forskning och utveckling utan att detta leder till utdragna och komplicerade politiska och juridiska procedurer.

## 14. **Slutsats**

14.1. Ekonomiska och sociala kommittén uppskattar kommissionens avsikt att sätta upp konkreta riktlinjer för försiktighetsprincipens tillämpning.

14.2. I likhet med kommissionen konstaterar Ekonomiska och sociala kommittén att beslutet att agera eller inte beror på den ansvariga politiska beslutsfattaren, och den utlösande faktorn skall vara underkastad en regelförteckning, som beskrivs ovan. Kommittén uppmanar kommissionen att förtydliga förfarandena vid riskanalysen och placera riktlinjerna för tillämpningen av försiktighetsprincipen i ett sammanhang som omfattar de olika styrsystemen, samverkan mellan de berörda institutionerna och, framför allt, medverkan av alla aktörer som berörs av denna process.

14.3. Slutligen anser Ekonomiska och sociala kommittén att det är mycket viktigt att EU om möjligt lyckas finna internationellt samförstånd vid tillämpningen av försiktighetsprincipens villkor.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område"**

(2000/C 268/05)

Den 13 mars 2000 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 21 juni 2000. Föredragande var María Candelas Sánchez Miguel.

Vid den 374:e plenarsessionen den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 114 röster för, 1 emot och 1 nedlagd röst.

## 1. **Inledning**

1.1. Förekomsten av en allt större mängd och mångfald av kemiska ämnen i vattnet, som innebär allvarliga faror för ekosystemets balans, miljön och människornas hälsa, är ett av de största problemen för att uppnå målen som fastställts i ramdirektivet om vatten (RDV). Einecs (European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances) visar att det finns över 100 000 registrerade ämnen och varje år tillkommer många fler.

1.2. Trots den tid det tar att uppskatta riskerna blir bevisen allt tydligare vad beträffar faran för utsläpp av även små mängder av dessa ämnen. För närvarande är förekomsten av ämnen som orsakar endokrina störningar och som bland annat påverkar fortplantningskapaciteten hos levande varelser, däribland människor, föremål för stor oro.

1.3. I detta sammanhang syftar kommissionens förslag främst till att upprätta en ny lista över prioriterade ämnen och ersätta den lista som fastställs i direktiv 76/464/EEG i enlighet med förslaget till ramdirektivet om vatten.

1.4. Metoden som används för att upprätta denna lista är en kombination av ett förfarande som förkortas COMMPS (combined monitoring-based and modelling-based priority setting) och en öppen diskussion om ämnen eller grupper av ämnen som valts ut och som kommer att utgöra listan över prioriterade ämnen.

1.5. Med tanke på den viktiga roll som kontrollerna som införs i och med ramdirektivet om vatten kommer att spela, är upprättandet av en ny lista berättigat framför allt på grund av följande:

1.5.1. Under den långa tid som gått sedan direktiv 76/464/EEG antogs har kunskapen om och samhällets oro över effekterna av nya och redan kända ämnen i vattenmiljön ökat och särskilt vad gäller de ämnen som orsakar endokrina störningar och som för närvarande regleras genom bl.a. FN:s miljöprogram.

1.5.2. Ramdirektivet om vatten fastställer ett "kombinerat tillvägagångssätt" som innebär att harmoniserade europeiska vattenkvalitetsnormer och utsläppsnormer införs för att svara på problem i samband med enstaka föroreningar och föroreningar från oidentifierade källor i vattnet. Därmed utökas antalet ämnen eller grupper av ämnen som måste kontrolleras och följas upp.

1.5.3. För att genomföra ramdirektivet om vatten, som syftar till att säkerställa en god kvalitet på vattnet i alla medlemsstater, måste de ämnen som skall kontrolleras fastställas och systemen för att kontrollera vattnets kvalitet anpassas.

1.6. För att utarbeta den nya listan har man valt att tillämpa ett ”förenklat riskbaserat bedömningsförfarande som bygger på vetenskapliga principer” och som ger belägg för det berörda ämnets inneboende risk, för en utbredd kontaminering av miljön och andra faktorer som förstärker de förstnämnda som t.ex. produktions- och användningsmängden av ämnet i fråga. De övriga två alternativen som nämns i förslaget och som är mycket strängare och mer krävande har tagits bort med hänsyn till den uppsatta tidsramen.

1.6.1. Tillvägagångssättet är en kombination av ett urvalssystem av möjliga ämnen (COMMPS), fastställandet av uppgifternas ”statistiska relevans” och diskussioner inför det slutgiltiga urvalet. Fyra ranglistor har används för organiska föroreningar och metaller, baserade på modeller och övervakningsuppgifter av sedimentskiktet och ytvattnet.

## 2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Även om kommittén anser att tillvägagångssättet som valts är lämpligt, bör följande tas i beaktande:

2.1.1. Den valda metoden — om man utgår i från att det är nödvändigt och tillräckligt att använda olika källor av farliga ämnen för att utarbeta listan över ”prioriterade ämnen på vattenpolitikens område” för att inom rimlig tid tillämpa ramdirektivet om vatten — är ingen garanti för att uppnå de uppsatta målen fullständigt.

2.1.2. Som nämns i den rapport som utarbetats gemensamt av Europeiska miljöbyrån och Europakontoret för FN:s miljöprogram i oktober 1998, och trots att det redan finns en mycket rigorös lagstiftning för att bedöma riskerna av kemiska ämnen saknas det i praktiken

— information om och kontroll av spridningen av dessa ämnen i vattnet, luften, marken, livsmedelskedjan osv. och vilka konsekvenser ämnena kan få för människan,

— uppgifter om de ekotoxikologiska och toxiska effekterna av mer än 3 000 kemiska ämnen som produceras i ”stora mängder” (mer än 1 000 ton/år).

2.2. Det riskbegrepp som används, tolkningen av den ”statistiska relevansen” och förekomsten av oförklarliga ”sekretessregler” som överenskommits med industrin har lett till att antalet ämnen och grupper av ämnen som finns uppräknade i bilagan reducerats till 32. Antalet uppräknade ämnen skulle kunna ökas för att säkerställa ett bättre skydd av vattenreserverna utan att skapa för mycket problem när ramdirektivet om vatten skall tillämpas. Det är viktigt att beakta att de två sistnämnda faktorerna utgör administrativa och metodologiska begränsningar för att utöka listan, och inga vetenskapliga begränsningar.

2.3. För att uppgifterna skall vara statistiskt relevanta måste ett ämne övervakas i minst tre medlemsstater eller i minst två olika gränsöverskridande avrinningsområden, vilket är tillräckligt med tanke på de gällande tidsgränserna. Inför nästa översyn skulle det dock vara lämpligt att i förväg upprätta en lista över ämnen som valts ut på grund av risker eller mängder och som tidigare inte tagits med på listan på grund av metodologiska begränsningar, samtidigt som åtgärder vidtas för att förbättra metoden så att dessa ämnen kan bedömas igen i framtiden. Detta är särskilt viktigt eftersom vissa föroreningar kan vara mycket märkbara i vissa områden (mycket industrialiserade städer, jordbruksområden, områden med intensiv uppfödning osv.) men i stort sett inte märkas på det nationella planet. Dessa föroreningar måste dock identifieras och åtgärder vidtas inom ramen för förvaltningsplanerna för avrinningsområden som fastställs i ramdirektivet om vatten.

2.3.1. De sekretessregler som överenskommits med industrin vad beträffar information om vissa ämnen är ett hinder för den vetenskapliga riskbedömningen. Kommissionen bör arbeta för att få bort detta hinder med hjälp av ”frivilliga överenskommelser” när detta är möjligt, eller i annat fall med hjälp av föreskrifter. Dessa sekretessregler innebär inte enbart att kommissionen tar ett stort ansvar för ämnenas eventuella konsekvenser för vattenmiljön eller människors hälsa, utan motsäger även kommissionens egna föreslagna riktlinjer vad gäller försiktighetsprincipen. Det skulle vara lämpligt att åtgärda denna metodologiska begränsning så att de ämnen som omfattas av dessa sekretessregler kan omprövas vid nästa översyn.

## 3. **Särskilda kommentarer**

3.1. Den slutgiltiga listan (bilaga) bör enligt expertbedömningen räcka för att börja tillämpa ramdirektivet om vatten. För att genomföra kommissionens riktlinjer vad beträffar försiktighetsprincipen är det dock nödvändigt att göra ramdirektivet mer effektivt genom att komplettera det med andra initiativ, utan att därmed öka insatserna och kostnaderna vad gäller kontrollen av ämnen. Exempel på sådana initiativ skulle kunna vara stöd till forskningsprogram om riskerna av redan kända och okända ämnen, främjandet av pilotprogram som syftar till att ta fram alternativa ämnen, avskaffa ämnen eller minska deras användande.

3.2. Kommittén vill framhålla tre aspekter som särskilt bör uppmärksammas för att på ett lämpligt sätt komplettera listan över prioriterade ämnen i framtiden. Med tanke på aspekternas betydelse anser kommittén att de bör betonas trots att de till viss mån behandlas i förslaget:

— Vikten av att identifiera och bedöma riskerna av ämnen som förorenar grundvattnet med tanke på grundvattnets betydelse för avrinningsområdenas interna balans och speciella särdrag (vattenkretsloppets längd, vattnets extrema kvalitetskänslighet osv.).

— Nödvändigheten att standardisera indikatorer och analysmetoder och samordna medlemsstaternas olika kontrollprogram.

— Nödvändigheten att åtgärda bristen på vetenskaplig information om hur man på ett lämpligt sätt kan bedöma riskerna i samband med användandet av ämnen med hög riskfaktor.

3.3. Dessa aspekter måste tas i beaktande för att COMMPS-förfarandet skall kunna spela den roll som det är tänkt, dvs. att vara ett instrument för att ständigt förbättra urvalsmetoden för farliga ämnen för vattenmiljön.

3.4. Det bör slutligen snarare ses som en rekommendation än ett obligatoriskt krav att i första hand upprätta och genomföra program och effektiva åtgärder för att minska föroreningar av de prioriterade ämnena innan antalet ämnen på listan utökas. Listan kan komma att behöva revideras även om kommissionen och medlemsstaterna inte utformat eller utvecklat programmen tillräckligt.

Bryssel den 12 juli 2000

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Tionde årsrapporten — Strukturfonderna 1998”

(2000/C 268/06)

Den 1 mars 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i sin arbetsordning utarbeta ett yttrande om ”Tionde årsrapporten — Strukturfonderna 1998”.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som ansvarat för kommitténs arbete i detta ärende, antog sitt yttrande den 6 juni 2000. Föredragande var Dario Mengozzi.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 111 röster för och 2 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Även detta år antar ESK ett yttrande på eget initiativ om kommissionens årsrapport om användningen av strukturfonderna som utarbetats i enlighet med artikel 16 i ramförordning (EEG) nr 2052/88. Denna artikel föreskriver att årsrapporten presenteras för Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. Att man inte formellt har rådfrågat kommittén, vare sig om denna rapport eller den förra, nionde rapporten, beror antagligen på en strikt tolkning av termen ”presentera” som inte kräver att kommittén uttryckligen rådfrågas.

1.2. Kommissionens rapport innehåller värderingar och omdömen och är även ofullständig. Därför är det rimligt att tänka sig att detta kan ge upphov till kritik eller synpunkter och förslag för framtida bruk med tanke på den roll kommittén tilldelas av fördraget på området för ekonomisk och social sammanhållning och i fråga om ERUF, Europeiska regionala utvecklingsfonden (artiklarna 159 och 162), och med tanke på kommitténs omfattande insatser i frågan, vilket framgår av rapportens sjunde kapitel om interinstitutionell dialog där ett avsnitt behandlar dialogen med Ekonomiska och sociala kommittén.

## 2. Rapportens innehåll och struktur

2.1. År 1998 var det näst sista året av den aktuella programperioden 1994–1999 och under detta år antogs de sista programmen. I slutet av året var 1 104 program på väg att genomföras, varav 605 inom ramen för de olika målen och 499 inom ramen för gemenskapsinitiativen.

2.2. Den högsta genomförandegraden uppnåddes under mål 1, där genomförandegraden i slutet av 1998 var 82 % för åtagandena och 64 % för betalningsbemyndigandena, samtidigt som mål 2 märkbart tappade fart jämfört med 1997 både beträffande åtaganden och betalningsbemyndiganden. På grund av dess betydelse för en förebyggande sysselsättningspolitik bör man särskilt uppmärksamma utvecklingen för mål 4, som trots den utmärkta genomförandegraden under 1998 inte klarade av att hämta upp den försening som ackumulerats under hela programperioden. I slutet av 1998 hade bara 68 % av åtagandena och 47 % av betalningsbemyndigandena genomförts.

2.2.1. I detta sammanhang är det intressant att notera att de största framstegen inom ramen för gemenskapsinitiativen däremot gjorts inom de sektoriella programmen för industriell omstrukturering.

2.3. Ett avsnitt ägnas åt halvtidsutvärderingar som syftar till att bedöma genomförandegraden av programmen jämfört med målsättningen och föreslå eventuella korrigeringar. I samband med detta görs även utvärderingar av programmens makroekonomiska effekter på BNP och sysselsättningen.

2.4. De tematiska och övergripande utvärderingarna rör små och medelstora företag, området för forskning, teknisk utveckling och innovation, lika möjligheter och partnerskap.

2.5. I kapitlet om budgeten påpekas dels graden av budgetgenomförande, dels vilka problem och brister som uppdagats genom kontrollbesök ute på fältet av de olika fondernas program. De kontrollbesök som gjordes av kommissionens enhet för samordning av bedrägeribekämpning (UCLAF) uppdagade att antalet oegentligheter och bedrägerier som anmäls av medlemsstaterna till kommissionen ökar, men att den totala summan de gäller är mindre jämfört med 1997. Under 1998 upptäcktes 407 fall av oegentligheter eller bedrägerier till ett sammanlagt värde av 42,838 miljoner euro, att jämföra med 55,9 miljoner euro under 1997. Det bör tilläggas att inte alla fall som föranlett åtgärder på nationell nivå har rapporterats till kommissionen, vilket enligt artikel 5 i förordningen är obligatoriskt.

2.6. Beträffande additionaliteten noteras det i rapporten en viss motsträvighet från medlemsstaternas sida när det gäller att lämna uppgifter inom de fastställda tidsgränserna.

2.7. Två korta kapitel ägnas åt samordningen med de övriga finansieringsorganen och förenligheten och samverkan med gemenskapens politik inom andra områden. Synpunkter på dessa återfinns nedan (avsnittet ”Kommentarer”).

2.8. I kapitlet om den interinstitutionella dialogen uppmärksammar kommissionen särskilt i fråga om Ekonomiska och sociala kommittén att de två sektionerna för regionala och ekonomiska frågor införlivats i den nya sektionen för ekonomiska och monetära frågor, ekonomisk och social sammanhållning. Därefter nämns några yttranden som kommittén avgivit under 1998 i ämnen som stadsproblematiken ([1]), Åttonde årsrapporten för strukturfonderna ([2]), de nya regionala programmen 1997–1999 ([3]), lokala och regionala sysselsättningspakter ([4]), Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv (ESDP) ([5]), reformen av strukturfonderna ([6]) och förslagen om Agenda 2000 ([7]).

2.9. Under 1998 förbereddes den nya programperioden 2000–2006. Den 28 mars 1998 antog kommissionen förslagen till nya förordningar om fonderna som består av en allmän förordning och en förenklad förordning om varje fond. Rapporten sammanfattar reformens huvudsakliga nyheter och de prioriteringar som fastställdes i de riktlinjer kommissionen antog för perioden 2000–2006.

2.10. Det övergripande fördjupningstema man valt detta år är åtgärder till förmån för den lokala utvecklingen. Detta tema är av särskilt intresse för kommittén som under många år har ägnat ett antal yttranden och informationsrapporter åt frågan. I rapporten definieras begreppet lokal utveckling och några nyckeltermer, och man förklarar vilken plats den lokala utvecklingen har i fondernas programplanering.

## 3. **Kommentarer**

3.1. I allmänhet verkar halvtidsutvärderingarna vara användbara, eftersom de ofta via praktiska rekommendationer gör det möjligt att omorientera programmen efter halva tiden. De visar även på problem som uppstått med de finansiella och administrativa förfarandena, särskilt när det gäller de mer nyskapande åtgärderna, och de presenterar förslag på hur man kan förbättra övervakningssystemen och förstärka de instrument som används av de offentliga myndigheterna. I andra avseenden, som sysselsättning och partnerskap, är utvärderingarna dock otillräckliga.

3.1.1. Trots de framsteg som gjorts i fråga om de minst gynnade regionernas ekonomiska återhämtning blir arbetslöshetsproblemet allt allvarligare enligt uppgifterna i den sjätte periodiska rapporten om den socioekonomiska situationen i Europeiska unionens regioner ([8]). Under punkt 1.1.2 i den aktuella årsrapporten om strukturfonderna framhålls det att arbetslösheten ökade från 20 % till 24 % i de 25 minst gynnade regionerna (varav 23 ingår i mål 1-området och 1 i mål 2-området).

3.1.2. Det är mycket svårt att utifrån årsrapporten bilda sig en åsikt om vilken effekt fonderna har haft på sysselsättningen, trots att den är en prioriterad regionalpolitisk fråga. Dess betydelse understryks i flera kapitel och det finns en sammanfattning av riktlinjerna för den relevanta gemenskapspolitiken — särskilt de som antogs 1998 — men det är omöjligt att få en bild av resultaten efter fyra års programplanering ens i allmänna och preliminära termer.

3.1.3. Sådana utvärderingar är naturligtvis svåra att göra, men uppgifterna i årsrapporten som enbart gäller mål 1 — uppgifter om makroekonomiska effekter och nyskapade arbetstillfällen samt siffror och kommentarer som är spridda över de olika kapitlen — borde samlas i en sammanfattande tabell, delas in efter land eller region och efter företagstyp eller produktionssektor (jordbruk, industri, tjänster och offentlig administration samt företag utan vinstsyfte) och ges en mer uttömmande behandling.

3.1.4. Det vore exempelvis mycket intressant att förstå hur olika slags stöd som beviljats mer än 750 000 små och medelstora företag har gjort det möjligt att skapa eller bevara två miljoner arbetstillfällen — två begrepp som för övrigt har mycket olika effekter på de totala sysselsättningssiffrorna.

3.1.4.1. I rapporten görs en positiv bedömning av fondernas insatser för små och medelstora företag och man betonar att 70 % av projekten inte kunde ha slutförts framgångsrikt utan fondstödet och framhåller betydelsen av olika finansieringslösningar. Det är dock omöjligt att få en uppfattning om åtagandena eller resultaten inom tjänstesektorn (exempelvis handel och turism) som har en så avgörande betydelse för sysselsättningen.

3.1.5. Däremot är det förståeligt att man omöjligen kan uppskatta vilken effekt på sysselsättningen som de 89 territoriella sysselsättningspakterna — med sina planer på cirka 55 000 nya jobb — har haft, eftersom de ännu inte slutförts. Det är ändå intressant att notera att de bidrog med en omorientering av fonderna som är i storleksordningen 1 609 miljoner euro, varav den största delen kom från nationella och lokala bidrag och den privata sektorn.

3.2. Vad partnerskapen beträffar ges ingen information om deras utbredning — en faktor som kommittén anser viktig. Däremot ges intressanta synpunkter på partnerskapets positiva bidrag, form och struktur.

3.2.1. I rapporten uppmärksammas problemet med de många olika formerna av partnerskap, något som kan komma att ge upphov till problem, och man ställer sig tveksam till förslaget att förverkliga ett brett partnerskap.

([1]) EGT C 95, 30.3.1998, s. 89.
([2]) EGT C 235, 27.7.1998, s. 34.
([3]) EGT C 235, 27.7.1998, s. 38.
([4]) EGT C 407, 28.12.1998, s. 66.
([5]) EGT C 407, 28.12.1998, s. 85.
([6]) EGT C 407, 28.12.1998, s. 272.
([7]) EGT C 19, 21.1.1998, s. 111.
([8]) SEK(1999) 66 slutlig.

3.2.2. Rapporten går inte in på detta ytterligare, men kommittén vidhåller vad man redan tidigare påpekat om att partnerskapet inte får ha en alltför stelbent form, eftersom de geografiska skillnaderna är för stora och organisationen av intressegrupperna skiljer sig åt alltför mycket (i vissa fall till och med vad gäller samma organisation i olika områden). Vad bredden beträffar är det naturligtvis positivt med ett så brett engagemang som möjligt, förutsatt att man preciserar roll och ansvarsområde för varje företrädare.

3.3. Med undantag för sektorn för de transeuropeiska näten, där Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Sammanhållningsfonden är några av de viktigaste subventionskällorna, och i viss mån även Europeiska investeringsbanken, är det svårt att utifrån vad som sägs i kapitel 5 få ett grepp om vad den samordning av de övriga finansieringsorganen som man vill få till stånd inom de olika strategierna och målsättningarna egentligen skulle bestå i. En sådan samordning är i vilket fall som helst önskvärd på såväl medlemsstats- som EU-nivå.

3.4. Enligt rapporten har samordningen med övrig gemenskapspolitik fortsatt på ett tillfredsställande sätt under 1998, i synnerhet vad gäller miljövårdspolitiken som integreras alltmer i de olika insatserna, främjande av företagarandan där erfarenhetsutbyte i fråga om bästa praxis inom små och medelstora företag har intensifierats, samt på området forskning och teknisk utveckling där det för en del handlingsprogram kan noteras en ny inriktning mot fler åtgärder för att främja informationssamhällets utveckling.

3.5. Informationen vad gäller samordning med den gemensamma jordbrukspolitiken, konkurrens och öppenhet inom offentlig upphandling är dock föga upplysande, och det går inte att utläsa huruvida gemenskapsdirektiven verkligen följs och respekteras.

3.5.1. Med tanke på den relativt kontinuerliga strukturfondsverksamheten på kulturområdet vore det intressant att veta inom vilken EU-strategi dessa åtgärder ingår. Det skulle även vara värdefullt med en granskning av förhållandet mellan åtgärderna i EU:s perifera regioner och den utrikespolitik som förs gentemot EU:s grannländer.

3.5.2. Detta kapitel hade blivit ännu intressantare om man utifrån konkreta erfarenheter från fondarbetet även hade kommenterat verksamhetens förenlighet med övrig gemenskapspolitik för att skapa ekonomisk och social sammanhållning. Inom politiken för forskning och teknisk utveckling (FoTU) har det till exempel sedan länge funnits ett behov av en omprioritering så att det inte är endast toppresultat som främjas — något som premierar forskningsinstitut i mer utvecklade regioner — utan framför allt investeringar i eftersatta regioners forsknings- och utvecklingspotential.

3.5.3. Det skulle också vara av avgörande vikt att justera konkurrenspolitiken mot en strängare och mer restriktiv kontroll av stöd som beviljas på EU- och medlemsstatsnivå och av tillämpningen av bestämmelserna i de starkare regionerna, samtidigt som man kan visa större flexibilitet gentemot mål 1- och 2-regionerna. En sådan politik kan ha en viktig roll att spela för att jämna ut regionala skillnader, förutsatt att den inte begränsar sig till att rent formellt garantera marknadsreglerna, utan även omfattar och integrerar målsättningarna för ekonomisk och social sammanhållning, till exempel beträffande skattelättnader för i synnerhet små och medelstora företag samt åtgärder för att främja redovisning av ”odeklarerat arbete”.

3.5.4. I detta sammanhang hänvisas till vad som slås fast i punkt 37 (tredje strecksatsen) i slutsatserna från toppmötet i Lissabon: ”dessa europeiska riktlinjer skall överföras till nationell och regional politik genom att man sätter upp specifika mål och beslutar om åtgärder, och i samband därmed skall nationella och regionala olikheter beaktas”.

3.6. Det övergripande tema som valts för denna rapport — den lokala utvecklingen — behandlas uttömmande i de olika kapitlen, även om påståendet att ”den lokala utvecklingen inte i sig är en politisk prioritet på gemenskapsnivå” ter sig något förbryllande. För det första är det svårt att förstå behovet av denna upplysning (varför påpeka något som inte är?). För det andra är det förbryllande med tanke på att man strax efter detta påpekande i texten hänvisar till två toppmöten (Florens och Dublin) som med visst eftertryck framhöll vikten av den lokala utvecklingen och de territoriella sysselsättningspakterna.

3.6.1. Framför allt försöker man reda ut begreppet lokal utveckling genom en flexiblare definition. Det framhålls att i stället för ett ”otydligt begrepp” skall det ses som ett flexibelt och mycket brett begrepp, som snarare än utifrån sitt innehåll främst skall definieras utifrån de metoder som tillämpas och det aktuella geografiska områdets storlek och särdrag.

3.6.2. Kommittén delar uppfattningen att detta begrepp ses som ett nyskapande tillvägagångssätt som får allt större uppslutning. Det rör sig här om åtgärder som är speciellt anpassade för problematiken i samband med lokal utveckling (Urban), industriell omställning (mål 2 står faktiskt för 15 % av åtgärderna för den lokala utvecklingen) och landsbygdsutveckling (bondgårdsturism, hantverk, kultur och kommunikation — Leader II) samt inom ramen för olika pilotprojekt för att hitta nya typer av arbetstillfällen).

3.6.3. Det framhålls i rapporten att det är svårt att med tillfredsställande exaktheet fastställa hur stor del av åtgärderna som rör lokal utveckling, men man uppskattar att dessa utgör cirka 10 % av anslagen. Av förståeliga skäl är det svårt att ange en mer exakt siffra, som dessutom bör utgå ifrån vilken typ av åtgärd det är fråga om, snarare än utifrån målsättningarna. Kommittén anser att åtgärderna för lokal utveckling bör intensifieras.

## 4. Översynen av strukturfonderna för perioden 2000–2006

4.1. Som redan påpekats var 1998 även det år då kommissionen lade fram sina förslag till nya förordningar för strukturfonderna, som sedan antogs av rådet i juni 1999 och som trädde i kraft i år. EU befinner sig återigen i en avgörande fas. Amsterdamfördraget, som antogs 1997, har varit i kraft nätt och jämnt ett år, och det är redan aktuellt med ytterligare översyn av fördraget, för att de institutionella problem som kvarstår skall kunna behandlas och lösas. Under tjugohundratalets första decennium kommer EU successivt att utvidgas med ytterligare 11 länder, eller kanske ännu fler. Utvecklingen vad gäller globaliseringsprocessen och informationssamhället får institutionella konsekvenser och påverkar även företagens och marknadens organisation. Inte alla av dessa konsekvenser går att förutspå i dagsläget.

4.1.1. I slutet av 1999 uppgick arbetslösheten till ca 10 % av den arbetsföra befolkningen, dvs. nästan 16,5 miljoner människor, de flesta av dem i utvecklingsmässigt sett eftersatta regioner. Genom Amsterdamfördraget och slutsatserna från en rad Europeiska råd har det fastställts en gemenskapsram med prioriterade investeringsområden med avseende på sysselsättningen och åtgärder för att främja utvecklingen av mänskliga resurser. Strukturfonderna bör användas för att främja den europeiska sysselsättningsstrategins fyra prioriteringar (företagaranda, anställbarhet, anpassningsförmåga och lika möjligheter) som utgör förutsättningen för en utveckling av de mänskliga resurserna.

4.1.2. Det är mot bakgrund av dessa utmaningar som den nya översynen av strukturfonderna tillsammans med övrig gemenskapspolitik skall bedömas. Allt detta har gjort det nödvändigt med en genomgripande reform som bygger på erfarenheterna från tidigare programperioder och som innebär ett effektivare resursutnyttjande, så att eftersatta regioner och områden på tillbakagång redan på ett tidigt stadium kan komma med bland de områden som karaktäriseras av utveckling och modernisering av infrastrukturen.

4.1.3. Kommissionens förslag omfattar följande:

— En allmän förordning med strukturfondernas grundprinciper (huvudmålsättningar och åtaganden, programplaneringsmetoder och allmänna organisationsprinciper, samordning mellan strukturfonderna och övriga finansieringsinstrument, finansiell förvaltning, utvärdering och kontroll).

— Fyra specifika förordningar för varje enskild fond (ERUF, EUGFJ, ESF och FFU) som har förenklats betydligt och som endast innehåller specifika bestämmelser i huvudsak för respektive åtgärdsområde.

4.1.4. Genom denna nya reform införs ett antal viktiga nyheter. Den politiska basen för en reform av strukturfonderna har formulerats utifrån följande fem prioriteringar:

— Skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk utveckling, dvs. tillväxt, konkurrenskraft, sysselsättning.

— Stärka konkurrenskraften och nyskapandet samt ge ökat stöd till de små och medelstora företagens utveckling.

— Utveckla de mänskliga resurserna för att öka sysselsättningen.

— En hållbar utveckling samt skydd och förbättring av miljön.

— Jämställdhet mellan kvinnor och män.

4.1.5. Den föreslagna reformen utgår ifrån tre huvudmålsättningar:

— Ökad stödkoncentration.

— Förenklad och decentraliserad anslagstilldelning.

— Ökad effektivitet och förbättrad kontroll.

För perioden 2000–2006 innebär förslaget en decentralisering av strukturfondernas förvaltning och klarare avgränsade roller för berörda parter. Kommissionen skall i detta sammanhang ta på sig ansvaret för den strategiska programplaneringen, för att gemenskapsprioriteringarna respekteras, för den övervakning som behövs för att kunna följa upp resultaten, för utvärdering och kontroll samt för resurstilldelning. Med utgångspunkt i ett bredare och fördjupat partnerskap med samarbetsparternas organisationer (i synnerhet olika näringslivs- och samhällsorganisationer) skall medlemsstaterna å sin sida ansvara för programmens genomförande och för administrationen av insatserna under hela strukturfondsprogramperioden.

## 5. Slutsatser

5.1. Kommittén är nöjd med att man lyckats göra årsrapporten om strukturfonderna mer koncis och läsvänlig. Kommitténs viktigaste förslag för att öka rapportens användbarhet och ytterligare förbättra dess innehåll kan sammanfattas enligt följande:

— Påskynda publiceringen av årsrapporten.

— Behandla sysselsättningstemat på ett enhetligt och mer ingående sätt.

— Förbättra informationen om partnerskapet.

— Ge en redogörelse för eller summering av hur det ekonomiska och sociala sammanhållningsmålet är förenligt med gemenskapens politik på andra områden.

— Fördjupa åtgärderna inom utbildning och yrkesutbildning med tanke på den kunskapsbaserade ekonomins stora betydelse.

Dessutom anser kommittén att de lokala utvecklingsåtgärderna bör få ökad tyngd.

5.2. Slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon den 23–24 mars visar på en ökad fokusering på utveckling. I slutsatserna noterar Europeiska rådet att ”strukturell långtidsarbetslöshet och markanta regionala obalanser i arbetslösheten förblir endemiska i delar av unionen. Tjänstesektorn är underutvecklad, särskilt när det gäller telekommunikation och Internet. Kunskapsklyftorna ökar, särskilt inom sektorn för informationsteknik, där allt fler lediga platser inte blir tillsatta. Med den förbättrade ekonomiska situation som nu råder är det rätt tillfälle att genomföra både ekonomiska och sociala reformer som en del av en positiv strategi som kombinerar konkurrenskraft och social sammanhållning.” Därefter fastställs ett nytt strategiskt mål: ”att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning.”

5.2.1. För att uppnå detta mål förklarar Europeiska rådet i slutsatserna från Lissabon att man måste ”(...) förbereda övergången till en ekonomi och ett samhälle som baserar sig på kunskaper genom en politik som gynnar informationssamhället och forskning och utveckling (...). Övergången till en digital, kunskapsbaserad ekonomi, som har vuxit fram tack vare nya varor och tjänster kommer att bli en betydelsefull faktor för tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Den kommer dessutom att kunna förbättra medborgarnas livskvalitet och miljön. (...) Informationsteknik kan användas för att förnya den urbana och regionala utvecklingen och främja miljövänlig teknik.”.

5.3. Kommittén instämmer i dessa åsikter och är övertygad om att dessa nya strategiska riktlinjer kommer att bidra till en ökad medvetenhet om vilken roll den nya informationstekniken och generellt sett det system av små och medelstora företag som går under namnet ”den nya ekonomin” spelar för de mindre gynnade europeiska regionernas utveckling. Informationstekniken ger dem en chans — som kanske inte återkommer, inte ens på lång sikt — att överbrygga den tekniska klyftan till de mer avancerade regionerna med hjälp av en relativt måttlig kapitalinvestering och en entreprenörsanda som framför allt återfinns hos de yngre generationer som är hårdast drabbade av arbetslösheten. Om man inte tar detta tillfälle i akt kommer klyftan att bli allt svårare att överbrygga.

5.4. Denna strategiskt viktiga aspekt har politiskt lanserats på nytt av rådet men är inte direkt någon nyhet. Rapporten tydliggör varken vilken plats denna nyckelaspekt intar eller vilka framsteg som görs tack vare strukturfonderna. ”Informationssamhället” omnämns ofta men i allmänna termer. Det vore absolut önskvärt att man i nästa rapport ger en mer fullständig och djupgående bild med tanke på denna frågas alltmer centrala betydelse. Kanske kunde den utgöra det övergripande temat i nästa rapport.

5.5. Att uppnå detta nya strategiska mål kräver naturligtvis en exceptionell kraftansträngning, framför allt i fråga om utbildning, yrkesutbildning, kommunikationsinfrastruktur och avreglering av tjänster. De förändringar som skett i ekonomin kräver en ny fördelning av resurserna som tydliggör denna strategiska målsättning som berör alla sektorer. De nya riktlinjerna för programmen 2000–2006 bör antagligen uppdateras. Kommissionen bör åtminstone garantera att detta krav betonas starkt i de nya programmen.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Vitbok om ersättningsansvar för miljöskador”

(2000/C 268/07)

Den 18 februari 2000 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ”Vitbok om ersättningsansvar för miljöskador”.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 21 juni 2000. Föredragande var María Candelas Sánchez Miguel.

Vid sin 374:e plenarsession (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 87 röster för, 7 emot och 19 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Det har gått nästan sju år mellan kommissionens grönbok om åtgärder mot miljöskador [1] och den nyligen publicerade vitbok som undersöker olika sätt att införa en miljöansvarsordning på EU-nivå och skisserar de viktigaste förutsättningarna för att ordningen skall bli effektiv och praktiskt genomförbar.

1.2. Under denna period har det stått klart att man inte bara måste förebygga miljöskador som förorsakats av mänsklig verksamhet utan också tillämpa en annan grundprincip som genomsyrar gemenskapslagstiftningen — ”att förorenaren skall betala” — som gradvis är på väg att accepteras av alla aktörer.

1.3. De senaste årens allvarliga olyckor (t.ex. ”Doñana”, ”Erika” och ”Baia Mare”) har visat att den nationella lagstiftningen om miljöansvar är otillräcklig eftersom den saknar de verktyg som krävs för att agera när miljöskador påverkar mer än ett land. Det finns inte bara stora skillnader mellan de olika nationella lagarna om miljöansvar, utan det finns dessutom fortfarande länder som saknar lagstiftning på detta område, vilket gör det svårare att effektivt lösa miljöproblemen.

