

Europeiska unionens officiella tidning

C 120

fyrtioåttonde årgången

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

20 maj 2005

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Meddelanden

.....

II Förberedande rättsakter

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

412:e plenarsession, 27 och 28 oktober 2004

2005/C 120/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om återförsäkring och om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG och 92/49/EEG samt direktiv 98/78/EG och 2002/83/EG" (KOM(2004) 273 slutlig – 2004/0097 COD)	1
2005/C 120/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av utsläppande på marknaden och användning av toluol och triklorbensenen (tjugoåttonde ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG)" (KOM(2004) 320 slutlig – 2004/0111 COD)	6
2005/C 120/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Anpassningsförmågan hos små och medelstora företag samt den sociala ekonomins företag med anledning av de krav den ekonomiska dynamiken ställer"	10
2005/C 120/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Alleuropeiska transportkorridorer"	17
2005/C 120/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Höghastighetsförbindelser i Europa – den senaste utvecklingen inom sektorn för elektronisk kommunikation" (KOM(2004) 61 slutlig)	22

SV

Pris: 26 EUR

(Fortsättning på nästa sida.)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (Fortsättning)	Sida
2005/C 120/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ökat hamnskydd" (KOM(2004) 393 slutlig – 2004/0031 COD)	28
2005/C 120/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsad saluföring och användning av vissa polycykliska aromatiska kolväten i mjukningsmedel och däck (tjugosjunde ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG)" (KOM(2004) 98 slutlig – 2004/036 COD)	30
2005/C 120/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2702/1999 om informations- och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter i tredje land och förordning (EG) nr 2826/2000 om informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden" (KOM(2004) 233 slutlig – 2004/0073 CNS)	34
2005/C 120/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Industriell strukturomvandling och statligt stöd inom stålsektorn"	37
2005/C 120/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hälsoskydd: en kollektiv skyldighet, en ny rättighet"	47
2005/C 120/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Uppföljning till diskussionsprocessen på hög nivå om patientrörlighet och utvecklingen av hälso- och sjukvården i EU" (KOM(2004) 301 slutlig)	54
2005/C 120/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om: — "Förslag till rådets direktiv om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte." — "Förslag till rådets rekommendation om att underlätta tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva forskning i Europeiska gemenskapen." — "Förslag till rådets rekommendation om att underlätta medlemsstaternas utfärdande av enhetliga viseringar för kortare vistelse till forskare från tredje länder som flyttar i syfte att bedriva forskning i Europeiska gemenskapen" (KOM(2004) 178 slutlig – 2004/0061 CNS)	60
2005/C 120/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Vidareutbildning och produktivitet"	64
2005/C 120/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om ändring av beslut 2002/463/EG om antagande av ett handlingsprogram för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring (Argoprogrammet)" (KOM(2004) 384 slutlig – 2004/0122 CNS)	76
2005/C 120/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk" (KOM(2003) 808 slutlig – 2003/0311 CNS)	78
2005/C 120/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbättra genomförandet av Lissabonstrategin"	79
2005/C 120/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "De europeiska företagens konkurrenskraft"	89
2005/C 120/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner" (KOM(2004) 327 slutlig)	103



2005/C 120/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor" (KOM(2004) 227 slutlig – 2004/0072 CNS) 111
2005/C 120/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om anpassning av direktiv 77/388/EEG med anledning av Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakien anslutning" (KOM(2004) 295 slutlig) 114
2005/C 120/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster" (KOM(2003) 739 slutlig – 2003/0300 COD) 115
2005/C 120/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar" (KOM(2003) 740 slutlig – 2003/0301 COD) 119
2005/C 120/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa" 123
2005/C 120/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Miljön som ekonomisk möjlighet" 128
2005/C 120/25	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Modernisera de sociala trygghetssystemen för att utveckla högkvalitativ, tillgänglig och