1.4. Det krävs också beredskap för att kontrollera vissa företeelsers eventuella effekter. Det gäller bland annat omfattande användning av genetiskt modifierade organismer, som i dag ger upphov till en mycket negativ folkopinion. Försiktighetsprincipen måste tillämpas fullt ut på denna typ av organismer. Den gällande EG-lagstiftningen [2] håller på att ses över. I några medlemsstater höjs röster för att användningen av dessa organismer skall förbjudas tills det är vetenskapligt bevisat att de är ofarliga för människan och miljön.

## 2. Sammanfattning av vitboken

2.1. I vitboken undersöks olika sätt att utforma en EG-omfattande miljöansvarsordning för att förbättra tillämpningen av miljöprinciperna i artikel 174.2 i EG-fördraget (”försiktighetsprincipen”, principen om ”förebyggande åtgärder” och särskilt principen att ”förorenaren betalar”) och EG:s miljölagstiftning. När det gäller tillämpningen av ovannämnda principer skall ordningen utgöra ett effektivt förebyggande verktyg som kompletterar de övriga miljöbestämmelserna i EU. Huvudmålet är dock att återställa miljöskador genom att tillämpa principen ”förorenaren betalar” så att kostnaderna inte direkt får bäras av samhället.

2.2. I vitboken skisseras de tänkbara huvuddragen hos en gemenskapsordning:

— Ordningen skall inte ha någon retroaktiv verkan.

— Den skall omfatta såväl klassiska skador (hälso- och sakskador) som miljöskador (förorenade områden och skador på den biologiska mångfalden, som i enlighet med direktiven om livsmiljöer och vilda fåglar skyddas i Natura 2000-områden. Sådana skador skulle kunna utgöras av skador inte bara på livsmiljöer utan också på djur och växtarter, t.ex. flyttfåglar).

— Den bör ha ett begränsat tillämpningsområde (”verksamhet som regleras i EG-lagstiftningen”) som är kopplat till EG:s miljölagstiftning. Förorenade områden och klassiska skador skall endast omfattas om de förorsakas av en farlig eller potentiellt farlig verksamhet som regleras i EG-lagstiftningen (dessa verksamheter regleras i en lång rad direktiv, t.ex. direktiven om gränsvärden för utsläpp av farliga ämnen till vatten eller luft, direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, Seveso II-direktivet, lagstiftning om avfallshantering, om genetiskt modifierade organismer osv.).

[1] KOM(93) 47 slutlig, 14 maj 1993.
[2] Direktiv 90/220/EEG — EGT L 117, 8.5.1990.

— Strikt ansvar för skador som orsakas av ”verksamhet med inneboende risker” och culpabaserat ansvar för skador (endast sådana som omfattas av Natura 2000) som orsakas av ”icke-farlig verksamhet”.

— Ordningen bör innehålla en klassificering av ansvarsfrihetsgrunder och förmildrande omständigheter som innebär befrielse från ansvar eller ett minskat ansvar.

— Den person eller det företag som har kontrollen över verksamheten skall bära ansvaret för skadan. Om verksamheten utövas av ett företag i egenskap av juridisk person skall ansvaret åvila den juridiska personen och inte företagsledningen eller andra anställda.

— Ordningen bör omfatta kriterier för att värdera olika typer av skador.

— Skyldighet att använda den ersättning som förorenaren betalar för att återställa den skadade miljön.

— Förslag om utökade möjligheter att väcka talan (”jus standi”). Enligt vitboken bör staten ha det primära ansvaret framför miljöorganisationer och intressegrupper, som bara bör ha rätt att vända sig direkt till domstol i brådskande fall.

2.3. I vitboken utvärderas olika alternativ för gemenskapens agerande. Kommissionen drar slutsatsen att den bästa lösningen är ett ramdirektiv. Detaljerna i ett sådant direktiv skall utformas efter samråd med berörda parter.

## 3. **Allmänna kommentarer**

3.1. ESK välkomnar vitboken och anmodar kommissionen att verka för att den utmynnar i ett förslag till lagstiftning som tillsammans med gemenskapens övriga bestämmelser kan bidra till att bromsa miljöförstöringen i EU.

3.2. ESK stöder i linje med tidigare yttranden [1] det föreslagna rättsinstrumentet (ett ramdirektiv) som gör det möjligt att till fullo tillämpa subsidiaritetsprincipen och därmed harmonisera de övergripande ramarna och låta medlemsstaterna utforma de bestämmelser som de har störst behov av.

3.2.1. Ramdirektivet skulle innebära att olika i dag gällande bestämmelser som är utspridda i flera texter och därför svåra att tillämpa samlas i en lagtext. Samtidigt skulle det upphäva föråldrade bestämmelser men bevara beprövade vetenskapliga begrepp och framför allt göra det lättare för berörda parter att förstå och tillämpa bestämmelserna.

3.3. ESK ser positivt på att ordningen inte skall ha retroaktiv verkan. Det är viktigt att denna princip inte gäller förorenande verksamhet som påbörjades innan ordningen trädde i kraft och som fortsätter efter denna tidpunkt. I sådana fall är förorenaren ansvarig, och man måste dessutom ta hänsyn till om miljöreglerna har efterlevts under den föregående perioden.

3.4. När det gäller vitbokens förslag om vilka skador som skall omfattas av EU:s bestämmelser vill ESK understryka vikten av en brett definierad ansvarsordning som inte bara omfattar klassiska skador utan också miljöskador. I EU finns det visserligen redan i dag en ansvarsordning för miljöbrott där sanktionerna är begränsade till bötesförelägganden, och medlemsstaterna kan utöka sanktionerna till andra typer av straff. Det enda man uppnår med bötesförelägganden är dock att man bara täcker en del av skadorna och inte helt återställer den skadade miljön.

3.5. Att man erkänner att det finns ansvarsfrihetsgrunder eller förmildrande omständigheter får inte undergräva de positiva effekterna av tillämpningen av miljöansvarsreglerna. Ansvarsfrihetsgrunderna bör graderas efter i vilken utsträckning miljölagstiftningen har överträtts, och man kan även överväga ansvarsfrihet för en skada genom en verksamhet som bedrivs i enlighet med bindande föreskrifter som utfärdats av en offentlig myndighet.

3.6. Den föreslagna ordningen skulle kunna få förebyggande effekter eftersom den kräver att man ökar resurserna till effektivare miljöinsatser. I detta sammanhang måste man underlätta för små och medelstora företag att anpassa sina produktionssystem till miljökraven genom enklare förfaranden som tar hänsyn att många av dem skulle påverkas eftersom de utför så kallad farlig verksamhet. Man kan också avsätta medel som underlättar för dem att anpassa sig till de nya kraven, särskilt till ökade försäkringskostnader.

3.7. Rättviseprincipen kräver att man utformar kriterier och en metod för att värdera miljöskador. I dag används regionala system som bygger på en bedömning av naturresursens värde. Ett annat kriterium är kostnaden för att återställa skadorna. Om man använder flera bedömningskriterier kan man anpassa dem till skadornas karaktär och ta hänsyn till hur de har uppstått. Under alla omständigheter krävs det kriterier som bygger på rättviseprincipen när skadorna skall återställas.

[1] ESK:s yttrande om grönboken om återställande av miljöskador — EGT C 133, 16.5.1994. Beträffande ESK:s ståndpunkt om ett ramdirektiv, se också yttrandet om förslaget till ramdirektiv om ”vattenpolitik” — EGT C 355, 21.11.1997.

3.7.1. Ett bra sätt att utforma värderingskriterier är att utnyttja databaser med information om värdering av nytta (”benefits transfer”), till exempel Environmental Valuation Resource Inventory (EVRI), som innehåller ett omfattande värderingsmaterial.

3.7.2. Kriterierna för beräkning av den avgift som skall betalas av förorenaren måste bland annat ta hänsyn till om miljölagstiftningen har efterlevts, om verksamheten har tillstånd, om det finns fler än en förorenare och om det finns omständigheter som kan mildra ansvaret.

3.8. Införandet av miljöansvar får inte inverka negativt på EU-ekonomins konkurrenskraft. Även om kommissionen i dag inte har verifierbara uppgifter om inverkan på konkurrensförmågan i omvärlden är utsikterna lovande eftersom de flesta OECD-länder har denna typ av lagstiftning [1], vilket innebär att konsekvenserna minimeras i och med att ansvarsordningen och garantierna för att den efterlevs omfattar alla.

3.8.1. ESK anser dessutom att EU inom ramen för internationella avtal (t.ex. Luganokonventionen) bör verka för att miljöansvarsbestämmelserna skall kunna godkännas i alla länder, särskilt inom WTO, för att undvika konkurrenssnedvridning.

3.9. Det är också nödvändigt att väga in den kommande utvidgningen av EU eftersom kandidatländernas miljöpolitik avviker från EU:s. De nya medlemsstaternas införlivande av gemenskapens regelverk måste åtföljas av utförlig information och omfattande ekonomiskt stöd, bland annat från fonderna inför anslutningen, för att regelverket skall kunna tillämpas inom den fastställda tidsfristen. Berörda parter skall också rådfrågas.

## 4. **Särskilda kommentarer**

4.1. Vad gäller förslaget om miljöansvar för skador på den biologiska mångfalden anser ESK att det är nödvändigt att precisera vissa inslag som skulle kunna utvecklas i ett framtida ramdirektiv.

4.1.1. Gränsen för definitionen av skador på den biologiska mångfalden kommer att gå vid Natura 2000-nätet. Det är därför av avgörande betydelse att kommissionen kan anta förteckningen över områden av intresse för gemenskapen så snart som möjligt. ESK anmodar därför medlemsstaterna att uppfylla förpliktelserna i direktiv 92/43/EEG och presenterar nationella förteckningar som verkligen uppfyller detta krav.

4.1.2. För rättssäkerhetens skull är det nödvändigt att fastställa en lägsta tröskel för tillämpning av ansvarsordningen. Man måste emellertid ta hänsyn till att det inte alltid är möjligt att inledningsvis uppskatta skadans omfattning. Fastställande av en lägsta tröskel bör inte heller ske på rent ekonomiska grunder, utan definitionen av ”betydande skador” måste vara kopplad till skadan på den biologiska mångfalden och föroreningen av platsen. ESK anser att begreppen ”lägsta tröskel” och ”betydande skador” bör avgränsas bättre i ett framtida ramdirektiv så att det inte ger upphov till olika tillämpning av ansvarsordningen.

4.1.3. En särskilt känslig punkt är genomförandet av ramdirektivet om genmanipulerade organismer. Reglerna om riskbedömning och godkännande (90/220) håller på att ses över och är föremål för ett förlikningsförfarande mellan Europaparlamentet och rådet. En kontroversiell punkt är frågan om ersättningsansvar, och kommissionsledamot Margot Wallström har förklarat att kommissionen skall hitta en övergripande lösning utifrån ramdirektivet före 2001. Man bör också notera att produkter som innehåller genmanipulerade organismer redan omfattas av direktivet om produktansvar (personskador och materiella skador), som nyligen har utvidgats till att också omfatta obearbetade jordbruksprodukter. I vitboken hänvisas med rätta till detta i punkt 4.5.4, som anger att direktivet om produktansvar har företräde i samband med ersättningskrav för traditionella skador. Det är också viktigt att snarast införa bestämmelser om ersättningsansvar för skador på miljön och den biologiska mångfalden, vilket framgår av att jordbrukare av misstag nyligen har använt genmodifierat utsäde.

4.2. Införandet av två typer av ansvar innebär att bevisbördan blir olika för de båda systemen. Vid strikt ansvar (skador som vållats av en verksamhet som anses farlig i gällande gemenskapslagstiftning [2]) begränsar sig bevisbördan till att käranden måste kunna påvisa sambandet mellan skadorna och svaranden, medan man vid culpabaserat ansvar (medvetet handlande) dessutom måste bevisa att aktören har handlat uppsåtligt. ESK anser att kommissionens förslag på denna punkt kan försvaras och ger därför sitt stöd till detta.

---

[1] USA har under tjugo år haft lagstiftning om miljöansvar och har beräknat att det s.k. Superfund-systemet svarar för mindre än 5 % av det belopp som varje år används på nationell nivå för att garantera att den federala miljölagstiftningen efterlevs.

[2] I vitboken anges att det är viktigt att den ansvarsordning som syftar till att bevara den biologiska mångfalden också omfattar icke-farlig verksamhet eftersom direktiven om vilda fåglar och livsmiljöer innehåller flera krav om att betydande skador skall återställas oberoende av vilken verksamhet som orsakar dem. Kommissionen anser emellertid att typen av ansvar i detta fall bör skilja sig från det ansvar som tillämpas på skador som orsakas av farlig verksamhet.

4.3. Ansvarsfrihetsgrunder och förmildrande omständigheter kan påverka ansvaret, vilket påpekas i punkt 3.5. ESK anser att de enda ansvarsfrihetsgrunder som bör beaktas är force majeur och bindande föreskrifter som utfärdats av en offentlig myndighet. Andra orsaker kan betraktas som förmildrande. I många fall skulle verksamhetsutövaren och den berörda myndigheten få ett delat ansvar för miljöskadorna.

4.4. En mycket viktig fråga som inte utvecklas i vitboken är information. Om den föreslagna ordningen skall bli effektiv krävs det medverkan av miljöorganisationer och andra socioekonomiska organisationer, icke-statliga organisationer och andra miljöintressen, och den måste därför knytas till ett informationsnätverk som kan förmedla upplysningar från myndigheterna till allmänheten och vice versa om hur man kan undvika att skada miljön.

4.4.1. Man skulle kunna skapa ett tematiskt nätverk i likhet med nätverket inom ramen för gemenskapens åtgärder för att förhindra föroreningsolyckor till havs.

4.4.2. FN:s Århuskonvention skulle kunna genomföras [1].

4.4.3. IMPEL-nätverket skulle kunna utnyttjas.

4.5. I vitboken hävdas att aktiva rättsliga åtgärder i första hand bör åvila staten, dvs. behöriga myndigheter, och i andra hand miljöorganisationer och enskilda personer. Detta är enligt ESK:s uppfattning ett nödvändigt system för att kunna ingripa mot eventuell försinkning eller underlåtenhet från myndigheternas sida.

4.5.1. Det är mycket positivt att det vid brådskande fall finns möjlighet att kräva att verksamhetsutövaren skall vidta försiktighetsåtgärder för att förebygga skador.

4.6. En avgörande förutsättning för förslagets effektivitet är den obligatoriska försäkringen för all miljöfarlig verksamhet. Det har visat sig att tillämpningen av direktiv 85/374/EEG inte har fört med sig några större merkostnader för företagen. Direktivet har till och med utsträckts till tjänstesektorn (särskilt inom sjukvårdsyrken) eftersom det ger yrkesutövare med denna typ av ansvar större trygghet. ESK anser att kravet på en obligatorisk försäkring likställer denna typ av ansvar med det ansvar som i EU regleras genom exempelvis obligatorisk bilförsäkring och obligatorisk försäkring för personskador som orsakas av produkter med säkerhetsbrister. ESK anser samtidigt att det är rimligt att företagen skall kunna vidta kompletterande åtgärder som de själva väljer, till exempel i form av reserver, förklaringar om skydd, andra försäkringar etc.

## 5. **Slutsatser**

5.1. ESK inser att införandet en ordning för miljöansvar är mycket viktigt för miljön. Kommittén anser dock att många inslag bör definieras närmare innan ordningen kan tillämpas på ett effektivt sätt i EU:s medlemsstater och rekommenderar därför följande:

5.1.1. Kommissionen bör sammanställa en förteckning över gemenskapens samtliga juridiska texter som ansvarsbestämmelserna bygger på.

5.1.2. Kommissionen bär närmare definiera begreppen farlig verksamhet, skada på den biologiska mångfalden, fastställande av skyddade områden, kriterier för värdering av skador osv., och alla andra villkor som påverkar deras tillämpningsområde.

5.1.3. De båda föreslagna ansvarstyperna (strikt ansvar för farlig verksamhet och culpabaserat ansvar för icke-farlig verksamhet) måste avgränsas noga för att undvika oklarhet om vilken ansvarstyp som skall tillämpas. De gemenskapsbestämmelser som reglerar farlig verksamhet och de som definierar ansvarsordningen för icke-farlig verksamhet bör preciseras i en bilaga.

5.2. ESK anser att ett ramdirektiv som rättsligt instrument för att införa miljöansvar är lämpligast för att hantera de olika förhållandena i EU. Harmoniseringen får dock inte skapa skillnader som påverkar konkurrenskraften. Man måste hålla denna risk i minnet för att uppnå den minimiharmonisering som krävs.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

[1] FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsfattandet och tillgång till rättsmedel i miljöärenden, antogs och undertecknades vid den fjärde ministerkonferensen i Århus (Danmark) den 23–25 juni 1998.

*BILAGA*

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

Följande ändringsförslag, som fick mer än en fjärdedel av rösterna, förkastades under debatten:

Punkt 4.3. **Ändra andra och tredje meningen enligt följande:**

”ESK anser att *force majeure* och bindande föreskrifter som utfärdats av en offentlig myndighet alltid skall accepteras som ansvarsfrihetsgrunder. Även andra orsaker kan betraktas som ansvarsbefriande eller förmildrande.”

*Motivering*

För att säkerställa rimlig rättssäkerhet, särskilt med tanke på att den föreslagna ansvarsordningen kommer att omfatta inte bara traditionella skador utan även ett nytt område, nämligen miljöskador.

*Resultat av omröstning*

För: 35, emot: 58, nedlagda: 1.

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Estlands framsteg på vägen mot anslutning”

(2000/C 268/08)

Vid sin plenarsession den 21 oktober 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Estlands framsteg på vägen mot anslutning”.

Sektionen för yttre förbindelser, som ansvarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande enhälligt den 22 juni 2000. Föredragande var Filip Hamro-Drotz.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 83 röster för och 2 nedlagda röster.

## 1. Bakgrund

1.1. Estland återfick sin självständighet 1991. Därefter har landet i rask takt närmat sig EU.

1.2. Estland ingick frihandelsavtal med Finland och Sverige 1992 respektive 1993, och med EU 1995. Ett Europaavtal mellan Estland och EU träffades 1995. Efter en lång ratifikationsprocess trädde detta avtal i kraft den 1 februari 1998. Estland har ett gällande frihandelsavtal med de övriga baltiska länderna och med Ukraina samt med EFTA-länderna, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien och Slovenien.

1.3. Europaavtalet är den formella grunden för förbindelserna mellan EU och Estland. Avtalet innefattar frihandel med industriprodukter och har som mål att förbereda Estland för ett fullvärdigt medlemskap i EU, att anpassa landets lagstiftning till EU-rätten och att utöka det politiska och ekonomiska samarbetet.

1.4. Inom ramen för Europaavtalet verkar ett associeringsråd på ministernivå, ett associeringsutskott för högre tjänstemän och en gemensam parlamentarikerkommitté. Avtalet tillåter också att det grundas en gemensam rådgivande kommitté för de socioekonomiska aktörerna. Ingen sådan kommitté har dock ännu inrättats för Estlands vidkommande.

1.5. EU inledde de egentliga anslutningsförhandlingarna med Estland i november 1998. Estland tillhörde den s.k. första vågen av ansökarländer (tillsammans med Polen, Cypern, Slovenien, Tjeckien och Ungern). Bl.a. de två övriga baltiska länderna (Lettland och Litauen) ansågs inte i detta skede uppfylla förhandlingskraven. Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 beslöt man dock inleda förhandlingar med alla berörda länder (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien). De bilaterala förhandlingarna inleddes i mars 2000. Grundtanken är att varje land skall gå mot medlemskap i egen takt. Turkiet beviljades vid toppmötet i Helsingfors status som kandidatland.

1.6. Att inleda medlemskapsförhandlingar ingår i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Luxemburg i december 1997 om hur utvidgningen av EU skall förberedas. Strategin inför anslutningen skall koncentrera sig på partnerskap och utökat stöd för att förbereda länderna för den kommande anslutningen.

Inom ramen för denna strategi eftersträvar Estland att aktivt, om än med knappa medel, uppfylla kraven för en anslutning.

1.7. Estlands situation påverkas också av östersjösamarbetet samt av EU:s satsningar på att förstärka den nordliga dimensionen. Syftet är att förbättra säkerheten samt de socioekonomiska förhållandena i Nordeuropa genom att satsa på regionalt samarbete, i vilket även Ryssland deltar.

## 2. Yttrandets huvudsakliga syfte

2.1. ESK vill genom detta yttrande fästa uppmärksamhet vid sådana frågor som kommittén anser vara viktiga i EU:s förhandlingar med Estland om ett kommande medlemskap i EU samt andra åtgärder som kan förbättra Estlands medlemskapsförutsättningar.

2.2. Av medlemsländerna i EU krävs överensstämmelse med gemenskapsrätten samt att det finns en fungerande marknadsekonomi och att principerna för en rättsstat efterlevs. I medlemsstaten bör det finnas förutsättningar för att på alla samhällsnivåer på ett naturligt sätt kunna anpassa sig till EU:s öppna samarbetsklimat.

2.3. En av utgångspunkterna är att det i samhället skall finnas aktiva fria och självständiga, demokratiskt valda medborgarorganisationer och särskilt olika organisationer som representerar socioekonomiska intressen, som aktivt deltar i samhällsverksamheten och som har sakkunskap för att konstruktivt bidra till utvecklingen av landets ekonomi och till att lösa olika samhällsproblem.

2.4. Vidare utgår man från att landets myndigheter på bästa möjliga sätt strävar efter att ta vara på de socioekonomiska aktörernas sakkunskap i arbetet med ekonomiska och sociala frågor samt i förberedelserna för medlemskap. Beroende på frågans art består myndigheternas och aktörernas samarbete huvudsakligen i information, konsultation, unilateralt påverkande eller förhandlingar. Den bästa garantin för en lyckad anslutning är att aktörerna känner till vad det kommande EU-medlemskapet innebär samt att dessa aktörers synpunkter beaktas i anslutningsförhandlingarna. Öppenhet i förbindelserna mellan myndigheter och aktörer som även kan ge ett mervärde är av avgörande betydelse under anslutningsförhandlingarna.

*I YTTRANDET BEHANDLAS DE SOCIOEKONOMISKA AKTÖRERNAS SPECIELLA INSATSOMRÅDEN*

2.5. I yttrandet läggs tyngdpunkten vid hur Estland fungerar i ekonomiskt och samhälleligt hänseende med utgångspunkt i de organiserade aktörerna. Det läggs fram synpunkter och rekommendationer, i vilka man främst koncentrerar sig på de socioekonomiska aktörernas primära insatsområden och problem samt dessa aktörers roll då Estlands ekonomi och samhälle utvecklas mot att uppfylla kraven för EU-medlemskap. Rekommendationerna är avsedda för bägge förhandlande parter.

2.6. ESK har i anslutning till beredningen av detta yttrande anordnat en hearing i Tallinn för representanter för Estlands olika ministerier samt för socioekonomiska aktörer som är verksamma i landet. Synpunkterna och rekommendationerna i yttrandet beaktar den information som framkom vid hearingen. Man bör dock vara medveten om att denna information inte nödvändigtvis återspeglar förhållandena överallt i Estland.

2.7. ESK har utarbetat flera yttranden i denna fråga [1]. Synpunkterna i dessa har beaktats i detta yttrande utan att det refereras eller direkt hänvisas till dem. I yttrandet upprepas inte heller synpunkter och information som under förberedelserna skrivits in i bl.a. de omfattande rapporter och andra dokument som kommissionen och Europaparlamentet utarbetat om Estlands medlemskap.

[1] Bl.a. följande: "Relationerna mellan Europeiska unionen och Östersjöländerna" (EGT C 73, 9.3 1998) och "En förstärkt strategi inför anslutningen" (EGT C 157, 25.5 1998).

## 3. Synpunkter och rekommendationer

### 3.1. *De socioekonomiska förhållandena i Estland i dag*

3.1.1. Estland har ända sedan landet återvann sin självständighet satsat mycket på en utveckling och förstärkning av alla politikområden. Man strävar efter att med all politisk kraft målmedvetet utveckla landet så att det blir välfungerande stat som kan mäta sig med industriländerna och som kan hävda sig i den internationella konkurrensen.

3.1.2. Estlands regering har även tagit de socioekonomiska aktörernas betydelse i beaktande i sin verksamhet vid utvecklingen av frågor som rör landet. Därför har det bildats praxis för samverkan med dessa aktörer. De socioekonomiska aktörerna hörs i regel vid beredningen av lagar och i många fall har det bildats officiella mekanismer för rådfrågning. Det finns alltså en sorts formell samverkan och denna vidareutvecklas, men det är även uppenbart att relationerna inte till alla delar ännu fungerar tillfredsställande. Detta beror även på att de flesta aktörer fortfarande inte kan agera med full styrka p.g.a. den låga organiseringsgraden. Därför måste landet även fortsättningsvis satsa på att förbättra den samverkan som finns. Detta kan åstadkommas t.ex. genom fortbildning av tjänstemän, genom att skapa IT-förbindelser, genom att effektivisera befintlig praxis (t.ex. remissförfarandena) och genom att påskynda informationsverksamheten.

3.1.3. På arbetsmarknaden i Estland har man uppnått ett någorlunda fungerande samarbete mellan arbetsmarknadsparterna och mellan dessa och statsmakten. Arbetsvillkoren avtalas inom den privata sektorn främst på företagsnivå, även om det på vissa områden finns avtal som täcker hela sektorn. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna har som mål att utöka de sektorsvisa avtalen, men den låga organisationsgraden på båda sidor är ett hinder för detta. Inom den offentliga sektorn baserar sig arbetsmarknadsförhållandena på ett trepartssamarbete som bl.a. rör minimilöner och skattefrågor. Utöver detta förhandlar myndigheterna direkt med löntagarorganisationerna om lönerna inom den offentliga sektorn. När det gäller staten och kommunerna finns det ingen klart definierad arbetsgivarpart. Inom trepartssamarbetet utvecklas dessutom arbetsrätten och basstandarder för arbetslivet, t.ex. arbetarskydd, arbetshälsovård, pensionssystem och andra socialskyddssystem.

Estlands arbetslagstiftning är till många delar i omvandling. Massuppsägning, jämställdhet samt arbetshälsovård och arbetarskydd är exempel på frågor som skall utvecklas. Även socialskyddet och pensionspolitiken ses över. Estland skall införa ett pensionssystem som vilar på tre pelare: folk-/ålders-/invalidpension, obligatorisk arbetspension och en frivillig pension. För närvarande är den obligatoriska arbetspensionen under beredning. Det finns planer på att modernisera utbildningspolitiken. Arbetskraftens struktur håller kraftigt på att förändras till följd av ändringarna i det ekonomiska livet. Arbetslösheten uppgår till 10 % men den varierar kraftigt mellan olika sektorer och olika regioner.

Det finns flera olika minoritetsgrupper i Estland. Den största av dem är den ryskspråkiga minoriteten som utgör ca 28 % av invånarna i Estland. Den ryskspråkiga minoriteten integreras stegvis i samhället. Problemen hänför sig i första hand till medborgarskapskravet som förutsätter kunskaper i estniska. En ändring i språklagen har dock nyligen antagits i Estland i syfte att lösa detta problem. Bl.a. bristande språkkunskaper försvårar möjligheterna till sysselsättning bland de ryskspråkiga. Det är uppenbart att det behövs en målmedveten politik från regeringens sida för att lösa minoritetsproblemet. Detta är ett krav bl.a. i EU:s bestämmelser om minoritetsskydd och icke-diskriminering. Ett viktigt redskap är i detta sammanhang det program för integration i det estländska samhället 2000–2007 som antogs av Estlands regering i mars 2000.

3.1.4. Estlands ekonomiska utveckling har under de senaste åren varit mycket lovande. I anslutning till den ekonomiska utvecklingen finns det dock vissa riskfaktorer, t.ex. underskott i bytesbalansen, stora förändringar på marknaden och i produktionsstrukturen, ökad inflation och konsumtion som finansieras med lån. Industrin och det övriga näringslivet i Estland befinner sig ännu i en övergångsfas. Företagsverksamheten har utvecklats utan särskilda statsbidrag och många företag som inte varit konkurrenskraftiga har varit tvungna att lägga ned sin verksamhet. Till följd av en mycket liberal ekonomisk politik och konkurrenskraftiga produktionskostnader har ett stort antal nyinvesteringar strömmat in i landet. Privatiseringen av statsbolagen har nästan fullbordats. Såväl internationaliseringen av de estländska företagen som de utländska företagens investeringar och fusioner med estländska företag har varit betydande. Antalet små- och mikroföretag har ökat markant. Strukturomvandlingen inom näringslivet har med andra ord gått anmärkningsvärt långt. Tyngdpunkten i ekonomin håller på att överflyttas till service- och finansieringssektorn; särskilt företag inom energibranschen och gamla industrisektorer står inför stora utmaningar när det gäller förnyelse. Centrala bakgrundsfakta om Estland finns i bilaga I. Organisationsnivån inom Estlands näringsliv befinner sig ännu i många avseenden på inledningsstadiet även om t.ex. Estlands handels- och industrikammare redan är väletablerad. Intresseorganisationerna har förhållandevis goda kontakter med myndigheterna. Även många internationella företag med verksamhet i Estland ingår i organisationerna. Utländska företag med verksamhet i Estland skulle kunna påverka utvecklingen av arbetsmarknadens funktion bl.a. genom att föra in kunskaper i landet om modern arbetsmarknadspraxis.

3.1.5. Helt klart är att Estland genom bl.a. en målmedveten utbildningspolitik måste se till att det finns tillräckligt med andligt kapital, exempelvis med tanke på de behov som finns i en ekonomi i omvandling. Vidare föreligger det i Estland en risk för kompetensflykt (enligt Eurostats beräkningar var Estlands BNP per capita under åren 1995–1997 en tredjedel av genomsnittet för EU-länderna). Utländska företag med verksamhet i Estland skulle också kunna påverka att kompetensen höjs bland de anställda på olika nivåer.

Bland medborgarna finns det en förhållandevis stor okunskap och likgiltighet i frågor som berör anslutningen till EU. En tredjedel av dem understöder en anslutning och en tredjedel motsätter sig den. Andelen motståndare har ökat på senare tid.

3.1.6. Jordbruket och livsmedelssektorn står inför stora förändringar. Dessa sektorer var innan Estland återfick sin självständighet bland de viktigaste ekonomiska sektorerna. Av mjölk- och köttproduktionen exporterades hälften till Ryssland, och östhandeln har fortsatt att vara viktig för många företag. Under tidigare år var jordbruket betydligt mångsidigare, men jordbruksproduktionen har under 1990-talet sjunkit drastiskt och landsbygden befinner sig i ett omvandlingsskede. Det har gjorts mycket lite målmedvetet arbete för att utveckla landsbygden och bevara dess livskraft. Estland har medvetet bedrivit en liberal jordbruks- och handelspolitik som undvikit produktionssubventioner och begränsningar i export och import. Estlands jordbrukarorganisationer har fungerande samarbetsrelationer med bl.a. jordbruksmyndigheterna.

3.1.7. I jämförelse med EU-länderna har kooperativen liten betydelse i Estland, trots att dessa skulle kunna ge sina medlemmar betydande förmåner. Det finns goda utvecklingsförutsättningar inom trädgårdsodlingssektorn.

3.1.8. Konsumentrörelsen i Estland har ställt upp höga verksamhetsambitioner, även om påverkningsmöjligheterna ännu är marginella. Konsumentrörelsen eftersträvar framför allt en förbättring av konsumentskyddet, produktkvaliteten och produktsäkerheten samt att kunna påverka prissättningen inom de statliga el- och värmeverken och andra liknande företag. Kontakter med myndigheterna har skapats, men konsumentskydd är fortfarande ett nytt fenomen i Estland.

3.1.9. Estlands socioekonomiska aktörer är förhållandevis unga. Organisationsgraden är låg och organisationsverksamheten befinner sig fortfarande på utvecklingsstadiet. Finansieringen som främst sköts genom medlemsavgifter är otillräcklig och administrationen otillfredsställande och det råder brist på yrkeskunnighet, t.ex. när det gäller att analysera olika frågor. Därför är organisationernas ställning i många fall ännu mycket svag, såväl på nationell som på lokal nivå, och detta undergräver deras trovärdighet som intresseorganisationer gentemot staten. Erfarenheterna av myndighetsutövning vid tiden före den återvunna självständigheten har lett till att en del av estländarna ställer sig tämligen tveksamma till medlemskap i olika intressegrupper i samhället.

*RELATIONERNA MELLAN STATSMAKTEN OCH DE SOCIOEKONOMISKA AKTÖRERNA UTGÖR INGET HINDER FÖR EU-MEDLEMSKAP*

3.1.10. Även om fortsatta förbättringar behövs inom de socioekonomiska relationerna i Estland, konstaterar ESK att de socioekonomiska aktörernas institutionella och praktiska verksamhetsförutsättningar ligger på en sådan nivå att det inte finns anledning för EU att ifrågasätta Estlands anslutning till EU.

3.1.11. För att kunna stärka Estlands socioekonomiska relationer rekommenderar ESK att EU samtidigt vidtar följande kompletteringsåtgärder:

— Utveckla Estlands egen benchmarking-modell som tillåter jämförelse av läget och utvecklingen för olika socioekonomiska aktörer i Estland med läget och utvecklingen i EU-länderna och de övriga kandidatländerna.

— Skapa samt förstärka befintliga EU-finansierade program som stöder effektiviseringen av IT-baserad samverkan i förbindelserna mellan Estlands myndigheter och landets olika aktörer.

— Uppmuntra och stöda medlemsstaternas aktörer och deras organisationer på EU-nivå att förstärka sitt tekniska bistånd (utbildningsinsatser) till motsvarande aktörer i Estland. Sådana organisationer är t.ex. Samarbetsorganisationen för europeiska arbetsgivareföreningar och industriförbund (Unice), Europeiska fackliga samorganisationen (EFS), Eurochambre, Europeiska sammanslutningen för hantverksföretag och små och medelstora företag (UEAPME) och arbetsgivarrepresentanterna i sammanslutningen av jordbruksorganisationer (COPA/COGECA). Man bör eftersträva en god samordning med hjälp av teknisk hjälp från olika håll. Bl.a. företag som gör investeringar i Estland spelar en viktig roll i kanaliseringen av know-how. Man bör också understryka Nordiska rådets betydelse när det gäller stöd.

— Stödja myndigheterna i Estland i deras arbete för att utveckla och stärka den interna regionalpolitiken så att den ekonomiska verksamheten och välfärden kan utvecklas så jämnt som möjligt i landets olika delar. Härvid bör man även se till att den ryskspråkiga befolkningens ställning och integration i samhället förbättras.

— Stödja myndigheterna i Estland i deras arbete för att effektivisera utbildningspolitiken, sprida datakunskaper samt att utveckla infrastrukturen för data- och telekommunikationsteknologi i enlighet med eEurope-strategin.

— Stödja olika aktörer i Estland i deras arbete för att utveckla det regionala samarbetet (särskilt i östersjöområdet) med grannländerna och aktörerna i dessa.

3.2. *Förberedelser inför medlemskapet i EU*

3.2.1. Förfaranden

3.2.1.1. Estlands regering har ett ambitiöst program för förberedelserna inför medlemskapet i EU. Programmets mål är att landet skall ansluta sig till EU i början av år 2003. Förberedelserna är mycket målmedvetna och man snålar inte med resurserna. Ansträngningarna är värda ett oförbehållsamt erkännande, samtidigt som det dock finns en uppenbar risk för att kvaliteten på resultaten av förberedelserna blir lidande på bekostnad av snabba framsteg. Det finns tecken på att förhandlingsresultaten eller deras praktiska konsekvenser inte alltid har förberetts i tillräcklig omfattning eller inte ännu satts i kraft i praktiken.

3.2.1.2. Regeringen i Estland verkar för att de socioekonomiska aktörerna skall höras vid förhandlingsförberedelserna. Därför har man inrättat en mekanism i vilken det ingår sektorsvisa arbetsgrupper som kan påverka förberedelserna inom de olika kapitlen. Arbetsgrupperna sammanträder regelbundet och kan även kalla in relevanta aktörer. I november 1999 inrättade utrikesministeriet dessutom en rådgivande kommitté som skall bistå ordföranden för Estlands EU-förhandlingsdelegation. Kommunikéer om förhandlingarna utarbetas regelbundet.

3.2.1.3. Det finns alltså en formell mekanism för rådfrågning, och enligt myndigheterna fungerar denna tämligen tillfredsställande. Aktörerna upplever dock att de inte alltid hålls tillräckligt à jour och att deras möjligheter att påverka innehållet i förhandlingarna ofta är marginella. På regeringsnivå behandlas ärendena i mycket snabb takt, och aktörerna har ständigt svårigheter med att bilda väl övervägda ståndpunkter i de frågor som bereds. Här måste man också väga in deras begränsade resurser. Yttranden skall vanligen ges med kort varsel och gäller ofta flera olika frågor som är under beredning samtidigt. T.ex. små och medelstora företag kan inte avsätta tillräckligt med tid för beredning av yttrandena inom den egna sektorn. Det kan även uppstå språkproblem om grunddokumenten finns tillgängliga endast på EU:s officiella språk. Aktörerna i Estland har ofta otillräcklig kapacitet för att bereda och lägga fram viktiga synpunkter. Denna situation leder till att de socioekonomiska aktörerna inte tillägnar sig beslut som fattats, och i vissa fall kan de t.o.m. ställa sig rent avvisande till dem (jfr t.ex. med medlemskapets inverkan på frihandeln mellan de baltiska länderna). Det ser också ut som om de estländska parlamentarikernas kunskaper ofta är bristfälliga då anslutningsfrågorna behandlas i riksdagen. Ett särskilt problem utgörs av att företagen ständigt är tvungna att anpassa sig till en synnerligen stor mängd nya bestämmelser (t.ex. om arbetsmiljön) som träder i kraft med kort varsel och som leder till finansiella och administrativa problem.

*ATT EFFEKTIVISERA ESTLANDS FÖRBEREDELSER*

3.2.1.4. ESK rekommenderar att förfarandet vid Estlands anslutningsförhandlingar revideras så att större uppmärksamhet fästs vid att alla berörda parter i högre grad än vad fallet är för närvarande får delta i beredningen av aktuella frågor. ESK uppmanar EU att beakta denna aspekt under förhandlingarna och att förstärka stödet till Estland och de estländska aktörerna i denna fråga.

3.2.1.5. Regeringen i Estland har satsat på att fortbilda tjänstemannakåren för att denna skall ha större sakkunskap vid anslutningsförhandlingarna. Sakkunskapen är förvisso rätt hög bland yngre tjänstemän, men de mänskliga resurserna är små och sakkunskapen finns endast hos några få tjänstemän. Detta leder till att man inte i tillräcklig mån tillägnar sig eller lyckas få tag på information om de praktiska konsekvenserna

av frågor som är föremål för behandling, t.ex. näringslivs- eller arbetsmarknadsfrågor. Man känner t.ex. till behovet av att inom produktionen göra betydande investeringar i miljöskyddet. Man känner också till att detta kommer att förorsaka höga kostnader. Statsmakten har utgått från att den privata sektorn i hög grad skall ta hand om dessa utgifter. I den privata sektorn finns det dock inte medel för detta. Detta problem måste lösas på ett ändamålsenligt sätt i Estland.

*FÖRSTÄRKNING AV DEN ESTLÄNDSKA TJÄNSTEMANNAKÅRENS KAPACITET ATT TILLÄGNA SIG BEHÖVLIG INFORMATION OCH AKTÖRERNAS KAPACITET ATT BEREDA OCH LÄGGA FRAM SINA SYNPUNKTER*

3.2.1.6. ESK rekommenderar Estlands regering ökar sitt stöd för förstärkning av den estländska tjänstemannakårens beredskap. Detta skall gälla tjänstemän på nationell och regional nivå samt tjänstemän vid de institutioner som utövar tillsyn över att lagar genomförs och efterlevs (certifiering, upphovsrätt, konkurrens, tull, ordningsmakten och domstolarna, konsumentskydd, jordbruk, regional utveckling osv.). Polis- och gränsbevakningsarbetet bör också förbättras i syfte att bekämpa den organiserade och gränsöverskridande ekonomiska brottsligheten och övrig brottslighet. På motsvarande sätt bör man också utreda hur aktörernas förmåga att verka som trovärdiga intressebevakare kan förbättras. Tekniskt bistånd, utbildning och praktik samt studier av praxis i övriga EU-länder är primära åtgärder i denna fråga.

3.2.1.7. Regeringen i Estland har gjort stora ansträngningar vad gäller offentlig information för att medborgarna skall få tillräcklig kunskap om medlemskapsförhandlingarna. Kontor för EU-information har grundats i kommunerna, och inom ministerierna finns det särskilda integrationssekretariat. Handböcker om EU och annat informationsmaterial har utarbetats och distribuerats. Det formella maskineriet är i sig bra, men det finns till många delar brister i hur informationen sprids i praktiken. Inte ens de organiserade aktörerna får information i tillfredsställande grad. Detta beror även på svagheter i förmågan att tillägna sig information och på brist på intresse. Det är skäl att eftertryckligt korrigera felaktiga uppgifter i den offentliga diskussionen, t.ex. att pris- och skatteökningar skulle bero på ett kommande medlemskap i EU.

*DEN OFFENTLIGA DISKUSSIONEN OM ESTLANDS EU-MEDLEMSKAP BÖR UTVIDGAS*

3.2.1.8. ESK ger ett starkt stöd till kommissionens beslut i maj 2000 att utarbeta en särskild kommunikationsstrategi i anslutning till utvidgningen. Den offentliga informationen skall finansieras genom denna strategi. ESK understöder målmedvetna åtgärder i samarbete med Estlands regering i syfte att på ett avgörande sätt höja kunskapsnivån och stärka den offentliga diskussionen. Man bör särskilt se till att de organiserade aktörerna i Estland i högre grad kan delta i utredningsarbetet, informationsverksamheten och den offentliga diskussionen om EU-medlemskapets utmaningar. Bl.a. bör den skriftliga informationen göras begripligare. De viktigaste handlingarna gällande anslutningen bör vara tillgängliga även på estniska och ryska. Det är även motiverat att stöda aktörernas egna informationskanaler för information i EU-frågor, dvs. medlemstidningar o.dyl.

*FÖRHANDLINGSTAKTEN SKALL ANPASSAS EFTER DE UPPNÅDDA RESULTATEN*

3.2.1.9. Mot bakgrund av vad som framförts ovan anser ESK att det i Estland finns orsak att konsolidera landets interna medlemskapsförhandlingsförfaranden och anpassa förhandlingstakten så att kvaliteten på resultaten kan säkras. Samhällets realistiska möjligheter att hantera reformerna bör beaktas. Enligt kommitténs uppfattning kommer det att få avgörande konsekvenser för den allmänna opinionen och för hur olika intressegrupper och befolkningen i Estland ställer sig till ett EU-medlemskap om man i Estland på basis av resultaten från anslutningsförhandlingarna redan på ett tidigt stadium kan ta ställning till ett medlemskap.

3.2.1.10. Främjandet av EU-relaterad forsknings- och upplysningsverksamhet är också något som bör uppmärksammas. Informationen om konsekvenserna beträffande ett flertal centrala EU-frågor är otillräcklig. De nya konkurrens- och tullbestämmelsernas konsekvenser för näringslivets olika sektorer, medlemskapets konsekvenser inom olika branscher på arbetsmarknaden, social trygghet och sysselsättningen, fri rörlighet för personer och tjänster, medlemskapets ekonomiska konsekvenser (inkomster, priser, beskattning o.dyl.) samt konsekvenserna för produktsäkerhet och konsumentskydd är några av de frågor som är centrala för såväl beslutsprocessen och förberedelsernas trovärdighet som för medborgarnas inställning till ett EU-medlemskap. Den oberoende forskningsverksamheten bör förstärkas och aktörerna i Estland bör involveras i denna verksamhet och deras kapacitet för detta bör stärkas.

### 3.2.2. Situationen inom olika sektorer

3.2.2.1. Unionsmedlemskapet medför de största utmaningarna för industri och övrigt näringsliv bl.a. vad gäller ändringarna i gällande frihandelsavtal och i standarder för miljöskydd, produktsäkerhet och produktansvar samt vad gäller att upprätthålla och förstärka en konkurrenskraftig verksamhet på unionens inre marknad. Situationen är mycket olika inom olika sektorer. Estland kan uppvisa god konkurrenskraft särskilt när det gäller finans-, transport- och andra tjänstesektorer samt på informations- och kommunikationsteknologins område. Sektorn för traditionell industriproduktion befinner sig däremot i en svag position och kämpar med utmaningar i anslutning till strukturomvandling, rationalisering och miljöskydd. Industriministrarna från EU och från kandidatländerna diskuterade i maj 2000 omställningen och konkurrenskraften inom industrin. Det är motiverat att fortsätta och fördjupa denna diskussion.

*BEHOVET AV STRATEGIER FÖR EKONOMI, PRODUKTION OCH SYSSELSÄTTNING*

3.2.2.2. ESK rekommenderar att en sektorsvis verksamhetsstrategi utarbetas för näringslivet i Estland. Man bör även utarbeta en strategi för regionalt industriellt samarbete vars syfte skall vara att främja bl.a. investeringar, finansiering och andra villkor inom affärslivet över nationsgränserna i Baltikum. De viktigaste åtgärderna i Estlands och EU:s gemensamma utvärdering från mars 2000 om den ekonomiska politiken på medellång sikt (2000–2003) bör målmedvetet vidtas. En nationell trepartsstrategi för sysselsättning bör utarbetas för Estland i enlighet med EU:s sysselsättningsriktlinjer. Den utvärdering av sysselsättningen som nyligen utarbetats gemensamt av Tjeckien och EU kan här stå som förebild.

3.2.2.3. Estlands beredskap för EU-medlemskap och landets anpassning till de fyra friheterna förutsätter att socialpolitiken och arbetslagstiftningen vidareutvecklas till att motsvara EU-kraven. Detta gäller även genomförandet av ifrågavarande lagstiftning. För att detta skall lyckas behövs insatser från arbetsmarknadens parter och utveckling av arbetsmarknadernas allmänna funktionsduglighet med målet att motsvara förhållandena i en marknadsekonomi.

*BEHOVET AV FORTSATTA REFORMER AV ARBETSLIVSVILLKOREN*

3.2.2.4. ESK konstaterar att Estland bör fortsätta att se över sina arbetsrättsregler och lagarna om arbetsförmedling så att dessa kommer att motsvara EU:s normer samt utveckla lagstiftningen om hälsa och säkerhet i arbetet särskilt när det gäller genomförandet och tillsynen över lagen. Vid sidan av att utveckla ett trepartssamarbete bör även samarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagare förbättras på olika nivåer. EU och arbetsmarknadens parter i medlemsländerna bör stödja de estländska arbetsmarknadsorganisationernas strävan att bygga upp arbetsmarknadssystemet och öka förutsättningarna för dialog.

3.2.2.5. Jordbruks- och livsmedelssektorns betydelse i Estland är ganska liten i relation till ekonomin i dess helhet. Primärproduktionens andel är ungefär 7 % av BNP. Livsmedelsproduktionen utgör trots detta den största delen av all produktion i Estland. Den utgör ca 25 % av Estlands totala industriproduktion. Inför en anslutning till EU behöver jordbruks- och livsmedelssektorn reformeras. Det finns ännu inget heltäckande fastighetsregister i Estland och därför finns det ingen fungerande fastighetsmarknad i landet. Detta försvårar betydligt finansieringen av jordbruket. Att privatiseringsprocessen i landet framskridit så långsamt beror på att ägoförhållandena gällande fastigheter är oklara och på att det inte finns tillräckligt med lantmätare. Den liberala handels- och jordbrukspolitik som förs i Estland har gjort att verksamhetsmiljön för jordbrukare är synnerligen ostabil. Det finns ett flertal svagheter i Estlands livsmedelskedja när man ser den mot kraven i EU:s bestämmelser. Livsmedlens kvalitet uppnår inte i särskilt många fall den nivå som EU fastställt. I jämförelse med de flesta EU-länders produktion är den estländska animalieproduktionen koncentrerad till anmärkningsvärt stora enheter.

*SATSNINGAR PÅ REFORMER INOM JORDBRUKS- OCH LIVSMEDELSSEKTORN*

3.2.2.6. ESK önskar att reformen av jordbruket och livsmedelsindustrin skall koncentrera sig på följande faktorer:

— Att öka ansträngningarna för bättre stabilitet i jordbrukarnas verksamhetsmiljö. Detta erbjuder i sin tur möjligheter till stabilisering av produktionsmängderna.

— Att Estlands gränsbevakning ytterligare bör förstärkas och att man bör inrätta en fungerande importkontroll och ett behörigt, certifierat tullaboratorium.

— Att privatiseringsprocessen i landet slutförs och att ett fungerande jordregister utan dröjsmål inrättas.

— Att kvalitetsnivån i hela livsmedelskedjan fortsätter att åtgärdas. Bl.a. lantbrukens och livsmedelsindustrins produktionsmaskineri och -teknologi behöver till stora delar moderniseras. I fråga om att uppfylla hygien- och kvalitetskrav måste Estland nå upp till EU-kraven. Detta skapar även möjligheter för Estland att få nya exportmarknader, vilket i sin tur skapar stabilitet såväl inom livsmedelsindustrin som inom jordbruket. EU bör utreda hur man kan stödja denna strukturomvandling samt hur de handelspolitiska problemen gällande jordbruksprodukter kan lösas i syfte att skapa livskraft inom Estlands jordbruk och livsmedelsindustri. Det behövs kapitalinvesteringar i produktionsmaskineriet och generellt mer yrkesutbildning inom jordbruket. Detta leder i sinom tid till ökad produktion. I anslutning till utvecklingen av jordbruket bör större uppmärksamhet fästas även vid miljöskydd, bl.a. vattenkvaliteten.

— Vidare bör EU utreda hur man kan stödja produktion, förädling och försäljning som grundar sig på familjejordbruk och på kooperativprincipen. EU bör aktivt bidra till detta, eftersom den europeiska jordbruksmodellen bygger på jordbrukets mångsidighet och på familjejordbruk.

### 3.2.3. Allmän bedömning av Estlands beredskap inför anslutningen

*ESTLAND NÄRMAR SIG STADIGT ETT MEDLEMSKAP TROTS BRISTANDE RESURSER I FÖRBEREDELSERNA*

3.2.3.1. Som en allmän sammanfattning av ovan framförda synpunkter konstaterar ESK att de största svårigheterna i

Estlands förberedelser för uppnående av fullt EU-medlemskap snarast gäller de bristande resurserna. Dessa resurser behövs för att kunna bereda och beakta olika parters synpunkter då de egna ståndpunkterna fastställs, för att kunna genomföra och utöva tillsyn över ikraftsättandet och efterlevnaden av lagstiftning och bestämmelser i omvandling och för att kunna utveckla den offentliga diskussionen. Man måste även finna användbara lösningar när det gäller att finansiera effektiviseringen av förvaltningen och behövliga investeringar. De små resurserna är påfrestande för den lilla ekonomin. Därför intar effektiv allokering och prioritering en nyckelposition.

3.2.3.2. Detta är dock inte endast Estlands problem utan även EU bör ta sitt ansvar när det gäller att undanröja ovan nämnda hinder eftersom unionen har förbundit sig att stödja Estlands anslutning. EU bör genom sin verksamhet — vid förhandlingar, i samband med olika beredningsprojekt och i den offentliga diskussionen — visa att unionen för egen del förbundit sig att oförbehållsamt stödja Estlands anslutning. ESK uppmanar EU att som en primär åtgärd generellt se över de stödprogram som riktar sig till Estlands förberedelser inför medlemskap. EU bör påskynda starten av bl.a. ISPA- och Sapard-programmen och se till att administrationen av dessa är effektiv, flexibel och reaktiv. Även Phare-programmets effektivitet bör säkerställas genom fortsatt kritisk uppföljning. I samarbete med Estland bör målen för stödprogrammen preciseras i syfte att åtgärda de primära brister som lagts fram i yttrandet. Vid behov bör nya stödinstrument skapas. Man måste exempelvis se till att estländarna har tillräckliga möjligheter att delta i EU:s program för forskning, utbyte av studerande m.fl.

3.2.3.3. ESK har för avsikt att fortsätta upprätthålla sina förbindelser och sitt stöd till Estlands socioekonomiska aktörer i syfte att förbättra dessas möjligheter att delta i förberedelserna inför Estlands EU-medlemskap. ESK är övertygad om att man härmed på ett avgörande sätt kan främja Estlands beredskap inför anslutningen med brett stöd bland medborgarna såväl i Estland som i EU:s medlemsstater. I syfte att förbättra möjligheterna för aktörerna i Estland och EU att få bidra till anslutningsförhandlingarna föreslår ESK att man utan dröjsmål inrättar en rådgivande kommitté för EU och Estland på basis av bestämmelserna i Europaavtalet.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

*BILAGA*

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

**Nyckelfakta om ekonomin i Estland**

Nationell valuta: estnisk krona (EEK) (100 sents = 1 kroon)

Valutasystem: modifierad sedelfond

Fixerad växelkurs: 8 EEK = 1 DEM
Fixerad växelkurs och sedelfond fastställda i lag sedan juni 1992

Centralbankens växlingskurs den 25.5.2000: 1 USD = 17,1743 EEK; 1 EUR = 15,6466 EEK (fastställd via DEM).

Skattesystem: 26 % fast inkomstskatt, nyinvesteringar från företagsvinsten är skattefria; 18 % moms

| Nyckelindikatorer | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|
| BNP Årlig förändring (%) | 10,6 | 4,0 | – 1,1 | 5,5 |
| BNP per capita | 44 118 | 50 502 | 51 716 | 56 770 |
| Inflation (årligt genomsnitt %) | 11,4 | 8,2 | 3,7 | 3,8 |
| Bytesbalans (% av BNP) | – 12,1 | – 9,2 | – 4,5 | – 5,6 |
| Utländska direktinvesteringar per år (milj. EEK) | 3 694,1 | 8 071,4 | 4 468,3 | — |
| Folkmängd (uppskattning, milj.) | 1,45 | 1,44 | 1,44 | 1,43 |
| Genomsnittlig månadslön (EEK) | 3 573 | 4 125 | 4 413 | 4 825 |
| Handelsbalans (milj. EEK) | – 20 925,2 | – 21 812,4 | – 11 809 | – 12 991 |
| Genomsnittlig arbetslöshet (%) | 10 | 10,1 | 11,9 | 11,4 |

(*) Arbetslöshetsgraden har tagits fram enligt ILO:s metod.

*Källor:* Estlands utrikesministerium http://www.mfa.ee,
Estlands finansministerium http://www.fin.ee,
Estlands centralbank http://www.ee.epbe.

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Riktlinjer för integrerade åtgärder i eftersatta öregioner i Europeiska unionen efter Amsterdamfördraget (artikel 158)"

(2000/C 268/09)

Den 22 september 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om de ovannämnda riktlinjerna.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som ansvarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 6 juni 2000. Föredragande var Nikolaos Vassilaras.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 53 röster för och 5 nedlagda röster.

Under beredningen av yttrandet besökte företrädare för sektionen ett flertal öregioner i EU. En kort sammanfattning av dessa besök bifogas till yttrandet.

## 1. Inledning

1.1. Mer än 25 år efter det att den europeiska regionalpolitiken utformades har majoriteten av befolkningen i EU:s öregioner [1] fortfarande en BNP per capita som är lägre än 75 % av genomsnittet i EU. Detta gör att man kan ifrågasätta effektiviteten hos den politik som EU och medlemsstaterna fört under åren i fråga om öregionerna.

1.2. I Amsterdamfördragets artikel 158, som nu utgör rättslig grund för EU:s ekonomiska och sociala sammanhållningspolitik, framhålls det att för att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen måste man minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer, och dessutom uppmärksammas behovet av att minska eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, inbegripet landsbygdsområdena.

1.3. Enligt Ekonomiska och sociala kommitténs uppfattning leder denna nya artikel tillsammans med förklaring nr 30 om öregioner [2] fram till slutsatsen att EU-politiken hittills inte har beaktat dessa regioners strukturproblem, som hänger samman med deras geografiska handikapp. Det återspeglar även det akuta behovet av särskilda åtgärder för att se till att öregionerna skall kunna konkurrera på lika villkor med övriga regioner.

1.4. Det kan även framhållas att ett av de mål som uppnåddes genom Amsterdamfördraget är att hållbar utveckling betraktas som en av EU:s huvudmålsättningar i fråga om ekonomisk och social sammanhållning.

1.5. Den 16 maj 1997 antog Europaparlamentet en resolution om en integrerad politik anpassad till öregionernas särskilda situation i EU [3] i enlighet med artikel 158 i fördraget, där man fastställde att det krävs en hållbar, harmonisk, enhetlig och balanserad socioekonomisk utveckling i EU:s öregioner och att detta är en prioriterad målsättning. Europaparlamentet uppmanade rådet och kommissionen att även i fortsättningen se till att minska skillnaderna och eftersläpningen i EU:s öregioner, att bevara en hög nivå på strukturfondsinsatserna samt att vidareutveckla dessa frågor, vilket skulle komma alla EU:s öregioner till godo.

1.6. Europaparlamentet anser att dessa åtgärder i framtiden måste återspeglas i all gemenskapslagstiftning och gemenskapspolitik. Det är det enda sättet att göra det möjligt för nära 14 miljoner öinvånare att konkurrera med andra regioner på lika villkor och dra nytta av samma utvecklingsmöjligheter som EU erbjuder fastlandet och randområdena inom EU.

1.7. I december 1997 förklarade rådet (ekonomi- och finansministrar) att man avser att skydda och stödja öregionernas ekonomiska utveckling.

(1) I yttrandet används ordet "region" genomgående i dess geografiska, och inte i dess administrativa, betydelse.

(2) I förklaring nr 30 fastställs följande: "Konferensen inser att öregioner är behäftade med strukturella nackdelar som har samband med deras ökaraktär och vilkas bestående natur hämmar dessa regioners ekonomiska och sociala utveckling. Konferensen erkänner därför att gemenskapslagstiftningen måste beakta dessa nackdelar och att specifika åtgärder, när det är berättigat, får vidtas till förmån för dessa regioner för att bättre och på rättvisa villkor kunna införliva dem med den inre marknaden."

(3) EGT C 167, 2.6.1997, s. 249.

1.8. Kommissionen har vid flera tillfällen framhållit behovet av att åtgärda de särskilda problem som randområdena och de isolerade regionerna, inbegripet öregionerna, står inför. Exempelvis fastställer kommissionen i den tionde årsrapporten om strukturfonderna (1998) [1] att det finns behov av en ökad samordning inom den framtida utvecklingen av transport- och sammanhållningspolitiken redan på utvecklingsstadiet. Under den nya programperioden kommer man att betona en förbättring av tillgången till transportnätverk samt inrättandet av hållbara och effektiva transportsystem, som utnyttjar olika transportmedel på ett balanserat sätt. De transeuropeiska näten kommer även i fortsättningen att finansieras av ERUF och Sammanhållningsfonden.

1.9. Redan i yttrandet om "Eftersatta öregioner" av den 2 juli 1987 [2] gav ESK uttryck för sin oro och lade fram ett par inledande förslag till särskilda åtgärder i dessa regioner. Yttrandet hade en positiv inverkan på slutsatserna från Europeiska rådets möte på Rhodos [3] i december 1988. Men först nio år senare banade EU genom Amsterdamfördraget väg för nya politiska beslut och åtgärder som skapade bättre villkor för öarna.

1.10. Alltsedan dess har kommittén med jämna mellanrum uppmärksammat behovet av förändring inom EU:s regionalpolitik för att öregioner de facto skall ingå bland mål 1-regionerna. Detta skulle göra det möjligt att komma till rätta med de socioekonomiska skillnader och de miljöhot som förorsakas av deras strukturellt sett ofördelaktiga ställning och deras strukturella svagheter. Kommittén förespråkade senast i sitt yttrande om "Reformen av strukturfonderna" [4] av den 10 september 1998 stor flexibilitet när man fastställer kriterierna för regionernas rätt till stöd.

1.11. Kommittén beklagar emellertid att man i de nya strukturfondsbestämmelserna för perioden 2000–2006 inte tar hänsyn till öregionernas specifika problem. Framför allt beklagar man att den större delen av finansieringen även i fortsättningen helt kommer att bygga på statistiska uppgifter, dvs BNP per capita, vilket lämnar lite, eller inget, utrymme för flexibilitet.

1.12. I yttrandet om "Sjätte periodiska rapporten om den sociala och ekonomiska situationen och om utvecklingen i EU:s regioner" av den 22 september 1999 [5] uttryckte kommittén speciellt sin oro för att den statistiska definitionen av regionerna i EU (dvs. NUTS-klassificeringen) kan leda till att vissa eftersatta regioner inte blir stödberättigade, vilket också framgår av rapporten.

1.13. I ljuset av ovanstående vill kommittén nu

(i) bidra till att utforma de åtgärder som krävs för att göra det möjligt för öregionerna att utvecklas på lika villkor och därmed se till att fördragets artikel 158 och bilagda förklaring tillämpas, samt

(ii) inleda diskussioner inför nästa programperiod för strukturfonderna.

1.13.1. Detta yttrande bör även ses mot bakgrund av arbetet med nästa sammanhållningsrapport som kommissionen, i enlighet med EG-fördragets artikel 159, kommer att publicera i slutet av året.

1.14. Kommittén anser att EG-fördragets artikel 158 även kan tillämpas i många andra mindre gynnade regioner av annan art (till exempel vissa bergsområden), inbegripet landsbygdsområden. Med hänsyn till de geografiska och naturbetingade skillnaderna anser dock kommittén att de bör behandlas separat.

1.14.1. Kommittén är av uppfattningen att även dessa regioners problem bör uppmärksammas, eftersom det nya fördraget och strukturfondsreformen tillsammans med den kommande utvidgningen har gett även dem en osäker ställning.

1.15. I EG-fördragets artikel 299.2 beaktas problemen i de mest eftersatta regionerna och randområdena i EU. Man nämner särskilt Azorerna, Madeira och Kanarieöarna samt de fyra franska utomeuropeiska departementen, av vilka tre är öar och det fjärde i lika hög grad kan betraktas som isolerat från EU i övrigt. Frågorna om tillämpningen av artikel 299.2 tas inte upp i detta yttrande, utan kommer att behandlas i ett separat yttrande om "Kommissionens rapport om åtgärder för genomförande av artikel 299.2 — Europeiska unionens yttersta randområden" [6].

## 2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Kommittén noterar att hänvisningen till "öarna" i artikel 158 andra stycket har översatts till EU:s olika officiella språk på ett sådant sätt att betydelsen är tvetydig, och till och med motsägelsefull mellan de olika språken.

Beroende på vilken språkversion av fördraget man refererar till, betraktas öarna antingen som ett specialfall med egna rättigheter, eller endast som geografiska företeelser, vilket inte får några större konsekvenser i praktiken.

---

(1) KOM(1999) 467 slutlig, punkt 1.2.5, s. 24.
(2) EGT C 232, 31.8.1987.
(3) Europeiska rådet erkänner att vissa öregioner inom gemenskapen är behäftade med särskilda socioekonomiska problem. Europeiska rådet uppmanar därför kommissionen att granska dessa problem och eventuellt lägga fram relevanta förslag inom ramen för den aktuella gemenskapspolitikens finansiella möjligheter.
(4) EGT C 407, 28.12.1998.
(5) EGT C 329, 17.11,1999, s. 20.
(6) KOM(2000) 147 slutlig, 14.3.2000.

2.1.1. Vi anser emellertid inte att det vore någon större mening med att hänvisa till öarna i fördragets artikel 158 om det inte var för att ge deras strukturella handikapp ett erkännande. Förklaring nr 30 om öregionerna som antogs i Amsterdam samtidigt med artikel 158 är helt tydlig i detta avseende.

2.1.2. Följaktligen förutsätter kommittén att den korrekta tolkningen av artikel 158 är att öarnas ställning ständigt ger upphov till strukturella nackdelar. Ökaraktären är i sig en särskild faktor som man måste ta hänsyn till utöver de faktorer (som till exempel BNP per capita eller arbetslöshetssiffror) som vanligtvis utnyttjas för att utvärdera socioekonomiska problem i EU:s mindre gynnade regioner.

2.2. I ljuset av ovanstående vill kommittén ge uttryck för sin oro över att öregionerna fortfarande inte behandlas korrekt av EU. Nödvändiga åtgärder bör omgående vidtas vid en tidpunkt då följande är av stor betydelse:

1) EU har beslutat att reformera strukturfonderna och att anta nya bestämmelser för perioden 2000–2006; från 2000 och framåt kommer mycket få öregioner att betraktas som utvecklingsmässigt eftersatta och därför i behov av särskilt strukturstöd.

2) EU förhandlar om medlemskap med ett stort antal länder, varav de flesta har en mycket låg inkomst per capita. Dessutom kommer utvidgningen att innebära ytterligare planeringsproblem för såväl de nya som de gamla medlemsstaterna genom att EU:s tyngdpunkt flyttas österut.

2.3. Enligt kommitténs uppfattning ger den pågående infrastrukturutvecklingen på fastlandet, och det ständigt ökande mervärde som den alstrar, samt de allmänna lagar som styr inre marknaden (vilka återspeglar det socioekonomiska klimatet på fastlandet) alltjämt öregionerna ett ofördelaktigt konkurrensläge och bidrar till att öka deras eftersläpning.

2.4. I reformen av strukturfonderna tar man inte hänsyn till dessa regioners ökaraktär eller de bestående fysiska hindren för regional utveckling. Endast de makroekonomiska faktorerna granskas när kriterierna för huruvida öregionerna är berättigade till stöd fastställs, vilket innebär en begränsning. Gränsvärdet på 75 % av BNP per capita, mätt i köpkraftspariteter, är enligt kommitténs uppfattning mycket strängt, eftersom öregionerna i ljuset av Amsterdamfördraget skulle kunna dra nytta av skräddarsydda åtgärder i förhållande till deras utvecklingsgrad som kompensation för deras geografiskt ofördelaktiga ställning.

2.4.1. Dessutom kommer denna situation att påverka beviljandet av regionalstöd från medlemsstaterna, eftersom utnyttjandet av sådant stöd i enlighet med artikel 87.3 a för närvarande är strikt begränsat till de NUTS II-regioner där BNP per capita är lägre än 75 % av EU-genomsnittet. Följaktligen blir det inte möjligt att kompensera bortfallet av gemenskapsstöd med nationellt stöd. Stödet för att främja den ekonomiska utvecklingen som för närvarande beviljas i enlighet med artikel 87.3 a kommer också att tas bort om riktlinjerna inte ändras. Detta kommer att få mycket allvarliga effekter för många öar, samtidigt som de första framgångarna för medlemsstaternas och EU:s aktuella politik skulle kunna raderas ut.

2.5. Gemenskapens politik för utvidgningen kommer att leda till en kraftig ökning av öregionernas relativa välstånd — åtminstone ur statistisk synvinkel. Kandidatländernas mycket lägre BNP per capita kommer att sänka EU:s genomsnitt och på så sätt skapa en relativ ökning av välståndet i de regioner som nu är de mest eftersatta.

2.5.1. Enligt statistiken kommer endast en till tio procent av befolkningen i de femton medlemsstaterna att omfattas av mål 1 år 2007. Följden blir att de öregioner som nu omfattas av mål 1 inte längre kommer att motsvara kriterierna — med några undantag — eftersom de matematiskt kommer att överstiga tröskelvärdet på 75 procent av genomsnittet inom EU.

2.5.2. Vid sidan om socioekonomiska kriterier måste, enligt kommitténs mening, andra kriterier ställas upp och beaktas när stöd ges från strukturfonderna. Det kan t.ex. vara kriteriet att dessa regioner är öar, samt andra kriterier som bygger på de begränsningar ökaraktären medför.

2.6. I yttrandet om regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv (ESDP) [1] av den 9 september 1998 betonade kommittén att utvidgningen kommer att ge ökad tyngd åt de problem som EU:s perifera regioner redan står inför (kommunikationer, transportinfrastruktur, tillgång till ekonomisk aktivitet och offentliga tjänster, främst hälsovård och utbildning) och kommer att göra det allt viktigare att skapa en ny regional balans med beaktande av Europas geografiska mångfald. Till den ekonomiska och sociala sammanhållningen skulle då även fogas principen om territoriell sammanhållning.

2.6.1. Med hänsyn till vad som sagts ovan anser kommittén att öarna ägnas för lite uppmärksamhet i ESDP, som antogs vid det informella ministermötet i Potsdam i maj 1999. ESDP tar inte hänsyn till behovet att anta en integrerad politik för regional utveckling på både EU-nivå och nationell nivå som beaktar öregionernas speciella geografiska särdrag och handikapp.

---

[1] EGT C 407, 28.12.1998, s. 85.

2.6.2. Kommittén välkomnar det stora antalet initiativ som tagits och projekt som genomförts av de politiska, ekonomiska och sociala aktörerna i öregionerna. Dessa ger upphov till förhoppningar och utgör en bas för att vidta konkreta åtgärder på EU-nivå (samarbetsprojekt, utbyte, benchmarking). Kommittén stöder särskilt initiativ från ö-utskottet inom CPMR (konferensen för perifera kustregioner) och från handelskamrarna i EU:s öregioner.

## 3. Allmänna synpunkter till stöd för antagande av en policy

3.1. Kommittén är övertygad om att mångfalden bland EU:s cirka 450 bebodda öar innebär att alla former av utvärdering måste gälla problem och behov på den enskilda ön, eller gruppen av lika stora öar.

3.2. I stället för att bygga en policy på allmänna omdömen måste man ta hänsyn till

a) avståndet från närmaste centralort som ön eller ögruppen hör till — det går inte att göra en meningsfull jämförelse mellan ön Salamina utanför Pireus och Réunion i Indiska oceanen —

b) klimatet — öarna i norra Europa — och

c) befolkningen — Sardinien har 1,6 miljoner invånare medan de 53 öarna vid den irländska kusten endast har 4 000 tillsammans.

3.3. Kommittén anser att följande punkter särskilt bör tas i beaktande:

— Kommittén anser att kommissionen i samråd med olika aktörer i näringsliv och samhälle aktörer skall utarbeta en grönbok med en total utvecklingsplan för gemenskapens öregioner. Denna bör inledas med att identifiera mekanismer för gemensamma åtgärder mellan olika program inom gemenskapens politikområden (transporter och telekommunikationer, energi och miljö, forskning och innovation, information och yrkesutbildning, utbildning och kultur, informationssamhället och den nya ekonomin, hälsa och sektorpolitik inom jordbruk, fiskeri, turism osv.). Dessa mekanismer kan genomföras genom att man inrättar informationscentra för EU:s öar och ögrupper som dessa kan få hjälp ifrån via en interaktiv Internetplattform anpassad till deras främsta särdrag och behov. På så vis kan de lättare komma in i en dynamisk tillväxt i fråga om teknik, förnyelse och utbildning, som sker snabbare än på fastlandet så att öarna successivt kan överbrygga den klyfta som nu finns.

— Denna nya policy för öregionerna bör sedan konsolideras genom en vitbok med en handlingsplan, en detaljerad tidsplan för åtgärderna och instrument för att övervaka effektiviteten. Näringslivets och samhällets aktörer skall delta fullt ut både på öregionernas nivå och europeisk nivå.

— I egenskap av officiellt organ som representerar de ekonomiska och sociala aktörerna i det civila samhället kan ESK utgöra en värdefull länk och skulle på europeisk nivå kunna bedöma de praktiska resultaten av åtgärderna via en rapport som kommissionen skulle avge vartannat år till parlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

— Kommittén uppmanar kommissionen att utforma och genomföra en pilotåtgärd inriktad på benchmarking och utvärdering av sådana problem som har sin grund i öarnas ställning inom EU. Målet skall vara att utforma en gemenskapsstrategi för att integrera olika relevanta politikområden. Pilotåtgärden skall fullt ut avspegla öarnas mångfald samt särdrag och problem. Den skall ge en gemensam inriktning för gemenskapsåtgärder och bygga på ett fullständigt erkännande av principen att ökaraktär är ett prioritetskriterium i gemenskapens ansträngningar för att öka konkurrenskraften och driva på en harmonisk utveckling i hela unionen.

Kommittén uppmanar kommissionen att inom ramen för pågående åtgärder rationalisera, stärka och konsolidera nätverk för information, yrkesutbildning och kvalitetshöjning för innovativa små och medelstora företag. Kriteriet om ökaraktär skall säkerställa att projekt och initiativ har en inriktning på öar i gemenskapens program och finansiella instrument som

— Femte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling och dess årliga arbetsprogram, särskilt Craft-programmet,

— Save-programmet för energieffektivitet och Altener-programmet för alternativa energikällor,

— det nya Interreg-programmet för gränsöverskridande samarbete samt Leader-programmet,

— Meda-programmet för samarbete med Medelhavsländerna samt Phare-programmet,

— Life-programmet för miljön, och

— det kommande fleråriga programmet för små och medelstora företag,

— programmen Leonardo, Sokrates och Rafael för utbildning, yrkesutbildning och kultur,

— finansieringsorganen EIB och EIF,

— samt framför allt nuvarande och framtida gemenskapsprogram och initiativ för e-handel, immateriella investeringar i den nya ekonomin samt nätverk av kunskapssamhällen, tillsammans med förfaranden för att skapa förbindelser mellan universitet i avlägsna regioner och kompetenscentra, och för att bekämpa nya former av social marginalisering som beror på bristfälliga kunskaper inom dataområdet.

3.3.1. Kommittén vill betona vikten av ett sådant integrerat strategiskt handlingsprogram som ett medel för att säkerställa att den ekonomiska och sociala sammanhållningen kommer öregionerna, likaväl som fastlandet, till godo och att de kan dra full nytta av den europeiska integrationsprocessen.

## 4. Förslag och rekommendationer

— Det finns ett behov av en integrerad EU-politik för gemenskapens öregioner. Denna skall säkerställa en verklig ekonomisk och social sammanhållning, samt lika möjligheter till konkurrens med alla delar av unionen för att bilda en motvikt till de ständiga handikapp — geografiska, naturbetingade, ekonomiska, sociala och strukturella — som öregionerna är drabbade av.

— Amsterdamfördragets princip i artikel 158 om öregioners ställning är viktig och står i samklang med åsikter som ofta framförts av Europaparlamentet. Gemenskapens institutioner bör helt integrera denna princip i sin politiska och lagstiftande verksamhet.

— Ekonomiska och sociala kommittén är övertygad om att benchmarking är oumbärligt för EU:s öregioner som ett led i en jämförande studie av konkurrensvillkoren under de olika förhållanden som råder på olika öar. Syftet skulle vara att identifiera de lämpligaste stödnivåerna och öarnas behov av samordning för att säkerställa att öregioner får lika möjligheter på inre marknaden, och på så sätt motverka deras inbyggda handikapp.

— Kommittén betonar att principen om öregioners ställning, så som den är formulerad i fördraget, måste avspeglas fullt ut i all politik och alla instrument som ett prioriteringskriterium. Kommittén anser också att principen borde inkluderas bland de kriterier som används vid urval av projekt.

— Kommittén anser att en samordning av politik och åtgärder inriktade på öar är av avgörande betydelse, tillsammans med en intensifierad insamling av data, övervakning av resultat och bedömning av den effekt gemenskapens åtgärder har för öregionernas situation.

Ekonomiska och sociala kommittén uppmanar kommissionen

1. att omedelbart inleda en pilotåtgärd inriktad på utvärdering och benchmarking av öregioner inom EU,
2. att lägga fram en grönbok med de strategiska ramarna för en utvecklingsplan för EU:s öregioner, vilken skall föras in i ESDP (Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv) som antogs i Potsdam,
3. att följa upp denna med en vitbok med en handlingsplan och en tidsplan för integrerade åtgärder för öregioner, samordnade av en insatsgrupp inom kommissionen med personal från olika enheter. Denna grupp skall också ansvara för informationscentrumet för öregioner och den till detta hörande interaktiva Internet-plattformen.
4. att engagera ESK i utformandet av den integrerade handlingsplanen för öregioner,
5. att vartannat år avlägga en rapport om EU:s öregioner till Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén med begäran om yttrande.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

*BILAGA 1*

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

**Ett antal permanenta strukturella problem hos öregioner**

1. I Europeiska unionen finns cirka 450 bebodda öar, vilka tillsammans upptar 5 procent av landytan och har en befolkning på drygt 14 miljoner. En del ligger nära fastlandet medan andra ligger på långt avstånd och vitt utspridda.

2. Öregioner är delar av medlemsstater; de är helt omgivna av hav och saknar fast förbindelse med fastlandet. Ingen medlemsstats huvudstad ligger i en öregion. (Eurostats definition)

3. Öars förvaltning är olika utformad beroende på deras storlek och befolkning. På vissa öar finns både lokal, regional och statlig förvaltning, medan andra som ligger i små grupper runt en större ö tillsammans har alla nivåer av lokal förvaltning. Andra öar med lokal förvaltning hör till den regionala och statliga förvaltningen i ett område på fastlandet. En del särskilt små öar med mycket liten befolkning har inte någon sådan förvaltningsstruktur.

4. Öar kännetecknas av permanenta nackdelar som tydligt skiljer dem från fastlandsregioner. Dessa nackdelar, som varierar i tyngd men som har gemensamma drag, är bland annat:

— isolering från fastlandet,

— högre kostnader för sjö- och flygtransporter, kommunikationer och infrastruktur på grund av natur- och klimatrelaterade hinder,

— begränsad markareal som kan utnyttjas,

— begränsade fiskeriresurser,

— begränsad vattentillgång,

— begränsade energikällor,

— förorening av hav och kuster,

— speciella svårigheter för avfallshanteringen,

— minskande befolkning, särskilt bland ungdomar,

— erosion av kusterna,

— brist på kvalificerad arbetskraft,

— avsaknad av gott företagsklimat,

— bristande tillgång till utbildning och hälsovård.

5. Öars ekonomi blir också lidande av de lokala marknadernas ringa skala och säsongsbetingade natur. De är ofta beroende av en enda ekonomisk sektor (jordbruk, fiske, turism), vilket gör att de är helt försvarslösa mot marknadens fluktuationer. De flesta öregioner är särskilt hårt drabbade av en sjunkande sysselsättningsnivå som inte kompenseras av alternativa arbetstillfällen inom andra sektorer. Följden blir att den arbetande befolkningen flyttar till andra områden. Den konstanta minskningen av den arbetande befolkningen medför en minskad efterfrågan på de varor och tjänster som tillhandahålls av lokala företag, vilket underminerar den offentliga och privata sektorns ekonomi. Den nedåtgående tendensen försvagar öregionernas ekonomiska och sociala bas och leder till avfolkning.

6. Detta innebär att alla öregioner har mycket större svårigheter att uppnå en socioekonomisk utvecklingsnivå som är jämförbar med genomsnittet inom EU, eller måste anstränga sig mycket mer för att behålla en rimlig välståndsnivå när de väl har uppnått den. Även om öregionerna alltså inte generellt hör till gemenskapens fattigaste regioner är de mycket svagare och mer sårbara, eftersom deras naturbetingade och permanenta begränsningar samverkar med, och tenderar att öka, de socioekonomiska problem som alla regioner har.

7. Öinvånare är stolta över sitt ursprung och sin kultur, och välkomnar besökare. Historiska minnesmärken och medeltida städer finns bevarade på många öar och nya arkeologiska fynd kommer ständigt i dagen. Den historia och de traditioner som är förenade med dessa minnesmärken berikar ytterligare Europas gemensamma historiska bakgrund. Levnadsförhållandena på öar är ofta svåra för både invånare och besökare. Även om öregionerna skiljer sig åt måste alla ta itu med det problem som ökaraktären innebär.

---

*BILAGA 2*

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

1) **Tredje sammanträdet i den autonoma ögruppen Azorerna (Portugal), onsdagen den 15, torsdagen den 16 och fredagen den 17 mars 2000**

Under studiegruppens sammanträde på Azorerna och under diskussionerna mellan olika intressegrupper, arbetsgivare, arbetstagare osv. visade det sig att de avlägsna regionerna inte hade något att invända mot artikel 299 och därför ställde sig bakom ESK:s yttrande om artikel 158. De efterlyste ytterligare ett instrument till utvecklingen av öregionerna vid sidan av artikel 158.

Utifrån deras synvinkel bör kommissionen och rådet införa ett allomfattande program och slutligen utarbeta en vitbok om lika rättigheter och möjligheter för att komma till rätta med öregionernas strukturella nackdelar. Dessa nackdelar hämmar ständigt deras ekonomiska och sociala utveckling (som nämns i förklaring nr 30 i Amsterdamfördraget).

2) **Fjärde sammanträdet i Oban (Skottland) onsdagen den 12, torsdagen den 13 och fredagen den 14 april 2000**

Som en del av arbetet med att utarbeta initiativyttrandet besökte studiegruppen två av öarna väster om Skottland. Studiegruppen hade bjudits in av Argyll & Bute Council och Argyll & Islands Enterprise, och deras representanter berättade om livet på öarna.

Det finns ungefär 90 bebodda öar i Highlandsregionen som faller inom målområde 1 med en befolkning på totalt 103 000 invånare. Endast tre öar har mer än 15 000 invånare och två tredjedelar har färre än 500.

Under besöket åkte studiegruppen till öarna Mull och Iona, lyssnade på lokala samhällsgrupper och anordnade en hearing i Oban, där även representanter för andra öar fanns närvarande och berättade om sina erfarenheter.

Det viktigaste frågorna som togs upp var tillgänglighet och transporter, infrastruktur (vägar, telekommunikation), utbildning och fortbildning, avfolkning, företagsutveckling och upprättandet av företag, turism, jordbruk och fiske.

3) **20:e konferensen för perifera kustregioner (CPMR) på Kos (Grekland) — 11–12 maj 2000**

Föredraganden deltog i den 20:e konferensen för perifera kustregioner (CPMR) på Kos. Det är värt att nämna att alla deltagare gav sitt stöd åt kommitténs arbete vad beträffar öregioner. I slutdeklarationen fastställdes att en vitbok och ett allomfattande program på EU-nivå skulle hjälpa öregionerna att lösa sina strukturella problem genom en lämplig politik för främjandet av lika utvecklingsmöjligheter i framtiden.

---

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”2002 — Den gemensamma fiskeripolitiken och läget för fisket i Europeiska unionen”

(2000/C 268/10)

Den 21 oktober 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om ”2002 — Den gemensamma fiskeripolitiken och läget för fisket i Europeiska unionen”

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö som svarat för det förberedande arbetet antog sitt yttrande den 21 juni 2000. Föredragande var Eduardo Chagas.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 12 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 34 röster för, 3 röster emot och 9 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Trots de ansträngningar som har gjorts befinner sig fiskerisektorn i kris. Bland annat kan man från år till år se hur sysselsättningen minskar, de yrkesaktivas medelålder ökar och att många områden som är beroende av fisket får allt svårare problem. Det är lämpligt att hålla de övergripande ekonomiska indikatorerna aktuella genom att uppmuntra studier om den socioekonomiska situationen i de områden i medlemsstaterna som är beroende av fisket.

1.2. Sedan 1973 har man steg för steg strukturerat den gemensamma fiskeripolitiken och utvecklat den mot ett helhetsperspektiv och enhetlighet mellan de olika områdena. Beklagligtvis har ansträngningarna inte alltid givit resultat, dels på grund av ett antal misslyckanden, dels på grund av ett antal problem som man på grund av bristande politisk vilja i många år har lämnat olösta.

1.3. På tröskeln till det nya årtusendet är det önskvärt att man ser över den gemensamma fiskeripolitikens hela struktur och därmed i enlighet med den gemensamma fiskeripolitikens mål skapar förutsättningar för hållbar verksamhet inom hela sektorn, garanterad resurstillgång och sysselsättning samt överlevnad för samhällen med fiske som huvudnäring. Man bör inte heller glömma de mål som sätts upp i Romfördraget, nämligen en ökning av inkomsterna och en utjämning och förbättring av de sociala villkoren.

1.4. ESK kommer att grunda sin analys inte bara på de viktiga beslut som enligt artiklarna 6 och 7 i förordning (EEG) nr 3760/92 skall fattas under 2002 utan också på läget för fisket inom gemenskapen, den gemensamma fiskeripolitikens framtid, den anpassning som krävs inom dess olika områden för att hantera sektorns problem, samt ramen och instrumenten för denna anpassning.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Förordning (EEG) nr 3760/92 [1] föreskriver att kommissionen senast den 31 december 2002 skall lägga fram en rapport om EU:s fiskerisektor för Europaparlamentet och rådet. Enligt samma förordning skall rådet senast den 31 december 2002 besluta om hur man i huvudsak skall justera bestämmelserna om tillträde för fiskefartyg från tredje land till vattnen mellan 6 och 12 nautiska mil från kusten, tillträde till den skyddade zonen ”Shetlandsboxen”, samt tillträde till Nordsjöns fiskezoner för fartyg från länder som har varit med i EU sedan 1985.

2.2. Enligt artikel 6 i förordningen kommer begränsningen av tillträdet till vattnen 6–12 nautiska mil från kusten att upphöra om inte rådet fattar något beslut före den 31 december 2002.

2.3. Om inget beslut fattas angående ”Shetlandsboxen” och de nya medlemsstaternas tillträde till Nordsjön kommer nuvarande status quo-läge att fortsätta.

## 3. Tillträdet till farvattnen och fiskeresurserna

3.1. *12 nautiska mil*

3.1.1. Enligt de rättigheter och skyldigheter som följer av Europeiska gemenskapernas grundfördrag är en av grundprinciperna i den gemensamma fiskeripolitiken att alla har tillträde på lika villkor till fiskeresurserna i de vatten som omfattas av medlemsstaternas suveränitet eller lagstiftning.

3.1.2. Samtliga gemenskapsregler som begränsar tillträdet till resurserna är undantag från den princip om lika rätt till resurserna som följer av den allmänna principen om lika behandling. Dessa åtgärder har varit berättigade på grund av de knappa resurserna och behovet av att främja deras återhämtning eller åtminstone förhindra att de helt töms ut.

[1] Artiklarna 6 och 7 — EGT L 389, 21.12.1992.

3.1.3. Utarbetandet av den gemensamma fiskeripolitikens rättsliga struktur var en utdragen process som innebar ett långt och komplicerat diplomatiskt arbete, eftersom gemenskapen utvidgades i omgångar. Lagstiftningen har anpassats till förändrade förhållanden och ekonomiska och politiska förändringar, t.ex. utvecklingen av de internationella reglerna för havsfiske.

3.1.4. Den ursprungliga tanken att som undantag [1] reservera 12 nautiska mil av kustvattnen för lokalt fiske och kustfiske hamnade inom ramen för den politik för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna som föreskrevs i gemenskapslagstiftningen och betraktades som en prioriterad fråga.

3.1.5. Undantaget från fritt tillträde till kustvattnet gäller sedan 1972 [2] och har flera gånger förlängts eftersom det rått stor samstämmighet gällande detta i medlemsstaterna och inom fiskerinäringen.

3.1.6. Att ge fritt tillträde till vattnen innanför gränsen vid 12 nautiska mil från kusten skulle innebära mycket stora juridiska problem och är en mycket känslig fråga med allvarliga konsekvenser för många regioners ekonomi.

3.1.7. Begränsningen av det fria tillträdet var nödvändig för att skydda kustbefolkningens traditionella fiskeverksamhet och var också ett erkännande av deras rättigheter och skyldigheter i fråga om resurserna i dessa områden. Internationell rätt hade för övrigt redan 1964 [3] medgivit att det var legitimt att reservera kustvattnen för kustbefolkningen.

3.1.8. Att från 2002 tillämpa principen om lika villkor för tillträde till vattnen skulle innebära ett hårt slag vars följder inte går att förutse, vare sig på det politiska planet eller ur ekonomisk och social synvinkel.

3.1.9. Om man vidtog denna åtgärd skulle den ekonomiska och sociala strukturen störas allvarligt i vissa samhällen i de områden där fiske är viktigt. Detta skulle få svåra följder för resurserna — som redan har minskat — på grund av att denna åtgärd definitivt skulle innebära att vissa medlemsstaters fiskeflottor skulle flytta en stor del av sin verksamhet till områden med större resurser.

3.1.10. Det tycks i dag råda en fullständig samstämmighet om att man för att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken måste bevara resurserna och se till att det finns en balans mellan dessa och fångstredskapen.

3.1.11. I framtiden bör den gemensamma fiskeripolitiken ta större hänsyn till fiskeriverksamheten, dess sociala struktur och dess speciella förhållande till regionen där den utövas och dennas ekonomiska struktur. Det är önskvärt att fiskeregionerna och arbetsmarknadens parter i dessa regioner blir mer delaktiga i de gemenskapsbeslut som rör dem.

3.1.12. Potentiella investerare och yrkesfiskarna måste på förhand få veta vilka rättsliga ramar och vilka parametrar som kommer att gälla på området, och därför bör den gemensamma fiskeripolitiken främja långsiktiga strategier och helhetslösningar som garanterar sektorns sociala och ekonomiska stabilitet.

3.1.13. Åtgärderna för att begränsa tillträdet till kustvattnen och deras resurser har vidtagits antingen för att skydda dessa eller av politiska skäl, och de är tillfälliga undantag från principen om lika rätt till tillträde. Man måste nu finna en helhetslösning på dessa frågor.

3.1.14. I dagens läge skulle gemenskapens fiskerisektor hotas om man hävde restriktionerna för tillträde till vattnen innanför gränsen vid 12 nautiska mil från kusten, och därför bör de nuvarande undantagen permanentas.

3.1.15. Vad gäller de mest avlägsna öregionerna, som redan har ett sämre utgångsläge på grund av sitt geografiska läge och där huvuddelen av resurserna ofta finns utanför 12-milsgränsen, bör man undersöka möjligheterna att för att skydda fiskesamhällenas traditionella verksamhet utöka skyddsområdet och vidta andra åtgärder så att man i dessa samhällen kan utöva sin verksamhet obehindrat. Man frångår annars målet att se till lokalbefolkningens bästa.

3.2. *Relativ stabilitet*

3.2.1. Principen ”relativ stabilitet” slås fast i artikel 4 i grundförordning 170/83 och syftar till att garantera ett balanserat utnyttjande av havets resurser och samtidigt bidra till stabiliseringen av fiskeriverksamheten, främst i de områden där befolkningen är särskilt beroende av fisket och dess binäringar.

3.2.2. Genom ett system med årliga fångstmängder (TAC) som bör fördelas mellan medlemsstaterna (kvoter) blev det nödvändigt att säkra en viss stabilitet för medlemsstaternas verksamhet.

---

(1) Förordning (EEG) nr 170/83 — EGT L 024, 27.1.1983.
(2) Utökat till 12 nautiska mil genom förordning (EEG) nr 170/83 (EGT L 24, 27.1.1983).
(3) Londonkonventionen.

3.2.3. Systemet med indirekt begränsning av fisket genom årliga fångstmängder och kvoter är i hög grad beroende av att man verkligen rättar sig efter systemet, något som endast kan säkerställas genom en effektiv kontroll av att systemet respekteras. Så ser det inte ut i dag.

3.2.4. Principen är allmänt accepterad eftersom den hänger nära samman med principen om en balanserad förvaltning av fiskeresurserna samt med fiskeverksamhetens stabilitet och de särskilda behoven i de regioner där befolkningen är beroende av fisket.

3.2.5. Det råder också en relativ enighet i fråga om principen ”relativ stabilitet”, som säkrar en fast procent av fångsten för varje medlemsstat så länge beståndet tillåter det.

3.2.6. Även om inte själva principen ifrågasätts bör man dock tillsammans med sektorns aktörer diskutera tillämpningsmetoden. I flera år har det faktiskt förekommit att medlemsstater byter kvoter med varandra, och man utnyttjar inte alla kvoter. Systemet måste anpassas efter dessa omständigheter om det skall vara rättvist och få önskad effekt.

3.3. *Shetlandsboxen*

3.3.1. Man har genomfört tekniska åtgärder för att skydda resurserna, t.ex. att stänga av vissa områden (”boxar”) eller införa tillfälliga fiskeförbud. Detta är verksamt och har visat sig vara viktigt för att undvika utfiskning och att bestånden hotas.

3.3.2. För att dessa åtgärder skall respekteras bör de understödjas av vetenskapliga uppgifter som visar att de är biologiskt nödvändiga.

3.3.3. Det är under nuvarande omständigheter viktigt att de är tidsbegränsade.

3.3.4. Det som gör Shetlandsboxen kontroversiell är just det att man inte har lagt fram klara bevis för att den är biologiskt nödvändig.

3.3.5. I samband med beslutet om Shetlandsboxens framtid vore det lämpligt med en vetenskaplig utredning av åtgärdens resultat och om huruvida det finns biologiska skäl att behålla den.

3.4. *Tillträde till Nordsjön*

3.4.1. Anslutningsakterna förbjuder fartyg från Spanien, Finland, Portugal och Sverige tillträde till Nordsjön fram till den 31 december 2002.

3.4.2. Anslutningsakterna gör att situationen skiljer sig kraftigt åt i de olika medlemsstaterna i detta hänseende, och man har därför skilda intressen att bevaka från och med 2002.

3.4.3. Eftersom tillgången till större delen av Nordsjöns resurser redan är tydligt reglerad är det inte särskilt logiskt att begränsa tillträdet, så länge man kan kontrollera hur beståndet påverkas.

## 4. **Slutkommentar**

4.1. Kravet på en rapport om läget för fisket i EU tycks ha fått kommissionen att även vilja diskutera frågor som ligger utanför det ämnesområde som fastställdes i förordning (EEG) nr 3760/92.

4.2. Detta bör uppmuntras om det kan leda till politiskt mod och vilja att verkligen gå till botten med problemen och sedan dra upp riktlinjer och utarbeta lämpliga åtgärder för en gemensam framåtblickande politik.

4.3. ESK hoppas att detta blir fallet och vill gärna delta i debatten om den framtida gemensamma fiskeripolitiken och diskutera ramar och områden för en ny politik för det nya årtusendet.

4.4. De frågor som tas upp i detta yttrande hänger alla samman och väcker i sin tur nya frågor och funderingar och leder vidare till nya infallsvinklar. Det är viktigt att diskutera också dessa, men tyvärr finns här inte utrymme för det.

4.5. Andra viktiga områden för den gemensamma fiskeripolitiken hänger samman med det som har tagits upp här, men får diskuteras i ett annat sammanhang. Det gäller bl.a. bevarandet och förvaltningen av fiskeresurserna, forskningspolitiken, TAC — och kvot — systemen, strukturpolitiken, de fleråriga utvecklingsprogrammen, kontrollsystemet, socialpolitiken, den gemensamma organisationen av marknader samt produktsäkerheten.

4.6. Det finns ett behov av en effektivare gemensam fiskeripolitik, och sektorn måste utvecklas i takt med den växande marknaden. Därför bör man se över strategin och då omvärdera de berörda parternas uppgifter, fördela ansvaret på samtliga berörda parter, förenkla lagstiftningen och öka öppenheten samt se till att de föreskrivna åtgärderna verkligen vidtas.

Bryssel den 12 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 68/193/EEG om saluföring av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar”**

(2000/C 268/11)

Den 18 februari 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 21 juni 2000. Föredragande var Jean-Claude Sabin.

Vid den 374:e plenarsessionen den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 13 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 65 röster för och 1 nedlagd röst.

## 1. Inledning

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén ställer sig positiv till ändringen med förbehåll för nedanstående kommentarer. Kommittén följer med intresse hur reglerna utvecklas med avseende på möjligheterna att tillämpa biotekniken, bland annat inom vinodlingen. Produktionen av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar är första etappen i vinproduktionskedjan. Kommittén noterar att vin har avsevärda kulturella aspekter i Europeiska unionens länder och att det är viktigt att tillämpningen av de nya säkerhetsprinciperna för folkhälsan tar hänsyn till de specifika förhållandena inom denna näring.

## 2. Förslagets förutsättningar och huvudsakliga nya inslag

2.1. Direktiv 68/193/EEG om villkoren för saluföring av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar fördes in i gemenskapslagstiftningen redan 1968 och har varit föremål för en lång rad ändringar, speciellt i och med att nya medlemsstater har tillkommit. De föreslagna ändringarna avser endast direktivets text, medan anpassningen av bilagorna hänskjuts till Ständiga kommittén för utsäde och uppförökningsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk.

2.2. Inom vinsektorn syftar för närvarande de nationella undantagen avseende saluföring av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar till att få bättre genomslag för vingårdarnas kvalitetspolitik. De undantag som är möjliga avser således saluföringen av

— tidigare förökat material som är avsett för produktion av elitmaterial,

— förökningsmaterial som är avsett för försök och grundstamssticklingar.

2.2.1. Det är ett nationellt ansvar att godkänna sorter och certifiera förökningsmaterial. Ständiga kommittén för utsäde och uppförökningsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk har befogenhet

— att ställa upp minimivillkor för godkännande av sorter (fastställande av kontrollkriterier),

— att bestämma villkor för märkning och förslutning av partier,

— att godkänna metoder för att förbättra certifieringen av förökningsmaterial.

2.3. Sedan åtskilliga år har kommissionen försökt harmonisera de olika gemenskapsregler som behandlar saluföring av utsäde och uppförökningsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk.

2.4. Kommissionens viktigaste förslag avser införande av ny teknik för vegetativ förökning (mikroförökning, örtartade sticklingar), avskaffande av de nationella undantagen för "ursprungligt" förökningsmaterial samt hänsynstagande till direktiv 90/220/EEG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

2.5. I sitt förslag om översyn av artikel 3.2 i direktiv 68/193/EEG stöder Europeiska kommissionen att man bevarar den genetiska mångfalden. Ekonomiska och sociala kommittén ställer sig bakom detta förslag, som syftar till att bevara den biologiska mångfalden. ESK hoppas att kommissionen vidtar de åtgärder som krävs för att säkra att fungerande regler sätts in på detta område.

## 3. **Allmänna kommentarer**

3.1. Det finns två syften med att aktualisera direktivet, nämligen att befästa inre marknaden för vegetativt förökningsmaterial av vinstockar och att ta hänsyn till bestämmelserna i direktivet om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer (GMO) i miljön. Trots de många ändringarna får kommittén konstatera att det inte föreligger någon officiell konsoliderad version av direktiv 68/193/EEG. Vi erinrar om att en aktualisering av direktiven bör ske på grundval av konsoliderad lagstiftning.

*En inte försumbar ekonomisektor*

3.2. Inledningsvis stöder kommittén denna åtgärd som är nödvändig för en betydande samhällsekonomisk sektor. Vinet svarade faktiskt för 6,6 % av det totala produktionsvärdet inom gemenskapens jordbruk år 1998 [1]. Det är också fallet att vinodlingens handelsbalans uppvisar ett ordentligt överskott. Den utgjorde nästan hälften av det positiva handelsbalanssaldot för Europeiska unionens jordbruksprodukter år 1998.

3.2.1. De förslag som framförts om saluföring av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar kan följaktligen ge inte försumbara ekonomiska effekter i vinets hela produktionskedja.

3.2.2. I Europa är den beräknade arealen [2] för moderplantor (grundstammar) 5 700 ha respektive 4 200 ha för ympplantor år 1999. Årsproduktionen av ympkvistar torde överstiga 400 miljoner exemplar. Det finns inga uppgifter om vare sig sektorns omsättning eller andel av exporten till tredje land, men med ett medelpris per planta på 1,21 euro kan man beräkna att vinplantsektorn omsätter omkring 500 miljoner euro.

3.2.3. Med tanke på denna första sammanfattning av läget, och även om förslaget inte får någon effekt på gemenskapens budget, föreslår kommittén att man utarbetar en rapport om den europeiska marknaden för vegetativt förökningsmaterial av vinstockar. En sådan skulle bidra till förståelsen av målsättningen och göra det möjligt att se vilka etapper i saluföringen av vinplantor som är känsliga.

3.2.4. Kommittén erinrar om att det står i artikel 2 i förordning (EEG) nr 357/79 [3] (konsoliderad version) att varje medlemsstat skall tillställa kommissionen ett fullständigt enkätformulär vart tionde år och en etapprapport varje år. På grund av att uppgifterna från medlemsstaterna blir försenade rekommenderar kommittén kommissionen att bevaka att denna förordning tillämpas korrekt så att det går att få in information från medlemsstaterna, och att i förekommande fall vidta de åtgärder som krävs.

*Användning av GMO inom vinodlingen*

3.3. Kommissionen föreslår att bestämmelserna i direktiv 90/220/EEG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön skall integreras i direktiv 68/193/EEG om saluföring av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar. Kommissionens initiativ bör stödjas i detta avseende. Kommittén konstaterar emellertid att direktiv 90/220/EEG håller på att ändras för att i högre grad ta hänsyn till riskerna med utnyttjande av GMO. Vi har dessutom redan — i yttrandet CES 1117/98 av den 10 september 1998 — uttryckt farhågor om villkoren för vertikal integration i direktiv 90/220/EEG.

3.3.1. Av detta skäl noterar kommittén att förslaget till ändring inte bara får gälla texten i direktiv 68/193/EEG. Kommissionen bör också lägga fram tekniska riktlinjer med avseende på GMO. Ett bredare samråd med kommissionens olika enheter kan göra det möjligt att väga in alla berörda aspekter.

---

(1) Kommissionens statistik för 1998.

(2) "Onivins" producentindelning, produktionsstatistik och arealer med moderplantor år 1999 — Vinplantskolornas första kongress i januari 2000.

(3) Konsoliderad text nr 379R0357.

3.3.2. ESK konstaterar att det inte föreligger någon rapport från Vetenskapliga kommittén om forskning beträffande GMO inom vinodlingen, trots att denna gjort vissa framsteg. När denna forskning fördjupats kommer den också att leda till att dessa typer av material kommer att cirkulera inom Europeiska unionen. Kommittén rekommenderar kommissionen att snarast genomföra en studie i ämnet i EU-länderna och att undersöka forskningsriktningarna i tredje land.

3.3.3. En ofullständig kartläggning [1] av den vetenskapliga forskningen om GMO inom vinodlingen i Europa och i världen visar att de huvudsakliga utvecklingslinjerna för närvarande är resistens mot virussjukdomar, svampar, kryptogama parasiter, bakterier och fytoplasma. Det verkar som om man genomfört mindre än 25 experimentella försök [1] om vinodling mellan 1986 och 1997 i hela världen.

3.3.3.1. Denna forskning syftar till att bekämpa utvecklingen av vissa sjukdomar som får följder för odlingsarealens avkastning eller vinstockarnas kvalitet. För närvarande bekämpas dessa sjukdomar på kemisk väg (svampar, sporväxter och skadedjur) eller genom tekniken upprotning av vinrankor.

3.3.3.2. När det gäller denna typ av forskning beror intresset för genetiskt modifierade organismer framför allt på förhållandet mellan fördelarna och nackdelarna för miljön (bevarandet av den biologiska mångfalden) och konsumentsäkerheten (förekomsten av resthalter) under förutsättning att modifieringen innebär en ekonomisk vinst för producenten.

3.3.3.3. Nya forskningsinriktningar håller dock på att utvecklas som syftar till att fysiskt förändra produkten för att t.ex. begränsa druvmustens oxidation eller förbättra resultatet med avseende på sockerhalt. Det är möjligt att på ett mera genomgripande sätt förändra vinstockarnas egenskaper eller utlokalisera produktionen. I Australien [2] planerar man att saluföra genmodifierade vinstocksplantor om 7 till 15 år. Frågan om genetiskt modifierade organismer som skall användas inom vinodling är därmed en fråga som inte bara är aktuell inom EU.

3.3.3.4. Kommittén anser att frågan om användningen av genetiskt modifierade organismer inom vinodlingsbranschen kan ställas på medellång sikt både inom EU och vad gäller EU:s handelsförbindelser med tredje länder. Den vertikala integreringen av direktiv 90/220/EG bör bestå i att

— klargöra kompatibiliteten mellan användningen av genetiskt modifierade organismer och den kvalitetsinriktade politiken för kvalitetsvin, samt kompatibiliteten mellan genetiskt modifierade organismer och den gemensamma marknadsordningen för vin,

— analysera fördelarna och nackdelarna med dessa genetiska modifieringar,

— beskriva hur godkännandeförfarandet för saluföring av genetiskt modifierade vinstocksplantor går till,

— möjliggöra en spårning av spridningen av dessa typer av plantor.

*Genetiskt modifierade vinstocksplantor och bedömning*

3.4. Med tanke på utvecklingen inom biotekniken välkomnar kommittén kommissionens initiativ för att påskynda saluföringen av genetiskt modifierade organismer inom vinbranschen. Kommittén betonar dock att kommissionen bör dra lärdom av hur frågan om genmodifierad majs behandlades i det inledande skedet och ta hänsyn till konsumenternas och medborgarnas reaktioner i frågan.

3.4.1. I detta sammanhang är det viktigt att påminna om att försiktighetsprincipen bör vägleda användningen av genetiskt modifierade organismer i jordbruket. I bedömningen bör fördelarna och riskerna för konsumenternas hälsa och miljön klargöras och tekniska aspekter tas upp. Kommittén konstaterar att det fortfarande inte finns något protokoll för att jämföra genetiskt modifierade vinstocksplantor med de ursprungliga plantorna. Olika aspekter som t.ex. konsumenternas hälsa, miljön, jordbruksaspekter och olika vinodlingstekniker bör belysas i protokollet.

3.4.2. Kommittén betonar vikten av försiktighetsprincipen, som måste ges större uppmärksamhet för att utveckla kunnandet. Genom att utveckla en mekanism för att övervaka den vetenskapliga utvecklingen skulle nya upptäckter kunna identifieras och följderna för miljön och livsmedelssäkerheten av användningen av ny bioteknik skulle kunna bedömas.

3.4.3. Den ständiga kommittén för utsäde och uppförökningsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk bör fastställa minimivillkor för en klassificering av olika genetiskt modifierade sorter. Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd ansvarar för kommittén. Den vetenskapliga kommittén kommer att ansvara för att godkänna saluföringen av genetiskt modifierade organismer. ESK understryker att det skulle vara lämpligt att förtydliga hur kommittén med företrädare för medlemsstaterna och den vetenskapliga kommittén skall fungera tillsammans, och vilka mekanismer för deltagande och öppenhet som skall gälla.

*Genetiskt modifierade organismer och vinprodukternas kvalitet*

3.5. Kommittén understryker vinprodukternas kulturella värde. Den politik för kvalitetsvin och större tonvikt på värdet av lokala produkter som förts på gemenskapsnivå sedan den gemensamma marknadsordningen för vin började tillämpas bör fortfarande ges högsta prioritet. Möjligheten att använda genetiskt modifierade organismer i vinprodukter bör inte påverka produkternas ursprungliga värde. Reglerna för hur förteckningen över vinstockssorter skall upprättas bör även omprövas.

---

(1) Internationella vinbyråns informationsdag om genetisk forskning på vegetativt material, november 1999.

(2) Transgenic winegrapes, 1999 — Annual technical issue, s. 75–76.

3.5.1. Kommittén föreslår att man särskilt bör nämna vinprodukternas kulturella värde i skäl nr 7, så att protokollet för godkännande av saluföring av genetiskt modifierade organismer inom vinbranschen tar i beaktande den kvalitetsinriktade politik för vin som förs av gemenskapen inom den gemensamma marknadsordningen för vin:

> ”Den vetenskapliga och tekniska utvecklingen har nu gjort det möjligt att genetiskt modifiera vinstockssorter. Då medlemsstaterna beslutar sig för att godkänna eller inte godkänna genetiskt modifierade sorter, bör de i så fall inte bara försäkra sig om att dessas avsiktliga utsättning i miljön inte utgör någon risk för människors hälsa eller för miljön utan även att slutproduktens kulturella värde inte försämras eller att konsumenterna luras. Det bör då också upprättas ett förfarande enligt vilket förökningsmaterial av dessa sorter får saluföras.”

*Genetiskt modifierade organismer och möjligheten att spåra ursprunget*

3.6. Vinstocksplantor är nödvändiga för att producera vin. Det är därför viktigt att upprätta ett system för att spåra genetiskt modifierade vinstocksplantor och den slutgiltiga produkten.

3.6.1. Kommissionens förslag att märka partier av vinstocksplantor är inte tillräckligt för att verkligen kunna spåra en produkts ursprung. Kommittén föreslår att den medföljande identifieringshandlingen bör utgöra den viktigaste delen av spårningen.

*Certifiering och kontroller av vinstocksplantor*

3.7. Europhyt är gemenskapens system för snabbt informationsutbyte vad beträffar problem med parasiter, svampar eller virussjukdomar inom produktionen av utsäde och uppförökningsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk. Kommittén noterar att mycket få anmälningar har registrerats inom ramen för detta system som medlemsstaterna ansvarar för. Kommittén rekommenderar att kommissionen helt skall ansvara för att förvalta detta system och vidta nödvändiga åtgärder för att göra det så effektivt som möjligt.

3.8. Kommittén kan inte göra annat än att stödja detta initiativ som innebär att nationella hinder för saluföringen av vegetativt ursprungligt förökningsmaterial avskaffas. Kommittén anser att genomförandet av den inre marknaden inom denna sektor kommer att möjliggöras genom att certifieringen och kontrollerna av vinstocksplantorna samordnas. Kommittén föreslår att kommissionen vidtar åtgärder i tre riktningar:

3.8.1. Kommittén uppmärksammar att kommissionen inte utarbetat en utvärderingsrapport om tillämpningen av detta direktiv om certifiering och kontroller som genomförs av medlemsstaterna. Förfarandet fastställs i direktivets bilaga. Kommittén föreslår att de nationella organen inte längre skall ha så stort inflytande över certifieringen.

3.8.2. Kommittén konstaterar att Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor inte gjort många kontroller av tillämpningen av gemenskapslagstiftningen om kontroller av sjukdomar på certifierade vinprodukter. Jämförande studier har gjorts mellan olika certifieringsorgan i medlemsstaterna för att förbättra tekniken för certifiering av olika sorter. Med tanke på de få kontroller som Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor genomfört, rekommenderar kommittén att kommissionen anslår tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser för att arbetet skall kunna utföras korrekt.

3.8.3. Kommittén rekommenderar en första harmonisering av certifieringskriterierna på EU-nivå. Ett första steg skulle kunna vara att utarbeta en rapport om tillämpningen av direktivet om saluföring av vinstocksplantor i medlemsstaterna.

3.9. För att säkerställa bästa möjliga livsmedelssäkerhet anser kommittén att kommissionen bör se till att det görs regelbundna utvärderingar av certifieringsförfaranden och kontroller. Kommittén föreslår att artikel 17 skall ändras enligt följande:

”1. Kommissionen skall bistås av ...

3. Kommittén skall själv fastställa sin arbetsordning.

4. Kommittén bör vart femte år utarbeta en utvärderingsrapport till kommissionen om genomförandet av detta direktiv.”

*Saluföring av ”standardmaterial”*

3.10. Under artikel 2 i den ständiga kommitténs arbetsordning föreslår kommissionen att medlemsstaterna under en begränsad tid skall kunna tillåta saluföring av förökningsmaterial av standardkategorin. Kommittén stöder detta tillvägagångssätt som syftar till att främja saluföringen av certifierat förökningsmaterial inom gemenskapen och understryker att det utgör ett komplement till den kvalitetsinriktade politik som i övrigt förs inom den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

3.10.1. Kommittén konstaterar i alla händelser att det undantag som beviljats medlemsstaterna (fram till den 1 januari 2009) inte är motiverat med hänsyn till den tid det tar innan man kan börja odla vin på en jordlott (i genomsnitt 3 år). Vi föreslår att tidsgränsen sänks i proportion till detta, och att man fastställer sista datum för godkännande av saluföring av förökningsmaterial av standardkategorin till den 1 januari 2005.

3.10.2. I vissa medlemsstater påbörjades växtförädlingsarbetet ganska sent. Därför föreslås att man i dessa fall inför ett undantag under en rimlig tidsperiod i enlighet med reglerna för kommittéförfarande i direktiv 68/193/EEG. Under denna undantagsperiod bör reglerna för växtskydd följas och övervakas av lämpliga enheter inom Europeiska kommissionen.

## 4. **Särskilda kommentarer**

4.1. Kommissionen föreslår att man skall skriva in mikroförökning i detta direktiv. Enligt artikel 3.3 får Ständiga kommittén för utsäde och uppförökningsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk dessutom besluta om undantag för förökningsmaterial som framställts enligt denna metod. Kommittén vill fästa Europeiska kommissionens uppmärksamhet på de upprepade morfogenetiska förändringar som konstaterats vid in vitro-odling av vinstocksplantor. Mikroförökning in vitro ger ofta upphov till en föryngring av plantorna, och vissa aspekter av denna föryngring kvarstår i större eller mindre utsträckning ända fram till vinodlingsstadiet [1].

4.1.1. Kommittén har vissa reservationer när det gäller tillämpningen av mikroförökningsteknik in vitro som baseras på skottspets- eller meristemkulturer, med användning av hormoner för att förbättra produktionen. Det finns heller inga garantier med avseende på hälsoaspekterna. Vi har däremot inga tekniska invändningar när det gäller örtartad förökning i drivhus.

4.2. Kommissionen föreslår också att man skall skriva in definitionen av ”klon” i artikel 2.1, till följd av möjligheten att använda mikroförökning. ESK vill framhålla att termen ”klon” inte är särskilt lämplig i det sammanhanget. Klontekniken förknippas för det mesta med ett medvetet genetiskt urval. Därför anser vi att kommissionen bör välja en annan term och på så vis undvika all sammanblandning med sådana metoder som använts för experiment med djur.

4.3. Under artikel 9, 10 och 10a föreslår Europeiska kommissionen att etikettering och förpackning av certifierade vinstocksplantor skall standardiseras. Man föreslår också att det s.k. växtpasset skall kunna ersätta den officiella etiketten.

4.3.1. Kommittén konstaterar att det inte finns någon utvärdering av hur dessa växtpass har använts i respektive medlemsstat. Det finns heller ingen handbok för hur växtpassen skall hanteras i medlemsstaterna.

4.3.1.1. Vi rekommenderar Europeiska kommissionen att utarbeta en sådan handbok för att göra det lättare för samtliga berörda aktörer att förstå innehållet i detta dokument. Dessutom vill vi framhålla intresset av att behålla den medföljande identifieringshandlingen, som framför allt gör det möjligt för företagen att härleda vinstocksplantornas ursprung.

*Ändring av direktivet i relation till utvidgningen*

4.4. Kommittén konstaterar att två kandidatländer har begärt undantag från det nu gällande direktivet. Polen vill behålla de inhemska systemen för registrering, godkännande och certifiering av sorter, och Tjeckien har begärt en övergångsperiod fram till 2015 för certifiering av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar.

4.4.1. Vi ser gärna att samma metoder och praxis som används inom EU också tillämpas i kandidatländerna, men rekommenderar att man står fast vid en mer rimlig övergångsperiod.

## 5. **Slutsatser**

5.1. Kommissionens förslag gör det möjligt att förutse de två viktigaste utmaningarna inom sektorn för saluföring av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar, det vill säga möjligheten till saluföring av genmodifierade vinprodukter samt fri rörlighet för vinstocksplantor. Av den anledningen ställer sig kommittén positiv till genomförandet av det aktuella direktivet, med reservation för vissa förbehåll och ett antal justeringar av den föreslagna texten.

5.2. Införlivandet av rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön får inte ske automatiskt, med tanke på tidigare erfarenheter av mediabevakningen. Kommissionen måste tillämpa en helhetssyn för att kunna förutse alla konsekvenser och särskilda aspekter med avseende på alla olika sektorer. Mot den bakgrunden föreslår kommittén därför fyra nödvändiga villkor för vertikalt införlivande av detta direktiv:

— Att man gör en utvärdering av olika forskningsinriktningar inom sektorn.

— Att man inför ett protokoll för utvärdering av genetiskt modifierade organismer.

— Att man klargör samordningen mellan olika kommittéer i syfte att fastställa strikta regler för vad som skall skrivas in i förteckningen över genmodifierade vinprodukter.

— Att man preciserar villkoren för etikettering av genetiskt modifierade produkter.

[1] Micropropagation in vitro — comportement en serre, 1998 — Bulletin de l' Office international de la vigne et du vin nr 803/804, s. 6–19.

5.3. Kommittén betonar att en mer enhetlig praxis för certifiering av vegetativt förökningsmaterial av vinstockar i hela unionen är en absolut nödvändig förutsättning för att man skall kunna förverkliga en inre marknad på detta område. Därför behövs bättre kunskaper om de metoder som tillämpas av de organ som ansvarar för certifiering och kontroll samt om dessa organs befogenheter. Vi rekommenderar Europeiska kommissionen att försäkra sig om tillräckliga personalresurser och finansiella medel för att kunna täppa till de luckor som konstaterats med avseende på effektiviteten i Europhytsystemet och tillämpningen av gemenskapsbestämmelserna på detta område.

5.4. När det gäller att införa nya metoder för vegetativ förökning, framför kommittén vissa reservationer med avseende på användning av mikroförökning in vitro. Europeiska kommissionen har för övrigt själv föreslagit nationella undantag för saluföring av plantor som framställts enligt denna teknik. Vi föreslår att tekniken i fråga inte skall ingå i direktivets tillämpningsområde.

5.5. Det finns inte tillräcklig grund för att behålla övergångsperioden för saluföring av förökningsmaterial av standardkategorin fram till 2009, i och med att produktionsrestriktionerna inte kan skjutas upp. För att inre marknaden skall kunna förverkligas så snart som möjligt, föreslår kommittén att tidsfristen fastställs till den 1 januari 2005, utom i välmotiverade undantagsfall (se punkt 3.10.2).

5.6. Den föreslagna förändringen har skrivits in i vitboken om livsmedelssäkerhet (förordning (EG) nr 258/97 [1]) om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser). Syftet [2]) är att fastställa förfaranden för utvärdering och märkning av genetiskt modifierat förökningsmaterial för vinstockar. Kommittén betonar att kommissionens motiveringar för att ändra direktivet i första hand hänför sig till en strävan att förverkliga den inre marknaden. På ett mer allmänt plan konstaterar kommittén att de farhågor som väcks beträffande hälsoaspekterna och eventuell användning av genetiskt modifierade organismer i olika jordbruks- och livsmedelssektorer måste hanteras på samma sätt över hela linjen. Man får heller inte glömma bort de kvalitetsaspekter som förs fram i ändringsförslaget. Detta krav stämmer väl överens med en strävan att göra bestämmelserna mer läsbara för de olika aktörerna på området.

(1) EGT L 43, 14.2.1992, s. 1.
(2) Åtgärd nr 78 i vitboken om livsmedelssäkerhet — Europeiska kommissionen.

Bryssel den 13 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Bekämpning av skattebedrägerier på inre marknaden”

(2000/C 268/12)

Den 25 februari 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ”Bekämpning av skattebedrägerier på inre marknaden”.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 juni 2000. Föredragande var Umberto Burani.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 13 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

## 1. Inledning

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén har beslutat att granska fenomenet med bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens finanser. Åtgärder för att bekämpa dessa bedrägerier har hög prioritet bland kommissionens initiativ, både vad gäller angelägenhet och resurser. Vare sig det handlar om skattebedrägerier, exempelvis vid indirekt beskattning eller punktbeskattning, eller bedrägerier i samband med olika sorters stödprogram har de naturligtvis negativa effekter på gemenskapens finanser samtidigt som de motverkar och snedvrider bestämmelserna på den inre marknaden, som baseras på öppenhet och tydlighet och på en fri konkurrens. Därför omfattar denna studie vissa aspekter av bedrägeriernas ekonomiska skadeverkningar och den medföljande snedvridningen av konkurrensen på den inre marknaden. Vidare har analysen av den omfattande dokumentationen — i synnerhet UCLAF-rapporten från april 1997 och den sammanfattande rapporten som presenterades vid ministerrådet i Helsingfors i december 1999 — tydliggjort behovet av att sätta upp ramar för en samlad politisk strategi inom EU för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Kommittén anser det lämpligt att delge kommissionen, rådet och parlamentet sina synpunkter och därigenom lämna ett bidrag till de pågående överläggningarna i frågan.

1.2. Bedrägerier existerar varhelst det finns en möjlighet att tjäna pengar eller betala mindre. Utan att lägga in etiska värderingar kan man konstatera att bedrägerierna dessvärre är en del av den ekonomiska verkligheten, och de tycks vara nära nog omöjliga att utrota helt. Väl medvetna om sina begränsade möjligheter sätter medlemsstaterna in alla medel för att förebygga, kontrollera och bekämpa bedrägerierna genom lagstiftning såväl som genom polisiära och rättsliga åtgärder.

1.3. Tidigare har bedrägerierna vanligtvis begåtts av enskilda individer och kunnat betraktas som ett ”fysiologiskt” fenomen i det ekonomiska systemet, vars omfång i regel står i ett omvänt proportionellt förhållande till lagstiftningens styrka, kontrollmetodernas effektivitet och straffens avskräckande verkan. Denna typ av bedrägerier finns fortfarande kvar i systemet och visar även en del tendenser att öka. Till detta bidrar den svarta ekonomin, minskade skattekontroller samt i viss mån — vilket kommer att framgå längre fram — en otillräcklig gemenskapslagstiftning och bristande samordning av medlemsstaternas lagstiftning. Framför allt under det senaste decenniet har fenomenet antagit en oroande och ”patologisk” utveckling till följd av att den organiserade brottsligheten tagit sig in på scenen.

1.4. I sin strävan att skydda gemenskapens finansiella intressen ägnar kommissionen särskilt intresse åt bedrägerier i samband med organiserad brottslighet utan att för den skull förlora fenomenet som helhet ur blickfånget [1]. ”Den organiserade brottsligheten drabbar både inkomst- och utgiftssidan. Internationella brottssyndikat är intresserade av högt beskattade varor (cigaretter och alkohol), jordbruksprodukter av stort värde eller där prisskillnaden på världsmarknaden är stor (nötkött, olivolja och smör) samt produkter från länder utanför EU som omfattas av förmånliga handelstariffer (fiskeprodukter, textilier, elektronik och bilmotorer).”

1.5. Ekonomiska och sociala kommittén presenterar detta yttrande på samma premisser men med ett annat perspektiv: Bedrägerier, och framför allt skattebedrägerier, är endast ett av den organiserade brottslighetens verksamhetsområden. Dess aktiviteter spänner över alla sektorer och omfattar alla typer av illegal verksamhet: narkotika- och vapenhandel, illegal invandring, smuggling, prostitution, förfalskning av pengar och andra betalningsmedel. Förtjänsterna från denna verksamhet leder sedan fram till ytterligare ett brott: penningtvätt. Därför får bedrägeribekämpningen inte bli ett självändamål utan måste ses som en av flera metoder i kampen mot den organiserade brottsligheten. Med andra ord är bedrägeribekämpningen bara en del av en större helhet; dess spaningsverksamhet kan visserligen säkert leda till att enskilda brott klaras upp, men bättre är om den kan bidra till en samlad strategi för att dra upp det onda med roten, dvs. besegra brottsligheten i sig.

---

[1] KOM(1998) 276 slutlig, av den 6 maj 1998; ”Skydd av gemenskapens finansiella intressen — Kampen mot bedrägerier” Årsrapport 1997, inledningen. Konceptet upprepas vid ett flertal tillfällen i årsrapporten 1998 (KOM(1999) 590 slutlig) av den 17 december 1999.

## 2. **Organisationen av bedrägeribekämpningen**

2.1. Europeiska unionen förfogar numera över ett självständigt organ (OLAF), som har tagit över efter kommissionens enhet för samordning av bedrägeribekämpningen (UCLAF). Den huvudsakliga — och påtagliga — skillnaden mellan de båda organen består i att OLAF är helt oberoende av kommissionen i sin operativa verksamhet; dess uppgift är att företa undersökningar inom ramen för kampen mot bedrägerier som skadar gemenskapens budget, såväl i de enskilda medlemsstaterna (externa undersökningar) som inom EU:s institutioner och organ (interna undersökningar). I sin externa verksamhet är OLAF utrustad med samma befogenheter som en skattebrottsmyndighet, och dess arbetsuppgifter förbereds och inleds "i nära samarbete mellan den eller de berörda medlemsstaterna, kommissionen och byrån" ([1]).

2.2. Det finns dock en del begränsningar i OLAF:s verksamhet: Byrån ingriper — självständigt, men inte oberoende — först när myndigheterna i en medlemsstat rapporterat om bedrägerier (inte bara "oegentligheter"). Problemet är att medlemsstaterna är skyldiga att anmäla varje fall av misstänkta eller konstaterade oegentligheter, inklusive bedrägerier. Men även efter OLAF:s ingripande är det de lokala domstolsmyndigheterna som skall avgöra huruvida de uppgifter som framkommit är att betrakta som oegentligheter eller bedrägerier. EU saknar således direkta insatsmöjligheter för att skydda sina egna finanser: Endast de nationella myndigheterna är behöriga på detta område. Under alla omständigheter har kommissionen som mål att vinna tillbaka de medel som tillhör gemenskapsbudgeten, vare sig dessa undanhållits genom bedrägerier eller oegentligheter.

2.3. Detta är en mycket komplex och problematisk fråga. I UCLAF-rapporten från 1998 påpekas att uppgifterna från medlemsstarterna inte är tillräckligt precisa för att en preliminär distinktion mellan oegentligheter och bedrägerier skall kunna göras ([2]). För en juridiskt giltig definition måste utlåtandet från medlemsstatens domstolsmyndighet inväntas, vilket ofta kan dra ut på tiden ([3]).

2.4. Situationen är inte bättre när det gäller återvinningen av gemenskapens budgetmedel: På alla områden och vid varje inkomstslag (traditionella egna medel, EUGFJ osv.) rapporterar OLAF om årslånga förseningar, allehanda dröjsmål och ofta rätt och slätt bristande samarbetsvilja ([4]). Rapporten går så långt att den uttryckligen ([4]) ifrågasätter medlemsstaternas noggrannhet. Enbart under posten egna medel (den viktigaste inkomstkällan) har mellan 1998 och 1999 sju stater sammanlagt rapporterat om 44 fall av skulder som inte kan återkrävas. Detta är fullständigt absurda uppgifter som tyder på en oacceptabel försumlighet, om inte värre.

2.5. Frågan om återvinningen av gemenskapens budgetmedel bjuder på ytterligare ett slående exempel, denna gång rörande EUGFJ, som knappast torde behöva ytterligare kommentarer: Av återbetalningspliktiga belopp på sammanlagt 1 651 miljoner euro från fall som lösts under perioden 1973–1994 — dvs. en period på 21 år (!) — hade halva summan (824 miljoner) fortfarande inte betalats tillbaka vid utgången av 1998. Dokumentets kommentarer till detta är både klandrande och hotande: Å ena sidan konstateras att uppmaningen till medlemsstaterna att göra sig av med sitt arv inte tycks ha burit frukt, å andra sidan påpekas att det — om situationen inte förbättras — kan bli nödvändigt att låta de försumliga medlemsstaterna stå för de undanhållna beloppen, såvida dessa inte kan påvisa att skulderna inte kan återkrävas. I detta sammanhang bör det påpekas att det finns en del "luft" i de återkrävda beloppen, detta på grund av brister i rapporteringen om att företag gått i konkurs eller lagts ned. Detta är ett tydligt exempel på ineffektivitet i vissa förvaltningar.

2.6. De fakta som lämnats här ovan är så mycket mer slående om man betraktar de uppgifter om oegentligheter som rapporterades under 1998: 5 091 fall rapporterades, motsvarande ett värde på sammanlagt 577 miljoner euro; av dessa kan minst 20 % (både vad gäller antal och belopp) preliminärt betraktas som bedrägerier. Om alla aktuella bedrägerier läggs till dem som begåtts tidigare, och om man betänker med vilken långsamhet och möda de återkrävda beloppen betalas tillbaka, är det uppenbart att vi har att göra med ett fenomen som — både kvantitativt och kvalitativt — håller på att anta oroväckande proportioner.

2.7. Ekonomiska och sociala kommittén skulle vilja rikta följande uppmaning till kommissionen och rådet: Med tanke på att rapporten är ett offentligt dokument har EU:s medborgare rätt att i detalj få veta vilka de försumliga medlemsstaterna är och hur stora belopp det rör sig om. Europaparlamentet bör diskutera frågan och utöva den makt det besitter för att förbättra medlemsstaternas betalningsmoral gentemot EU. Detta är en nödvändig insats om medlemsstaterna själva skall ha någon trovärdighet när de vädjar till sina medborgares moral i kontakterna med myndigheterna.

2.8. Det kan tyckas uppenbart att OLAF:s externa verksamhet borde täcka alla typer av bedrägerier, oavsett vem som ligger bakom dem. Med tanke på omfattningen av bedrägerierna inom ramen för den organiserade brottsligheten och med tanke på den oro som kommissionen uttrycker kan man emellertid förmoda att byrån kommer att koncentrera sina insatser till detta område. Detta intryck bekräftas av arbetsprogrammet 1998/1999 för bedrägeribekämpning (KOM(1998) 278 slutlig, av den 6 maj 1998). OLAF bör därför betraktas som en av flera aktörer i kampen mot den organiserade brottsligheten, låt vara att dess verksamhet är begränsad till bedrägerier som riktar sig mot gemenskapen. Denna till synes banala iakttagelse föranleder Ekonomiska och sociala kommittén att i det följande framföra vissa tankar om brottsbekämpningen inom EU.

---

([1]) Jfr KOM(1998) 717 — 1998/0329 (CNS) från december 1998, motiveringsdelen, punkt 5.
([2]) Se rapporten, punkt 1.1.
([3]) Se rapporten, punkt 1.2.
([4]) Se rapporten 1998, punkt 1.5.1.

2.9. Vid Europeiska rådet i Dublin i december 1996 tillsattes en högnivågrupp för att utarbeta ett övergripande handlingsprogram för bekämpandet av den organiserade brottsligheten med konkreta rekommendationer och en realistisk tidsplan för de planerade åtgärderna. Gruppen presenterade ett program med 30 initiativ, som antogs av rådet i Amsterdam den 28 april 1997 (1). Detta är ett extremt detaljerat dokument, som genom ett antal synnerligen stränga politiska riktlinjer lägger fram en rad samordnade insatser; dessa utgör tillsammans ett övergripande handlingsprogram, som huvudsakligen bygger på samarbete mellan medlemsstaterna, rådet, kommissionen och Europol. Dokumentet hade bara ett fel: Det var alltför optimistiskt i sin tidsplan för åtgärdernas genomförande; av de 30 åtgärdsförslagen skulle merparten vara genomförda redan före utgången av 1998 och endast två före utgången av 1999. Endast ett fåtal åtgärder genomfördes inom tidsramarna och fann praktisk tillämpning.

2.10. Detta dokument är ändå av stort värde; bland annat framhävs här att skattebedrägerier i samband med organiserad brottslighet skall behandlas på samma sätt som all annan form av organiserad brottslighet (2). Vidare bekräftar rådet i detta dokument att Europol bör utrustas med operativa befogenheter, att det inom rådet skall inrättas en ständig sektorsövergripande arbetsgrupp mot den organiserade brottsligheten och att varje medlemsstat, för att underlätta kontakterna med andra medlemsstater, Europol och kommissionen, skall förfoga över en gemensam kontaktpunkt som skall ge tillträde till alla rättsvårdande myndigheter. Detta var alltså 1997. Drygt två år senare, vid Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, uppmanades rådet (rättsliga och inrikes frågor) att ge Europol det stöd och de resurser som behövs. Tydligen hade 30 månader passerat utan att situationen nämnvärt förändrats.

2.11. Här uppstår frågan om den hittillsvarande politiken varit sammanhängande och logisk: Rådet (justitieministrarna) är tillsammans med Europol ansvarigt för bekämpandet av den organiserade brottsligheten, och även Ekofinrådet befattar sig med brottslighetsbekämpning, men bara då det handlar om bedrägerier som drabbar EU:s finanser. Till detta kommer att Europeiska rådet i Tammerfors utsåg ”ungdomsbrottslighet, brottslighet i städerna och narkotikarelaterad brottslighet” till en av Europols prioriteringar, varvid man glömde att andra prioriteringar föreslagits av OLAF och godkänts av rådet självt. Det tycks uppenbarligen, åtminstone i teorin, finnas områden där befogenheterna överlappar varandra medan andra förblivit ”tomma”, utan att någon verklig organisation föreligger: Således nämns inte OLAF i något av rådets (justitieministrarna) dokument, och ingenstans i Ekofins handlingar står att läsa om Europols existens. Mindre än någonsin talas det om samarbete mellan de två organen, om informationsutbyte eller uppgiftsfördelning.

2.12. Om OLAF verkligen skall kunna fungera som en undersökningsmyndighet, låt vara begränsad till institutionell verksamhet, måste det ha rätten/skyldigheten att upprätthålla kontakter med de nationella centralmyndigheterna (som för övrigt ännu inte existerar i flera medlemsstater) och få tillgång till information och hjälp från alla polisiära enheter, dvs. inte bara de som sysslar med skattefrågor. OLAF företar på eget initiativ en del lovvärda försök i denna riktning, som i vissa fall krönts med framgång. Det primära målet med de existerande bestämmelserna tycks emellertid endast vara att upprätta ett strukturellt samarbete mellan undersökningsmyndigheter och rättsvårdande myndigheter inom skattesektorn (tull, momsansvariga enheter m.m.). Ändå pekar kommissionen själv på det samband som finns mellan ekonomisk brottslighet och andra former av kriminalitet: Under 1997 identifierade UCLAF fler än 50 organisationer som även ägnar sig åt annan kriminell verksamhet (3).

2.13. Sambandet mellan de olika aspekterna av organiserad brottslighet och behovet av samordning på europeisk och nationell nivå mellan de olika undersökningsorganen kan tyckas uppenbart. I praktiken finns det emellertid en mängd hinder för genomförandet av konkreta och effektiva åtgärder: den nationella lagstiftningen, många organs vilja att slå vakt om sina egna förmåner, de nationella myndigheternas tvekan inför att bryta ”status quo” av rädsla för politiska konsekvenser, och mycket annat. Detta resulterar i att värdefulla år går förlorade i kampen mot den organiserade brottsligheten, vare sig det rör sig om bedrägerier som drabbar gemenskapens budget eller inte. Var och en av medlemsstaterna har säkert goda skäl till förseningarna och ineffektiviteten, men faktum kvarstår att EU-medborgarnas oro stiger över hur den organiserade brottsligheten allt mer breder ut sig. Ekonomiska och sociala kommittén, som ju betraktar sig som ett språkrör för det civila samhället i stort, tar notis om de resultat som hittills uppnåtts av dem som kämpar i ständig motvind och kan bara ge dessa en stor eloge för det utförda arbetet. Kommittén vill emellertid passa på att uppmana de ansvariga för EU:s framtid att se till att förseningarna, hindren och den nationella egoismen snabbt och effektivt undanröjs.

2.14. Ekonomiska och sociala kommittén kan inte ge någon patentlösning på alla dessa problem, som experterna bara är alltför väl medvetna om: Nyckelordet måste emellertid vara en omfattande kamp mot brottsligheten som emellertid, och det tål att upprepas en gång till, inte får stanna vid den organiserade brottsligheten. Här har naturligtvis OLAF en avgörande roll, och dess verksamhet skulle öka ytterligare i betydelse och effektivitet om man kunde genomföra gemen-

(1) Handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten, EGT C 251, 15.8.1997.

(2) Jfr ovannämnda dokument, del II, politiska riktlinjer, nr 12.

(3) KOM(1998) 276 sluttig, av den 6 maj 1998, punkt 2.1, s. 14.

samma aktioner med andra undersökningsorgan. Insatserna skall emellertid inte stanna på europeisk nivå, eftersom kriminaliteten inte känner till några gränser; det är nödvändigt att upprätta strukturella förbindelser med Interpol och andra liknande undersökningsorgan världen över. Det bör tilläggas, även om detta i grunden är en fråga för medlemsstaterna själva, att nyttan av ett strukturellt samarbete med lokala, administrativa och polisiära organ inte alltid uppmärksammas. Informationsinhämtning på plats är ofta betydligt enklare och billigare på "mikronivå" än om den genomförs "uppifrån".

2.15. Dessa utsikter får emellertid inte ge upphov till pessimism: Det finns tecken på en begynnande medvetenhet bland vissa medlemsstater om fenomenets omfattning och om nödvändigheten av ett strukturellt samarbete. Ett exempel på detta är det samarbetsprotokoll mellan OLAF och den italienska antimaffia-myndigheten (Direzione Nazionale Antimafia, DNA) som undertecknades i februari 2000, och enligt vilket de två organen skall samarbeta genom ett informations- och faktautbyte för att förebygga, efterforska, konstatera och bekämpa kriminell verksamhet samt spåra och återvinna intäkter från denna.

## 3. **Lagar och bestämmelser**

3.1. När det gäller lagstiftning och regelverk har man antagit eller håller på att anta flera konventioner, protokoll och förordningar om ömsesidigt understöd på tull- och jordbruksområdet, skydd av finansiella intressen i samband med penningtvätt och om rättsligt samarbete för att uppnå ett likvärdigt straffrättsligt skydd i hela EU. Det finns således i princip ett bra regelverk som skulle kunna utgöra ett europeiskt skydd mot bedrägeri. Men den bästa lösningen vore att skapa ett europeiskt straffrättsligt område i enlighet med slutsatserna från toppmötet i Tammerfors. En grundläggande förutsättning för denna lösning är att medlemsstaterna ger upp sina egoistiska positioner och erkänner att Europas intressen är värda vissa uppoffringar.

3.2. I praktiken är situationen en helt annan. Under perioden 1995–1997 antog rådet två konventioner och två protokoll inom ramen för tredje pelaren i avsikt att skydda EU:s finansiella intressen. De innehåller en juridisk definition av "bedrägeri" och fastställer villkoren för ett samarbete i rättsliga och utredningstekniska frågor mellan medlemsstaterna och kommissionen. Vid toppmötet i Amsterdam fastställde rådet mitten av 1998 som frist för medlemsstaternas ratificering. I särskild rapport nr 8/98 från juli 1998 [1] konstaterade kommissionen med påtaglig besvikelse att "dessa instrument träder emellertid i kraft först när de ratificerats av alla 15 medlemsstaterna; hittills har de inte ratificerats av någon enda medlemsstat". Några medlemsstater har sedan dess ratificerat konventionerna, men situationen som helhet har inte förbättrats nämnvärt.

3.3. ESK anser därför att den nuvarande situationen är beklaglig. Rådet tycks främst vara upptaget av sin egen image och antar samarbetsprinciper och oklanderliga program för bekämpning av bedrägeri och organiserad brottslighet. Men när de goda föresatserna skall omsättas i praktiken reagerar emellertid regeringar, parlament och nationella institutioner med förbehåll och förhalningsmanövrar och försöker (utan större framgång) dölja sitt motstånd bakom juridiska spetsfundigheter, utdragna rättsliga och byråkratiska förfaranden, påstådda organisatoriska hinder och, framför allt, skillnader i de nationella lagstiftningarna som få personer verkar vilja förändra, trots att de bedyrar sin goda vilja. Allt detta leder till en omfattande fördröjning i en kamp där de krafter som man vill bekämpa vinner terräng för varje förlorad dag. Detta är en oacceptabel situation, och ESK vill uppmana samtliga berörda parter att ta sitt ansvar. Det gäller särskilt kommissionen, som beslutsamt bör stärka sin roll som "regelverkets väktare" och ingripa för att åtgärda den fördröjning som ofta tycks bero på rena förhalningsmanövrar.

3.4. Förberedelserna inför anslutningen av kandidatländerna i Central- och Östeuropa utgör ett särskilt problem. Förutom stöd till utbildning av brottsutredare strävar kommissionen efter att skapa förutsättningar för att införa en lagstiftning och ett regelverk som överensstämmer med unionens. Det är ett berömvärt initiativ, men för närvarande tycks det – generellt sett – inte ge några tillfredsställande resultat i praktiken. Ingenting tyder i realiteten på att ekonomiskt bedrägeri bekämpas på ett effektivt sätt eller att samarbetet bedrivs på ett engagerat eller effektivt sätt. Inför den kommande utvidgningen bör EU därför inte bara beakta de fastställda kriterierna utan också den organiserade brottslighetens utveckling i samtliga kandidatländer och deras brottsbekämpningssystems effektivitet. Personalutbildning bör ingå i de olika åtgärderna för att underlätta anslutningen. En del görs redan på detta område, men det är viktigt att dessa initiativ samlas i ett övergripande program och beviljas stödmedel anpassade till initiativets betydelse.

3.5. I kampen mot bedrägeri som skadar EU:s finansiella intressen, oavsett om det handlar om organiserad brottslighet eller inte, konstaterar ESK att samarbetet kring rättsliga och utredningstekniska frågor skulle kunna utvecklas. Medlemsstaterna måste överge sina konservativa positioner som ofta helt enkelt döljer ett envist försvar av nationella rättigheter, och de bör betrakta kommissionen som en direkt berörd part som har rätt att genomföra utredningar och fatta beslut på ett självständigt sätt, om än i samarbete med medlemsstaterna. Vi

[1] Särskild rapport nr 8/98 om de avdelningar inom kommissionen som har ansvaret för kampen mot bedrägeri, EGT C 230, 22.7.1998.

borde med andra ord hämta inspiration, åtminstone generellt sett, från begreppet ”federala brott” i USA. Artikel 280 i Amsterdamfördraget förefaller tyvärr utgöra ett hinder för en sådan lösning eftersom den endast nämner ”samarbete” mellan kommissionen och medlemsstaterna; en vag formulering som i praktiken visat sig föga verkningsfull. Nästa regeringskonferensen skulle dock kunna behandla denna fråga, om inte annat så för att visa att det jämsides med nationella intressen finns europeiska intressen som inte kan överlämnas till de enskilda medlemsstaterna att försvara.

## 4. **Bedrägeri i olika sektorer**

### 4.1. *Punktbeskattning av tobak och alkohol*

4.1.1. Eftersom tobaksprodukter punktbeskattas yttrar sig bedrägeri i denna sektor i allmänhet i form av smuggling, som den organiserade brottsligheten skaffat sig monopol på. Detta är en ytterst komplicerad och vittförgrenad verksamhet som kräver enorma resurser och förbindelser som är jämförbara med stora multinationella företags. Lika enorma är de resurser — i fråga om personal, utrustning och spaningsenheter — som medlemsstaterna avsätter för att bekämpa smuggling. Detsamma gäller i det stora hela för alkohol, även om det fortfarande är ganska vanligt att enskilda personer smugglar. Den mest uppenbara slutsatsen — som också kommissionen kommit fram till — är att företeelsen är mest utbredd i de länder som har högst skattenivå, oavsett hur effektiva medel som används för att bekämpa och förebygga bedrägeri.

4.1.2. Det vore intressant att uppskatta totalkostnaden i varje medlemsstat för att bekämpa smuggling och deras förluster till följd av att tobak- och alkoholkonsumenter inte betalar avgifter, och sätta det i relation till den totala skatteintäkten och värdet av den avvärjda smugglingen. På så sätt skulle man få fram skatteintäkternas nettobidrag till statsbudgeten. En sådan beräkning är naturligtvis komplicerad och kanske matematiskt omöjlig, eftersom smugglingsbekämpningen inte bara omfattar tobak och alkohol utan också annan kriminell verksamhet som vapen- och narkotikasmuggling och människosmuggling. Men även utifrån ett grovt beräkningsunderlag skulle några medlemsstater kunna överväga om det verkligen gagnar de offentliga finanserna att behålla en så hög skattenivå att den uppmuntrar till bedrägeri som främst riktar sig mot dem själva. Den sannolika invändningen — att skatterna huvudsakligen syftar till att motverka alkohol- och tobakskonsumtion — är lätt att vederlägga med hänvisning till fakta: De som dricker alkohol och röker minskar inte sin konsumtion utan vänder sig helt enkelt till den svarta marknaden, som därmed stimuleras ytterligare.

4.1.3. Samarbetet mellan UCLAF/OLAF och de nationella myndigheterna, också i länder utanför EU, har resulterat i anmärkningsvärda framgångar i kampen mot cigarett- och alkoholsmuggling. Dessa framgångar är givetvis glädjande. Men nya hot kan också skönjas, särskilt från maffiaartade organisationer i Östeuropa som samarbetar med liknande organisationer i EU:s medlemsstater.

### 4.2. *Jordbruksprodukter*

4.2.1. Skattebedrägeri med jordbruksprodukter tar sig olika uttryck och kan också medföra hälsorisker för konsumenterna (t.ex. mjölkpulver som inte är avsett att konsumeras av människor, utblandad vegetabilisk olja, nötkött med olagligt ursprung). Rapporterna visar att företeelsen är mycket svårgripbar och svårkontrollerad, inte minst därför att jordbruksprodukter svarar för en stor del av handeln inom gemenskapen och internationellt. Effektiva och snabba transporter och avskaffade gränskontroller underlättar också transporter av varor med förfalskade eller förvanskade dokument.

4.2.2. Det är inte alltid den organiserade brottsligheten som står bakom bedrägeri med jordbruksprodukter. Det är dock tveklöst så att ingen enskild aktör på egen hand skulle kunna utföra bedrägeri i större skala: Det kräver ofrånkomligen medverkan av exportören och importören samt av mellanhänder, transportörer, dokumentförfalskare och ibland också producenter. Mot denna bakgrund frågar sig ESK om de nationella lagstiftningarna inte systematiskt borde definiera denna typ av bedrägeri — inte bara inom jordbrukssektorn — som utfört av ”kriminella organisationer”. Kommissionen skulle kunna driva detta krav för att avskräcka bedragarna, även om de inte tillhör traditionella kriminella kretsar.

4.2.3. ESK skulle vilja framföra ytterligare en kommentar, som inte är oviktig. De olika bedrägerifall som upptäckts uppvisar ofta samma mönster och har en gemensam nämnare: Varor transporteras från ett land till ett annat, lagerhålls med falska dokument och skickas därefter till olika destinationer innan de når fram till avsättningslandet. Transporterna, lagerhållningen, utnyttjandet av förfalskare och andra mellanhänder medför kostnader, och det är kostnader som inte belastar ”hederliga” varor. Om allt detta — och om man bara tar hänsyn till vinsten från produktförfalskningen — ändå innebär att bedrägeri ger attraktiva vinster skulle det kunna bero på att skillnaden mellan producentpris och konsumentpris på jordbruksprodukter är stor, kanske alltför stor. Denna fråga är värd att undersöka närmare.

4.3. *Tullförmånsordningarna*

4.3.1. Av rapporter från senare år framgår att bedrägeri i samband med tullförmånsordningarna för tredje land har ökat, dels genom förfalskade eller förvanskade ursprungsdeklarationer, dels genom att man kringgår arbetsmarknadslagstiftning eller dumpnings- och miljöskyddsregler. De fall som kommissionen anför gäller så kallade "känsliga" produkter, exempelvis textilier, elektroniska produkter och fiskeriprodukter, men man kan på goda grunder anta att fenomenet i stort sett gäller alla produkter som omfattas av avtalen.

4.3.2. Kommissionen påpekar att denna typ av bedrägeri "förvrider konkurrensen på ett oacceptabelt sätt och bestraffar hederliga aktörer" och tillägger att "gemenskapens intressen … bara kan skyddas genom att medlemsstaternas och de förmånsberättigade ländernas insatser samordnas med hjälp av kommissionen". Denna lösning verkar för enkel och bortser från en aspekt som aktörerna själva känner väl till (och som klart framgår av rapporter om uppdagade fall): Exportländernas kontroller är ofta bristfälliga eller rentav obefintliga. Kommissionen säger det rent ut i sitt dokument [1]: "Även om kommissionen har förhandlat fram bestämmelser om administrativt samarbete med samtliga länder som åtnjuter förmånsbehandling fastställer varje land själv den juridiska ramen vid utredningarna av omstridda fall. När bevismaterialet samlas in är gemenskapens utredare starkt beroende av yttre faktorer såsom politiska eller handelsmässiga intressen, det lokala juridiska systemets effektivitet samt den lokala förvaltningens effektivitet och goda vilja."

4.3.3. Kommissionens skulle inte ha framfört dessa allvarliga påståenden utan belägg. ESK begär därför att man skall vidta sanktioner mot länder som utnyttjar förmånsordningar för att dölja bedrägeri eller rentav själva utföra bedrägeri.

4.4. *Bedrägeri som berör den gemensamma jordbrukspolitiken*

4.4.1. Det mest oroande i detta sammanhang är att det inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken finns många fall av missbruk där, som kommissionen påpekar, bedrägeriet är mer diffust och gynnar en långa rad aktörer som begår oegentligheter som skadar gemenskapens budget. De fall som upptäckts utgör tveklöst bara toppen på ett isberg. En effektiv övervakning förutsätter att medlemsstaterna samarbetar fullt ut och själva utför direkta och noggranna kontroller.

4.4.2. Man får intryck av att medlemsstaterna inte alltid utför effektiva kontroller. Å ena sidan innebär det stora antalet inblandade aktörer att det krävs stora investeringar i administrativa och statistiska resurser och personal på fältet, vilket är mycket kostsamt. Å andra sidan är detta ett politiskt känsligt område och de fall som hittills har avslöjats antyder att myndigheterna ibland är ytterst försiktiga med att vidta straffåtgärder. Att utnyttja ekonomiska sanktioner är ofta svårt och förefaller inte tillräckligt avskräckande. Kommissionen och rådet bör överväga möjligheten att vidta mer avskräckande åtgärder, och rentav gå så långt att inte bevilja de skyldiga ytterligare stöd. Här inställer sig en grundläggande fråga, nämligen huruvida förfarandena för att begära och bevilja stödmedel skulle kunna ändras för att försvåra bedrägeri. I dag tycks även den mest oerfarne aktör kunna kringgå bestämmelserna.

4.4.3. Detta bekräftas av ett särskilt fall av bedrägeri på jordbruksområdet: EUGFJ:s utvecklingssektion. Dessa bedrägerifall omnämns inte i första hand grund av sin omfattning, utan för att de bevisar att bedrägeri utförs på alla områden där förfarandena är bristfälliga. I kommissionens rapport [2] från 1997 anges att en punktutredning av alla projekt som finansierats av EUGFJ:s utvecklingssektion visar att "det förekommit systematiska felaktigheter, överfakturering eller falska fakturering…". Slutsatsen är att "bristerna i kommissionens kontrollförfaranden underlättade genomförandet av bedrägerierna". ESK anser att detta förhållande är mycket typiskt och gäller en lång rad andra områden. Det krävs därför en ingående översyn av kontrollförfarandena i alla sektorer som tar emot EU-medel i en eller annan form.

4.5. *Momsbedrägeri*

4.5.1. Moms är utan tvivel det mest utbredda bedrägeriområdet på alla nivåer, och berör enskilda aktörer (småskaligt fusk), små och stora företag och den organiserade brottsligheten, vilken systematiskt genomför momsbedrägerier med sofistikerade medel. Det är således viktigt att ta hänsyn till omfattningen av den svarta ekonomin, som av naturliga skäl undandrar sig alla former av beskattning. Detta skadar EU:s och i långt större utsträckning medlemsstaternas intressen, dels på grund av att deras momsintäkter minskar, dels för att momsbedrägeriet nästan genomgående är förknippat med undandragande av direkta skatter. Det är praktiskt taget omöjligt att uppskatta moms- och skattefusket, vilket får betydande konsekvenser: Alla statistiska uppgifter om den nationella produktionen, handeln inom gemenskapen och EU:s handel med omvärlden måste betraktas som missvisande eftersom det saknas tillförlitliga uppgifter om de nämnda fenomenens faktiska omfång. Momsbedrägeriet är därför den absolut viktigaste bedrägeriformen, både i fråga om omfattning och värde, och den form av bedrägeri som skadar inre marknaden mest.

[1] KOM(1999) 590 slutlig, punkt 2.2.1.

[2] KOM(1998) 276 sluttig, av den 6 maj 1998.

4.5.2. Till den skada som bedrägeriet förorsakar i form av förlorade skatteintäkter skall man lägga kostnaderna för kontroller och förebyggande åtgärder, som i alla medlemsstater kräver väldiga resurser. Det är mycket svårt att bedöma resultaten eftersom det inte går att få fram kvantitativa data om momsfusket i sin helhet. Några statistiska uppgifter är dock mycket talande. Enligt en rapport [1] från kommissionen finns det i gemenskapen 24 miljoner momspliktiga aktörer, som varje år skickar in ca 100 miljoner momsdeklarationer. I genomsnitt skickar varje momspliktig således in fyra momsdeklarationer om året (det handlar sannolikt om periodiska sammanställningar och inte om enskilda inbetalningar). På skattemyndigheterna arbetar ca 30 000 personer med momskontroll; det skulle enligt rapporten ta 40 år att kontrollera deklarationerna från alla momspliktiga. Information samlas in och lagras men kontrolleras inte på grund av bristande resurser.

4.5.3. ESK håller på att utarbeta ett yttrande om handeln inom gemenskapen. I detta sammanhang kan man konstatera att avskaffandet av gränskontrollerna har bidragit till att öka skattefusket, som var omfattande redan innan kontrollerna försvann; en annan faktor är den konstant ökande trafiken på vägarna, järnvägarna och vattenvägarna. Utöver åtgärder på plats har kommissionen och medlemsstaterna i hög grad förbättrat den administrativa och statistiska kontrollen genom att införa avancerade informationssystem och system för att samköra de nationella datasystemen. De administrativa kontroll- och informationsutväxlingssystemen — som generellt omfattar alla former av skattebedrägeri — kommenteras nedan i punkterna 5.1, 5.2 och 5.3. Men trots alla åtgärder får man intrycket att problemet med momsbedrägeri långtifrån är löst.

4.5.4. Övergångssystemet för moms skall enligt kommissionens förslag omvandlas till ett permanent system som innebär att momsen skall betalas i ursprungslandet och därefter fördelas mellan destinationsländerna. ESK har kommenterat detta förslag i ett tidigare yttrande [2]. Betraktat utifrån ett rent bedrägeribekämpningsperspektiv skulle fördelen med systemet enligt vissa, men inte alla, vara att kontrollerna blir enklare (eftersom de genomförs vid källan), men det löser inte problemet med bedrägeri i samband med svart arbete och den svarta ekonomin.

4.5.5. Momsfusket är således ett olöst problem, och de åtgärder som vidtagits har långtifrån inneburit någon lösning. Den hittillsvarande politiken måste sannolikt tas upp till grundlig granskning, utan att man förväntar sig några "mirakellösningar". En sådan granskning skulle kunna utgå från det faktum att avskaffandet av de inre gränserna har gett allmänheten ett synligt bevis på att vi äntligen har lyckats skapa en inre marknad, men att det samtidigt har berövat medlemsstaterna ett kraftfullt kontroll- och avskräckningsmedel.

4.5.6. Det krävs därför många fler kontroller på plats. I dag är kontrollerna snarast sällsynta och sporadiska, vilket delvis beror på nedskärningar med avseende på tullpersonal, och förmodligen också i viss mån på att man inte vill hindra och fördröja godstransporterna och trafiken i allmänhet. Några av de tidigare strategierna måste därför återupptas i en reviderad form och anpassas till dagens behov: Man skulle kunna skapa särskilda områden för godskontroll på vägarna, snabba förfaranden för kontroll av järnvägs- och flygtransporter och framförallt utnyttja ändamålsenliga resurser — både mänskliga och tekniska — för att genomföra frekventa kontroller av gods under transport och i lager. Traditionella kontrollmetoder är naturligtvis svåra att använda, men kanske vore det ändamålsenligt att överväga innovationer i samband med godstransporter, till exempel "telepass", som i dag används vid betalning av motorvägsavgifter.

4.5.7. Kontrollkostnaderna som medlemsstaterna svarar för får dock inte vara ett hinder för bedrägeribekämpningen. Man bör undersöka varför personalen är utsatt för särskilt stora fysiska risker i samband med skattebedrägeri, och hur man kan bekämpa våld på olika nivåer. Medlemsstaterna måste göra fler insatser och avsätta större resurser för att öka personalens säkerhet.

4.5.8. Slutligen vill ESK framföra en kommentar som strängt taget inte faller inom ramen för detta yttrande. Om momsfusket är särskilt utbrett måste det finnas en orsak. Det är nödvändigt att revidera skattesystemen, men frågan är om man inte också måste se över beskattningsmetoderna. ESK varken kan eller vill föreslå lösningar på problemet, men de lösningar som hittills har prövats har visat sig oacceptabelt verkningslösa.

## 5. Datoriserade system för kontroll och bedrägeribekämpning

5.1. Det finns flera olika datoriserade informations- och kommunikationssystem:

— TIS — Tullinformationssystemet används för tulltjänster och handel med jordbruksprodukter. Behöriga myndigheter i medlemsstaterna har tillgång till databasen och skall respektera "upplysningarnas konfidentiella karaktär och garantera skydd av personuppgifter".

[1] Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet — Den tredje artikel 14-rapporten om tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 218/92 av den 27 januari 1992 om administrativt samarbete inom området för indirekt beskattning (mervärdesskatt) — KOM(2000) 28 slutlig, 28.1.2000, punkt 5.5.

[2] EGT C 296, 29.9.1997.

— SCENT/TIS är ett elektroniskt meddelandesystem avsett för tullutredningsavdelningar, hamnar och flygplatser. Systemet används för att utväxla uppgifter men är inte ett datainsamlingssystem. Upplysningarna är av rent administrativ art och bevaras endast i TIS-basen så länge de används i det praktiska arbetet.

— SCENT/avgifter fungerar på samma sätt som föregående system men omfattar moms och punktskatter.

— NSTI — New Computerised Transit System är avsett för transitoperationer (är på väg att byggas upp).

— EWS — Early Warning System är avsett för tidigt utbyte av uppgifter om transittrafik.

5.2. Dessa system har ett gemensamt drag: De är inte tillgängliga för alla organ med ansvar för utredningar och bedrägeribekämpning, och bygger på den enligt ESK överdrivna och kontraproduktiva betoningen på att skydda personuppgifter. Detta skydd är mycket viktigt när det gäller hederliga personer och tillgänglighet för tredje part, men inte när det gäller brottsbekämpande myndigheter som under alla omständigheter är belagda med tystnadsplikt. Det förefaller som om argument om skydd av personuppgifter förs fram för lättvindigt utan närmare eftertanke.

5.3. Vart och ett av de befintliga systemen har givetvis sitt berättigande i sin speciella sektor, men ESK anser att det saknas ett helhetsperspektiv på problemet. Det är självfallet nödvändigt att bekämpa bedrägeri som skadar EU:s (och medlemsstaternas) finansiella intressen, vilket förutsätter tillgång till informationssystem för att förebygga och bekämpa bedrägeri. Men det står också klart att problemets kärna består i att identifiera och straffa personer som ägnar sig åt bedrägeri och annan kriminell verksamhet, oavsett på vilket område de opererar. Med andra ord är den farligaste och viktigaste formen av bedrägeri den som utförs av kriminella organisationer, som ofta opererar inom alla sektorer och inte bara på skatteområdet. Slutmålet för kampen är att oskadliggöra förövarna, inte att bestraffa enskilda handlingar. Det innebär inte att man helt enkelt skall blunda för bedrägerier som utförs av enskilda aktörer – små eller stora: Om man kopplar samman systemen och gör dem tillgängliga för alla behöriga instanser är chansen att lyckas mycket större. När bedrägeri utförs av en isolerad aktör blir det också omöjligt att operera i skydd av en organisation.

## 6. **Samarbetet mellan EU och medlemsstaterna**

6.1. Det är således nödvändigt om än inte tillräckligt i sig att EU och medlemsstaterna samarbetar på samma område. Det behövs ett närmare, oförbehållsamt samarbete med rättsliga och brottsbekämpande enheter på EU-nivå (och om möjligt på internationell nivå). Principen är inte på något sätt ny utan framhävs gång på gång i kommissionens rapporter, som för övrigt inte hänvisar till grundtexten, nämligen rådets handlingsprogram, som nämns ovan i punkt 2.9. I handlingsprogrammets politiska riktlinjer nr 12 understryker rådet ”behovet av att på nationell nivå utveckla ett närmare samarbete mellan skattemyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna”, medan det i punkt 10 framhålls att ”Europol bör tilldelas operativa befogenheter” och att detta organ ”så snart som möjligt” bör ”vara … behjälpligt vid arbete med granskning och utbyte av information” (mellan medlemsstaterna och kommissionen).

6.2. Kravet på en gemensam (eller samordnad) insats från skattemyndigheterna, tullmyndigheterna och polisens sida både på nationell och europeisk nivå är en av rådets politiska riktlinjer, som rådet (rättsliga och inrikes frågor) bekräftade på sitt möte så sent som den 4 oktober 1999. Denna princip har dock fått ett svagt gensvar i olika medlemsstater, som inte verkar förstå att det är bråttom att omsätta orden i handling. I rekommendation nr 2 i handlingsplanen från 1997 står det: ”Medlemsstaterna och kommissionen bör, om en sådan inte redan finns, upprätta eller bestämma en mekanism för insamling och analys av data som är så konstruerad att den kan ge en bild av situationen i fråga om organiserad brottslighet i medlemsstaten och som kan bistå de brottsbekämpande myndigheterna i kampen mot den organiserade brottsligheten”. Ansvaret för denna gemensamma åtgärd, som skulle ha genomförts i mitten av 1998, vilar på medlemsstaterna, rådet, Europol och kommissionen. På rådets möte i oktober 1999 togs åtgärden med bland de mål som ännu inte uppnåtts.

6.3. I rådets handlingsplan nämns dessutom behovet av en samlad bild, men man glömmer att nämna UCLAF (som fanns innan dokumentet utarbetades och som därefter har ersatts av OLAF) som ett av de organ som bidragit till brottsbekämpningen. Det är också påfallande att det dokument som inrättade OLAF inte uttryckligen hänvisar till förbindelser eller samarbete med Europol eller med andra organ som bekämpar penningtvätt. Det är kanske ett tecken på att det i vissa kretsar fortfarande finns kvar en bland polismyndigheter seglivad tendens att skilja mellan ”vanliga” och ”ekonomiska” brott (däribland skattebedrägeri i vid bemärkelse), vilka betraktas som olika ”revir” för separata statliga myndigheter.

## 7. **Slutsatser**

7.1. Det är knappast nödvändigt att än en gång framhålla de skadliga effekterna av bedrägeri på inre marknaden: konkurrenssnedvridning, avsaknad av tillförlitliga uppgifter, skrupelfria aktörer utan affärsmoral på marknaden. Att totalt utrota bedrägeriet — eller, för att vara realistisk, att hålla det inom rimliga gränser — är en uppgift som kommissionen tycks fullfölja med övertygelse, men dessvärre med åtgärder som ofta ger intryck av att inte vara inriktade på slutmålet: att

gå till botten med problemet och bekämpa organiserad brottslighet, utan att glömma bort bedrägerier som utförs av enskilda aktörer. Kommissionen bör framför allt visa större beslutsamhet och fasthet när den försvarar sina egna intressen — som ytterst också är de europeiska medborgarnas intressen — gentemot alla parter, om nödvändigt också gentemot medlemsstaterna. I praktiken måste strategin för bedrägeribekämpning bygga på en balans mellan kravet på en inre marknad utan hinder och behovet av att skydda EU:s finansiella intressen.

7.2. ESK anser för övrigt att huvudansvaret vilar på medlemsstaterna. Ett effektivt och engagerat samarbete på europeisk nivå förutsätter att varje enskild medlemsstat samordnar sin politik för brottsbekämpning på nationell nivå. Det största svårigheterna med att föra en övergripande politik tycks dock finnas i rådet. Ekofinrådet behandlar fortlöpande kampen mot bedrägeri (både organiserad och annan brottslighet), medan rådet för rättsliga och inrikes frågor särskilt ägnar sig åt förebyggande och kontroll av organiserad brottslighet, som om de båda aspekterna inte vore två sidor av samma mynt. Europeiska rådet å sin sida behandlar framför allt brottsbekämpning och framhåller behovet av ett samarbete mellan och med medlemsstaterna, men glömmer bort att inrätta en mekanism för samarbete mellan de organ som rådet själv har skapat.

7.3. I sin genomgång av situationen har ESK inte tagit upp problemet med piratkopiering och varumärkesförfalskning, som kommittén redan har behandlat i ett tidigare yttrande [1], och inte heller penningtvätt, som är ett omfattande ämne som också har behandlats i ett aktuellt yttrande [2]. För tillfället vill ESK endast påpeka att penningtvätt mycket ofta utgör slutfasen vid alla typer av brott, och att identifiering av penningtvättarna kan bidra till att spåra olika kriminella organisationer, inklusive de som skadar EU:s finanser. Därför behövs det täta förbindelser mellan OLAF och de organ som undersöker penningtvätt.

7.4. ESK vill dessutom uppmärksamma en aspekt som inte har behandlats här eftersom den redan har framhållits i ett tidigare yttrande [3]: Bedrägeribekämpning kan leda till en betydande minskning av svartarbete, som inte bara skadar EU:s och medlemsstaternas finansiella intressen utan också förvrider konkurrensen på inre marknaden och, paradoxalt nog, skapar arbetslöshet.

7.5. I detta yttrande har ESK koncentrat sig på bekämpning av bedrägeri med koppling till organiserad brottslighet, men kommittén är mycket medveten om att bedrägerier som utförs av enskilda personer och företag också är ett allvarligt problem som måste bekämpas med samma beslutsamhet. Det behövs också en långsiktig och omfattande insats för att återuppväcka medborgarnas känsla av samhällsansvar. Dessutom måste de åtgärder som vidtas stå i ett rimligt förhållande till kostnader och bördor för hederliga ekonomiska aktörer. Inre marknaden får inte utvecklas till en ”polisstat” utan måste fungera på grundval av enkla och förnuftiga regler, en effektiv men inte överdriven kontroll och förnyat förtroende för institutionerna.

7.6. Kommittén rekommenderar därför politiska åtgärder inom följande områden:

— Att låta de försumliga medlemsstaterna stå för de undanhållna beloppen. (2.5)

— Att offentliggöra vilka de försumliga medlemsstaterna är och hur stora belopp det rör sig om. (2.7)

— Att förse Europol med operativa befogenheter och det stöd och de resurser som behövs. (2.10)

— Att se till att förseningarna, hindren och den nationella egoismen snabbt och effektivt undanröjs. (2.13)

— Att upprätta strukturella förbindelser mellan OLAF, Interpol och andra liknande undersökningsorgan världen över. (2.14)

— Att skapa ett europeiskt straffrättsligt område. (3.1)

— Att stärka kommissionens roll som ”regelverkets väktare”. (3.3)

— Att beakta den organiserade brottslighetens utveckling i samtliga kandidatländer och deras brottsbekämpningssystems effektivitet. (3.4)

— Att skapa ett samarbete kring rättsliga och utredningstekniska frågor med USA:s begrepp ”federala brott” som model. (3.5)

(1) EGT C 116, 28.4.1999.
(2) EGT C 75, 15.3.2000.
(3) ESK:s yttrande av den 27–28 januari 1999 om kommissionens meddelande om svart arbete, CES 63/99, EGT C 101, 12.4.1999.

Kommittén rekommenderar också konkreta åtgärder såväl i fråga om bedrägeri inom olika områden (t.ex. punktskatter på tobak och alkohol, jordbruksprodukter, tullförmånsordningarna, den gemensamma jordbrukspolitiken och momsen), som med avseende på den roll de datoriserade systemen för kontroll och bedrägeribekämpning skall spela.

Bryssel den 13 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Tullsamarbete på inre marknaden (OIM)"**

(2000/C 268/13)

Den 27 maj 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "Tullsamarbete på inre marknaden".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 maj 2000. Föredragande var Helmut Giesecke.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 13 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

## 1. **Inledning**

1.1. Som en del av de senaste årens ökade satsningar på att skydda gemenskapsområdet mot en växande organiserad brottslighet, har EU intensifierat kampen mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens finanser samt stärkt gränsskyddet. Ekonomiska och sociala kommittén har samtidigt noga följt, studerat och i de flesta fall godkänt de förslag till åtgärder som lagts fram på olika områden samt rekommenderat att de genomförs. Så har även varit fallet på tullområdet, en sektor som kännetecknas av många konkreta åtgärder:

— Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagandet av ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen (Tull 2000)" [1]

— Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslutet av den 19 december 1996 om antagandet av ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen (Tull 2000)" [2]

— Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (transitering)" [3]

— Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen" [4]

— Yttrande om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EG) nr 3295/94 om åtgärder för att förhindra övergång till fri omsättning, export, återexport eller hänförande till ett suspensivt arrangemang av varumärkesförfalskade och pirattillverkade varor" [5]

1.2. Kommissionens årsrapport från 1998 om "Skydd av gemenskapens finansiella intressen kampen mot bedrägerier" [6] gör det möjligt att åter bedöma hur effektiva åtgärderna hittills har varit, fastställa de områden där förbättringar kan göras samt — framför allt — uppmärksamma de åtgärder som inte vidtagits eller godkänts.

---

(1) EGT C 301, 13.11.1995, s. 5.
(2) EGT C 138, 18.5.1999, s. 1.
(3) EGT C 73, 9.3.1998, s. 17.
(4) EGT C 101, 12.4.1999, s. 6.
(5) EGT C 284, 14.9.1998, s. 3.
(6) KOM(1999) 590 slutlig.

1.3. Knappast någon annan förvaltning inom EU har under de senaste tio åren genomgått så stora förändringar i fråga om politiska betingelser och tekniska framsteg som tullförvaltningen. Förutom den traditionella tullverksamheten ansvarar tullförvaltningen ofta för alltmer krävande uppgifter i fråga om kontrollen av utrikeshandeln. Övergången till den inre marknaden, införlivandet av Schengen-avtalet i Amsterdamfördraget och öppnandet av gemenskapens gränser i öster har föranlett en total översyn av gemenskapens tullstrategier. Alla tullförvaltningar genomgår därför radikala förändringar.

1.4. Avskaffandet av den inre gränskontrollen, den explosionsartade utvecklingen när det gäller resor till och från Östeuropa och handeln med dessa länder samt det ökade invandringstrycket har inneburit avsevärda utmaningar. De relativt höga avgifterna för vissa importvaror, såsom alkohol och tobak, de delvis ganska stora tullfördelar som medges fattigare utvecklingsländer samt exportsubventionerna för jordbruksprodukter har lett till en kraftigt ökad kriminalitet över gränserna och bidragit till att denna kriminalitet tagit sig organiserade former.

1.5. Mycket tyder på att de internationella smuggelligorna använder samma eller liknande strategier för narkotika-, människo- och vapensmuggling, penningtvätt och för att kringgå EU:s lagar om konsumentskydd och upphovsrätt. Det rapporteras dessutom allt oftare om våld mot tulltjänstemän.

1.6. Dessa nya hot mot den inre säkerheten i EU:s medlemsstater ställer krav på ökat internationellt samarbete med de länder från vilka denna brottslighet härstammar eller där brottsligheten kanaliseras. Avtalen mellan EU och 33 länder utanför EU utgör en god grund för ett dylikt samarbete och uppvisar redan positiva resultat. Dylika kontakter bör vårdas och fördjupas.

1.7. Särskild hänsyn bör tas till tullfrågorna i samband med strategierna inför kandidatländernas EU-medlemskap, framför allt med tanke på det stora antalet kandidatländer och deras mycket varierande lagstiftnings- och förvaltningstraditioner. [1]

1.8. I samtliga yttranden har kommittén framhållit att det krävs flexibla och effektiva bedrägeribekämpningsstrategier för att man skall kunna förhindra denna typ av brottslighet, som ständigt tar till nya metoder. Strategierna får dock inte inverka negativt på den internationella handeln eller på persontrafiken, eftersom tullsystemen i en alltmer globaliserad ekonomi är en avgörande faktor för företagen vid val av lokaliseringsort. Kommittén har alltid ansett det vara viktigt att de operationella förbättringarna så långt som möjligt tar hänsyn till den ekonomiska utvecklingen. Kommittén är medveten om att detta lett till vissa förbehåll från ett antal medlemsstaters sida. Bedrägeribekämpningen får inte heller ställa orimliga tidsmässiga och finansiella krav vad gäller tullmyndigheternas personalmässiga och materiella omstrukturering.

1.8.1. Kommittén är väl medveten om risken för ökad brottslighet över gränserna på grund av att den inre gränskontrollen avskaffas. Detta får dock inte användas som argument för att motverka en fortsatt utveckling av handelsförbindelserna eller leda till att de hinder som undanröjts nu införs på nytt, i syfte att förhindra bedrägerier. Det är viktigt att nå balans mellan de handelspolitiska intressena å ena sidan och åtgärderna för att bekämpa bedrägerier å andra sidan.

1.9. Kommittén har därför starkt förordat en satsning på smarta IT-baserade kontrollinsatser och professionella riskanalyser. Fysiska kontroller av varor bör naturligtvis också ingå i detta system även i framtiden.

## 2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén anser att kommissionens och revisionsrättens analyser, liksom Europaparlamentets detaljstudie, på ett tydligt sätt framhåller det europeiska tullväsendets svagheter. Kommittén har också intrycket att EU på ett beslutsamt sätt vidtar de åtgärder som för närvarande är möjliga. Dessa åtgärder är ett steg i rätt riktning, även om snabbare beslut skulle kunna fattas på vissa områden.

2.1.1. Vissa medlemsstater släpar i varierande grad efter i förändringsarbetet, som kännetecknats av ett mycket högt tempo. Kommissionen bör ställa krav på att åtgärder vidtas snabbt. Tullsamarbetet kräver att alla länder har i stort sett likvärdig infrastruktur.

2.2. Kommittén betonar att de nya strategierna för att bekämpa bedrägerier och arbetet inom Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) endast kommer ge resultat om man gör framsteg i arbetet med att utveckla en gemensam straffrätt inom EU — något som hittills gått mycket långsamt. Detta ligger i linje med de krav som framfördes vid Europeiska rådets toppmöte i Tammerfors. I dagsläget är det mycket svårt att vidta rättsliga åtgärder på ett effektivt sätt. Förfarandena för begäran om handräckning och rättshjälp är trots avsevärda förbättringar fortfarande alltför omständliga. Kommissionen pekar i sin rapport [2] på att förfrågningar om dylika frågor handläggs mycket långsamt och att de interna förfarandena är mycket omständliga.

2.3. Det har ofta framhållits för kommittén att samarbetet mellan EU:s tullförvaltningar löper smidigare än samarbetet mellan andra förvaltningar, tack vare erfarenheterna med tullunionen under tiotals år och eftersom det här finns en relativt tydlig rättslig grund. Det tycks dock finnas gott om utrymme för förbättringar. Det råder exempelvis oacceptabelt stora skillnader i mentalitet och praxis mellan olika tullförvaltningar.

---

(1) En uppräkning av uppgifterna finns i "Skyddet av gemenskapernas ekonomiska intressen — Bedrägeribekämpning — Arbetsprogram 1998–1999" KOM(1998) 278 slutlig.

(2) KOM(2000) 28 slutlig, 28.1.2000.

2.3.1. Kommittén konstaterar att de nationella tullförvaltningarna skiljer sig åt i fråga om tillämpningen av gemenskapens bestämmelser. Detta beror på skillnader i förvaltningskultur och utbildningsnivå. Skillnaderna i utrustning är också betydande. Vissa länder använder sig av röntgenutrustning, medan andra länder inte ens har tillgång till hundar för att spana efter narkotika och vapen.

2.3.2. Kommittén anser att tullförvaltningarnas personalpolitik varit korrekt och av synnerligen stor betydelse, med bl.a. seminarier, utbytesprogram för tulltjänstemän och gemensamma utbildningsprogram. En europeisk tullhögskola bör inrättas så snart som möjligt, som framför allt skulle lägga grunden till en samhörighetskänsla för de europeiska tulltjänstemännen.

2.3.3. I samband med de viktiga personal- och utbildningsfrågorna väntar sig kommittén ett närmare samarbete mellan kommissionen och tulltjänstemännens fackliga representanter.

2.3.4. Enligt kommitténs uppfattning utgör skillnaderna i utrustning ett större problem, eftersom detta faller inom medlemsstaternas ansvarsområde. Dessa skillnader kan lätt leda till stora förskjutningar i varuflödet. Det åligger kommissionen att kontinuerligt uppmärksamma dessa brister.

2.3.4.1. Kommittén välkomnar därför kommissionens förslag att från och med år 2001 höja medlemsstaternas innehållna del av förvaltningskostnaderna för uppbörden från 10 till 25 %. Resurserna skall användas till att verkligen rusta upp tullförvaltningen. Användningen av dessa medel bör följas upp av kommissionen.

2.3.5. Kommittén föreslår att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna utarbetar en utrustningsrekommendation för olika slags tullverksamhet (flygplatser, hamnar, vägar, järnvägar och inrikes tull). Detta bör resultera i ett förslag till minimiutrustning.

2.4. Skillnader mellan de nationella momssystemen påverkar också den inre marknadens funktion. Det gäller här att hitta en balans mellan skattepolitiska hänsynstaganden och behovet av enhetliga tullbestämmelser. De nationella förvaltningsstrukturerna och ansvarsfördelningen avseende momsfrågor (i fråga om import) skiljer sig också åt mellan medlemsstaterna. Behöriga myndigheter måste få till stånd ett närmare samarbete i fråga om beskattning och kontroll. Det finns även skillnader mellan de förvaltningar som ansvarar för skattetvister, vilket leder till mer komplicerade förfaranden och handläggning än om tullförvaltningens struktur varit mer enhetlig.

2.5. Överstatliga och nationella förbud och restriktioner — de sistnämnda varierar rent innehållsmässigt — påverkar varuflödena över gemenskapens yttre och inre gränser. Kommittén antar att det kommer att ta tid innan dessa viktiga områden har harmoniserats och efterlyser därför ökad insyn och bättre samordning av nu gällande bestämmelser.

2.6. Ett ytterligare hinder för ett modernt, datoriserat samarbete på den inre marknaden mellan tullförvaltningarna och finansförvaltningarna och med EU:s institutioner är de restriktioner i fråga om uppgiftsskydd och sekretess i skattefrågor som gäller i vissa medlemsstater. Kommittén anser att dessa bestämmelser inte får stå i vägen för ett dylikt informationsutbyte.

## 3. **Särskilda kommentarer**

3.1. Ekonomiska och sociala kommittén vill framföra följande kommentarer beträffande de åtgärder som godkänts av EU:

3.2. *Yttrandena om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagandet av ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen (Tull 2000)" och "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslutet av den 19 december 1996 om antagandet av ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen (Tull 2000)"*

3.2.1. En fråga av avgörande betydelse är informationsflödet mellan kommissionen och de enskilda medlemsstaterna, mellan medlemsstaternas förvaltningar och inom den nationella förvaltningen. Enligt Interpols bedömning utgör utbytet av befintlig information cirka 80 % av det totala spaningsresultatet. Kommunikationen inom tullen kan således förbättras avsevärt. Kommittén anser att den horisontella informationen mellan olika nationella tullförvaltningar i det dagliga internationella arbetet kännetecknas av betydande brister. Inrikes tullstationer kommunicerar inte heller inbördes. Kommunikationen mellan olika centrala sambandscentraler är långsam, men kommer förhoppningsvis snart att kompletteras med direktkommunikation på fältet. Ett exempel på detta är det planerade nya datoriserade transiteringssystemet (New Computerised Transit System). Under övergången till detta system föreslår kommittén att tulltjänstemännen uppmuntras till att ta direktkontakt med kolleger i andra medlemsstater när de upptäcker något misstänkt. En dylik kommunikation hindras framför allt av att de enskilda tullstationerna inte är anslutna till Internet, utan endast till nationella intranät.

3.2.2. Kommittén anser att den vertikala kommunikationen mellan medlemsstaterna, kommissionen och OLAF är bristfällig. Man drar ännu inte alltid full nytta av fördelarna med ett ömsesidigt informationsflöde, förutom i fråga om rättsliga bestämmelser.

Brottsbekämpningen får inte börja först vid våra gränser. Samarbete mellan gränsövergångsstationer, spaningsenheter — både nationellt och inom gemenskapen — samt samarbete med myndigheter i länder utanför EU är av avgörande betydelse för bedrägeribekämpningen.

3.2.3. EU:s fördjupade samarbete med många länder utanför gemenskapen ställer också krav på ökat samarbete med samarbetsländernas tull- och utrikeshandelsmyndigheter. Kommittén välkomnar de utbildningsåtgärder som vidtagits och som syftar till förbättrad kommunikation.

3.2.4. Kommittén beklagar att de datoriserade tullklareringssystemen endast tillämpas nationellt i de olika medlemsstaterna. Det är viktigt att snabbt samordna de nationella systemen inom gemenskapen. System som är utformade för enbart nationellt bruk förhindrar en effektivt fungerande tullunion. Det är kommissionens uppgift såsom fördragens väktare att se till att tullunionen fungerar effektivt även i detta avseende.

3.2.5. Fysiska kontroller av varor utgör en viktig del av tullarbetet. De begränsar varuflödet avsevärt och skillnader i kontrollförfaranden påverkar också trafikmönstret i stor utsträckning. Detta gäller särskilt gemenskapens hamnar som nu tillämpar ett system med röntgen av containrar. Kommittén stöder införandet av ett toppmodernt kontrollsystem vid alla gränsövergångar där godsvolymerna tillåter detta. Erfarenheten har visat att de relativt höga kostnader som är förknippade med ett dylikt kontrollsystem snabbt betalar sig genom de ökade intäkter som systemet genererar.

3.2.5.1. Informationen och kommunikationen mellan förvaltningar och näringslivet måste förbättras på samtliga nivåer. De berörda företagen måste få detaljerad information i god tid om föreslagna reformer eller förändringar av den europeiska tullagstiftningen och andra relevanta lagstiftningsområden, så att de kan förbereda sig inför och anpassa sig till de nya förhållandena. I detta sammanhang vill kommittén framhålla att näringslivet endast har begränsad tillgång till befintliga databaser. Europeiska gemenskapernas officiella tidning från de senaste 45 dagarna finns exempelvis tillgänglig på databasen Eur-lex, men databasen Celex är avgiftsbelagd även för nationella tullförvaltningar.

3.2.5.2. Kommittén efterlyser ett närmare förtroendebaserat samarbete med näringslivet när transporterna sker regelbundet och utmed samma sträcka, såsom ett samarbete som grundar sig på någon form av avsiktsförklaring.

3.2.6. Kommittén välkomnar initiativet att utarbeta riskprofiler med hjälp av särskild analysteknik, så att företag som är ärliga i sitt tulldeklarerande blir föremål för minskad kontroll. Kommittén beklagar dock den totala avsaknaden av samordning i vissa medlemsstater och att man underlåter att informera berörda företag. Enligt kommittén bör detta riskanalyssystem frigöra tid för tullförvaltningarna, som på så sätt kan koncentrera sig på att kontrollera varuflöden med hög riskfaktor.

3.2.7. Kommittén anser att de mobila kontrollenheter som sätts in utmed vissa transportsträckor på ett effektivt sätt kompletterar stickprovskontroller vid våra gränsövergångar såsom ytterligare ett överraskningsmoment.

3.2.8. Kommittén välkomnar inrättandet av ett tullinformationssystem (CIS). Om detta centrala informationssystem i OLAF:s regi får tillräcklig information från medlemsstaterna kan det bli ett viktigt hjälpmedel för medlemsstaternas tullstationer.

3.3. *Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (transitering)"*

3.3.1. Kommittén noterar att bedrägerierna har minskat betydligt tack vare de höjda garantibelopp som krävs för transporter av känsligt gods. Kommittén välkomnar också de framsteg som gjorts på andra områden i fråga om de transiteringsförfaranden som för närvarande revideras. Efter att ha anpassat lagstiftningen kommer man således att kunna koncentrera sig på det praktiska genomförandet av de olika förfarandena. Det nya datoriserade transiteringssystemet tycks kunna ta hänsyn till samtliga berörda parters krav. Kommittén förväntar sig att förfarandena tillämpas på ett enhetligt sätt, oavsett vilket datasystem som används, i samtliga medlemsstater och i övriga länder som omfattas av det gemensamma transiteringsförfarandet.

3.3.2. Kommittén anser att de minskade bedrägerierna antyder att man även fortsättningsvis bör göra åtskillnad mellan transport av känsligt och ej känsligt gods. Vissa lättnader bör dock medges de företag som transporterar känsligt gods och som särskilt visat prov på tillförlitlighet.

3.3.3. Översändandet av mottagningsbevis från tullstationen i ankomstlandet till tullstationen i ursprungslandet är fortfarande ett stort problem i transiteringssystemet. Kommittén anmodar samtliga tullstationer att se till att mottagningsbevisen översänds utan dröjsmål, fram till dess att mottagningsbevis kan utfärdas elektroniskt via det datoriserade transiteringssystemet.

3.3.4. Kommittén förutsätter att dessa förfaranden skall tillämpas på en stor del av utrikeshandelstransporterna och framhåller därför att arbetet med att göra förfarandena praktiskt genomförbara måste prioriteras även fortsättningsvis.

3.4. *Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen"*

3.4.1. Kommittén tror att det elektroniska tullklareringssystemet endast kan fungera om man avskaffar kravet att översända underlag i pappersform som stöder tullframställan. Underlag i pappersform såsom fakturor eller (preferensgrundande) ursprungsintyg måste behållas för eventuella kontroller i efterhand. Det blir allt vanligare att affärsdokument sänds i enbart elektronisk form med digitala signaturer. Dessa elektroniska dokument måste sparas separat, med hänsyn till respektive tullklareringsbestämmelser. I detta sammanhang välkomnar kommittén det beslut som rådet (inre marknaden) fattade den 16 mars 2000 och som Europaparlamentet förhoppningsvis snart kommer att tillstyrka.

3.4.2. Kommittén noterar att omfattande bedrägerier upptäckts i samband med uppvisandet av ursprungsintyg. Kommittén beklagar att lagstiftningen hittills fäst mycket liten vikt vid förtroendet för importören. Artikel 220 i gemenskapens tullkodex bör tolkas så att större tonvikt inom tullförvaltningen läggs vid rekvisitet "ond tro", i motsats till ovannämnda beslut av rådet (inre marknaden) där importören skall bevisa god tro, vilket kan vara svårt för små och medelstora importörer.

I de tidigare fall där inget beslut ännu fattas föreslår kommittén att kommissionen gör upp i godo och intar en hållning som är ekonomiskt hållbar.

3.4.3. Kommittén anser att tulldeklarationerna bör göras i euro i alla länder som ingår i euroområdet, även under övergångsperioden.

3.5. *Yttrande om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EG) nr 3295/94 om åtgärder för att förhindra övergång till fri omsättning, export, återexport eller hänförande till ett suspensivt arrangemang av varumärkesförfalskade och pirattillverkade varor"*

3.5.1. Kommittén noterar att överträdelserna av dessa bestämmelser blir allt fler och betonar att tullverksamheten på detta område är av mycket stor betydelse för det europeiska näringslivet. Denna verksamhet ställer särskilt höga krav på fortbildning samt uppdaterad och begriplig information om känsliga produkter och deras ursprungsländer.

3.5.2. Ett nära samarbete som bygger på förtroende mellan berörda företag och tullförvaltningarna är en absolut nödvändig förutsättning för att en fri omsättning av varumärkesförfalskade och pirattillverkade varor skall kunna förhindras. Kommittén anser att informationsflödet till företagen om olika alternativ bör intensifieras. I detta sammanhang välkomnar kommittén kommissionens initiativ till enhetliga genomförandebestämmelser, som innebär att alla företag inom EU kan ange sina skyddsbehov på en och samma blankett.

Bryssel den 13 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

# Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om lufttransporter och miljön”

(2000/C 268/14)

Den 8 december 1999 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 juni 2000. Föredragande var Gabriel García Alonso.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 13 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 83 röster för, 3 emot och 7 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Syftet med kommissionens meddelande är att skapa dialog med andra gemenskapsinstitutioner om lufttransporternas ökade påverkan på miljön. Målet är att från och med det andra halvåret 2000 börja utarbeta lagförslag som kan förhindra eller åtminstone minska lufttransporternas negativa följder.

1.2. Som man påpekar i meddelandet är det ett viktigt dokument på grund av att luftfarten utvecklas fortare än de tekniska lösningar som kan minska dess negativa inverkan på miljön, som t.ex. buller och utsläpp av växthusgaser som förstör ozonskiktet och leder till surt regn.

1.3. En annan fråga, som endast behandlas indirekt, är lufttransporternas globala dimension. Det är svårt att vidta åtgärder som begränsas till bolag eller flygningar inom gemenskapens luftrum. Många av förslagen kräver globala avtal på internationell nivå, och det är en tredje viktig aspekt att ta hänsyn till.

1.4. I meddelandet delas analysen upp i följande fyra områden:

— Att förbättra tekniska standarder och regler för dessa

— Att förstärka de ekonomiska marknadsincitamenten för att förbättra miljön

— Att stödja flygplatser

— Att påskynda tekniska förbättringar

1.5. Kring tekniska standarder och regler för dessa tar man upp följande frågor:

1.5.1. När det gäller flygplansbuller konstaterar man att varken överenskommelserna inom ICAO (International Civil Aviation Organisation) eller de regler som endast antagits inom gemenskapen har kunnat hindra att man på många av gemenskapens flygplatser har egna lokala regler. Det innebär att man måste finna mer flexibla lösningar, som kan förena de mest bullerdrabbade områdenas intressen med en enhetlig marknad.

1.5.2. Det leder till slutsatsen att man bör inrikta de möjliga åtgärderna mot buller dels på att inom ramen för ICAO:s överenskommelser avveckla de bullrigaste flygplanen klassificerade i kapitel 3, dels på att möjliggöra strängare regionala regler i de fall där dessa är berättigade. Man meddelar också att om ingen överenskommelse nås inom ICAO under 2001 kommer man att utarbeta särskilda bestämmelser för EU.

1.5.3. När det gäller luftföroreningar konstaterar man att ICAO har standarder för ett antal föroreningar (rök, HC, CO och $NO_x$), och att dessa oftast gäller start och landning (LTO). Därför föreslår man som möjliga åtgärder att fastställa nya metoder och standarder och utöka överenskommelsen om $NO_x$ för att på internationell nivå ta hänsyn till denna förorenings globala effekter.

1.5.4. En effektivare flygledningstjänst (ATM) skulle kunna minska de årliga flygtimmarna med 350 000 timmar jämfört med i dag, och det skulle leda till en betydande fotogenbesparing. Europeiska kommissionen, som har antagit ett annat meddelande i frågan, vill både i tekniskt och organisatoriskt avseende ge största möjliga stöd till ATM-systemen, särskilt genom Eurocontrol.

1.5.5. Driftsåtgärder är viktiga, eftersom de kan vidtas direkt och därför erbjuder lösningar på kort sikt. Sådana åtgärder kan ge flygplanen större flexibilitet i valet av rutter, så att man kan undvika att buller och föroreningar koncentreras till vissa områden, vanligtvis områden i närheten av flygplatserna.

1.6. Analysens nästa avsnitt handlar om att förstärka marknadsincitamenten. Där tar man upp följande åtgärdsområden:

1.6.1. Angående införandet av en skatt på flygfotogen presenterar man i kommissionsmeddelandet [1] resultaten från en studie som man beställt i frågan. Man har analyserat vad som sker om man inför en skatt på 245 euro per kubikmeter (samma som för bränsle för motorfordon) för det som kallas alternativ A, d.v.s. alla flygplan som lyfter från en flygplats inom EU. Man skulle då år 2005 minska fotogenförbrukningen (och därmed utsläppen) med 2,4 %. Samtidigt skulle emellertid flygbolagens rörelseresultat sjunka med 14,7 %, och sysselsättningen med 6,7 %. Man gjorde också beräkningar utifrån en skatt på 185 euro per kubikmeter (skattesatsen i Japan) och 10 euro per kubikmeter (skattesatsen i USA). En skatt skulle också innebära rättsliga förändringar inom ramen för IATA, och i synnerhet av nuvarande bilaterala luftfartsavtal (ASA). Av dessa anledningar föreslår kommissionen att man behåller den lösning som antogs 1996 och som innebär att man inväntar ett internationellt avtal som medger en effektiv tillämpning.

1.6.2. Det finns andra möjligheter att införa olika miljöavgifter på lufttransporter och system för hur dessa skall fördelas. Kommissionen arbetar med detta inom ramen för IATA, som år 2001 bör lägga fram ett förslag om ett nytt internationellt system för miljöavgifter. Systemet kommer förhoppningsvis att uppfylla EU:s behov.

1.6.3. I meddelandet tar man också upp tillämpningen av systemet med handel med utsläpp. Det är något som man ännu inte utvecklat på detta område, och som skulle kunna införas i hela EU, i enskilda medlemsstater, på företagsnivå eller till och med på flygplatsnivå. I detta sammanhang kan man också nämna de möjligheter som öppnats för kolsänkor.

1.6.4. För att ta ett samlat grepp om marknadsincitamenten föreslår man i meddelandet en åtgärdsplan som utgår från följande punkter:

— Att fortsätta utarbeta förslag för att 2001 presentera ett system för miljöavgifter på europeiska lufttransporter.

— Att fram till dess stå fast vid kommissionens förslag från 1996 om beskattning av fotogen.

— Att mer ingående studera nya metoder, som kolsänkor och handel med utsläpp, som kan erbjuda nya tekniska och rättsliga lösningar.

1.7. Vid sidan av dessa marknadsinitiativ uppmuntrar man i kommissionens meddelande att man stärker industrins egna initiativ. Där inräknas programmen för miljöstyrning och frivilliga miljöavtal.

1.7.1. Program för miljöstyrning, som grundar sig på EMAS-systemet eller standarden ISO 14000, ger flygbolag eller flygplatser möjlighet att individuellt förbättra den interna miljöförvaltningen. Kommissionen har för avsikt att underlätta ett ömsesidigt utbyte av erfarenheter inom detta område.

1.7.2. De frivilliga miljöavtalen är ett annat intressant alternativ. Enligt kommissionens meddelande skulle dessa förutsätta att man sätter upp miljömål och konstruerar individuella avtal för de olika berörda parterna (flygbolag, flygplansindustri, motorindustri, flygplatser etc.). Man måste också ta hänsyn till sådana avtals följder både inom gemenskapen och internationellt.

1.8. Analysens tredje avsnitt handlar om att stödja flygplatser, närmare bestämt att försöka uppnå jämvikt mellan enhetliga grundregler och varje flygplats särskilda miljösituation.

1.8.1. Det första steget i denna riktning skulle vara att skapa ett enhetligt program för bullerklassificering av flygplan enligt kapitel 3 i IATA (de enda som i en nära framtid kommer att vara tillåtna inom EU) och i samband med detta införa ett system för bullermätning. I och med det skulle man kunna harmonisera vissa europeiska flygplatsers bullerstandarder.

1.8.2. Kommissionen vill också lägga till markanvändningen i närheten av flygplatsen bland kriterierna för rätt till vissa former av gemenskapsstöd.

1.8.3. Det tredje alternativet är att undersöka om man kan fastställa gemensamma regler som, med hänsyn tagen till subsidiaritetsprincipen, sätter upp kriterier för restriktioner av luftfarten grundade på miljöförhållanden eller miljöfaktorer. Inom ramen för detta skulle man i väntan på överenskommelser inom IATA kunna inleda arbetet med ett system för EU, där man inför strängare regler för vissa särskilt bullerkänsliga flygplatser.

1.8.4. Slutligen vill kommissionen också i samband med översynen av de transeuropeiska näten främja att man utnyttjar järnvägarna som ett alternativ till kortdistansflygningar och utveckla systemen för anslutning från järnvägar till flygplatser.

1.9. Det fjärde och sista analysområdet är teknisk utveckling. Här ryms följande åtgärdspunkter:

1.9.1. Kommissionens åtgärder inom ramprogrammen för FoTU-området har påverkat lufttransporterna på flera sätt, bl.a. inom områdena luftfart, buller, klimatförändringar och utsläpp.

[1] KOM(2000) 110 slutlig.

1.9.2. Inom femte ramprogrammet för FoTU har man framhävt följande områden och mål:

— Hur utsläppen från luftfarten påverkar atmosfären

— Att förbättra drivmedelsekonomin med 20 % under de närmaste tio åren

— En betydande minskning av utsläppen av $NO_x$ och partiklar

— Att minska det yttre bullret med 10 dB på tio år

1.10. Detta meddelande är i linje med EG-fördraget efter Amsterdam, där man understryker att miljöfrågan måste vägas in i samtliga delar av gemenskapens politik. På grund av detta kommer luftfartens miljöpåverkan att undersökas regelbundet med transport- och miljörapporteringsmekanismen (TERM) som underlag. För att genomföra detta kommer man att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna på detta område.

## 2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén vill ge kommissionen en eloge för detta meddelande om flygtranporternas effekter på miljön, där kommissionen efter en genomgång av de viktigaste miljöeffekterna framför en rad diskussionsförslag om lösningar som kan säkerställa att denna sektor — som är så viktig för det europeiska samhällets utveckling och EU-ekonomins allmänna konkurrenskraft — utvecklas i en miljövänlig riktning.

2.2. ESK vill därför i samma konstruktiva anda framföra ett antal kommentarer och rekommendationer, först av allmän karaktär och därefter mer specifikt om de olika konkreta aspekter som kommissionen tar upp i meddelandet.

2.3. ESK har följande allmänna kommenterar:

2.3.1. EU:s nuvarande regelsystem främjar i större utsträckning än tidigare en effektiv, flexibel verksamhet, vilket i sig underlättar för aktörerna att individuellt eller kollektivt arbeta för att förbättra miljön. Det finns emellertid några områden kvar, som till exempel tilldelning av start- och landningstider, där de tidigare reformerna ännu inte är kompletta, och ägande och omstrukturering av flygbolag, där förändring av gamla regler ännu inte har fått tillräcklig återverkan. Vad som förmodligen är det största problemet är att sådana regler som EU nu har slopat fortfarande dominerar på den globala flygtransportmarknaden, där flygbolag från EU måste vara konkurrenskraftiga. Sammantaget borde ovanstående faktorer, särskilt bestämmelserna för strukturella inskränkningar och nationell fördelning av start- och landningstillstånd, alltid vara en viktig och integrerad del när man gör en översyn över de hinder som finns för minskad miljöpåverkan i samband med lufttransporter. Praktiska åtgärder för förbättring av lastkapaciteten och en minskning av antalet flighter och därigenom utsläppen från varje enhet och den totala utsläppsnivån, beror till stor del på företagens struktur och den frihet de har att svara på efterfrågan.

2.3.2. Även om kommissionen i andra dokument har gjort en övergripande bedömning av transportsektorn och förhållandet mellan de olika transportsätten, anser kommittén att den i meddelandet också borde ha redogjort för hur andra transportsätt — särskilt höghastighetståg — kan påverka prognoserna om luftfartens ökning. Kommissionen borde också ha tagit hänsyn till effekterna av den kommande utvidgningen, som inte bara kommer att leda till ökad luftfart inom gemenskapen utan också i de nya medlemsstaterna.

2.3.3. Man borde också överväga, framför allt i ljuset av rekommendationerna från toppmötet i Lissabon, i vilken mån den nya tekniken i informationssamhället kan leda till färre affärsresor med flyg.

2.3.4. I detta sammanhang är det viktigt att beakta TERM-projektets transportstatistik. ESK anser att några av de föreslagna åtgärderna bör analyseras efter inledningen av TERM-projektet. Det föreliggande meddelandet utarbetades innan Europeiska miljöbyrån offentliggjorde de första resultaten av TERM-projektet.

2.3.5. Enligt ESK är det av grundläggande betydelse att kommissionen behandlar flygsäkerheten i anslutning till miljöskyddet. Även om det snart kommer ett meddelande om detta ämne har vissa miljörelaterade aspekter, t.ex. bättre planering av luftrummet och markanvändningen, uppenbara och direkta säkerhetskonsekvenser både för resenärer och personal och borde därför också ha utvärderats av kommissionen.

2.3.6. Eftersom sysselsättningen utgör en av de viktigaste frågorna i unionen saknar ESK dessutom en bedömning av många av de föreslagna åtgärdernas positiva eller negativa effekter på sysselsättningen, inte bara inom flygindustrin utan också inom sektorer som direkt eller indirekt är knutna till flygplatstjänster och som i EU sysselsätter hundratusentals ofta mycket kvalificerade arbetstagare. ESK saknar också en bedömning av följderna för transportsektorer som utgör alternativ till flyget.

2.3.7. Den sista kommentaren gäller avsaknaden av en klar beskrivning av de föreslagna åtgärderna, som alla dessutom verkar ha samma prioritet, och framför allt att det inte anges exakt vilken offentlig instans — EU, nationella, regionala eller lokala myndigheter — som skall genomföra de planerade åtgärderna och hur man skall garantera att en gemenskapsåtgärd genomförs effektivt på samtliga administrativa nivåer.

2.4. ESK har följande kommentarer om bullerminskning:

2.4.1. Minskning av bullret kräver att man agerar på tre fronter: mindre bullrande motorer, flygrestriktioner på flygplatserna och bättre markplanering i närheten av flygplatserna.

2.4.2. ESK stöder kommissionens förslag om strängare bullerstandarder, fastställande av ett tröskelvärde för lågfrekvent buller och möjligheten att införa ett nytt kapitel 4 vid nästa ICAO-konferens 2001 samt att EU-bestämmelser bara skall övervägas om man inte kan enas om strängare standarder vid detta tillfälle. EU-bestämmelserna skulle eventuellt kombineras med övergångsperioder för existerande luftfartstjänster i de minst utvecklade länderna.

2.4.3. Att använda bullerkriterier för att begränsa nattflygningar för de bullrigaste flygplanen eller för att bevilja nya start- och landningstillstånd ("slots") är en bra lösning, men först måste två problem lösas.

2.4.3.1. Det första problemet är att medlemsstaterna klassificerar flygplansbuller på olika sätt. Man måste därför snarast harmonisera klassificeringen av bullernivåerna i EU utifrån de insatser som flygindustrin och olika forskningsorgan redan har gjort.

2.4.3.2. Det andra problemet är att dessa standarder måste bygga på klara, icke-diskriminerande och objektiva kriterier som står i proportion till det eftersträvade målet och därmed kan användas för att anmäla överträdelser till kommissionen.

2.5. När det gäller tekniska miljöstandarder om utsläpp av gaser har kommittén följande kommentarer:

2.5.1. För att minska utsläpp av gaser måste man också agera på tre fronter: bättre och effektivare förbränningsteknologi och minskade utsläpp av $No_x$, bättre flygledningssystem (ATM) och ekonomiska incitament.

2.5.2. ESK understryker att den viktigaste, billigaste och effektivaste lösningen är att förbättra flygledningssystemet (ATM), vilket förutsätter att man utökar luftrummet för civil luftfart och parallellt minskar det militära samt förbättrar ATM-systemens tekniska resurser. Kommittén föreslår även att Eurocontrol skall ansvara för att sätta upp enhetliga normer för luftfartssäkerhetssystemet avseende den teknik som skall användas och vilka förfaranden som skall tillämpas inom EU. Kommittén anser att en central europeisk luftfartsssäkerhetsmyndighet bör utgöra en målsättning.

2.5.3. Detta skulle få omedelbara effekter inte bara på utsläppsnivåerna utan också på flygplatsernas effektivitet, flygsäkerheten och punktligheten, och därmed leda till att EU-ekonomin blir mer produktiv.

2.5.4. Man bör också undersöka möjligheten att förbättra trafikplaneringen för flygplan på marken (optimala förflyttningar, minsta antalet motorer som krävs för att förflytta planet m.m.).

2.5.5. När det gäller att förbättra de nya motorernas tekniska nivå och effektivitet anser kommittén att man samtidigt måste sträva efter att minska bullernivåerna och utsläppsnivåerna. Det krävs minimivärden för motorernas effektivitet (dvs. för utsläppsnivåerna) och inte bara för bullernivåerna.

2.5.6. ESK stöder det kompletterande meddelandet om beskattning av flygfotogen och instämmer i dess slutsatser. En sådan skatt kan fungera riktigt bra endast om den ingår i ett internationellt avtal, och ESK anmodar därför kommissionen att föreslå rådet en gemensam ståndpunkt som skulle kunna diskuteras under ICAO-konferensen 2001.

2.6. Det tredje åtgärdsområdet i kommissionens meddelande är ekonomiska incitament. I detta sammanhang upprepar kommittén några av sina tidigare kommentarer:

2.6.1. Oavsett om de ekonomiska incitamenten består av miljöavgifter eller andra avgifter eller positiva skatteincitament kan de spela en mycket viktig roll för flygtrafikens framtida utveckling och miljöpåverkan. Incitamenten bör bygga på följande principer:

2.6.1.1. De ekonomiska incitamenten måste bygga på objektiva, klara och icke-diskriminerande kriterier som står i proportion till det uppställda målet.

2.6.1.2. Ur ett konkurrensperspektiv kan skillnader i lagstiftning och beskattning mellan EU och tredje land, och även mellan medlemsstaterna, leda till snedvridning av konkurrensen, inte bara inom flygindustrin och flygtjänstindustrin utan också i andra branscher.

2.6.1.3. Ur ett sysselsättningsperspektiv kan dessa skillnader leda till förlorade arbetstillfällen, när gemenskapens politik och åtgärder i själva verket skall syfta till en hög sysselsättningsnivå.

2.6.1.4. Ur ett miljöskyddsperspektiv kommer fotogenbeskattning och andra typer av miljöavgifter inte att öka det globala miljöskyddet eftersom en sådan skatt inte skulle gälla flygplan utanför gemenskapen. Miljömålen skulle med andra ord inte uppfyllas i tillräcklig grad. Det enda man skulle uppnå är att EU går i spetsen för att få andra länder att införa samma regler.

2.6.2. Kommissionen har i sitt meddelande tagit ställning för en miljöavgift i form av en skatt som läggs på biljettpriset eller en avgift som beräknas på den sträcka som flugits och flygplanets ”miljöprestanda”.

2.6.3. ESK har flera förbehåll mot vissa inslag i kommissionens förslag:

2.6.3.1. En avgift som beräknas på den sträcka som flugits är snarlik en flygfotogenskatt, som förkastas på kort sikt, även om den innehåller vissa värdefulla inslag som flygplanens ”miljöprestanda”.

2.6.3.2. En skatt som läggs på biljettpris och inte på flygplansavgång tar inte hänsyn till att en ökad beläggning av platserna i flygplanen skulle kunna leda till färre flygningar.

2.6.3.3. En avgift som beräknas på avståndet kan missgynna flygningar över långa distanser (över 500 km), där det inte är praktiskt möjligt att använda andra transportsätt.

2.6.4. ESK anser därför att man på detta område skulle kunna införa en avgift som bygger på:

2.6.4.1. Start- och landningsoperationer, dvs. en LTO-avgift som är anpassad till flygplanens ”miljöprestanda” i fråga om utsläpp av föroreningar och som ses över med jämna mellanrum.

2.6.4.2. Förutsättningen för att införa denna avgift är att den omfattar alla flygplan oberoende av nationalitet som trafikerar en flygplats (en kort övergångsperiod skulle kunna övervägas för flygplan från mindre utvecklade länder).

2.6.4.3. Denna avgift måste omfatta alla flygplatser i EU med olika harmoniserade avgiftsnivåer som skulle kunna bygga på till exempel flygplatstrafiken under det senaste året, genomsnittlig flygdistans till/från flygplatsen, trafiktäthet, inverkan på befolkningen i närområdet och andra faktorer som att flygplatsen är belägen på en ö eller utanför en medlemsstats centrala territorium. Avgiften bör utformas och tillämpas på ett sådant sätt att den inte bara innebär en kostnadsökning utan ger aktörerna ett incitament till att minska föroreningarna.

2.6.4.4. ESK anser att avgifterna oavkortat bör gå till nödvändiga miljöförbättringar. Kommissionen borde fastställa kriterier för hur de skall fördelas mellan olika myndigheter och berörda organ.

2.6.5. ESK stöder handel med utsläppsrättigheter för växthusgaser i flygtransportsektorn inom den allmänna ram för detta system som kommissionen beskriver i sitt nyligen publicerade meddelande om detta ämne. ESK delar kommissionens uppfattning att man måste undersöka närmare i vilken mån detta system kan lösa miljöproblemen i flygtransportsektorn inom ramen för nuvarande lagstiftning.

2.6.6. ESK stöder även att flygbolagen och flygplatserna så snabbt som möjligt skall införa miljöförvaltningssystem (EMAS och ISO 14000) och att industrin skall ingå frivilliga avtal i detta sammanhang.

2.7. När det gäller att stödja flygplatserna utvärderar kommissionen i sitt meddelande bullrets inverkan på dem som bor i närheten av flygplatserna och föreslår att det skall skapas ett gemensamt bullerklassificeringssystem och tilldelning av landnings- och starttider (”slots”). Dessa aspekter har redan behandlats ovan i punkterna 2.4.3 och 2.4.3.1.

2.8. ESK stöder därför också kommissionens förslag om vissa riktlinjer för markanvändningen i närheten av flygplatser. Riktlinjerna skall ta hänsyn till subsidiaritetsprincipen och ange vissa gemensamma kriterier som kan utgöra en referensram för de lokala och regionala myndigheterna.

2.9. Standardisering av bullermätningssystemen, gemensamma riktlinjer för markplanering och utvärdering avseende den berörda befolkningen är en förutsättning för att kunna överväga att skapa en gemenskapsram för att fastställa särskilda miljörestriktioner eller ”slot”-tilldelningskriterier för enskilda flygplatser, som skulle kunna vara strängare under förutsättning att den lokala myndigheten och flygplatsledningen kan påvisa för kommissionen att strängare bestämmelser är nödvändiga, proportionella och icke-diskriminerande.

2.10. ESK välkomnar kommissionens förslag om sammankoppling av flygtransporter och andra transportsätt som tåg och miljövänliga bussar. Kommittén betonar att de viktigaste flygplatserna i Europa inte bara bör vara effektivt sammankopplade med ett snabbt allmänt transportsystem in till staden eller till de närmaste städerna, utan att man också bör bygga ut förbindelserna med höghastighetstågnätet. Detta nät bör om möjligt ha stationer på flygplatserna, vilket är fallet på till exempel flygplatsen Charles de Gaulle.

2.11. ESK stöder kommissionens riktlinjer i meddelandet om förhållandet mellan luftfart och forsknings- och utvecklingspolitiken. ESK vill lägga till ett område och efterlyser en undersökning av i vilken utsträckning de nya arbetsmönstren i informationssamhället kan förväntas minska efterfrågan på flygtransporter. Med en sådan utveckling skulle man kunna undvika dyrbara ökningar av flygtrafikens och flygtjänsternas kapacitet, som kan minskas eller rentav bli helt onödiga till följd av den nya tekniken.

2.12. Slutligen vill ESK anmoda kommissionen att inom två år lägga fram ett nytt meddelande om detta ämne efter ICAO-konferensen och efter utvärderingen av statistiksystemet inom TERM-projektet.

Bryssel den 13 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Kommissionens diskussionsunderlag ’Kommissionen och de enskilda organisationerna — För ett stärkt samarbete’”**

(2000/C 268/15)

Den 25 januari 2000 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda diskussionsunderlag.

Vid plenarsessionen den 26–27 januari 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artiklarna 11.4 och 19.1 i arbetsordningen att inrätta en underkommitté med uppgift att utföra det förberedande arbetet.

Underkommittén behandlade sitt utkast till yttrande den 28 juni 2000. Föredragande var Anne-Marie Sigmund.

Vid sin 374:e plenarsession den 12–13 juli 2000 (sammanträdet den 13 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 92 röster för, 16 röster mot och 21 nedlagda röster.

## 1. **Inledning**

1.1. Med sitt diskussionsunderlag ”Kommissionen och de enskilda organisationerna — För ett stärkt samarbete” [1] har kommissionen lagt fram förslag för ökad effektivitet i samarbetet med de ”enskilda organisationerna” och för en bättre användning av de budgetmedel som avsatts för detta ändamål. Inom ramen för sitt allmänna reformprogram reagerar kommissionen med detta dokument också på den allmänna socioekonomiska strukturomvandlingen och de icke-statliga organisationernas ökande betydelse. Antalet organisationer i det civila samhället som är beredda och i stånd att medverka i den europeiska modellen för demokratisk representation har ökat betydligt de senaste tjugo åren, och dessa representanter för det organiserade medborgarsamhället bidrar med rätta med det mervärde de kan tillföra vid byggandet av Europa. I detta sammanhang vill vi framhålla att kommittén redan uttalat sig i frågan genom yttrandet av den 10 december 1997 om ”Samarbete med frivilligorganisationer på det sociala området” [2] och yttrandet av den 28 januari 1998 om ”Föreningar och stiftelser i Europa” [3].

1.2. I samband med en kongress [4] behandlade kommittén förra året mycket ingående ”Det organiserade medborgarsam-

(1) KOM(2000) 11 slutlig.

(2) EGT C 73, 9.3.1998, s. 92.

(3) EGT C 95, 30.3.1998, s. 99.

(4) Första kongressen för det organiserade civila samhället den 15–16 oktober 1999.

hällets roll och bidrag vid byggandet av Europa". Som förberedelse för denna kongress antog kommittén den 23 september 1999 ett yttrande [1] som dels gör en historisk analys av det civila samhället, dels behandlar de kännetecken och kriterier som är utmärkande för dessa organisationer. Slutligen återfinns i detta yttrande även förslag på i vilken form och med vilka medel kommittén på bästa sätt kan utföra de uppgifter den tilldelats i fördragen som forum för det civila samhällets enskilda organisationer. Resultaten av denna första kongress för det organiserade civila samhället på gemenskapsnivå, som ägde rum i oktober 1999, bekräftade kommitténs betydelse som en internationell samlingspunkt för det organiserade civila samhället. Även kommissionen hade uppmanat kommittén att i samband med detta arrangemang intensifiera sina initiativ på detta område.

1.3. De åsikter och förslag som presenterades i kommitténs yttrande från september 1999 bör även ses som en integrerad del i det nu föreliggande yttrandet, som utgör en länk i en sammanhängande kedja. I detta yttrande beaktas även de diskussioner som ägde rum under kongressen i oktober förra året, samt slutsatserna från den hearing med företrädarna för det civila samhällets organisationer som ägde rum den 28 april 2000.

1.4. Syftet med det föreliggande yttrandet är att granska diskussionsunderlaget mot bakgrund av en av kommittén efterlyst konkretisering av de riktlinjer som utarbetades vid kongressen tillsammans med företrädarna för det organiserade medborgarsamhället. Kommittén har inte för avsikt att försöka påverka förfaranden som visat sig vara värdefulla på det praktiska planet. Kommitténs ledamöter avser emellertid att i enlighet med artikel 257 i fördraget uppfylla sin roll som företrädare [2] för det civila samhällets enskilda organisationer, och de är beredda att bidra med sin sakkunskap för att skapa samordningsvinster mellan det civila samhällets enskilda organisationer och gemenskapsinstitutionerna. Eftersom kommittén är den enda europeiska institution som företräder det organiserade medborgarsamhället i dess helhet är det dess uppgift att tillföra motsvarande mervärde till detta projekt, vilket den också ha förmåga att göra.

1.5. Kommittén kommer därför att begränsa sin analys av kommissionens samarbete med icke-statliga organisationer till frågor av principiell och innehållsmässig karaktär. Frågor som hänger samman med budgeten, anslagstilldelningen och anslagsanvändningen behandlas endast i den mån det gäller principiellt viktiga och relevanta problem som faller inom ramen för detta yttrande.

## 2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Kommissionen betonar själv det nära sambandet mellan det föreliggande diskussionsunderlaget och dess förslag till reform av administrationen och hänvisar till att man i diskussionsunderlaget beaktar det faktum att detaljerade förslag måste utarbetas inom ramen för den administrativa reformprocessen [3]. Kommissionens förslag på hur den kan förenkla de enskilda organisationernas verksamhet och förbättra de nuvarande samrådsprocesserna har som utgångspunkt att öppenheten och ansvarigheten skall kunna förbättras och att effektiviteten i och samordningen av arbetsrelationerna mellan kommissionen och de enskilda organisationerna skall kunna öka.

Kommittén välkomnar kommissionens strävan att undanröja de brister som upptäckts i det konkreta samarbetet med de enskilda organisationerna och att vidta åtgärder som möjliggör ett ännu effektivare samarbete. Enligt kommitténs uppfattning är det även så man bör uppfatta principdokumentets titel.

2.1.1. Kommittén vill med eftertryck betona sin uppskattning av det föreliggande diskussionsunderlaget, vilket den betraktar som ett värdefullt första bidrag från kommissionen för att med hjälp av förslag på det administrativa området förbättra villkoren för samarbetet med de enskilda organisationerna. Kommissionen har med rätta insett att den för sin egen trovärdighets skull snarast möjligt måste omvandla sina utgångsprinciper om effektivitet, ansvarighet, öppenhet och service till konkreta åtgärder. Europas medborgare har blivit skeptiskt inställda till programförklaringar från Bryssel. Det gäller därför att överbrygga klyftan mellan ord och handling. Det är anledningen till att kommittén förordar denna pragmatiska ansats från kommissionen, genom vilken den med hjälp av upprättande av tydliga strukturer vill underlätta och förbättra medborgarnas eller deras företrädares möjligheter till delaktighet. Denna strävan överensstämmer helt och hållet med kommitténs, vilken också vill bidra till att Europa präglas av frihet, säkerhet och rättvisa. Enligt kommitténs uppfattning krävs det emellertid ytterligare reformer och motsvarande rättsliga och administrativa förutsättningar för att deltagande i den demokratiska processen och närhet till Europas medborgare skall bli verklighet.

2.1.2. Enligt kommitténs uppfattning är det emellertid lika viktigt att göra en klar avgränsning av kompetensområdet för kommissionens föreliggande diskussionsunderlag, så att man undviker missförstånd och ser till att det inte uppkommer några falska förhoppningar. Kommissionen borde därför tydligt ha klargjort att den med detta dokument i första hand avser att på ett effektivare sätt organisera sitt samarbete med de enskilda organisationerna på europeisk nivå, och inte bidra till att definiera och genomföra dialogen med medborgarna.

2.2. Det råder ingen tvekan om att de samrådspartner som kommissionen föredrar är arbetsmarknadens parter och de europeiska icke-statliga organisationerna inom deras respektive kompetensområden, och att det måste förbli så. Detta utesluter dock inte att nationella, kanske till och med regionala eller lokala enskilda organisationer, kommer att rådfrågas i vissa speciella fall. Det kan till exempel vara när de berörda organisationernas erfarenheter kan bidra till lösningar och det (ännu) inte finns någon organisation på europeisk nivå.

---

(1) EGT C 329, 17.11.1999, s. 30.

(2) I artikel 257 i fördraget anges att "kommittén skall bestå av företrädare för olika grupper inom det ekonomiska och sociala livet …".

(3) Se slutet av punkt 1.1.

2.2.1. Kommittén uppmanar därför kommissionen att inte automatiskt utesluta de nationella enskilda organisationer som ännu inte är representerade på europeisk nivå från dialogen och samrådsförfarandena, utan i undantagsfall låta dem delta. Kommittén anser i detta sammanhang att det är mycket viktigt att organisationerna skapar starka nationella organisationsstrukturer. I och med det skapar de — nedifrån och upp — de förutsättningar som krävs för starka europeiska nätverk.

2.2.2. Kommittén anser dock att det är nödvändigt att de enskilda organisationer som önskar delta i samrådsprocessen skapar strukturer på nationell och europeisk nivå och att de skapar former för samarbete med varandra, till exempel genom att bilda nätverk eller förbund som möjliggör för dem att föra en effektiv dialog med varandra och med gemenskapens institutioner.

2.2.3. I detta sammanhang anser kommittén att kommissionen bör ge konkret stöd till struktureringsprocessen på europeisk nivå, vilket skulle vara i samklang med den önskan kommissionen uttrycker i diskussionsunderlaget att rationalisera förfarandena för dialog och samråd med de enskilda organisationerna.

2.2.4. Kommittén anser att det för finansieringen är ovillkorligen nödvändigt att kommissionen utarbetar en tydlig lista över kriterier (representativitet och egenfinansiering etc.) samt tydliga regler för förfaranden (flerårig budgetering för att ge organisationerna möjlighet att planera långsiktigt; regelbunden revision och utvärdering med lämpliga lednings- och kontrollsystem etc.). Det måste under alla omständigheter säkerställas att politiska överväganden inte kan få något inflytande på finansieringen. Kommittén kommer att bidra aktivt till utarbetandet av en sådan lista, vilket också organisationerna måste medverka till. ESK anser att en finansiering där genomförande och kontroll bygger på objektiva kriterier också är så viktig därför att man då kan undvika att enskilda organisationer i Europa låter sig finansieras av kommersiella sponsorer eller nationella påtryckningsgrupper för att kunna fortsätta sitt arbete. På detta sätt skulle kommissionen skapa förutsättningar för självständiga partner i en framtida civil dialog.

2.2.5. I samband med den ovannämnda listan över kriterier blir frågan om hur organisationernas representativitet skall bedömas av central betydelse. Om man gjorde denna bedömning endast utifrån medlemsantalet vore det att missförstå det civila samhällets grundprinciper. Initiativ inom det civila samhället uppstår ofta i sammanhang där det (ännu) inte finns något allmänt problemmedvetande, som till exempel för en del år sedan på miljöområdet. Därför agerar enskilda organisationer mycket ofta med ett mandat från minoriteter mot majoriteten. Ett bra exempel är också fackföreningarna: När de grundades representerade de visserligen allmännyttiga intressen men med ett (ännu) inte representativt medlemsantal. Utan att vilja föregripa de samråd som kommer att äga rum om detta vill kommittén redan nu konstatera att bedömningen av de enskilda organisationernas representativitet absolut inte kan ske bara utifrån kvantitativa mått utan också måste bygga på kvalitativa kriterier. Organisationernas representativitet kan alltså inte definieras uteslutande genom medlemsantalet, utan innefattar också deras förmåga att bidra med konstruktiva förslag och fackkunskaper till den demokratiska opinionsbildnings- och beslutsprocessen.

2.3. I diskussionerna om hur det organiserade civila samhället kan delta på gemenskapsnivå hänvisas ständigt till den redan nämnda ”medborgardialogen”. Det har dock visat sig att de som hänvisar till den inte är obetingat överens om under vilka förutsättningar, inom vilken ram, med vilka deltagare och med vilket mål denna civila dialog skall föras. Olika organisationer har redan krävt att det skall skapas en rättslig grund för medborgardialogen. Kommittén anser att man dessförinnan måste reda ut ett antal frågor, framför allt beträffande mål, innehåll, förfaranden och organisation.

2.3.1. Kommittén, som institutionaliserad representant för det organiserade civila samhället i dess helhet, kommer att medverka konstruktivt även här i skapandet av detta offentliga samtal. Medborgardialogen som förutsättning för den europeiska demokratimodellen med delaktighetsprägel måste till att börja med utrustas med allmänna organisatoriska och innehållsliga strukturer, anser kommittén. Den behöver också vidareutvecklas på de delområden där den redan fungerar.

2.3.2. I sitt yttrande om regeringskonferensen föreslog kommittén följande nya formulering av EG-fördragets artikel 257: ”Kommittén skall bestå av företrädare för olika grupper inom det civila samhällets organisationsliv.” ESK noterar med tillfredsställelse att kommissionen gjort en positiv bedömning av denna text och hoppas att regeringskonferensen kommer att anta förslaget. Därmed skulle (det organiserade) civila samhället bli ett rättsligt begrepp, och de hittills olösta frågorna om vilka som ingår i en medborgardialog skulle klargöras med omedelbar rättslig verkan.

## 3. **De icke-statliga organisationerna**

3.1. De icke-statliga organisationernas snabba utveckling på många av tillvarons områden under de senaste decennierna har varit både en förutsättning för och en konsekvens av massiva socioekonomiska förändringar och förhöjt politiskt medvetande. De enskilda organisationerna är i viss mån en spegelbild av denna successiva utveckling. Denna process är inte på något sätt avslutad, och följaktligen är det knappast möjligt att slutgiltigt definiera dessa organisationer. Detta framgår redan av benämningen, som är en negativ avgränsning och bara konstaterar vad de inte är. Kommittén välkomnar därför initiativ som syftar till en positiv beskrivning, till exempel när man försöker beteckna organisationerna som företrädare för ”det civila samhället”.

3.1.1. De icke-statliga organisationerna får generellt sett allt större betydelse, och de har i hög grad utvecklat både uppgifter, ansvarsområden och kompetens. För flera av organisationerna sträcker sig verksamhetsområdet numera långt bortanför det lokala planet, där de uppstått, och de hör hemma på gemenskapens arena. Det är ändå ett faktum — som en funktion av den historiska bakgrunden, kompetensinriktningen och strukturen — att dessa organisationer i allmänhet vuxit upp ”från gräsrötterna” och att de i väsentliga avseenden är ett uttryck för närheten till medborgarna och främjar en ”deltagardemokrati”. Detta kollektiv med alla sina komponenter bör även bevaka samhällets gemensamma bästa.

3.1.2. I detta sammanhang noterar kommittén att de icke-statliga organisationerna inte företräder samtliga aktörer inom det civila samhällets organisationsliv. ESK hävdade redan i sitt yttrande av den 29 september 1999 att framför allt arbetsmarknadsparterna utgör kärnan i det organiserade civila samhället. Detta utvidgades genom den successiva omvandling som nämnts ovan på många områden, framför allt med flertalet av de icke-statliga organisationerna. Deras gemensamma karaktärsdrag, som räknas upp under punkt 1.2 i kommissionsdokumentet, är inte bara giltiga för dem, vilket kommissionen också medger. Man tar inte heller hänsyn till att dessa organisationer är så olika. Kommittén hänvisar till sitt redan nämnda yttrande från september 1999, särskilt avsnitten 5–7.

3.1.3. Kommissionen betonar att ”beslutsprocessen i EU legitimeras främst av de valda ombuden för det europeiska folket”. Som kontrast till detta konstaterar kommittén att ett legitimt agerande på gemenskapens område inte kan inskränkas till territorialprincipen och de valförfaranden som den representativa demokratin bygger på. När valdeltagandet är lågt visar sig svagheten i den siffermässiga demokratiska majoritetsprincipen. Det kan således förekomma att förtroendevalda utövar sitt mandat på basis av en majoritet av avgivna röster, men att denna majoritet, i siffror räknad, bara motsvarar en minoritet av de röstberättigade. Detta förhållande hindrar inte att de förtroendevalda bygger sin legitimitet på en (fiktiv) absolut majoritet. Vid sidan av de valda ombudens demokratiska legitimitet, som kommissionen talar om, kan legitimt agerande grundas på en nominering utifrån kunnande inom ett visst område. Detta gäller både för ESK:s ledamöter och företrädarna för de icke-statliga organisationerna. I anslutning till utformningen av politiken skall denna nominering betraktas som kopplad till utvecklingen och förstärkningen av det civila samhällets ”deltagande”-modell, som samtidigt har ”fördelen att den förstärker tilltron till det demokratiska systemet och utvecklar ett klimat som är mer positivt till reformer och nya lösningar” ([1]).

3.1.4. En deltagardemokrati kräver att de som berörs av rättsregler skall engageras i opinionsbildningsprocessen så tidigt som möjligt, och ges möjlighet att tillföra sina önskemål och initiativ. Just denna princip motsvarar det civila samhällets delaktighetsmodell. I dess offentliga debatt praktiseras redan en form av medborgardialog.

3.1.5. Med tanke på att ESK:s ledamöter tillhör organisationer i medlemsstaternas civila samhälle, antingen de är nationella, regionala eller lokala, är kommittén en integrerad del i det civila samhällets delaktighetsmodell.

## 4. Stärkt samarbete mellan kommissionen och de enskilda organisationerna

4.1. Kommissionen framhåller flera gånger i sitt diskussionsunderlag de olika formerna för samarbete med de enskilda organisationerna och reglerna för samarbete med kommissionen. Ändå fastställer man i slutsatserna att det finns ett behov av ett mer sammanhållet tillvägagångssätt i kommissionens förbindelser med de enskilda organisationerna och anser det vara lämpligt att ”skapa en allmän samordning av förhållandet mellan kommissionen och de enskilda organisationerna genom en övergripande avdelning ...”. Med tanke på de enskilda organisationernas skiftande arbetssätt och verksamhetsområden anser kommittén att en sådan avdelning inte bör ägna sig åt specifika frågor utan i stället främst bör begränsa sig till att fungera som samordnare och till att förbättra informationsarbetet. Ett sådant ”one-stop-shop”-förfarande, exempelvis i samband med information om EU-program eller vid hjälp med ansökningar om ekonomiskt stöd, vore ett stort steg på väg mot ett ”Medborgarnas Europa”.

4.1.1. Denna avdelning skulle a) kunna se till att man vid rådgivning tillämpar beprövade metoder. Här skulle avdelningen kunna stödja sig mot ett antal, ännu inte fastställda, gemensamma principer. Dock skulle de olika enskilda organisationernas speciella egenskaper i fråga om verksamhetsområden, strukturer och behov inte få lämnas obeaktade. Vidare skulle avdelningen b) kunna bidra till större öppenhet och tydlighet. En sådan öppenhet för föreningar och stiftelser krävde för övrigt kommittén i sitt tidigare nämnda yttrande av den 28 januari 1998. Med ett sådant övergripande tillvägagångssätt för information och samordning, som även nationella enskilda organisationer skulle behöva ha tillgång till, skulle kommissionen lämna ett viktigt bidrag till upprättandet av demokratiska kommunikationsstrukturer och därmed en större närhet till medborgarna.

4.1.2. I detta sammanhang är det liksom i största allmänhet viktigt att rådgivningen sker under förhållanden (framför allt vad gäller rådgivningsperiodernas längd, de språk som de erforderliga dokumenten finns tillgängliga på samt nödvändiga personalresurser för att rådgivningen skall kunna genomföras) som gör det möjligt för de europeiska enskilda organisationerna att i relationerna med sina medlemmar skapa en nedifrån-och-upp-strategi och garantera en öppenhet och tydlighet som de med rätta kräver av kommissionen. Att även de enskilda organisationerna tillämpar en deltagardemokrati är avgörande för trovärdigheten i deras ställningstaganden.

([1]) Se punkt 5.1 i kommitténs yttrande från september 1999.

4.2. Förstärkningen av samarbetet med de enskilda organisationerna är koncentrerad till förvaltningstekniska aspekter och kräver en klar definition av vilka kommissionen i framtiden ämnar samarbeta med. Kommissionen planerar i detta sammanhang att sätta upp egna kriterier för urvalet av enskilda organisationer och anger vissa aspekter av sådana kriterier, bl.a. ”tidigare deltagande i kommittéer och arbetsgrupper” och ”deras meriter vad avser kompetens att råda inom ett specifikt område”; i det sistnämnda fallet är det återigen kommissionen som skall svara för bedömningen av dessa meriter, om dess strategi godkänns. För att tona ner intrycket av ett alltför ogenomträngligt tillvägagångssätt medger kommissionen senare att förslaget ”Att låta de enskilda organisationerna själva välja, genom att utse företrädare [...] kan vara ett bra alternativ.” Detta alternativ är emellertid rent fiktivt eftersom det inte avser kriterierna utan endast själva förfarandet vid utnämningen av organisationernas företrädare.

4.3. Kommittén anser att en urvalspraxis som lämnar nya enskilda organisationer praktiskt taget utan chans att uppfylla dessa kriterier (”Tidigare deltagande i kommittéer och arbetsgrupper”) inte kan accepteras. Denna utnämningsform blundar dessutom för det civila samhällets väsen, som inte skall uppfattas som ett tillstånd utan som en process, och förfarandet skulle därför på ett otillbörligt vis bidra till att befästa ett status quo som inte medger nya strukturer och organisationsformer bland de enskilda organisationerna.

4.4. Men inte heller kommissionen tycks se detta lösningsförslag som definitivt, eftersom man längre fram efterlyser större öppenhet och föreslår att ”frågan huruvida de enskilda organisationerna och kommissionen bör enas om gemensamma kriterier bör övervägas”. Under alla omständigheter bör dessa kriterier vara objektiva, tydliga och offentliga. Fastställandet av kriterierna bör dessutom följa av en samrådsprocess, där även de enskilda organisationerna skall vara delaktiga.

4.4.1. De rådfrågningar som kommittén genomfört vid utarbetandet av detta yttrande har visat att det inte heller bland de enskilda organisationerna finns något samförstånd om dessas eventuella rådgivande ställning och framför allt om upprättandet av ett ackrediteringssystem. Kommittén uppmanar kommissionen att grundligt pröva för- och nackdelarna med ett sådant system, särskilt genom att studera praxisen inom FN och dess underorganisationer och i Europarådet.

4.4.2. Oavsett hur förutsättningarna för att godkännas som rådgivande instans åt kommissionen slutligen utformas för de enskilda organisationerna — en utformning som ESK gärna bidrar till framför allt genom att hålla olika hearingar — vill kommittén redan nu framhålla att detta godkännandeförfarande inte får leda till formstelnade förvaltningsstrukturer och -förfaranden. Det måste framför allt vara öppet, tydligt och förvaltningstekniskt så enkelt som möjligt för att fullt ut kunna ta hänsyn till utvecklingen i det europeiska civila samhället. Förteckningen över godkända enskilda organisationer skall var offentlig, och en högre instans skall inrättas, dit alla enskilda organisationer skall kunna vända sig om de anser sig ha blivit avvisade på oriktiga grunder. En avvisning skall kunna motiveras sakligt av kommissionen. Under alla omständigheter bör kommittén höras i detta förfarande.

4.5. Ett annat viktigt bidrag som kommissionen skulle kunna lämna för att skapa mer öppenhet i sitt samarbete med de enskilda organisationerna vore att regelbundet ge ut utvärderingsrapporter. Rapporterna skulle lämnas över till de enskilda organisationerna som därefter skulle kunna ta ställning till dem. För att möjliggöra en kontrastiv granskning och effektiv benchmarking skulle dessa rapporter med jämna mellanrum dokumentera hur kommissionens samarbete med alla enskilda organisationer utvecklas och omsätts i praktiken. Kommittén har för övrigt krävt sådana rapporter för allmännyttiga föreningar och stiftelser i sitt ovannämnda yttrande av den 28 januari 1998.

4.6. Kommittén upprepar sin åsikt att kommissionen tydligare borde klargöra att detta alltigenom lovvärda försök till ett förstärkt och förbättrat samarbete endast avser den administrativa och innehållsmässiga förbättringen av redan existerande samrådsmekanismer. Det syftar alltså uteslutande till att de enskilda organisationernas stora professionella och strategiska kunskaper inom särskilda sektorer på bästa sätt skall kunna tas till vara i kommissionens arbete, och inte till att skapa strukturer för medborgardialogen i allmänhet.

## 5. **Medborgardialogen**

5.1. Behovet av en europeisk form av den offentliga diskussionen på gemenskapsnivå mellan företrädare för det organiserade civila samhället har utvecklats i takt med dessas betydelse. Det civila samhällets önskemål om en ”medborgardialog” som en demokratisk och offentlig process för opinionsbildning är klart formulerad och accepteras i sak av de offentliga institutionerna. Det råder principiell samstämmighet om att Europa behöver mer politisk offentlighet, att beslutsprocesserna måste bli öppnare och att man måste söka olika sätt att återuppväcka medborgarnas intresse för Europa. Här har företrädarna för det organiserade civila samhället ett särskilt ansvar som mellanhand gentemot medborgarna.

5.1.1. Som kommittén redan framhävde i sitt yttrande från september 1999 planerar kommissionen på lång sikt att bygga upp en medborgardialog på europeisk nivå, som skall komplettera den politiska dialogen med de nationella myndigheterna och den sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter [1]. Här måste emellertid den sociala dialogens särskilda egenskaper vad gäller de deltagande aktörernas befogenheter och uppgifter respekteras.

[1] Se punkt 9.3 i kommitténs yttrande från september 1999 och ”Meddelande från kommissionen om föreningar och stiftelser i Europa” (KOM(1997) 241 slutlig).

5.1.2. Ekonomiska och sociala kommittén anser emellertid att kommissionen först bör reda ut en del begrepp i samband med medborgardialogen. Kommittén är beredd att i samarbete med de enskilda organisationerna svara för förberedelser och genom överläggningar med organisationerna utarbeta diskussionsunderlag.

5.1.3. Enligt kommittén bör medborgardialogen åtminstone innehålla följande element [1]:

— I princip kan alla medlemmar i det organiserade civila samhället delta (alltså även arbetsmarknadens parter) i medborgardialogen.

— Medborgardialogen varken ersätter eller konkurrerar med den sociala dialogen, i vilken deltagarna och deras befogenheter är exklusiva och tydligt definierade.

— Medborgardialogen kan antingen föras uteslutande mellan företrädarna för det civila samhället eller mellan dessa och ett organ eller en institution inom EU; dialogen kan gälla övergripande såväl som specifika teman och kan alltså föras antingen som allmän eller som sektorsbunden dialog.

— Medborgardialogen skall anta sådana strukturer som är nödvändiga för dess funktion; dess behörighet ligger främst på det socioekonomiska området [2], med undantag för de aspekter som faller under den sociala dialogen. Därutöver skall medborgardialogen behandla frågor om miljö, konsumentskyddd, utveckling, mänskliga rättigheter, kultur samt alla andra frågor som är av vikt för det civila samhället i alla dess organisationsformer.

— De delaktiga i medborgardialogen är även ansvariga för att länderna utanför EU, framför allt kandidatländerna, lär känna det organiserade civila samhällets organisationsstrukturer och kommunikationsformer. Dessa länder måste även få stöd när det gäller att skapa och bygga ut likadana strukturer.

I detta sammanhang uppmanar kommittén eftertryckligen de enskilda organisationerna i EU att stödja utvecklingen av det organiserade civila samhället genom att upprätta samarbete, inleda procedurer för informationsutbyten och rådgivningar och framför allt genom att skapa alleuropeiska nätverk.

## 6. **Slutkommentar**

6.1. Kommissionen har visserligen inte ägnat något avsnitt av sitt diskussionsunderlag åt medborgardialogen, men talar på olika ställen exempelvis om att främja utvecklingen av dialogen med medborgarna, om det civila samhällets utveckling på europeisk nivå och om sin skyldighet att ge de enskilda organisationerna i egenskap av företrädare för det civila samhället möjlighet till dialog.

6.2. Av skäl som anförts ovan anser kommittén det vara särskilt viktigt att redan nu finna klara begreppsdefinitioner. Den form av kommunikation som kommissionen talar om i sitt diskussionsunderlag kan och bör ske inom ramen för medborgardialogen men är inte någon medborgardialog i sig, eftersom definitionen av denna måste vara vidare såväl institutionellt som inom det civila samhället.

6.3. Ekonomiska och sociala kommittén upprepar sin beredskap att åta sig sin roll i medborgardialogen fullt ut. ESK ser sig varken som talesman för de enskilda organisationerna eller som en obligatorisk instans i dessas relationer med EU:s institutioner. I stället vill ESK som katalysator i denna offentliga diskussion lämna sitt bidrag till en vidareutveckling av Europeiska unionen som bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Kommitténs ledamöter är direkta företrädare för det organiserade civila samhällets intressen och bidrar som sådana till att denna utveckling sker nära medborgarna och inom ramen för en pluralistisk deltagardemokrati. Kommittén vill bidra till att denna medborgardialog skapar den sorts politiska offentlighet för Europa som inte bara tillåter utan även kräver öppenhet och medverkan. På så vis kan det skapas samordningsvinster mellan organisationerna i det civila samhället och EU:s institutioner, och deras engagemang för ett Europa nära medborgarna kompletteras på ett konstruktivt sätt.

6.4. Kommittén är fullt på det klara med att den inte kan påverka utnämningen av sina ledamöter, eftersom denna i enlighet med subsidiaritetsprincipen faller på medlemsstaterna. Av denna anledning är en av kommitténs prioriteringar att skaffa sig tillräckliga medel för att kunna involvera fler företrädare för det organiserade civila samhället på gemenskapsnivå i sin verksamhet och i genomförandet av konkreta initiativ inom ramen för en utvecklingsprocess. Detta skall göras med full respekt för Ekonomiska och sociala kommitténs trepartsstruktur.

6.4.1. I förlängningen av kongressen om det organiserade civila samhället i oktober 1999 och med hänsyn till vad som nämnts i ovanstående punkter kommer kommittén att ge förtur åt två målsättningar med lika hög prioritet, nämligen att a) skapa underlag för samarbete med organisationer i det civila samhället i Europa som är villiga till ett sådant samarbete, och b) fungera som en bro mellan det organiserade civila samhället – i EU och i kandidatländerna – och unionens institutioner.

6.4.2. Vad gäller utvidgningen ser kommittén det som en av sina viktigaste uppgifter att bidra till ”institutionsbyggandet” i kandidatländerna. Kommittén är övertygad om att det inte räcker med att överta gemenskapens regelverk, utan det måste även skapas strukturer som garanterar att detta sker samtidigt som den representativa demokratin befästs, vilket är det enda sättet att skapa gynnsamma förutsättningar för en deltagardemokrati. Åtgärder på detta område kommer utan tvekan att få hög prioritet i Ekonomiska och sociala kommitténs framtida strategi.

---

(1) Se även kommitténs yttrande från september 1999.

(2) Detta framgår framför allt av den inbjudan som det europeiska forumet för enskilda organisationer verksamma inom den sociala sektorn skickade ut inför socialministrarnas informella sammanträde den 10–11 februari 2000 i Lissabon.

6.4.3. Vid den ovannämnda kongressen uppmanades ESK uttryckligen, i synnerhet av kommissionen, att verka i denna anda. Likaså välkomnades kommitténs hittillsvarande initiativ, som den har för avsikt att arbeta vidare med i ökad omfattning och med hjälp av vilka "institutionsbyggandet" i kandidatländerna skall främjas.

6.4.4. Med hänsyn till ovanstående och till de förhoppningar som väcktes i samband med kongressen kan ESK tänka sig att verka för en lämplig organisationsstruktur för arbetet och framför allt att pröva möjligheten att inom kommittén skapa ett observationsorgan för medborgardialogen; detta skulle tjäna som ett diskussions- och interaktionsforum, i vars arbete främst de europeiska enskilda organisationerna skulle inbegripas.

6.4.5. Observationsorganets uppgifter skulle framför allt kunna vara följande:

— Sammanställning av kriterier för de enskilda organisationernas deltagande, i samarbete med organisationerna själva och kommissionen.

— Analys av olika ackrediteringsmodeller för de enskilda organisationerna (Europarådet, FN) och — i samarbete med dessa och kommissionen — undersökning av möjligheterna att införa ett ackrediteringssystem för de enskilda organisationerna.

— Bevakning av det organiserade civila samhällets utveckling och av medborgardialogen på europeisk nivå.

— Utvärdering av vilka medel som krävs för att de enskilda organisationerna i större utsträckning skall kunna inbegripas i gemenskapens beslutsprocess, framför allt i fråga om den politiska planeringen.

— Stöd till det organiserade civila samhällets utveckling i kandidatländerna.

— Förslag till gemensamma initiativ från kommittén och de enskilda organisationerna.

6.4.6. Dessa uppgifter skulle kunna utföras på följande sätt:

— Insamling och spridning av övergripande information om det organiserade civila samhället i Europa och dess aktörer.

— Upprättande av en databank med uppgifter om det organiserade civila samhället, något som skulle genomföras med hjälp av experter.

— Regelbundna rådgivningar och hearingar på europeisk nivå samt möten och seminarier.

— Informationsseminarier för det civila samhällets organisationer i kandidatländerna, i första hand i samarbete med kommissionen.

— En regelbundet utkommande publikation om medborgardialogen, som skulle ge organisationer som inte finns representerade i kommittén möjlighet att komma till tals.

6.5. Ekonomiska och sociala kommittén anser att varje institution har sin roll att spela för att göra medborgarna aktivt verksamma i den europeiska integrationen och ge dem möjlighet att påverka dess utveckling. För att detta skall kunna uppnås är ett tätt samarbete mellan EU:s institutioner och organ ofrånkomligt. Kommittén förklarar sig än en gång beredd att verka i denna anda och inom ramen för en offentlig dialog om förverkligandet av nya former och strukturer för samarbete. Förhoppningsvis kommer även andra institutioner, framför allt kommissionen, att ge kommittén sitt stöd i arbetet på detta område.

Bryssel den 13 juli 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI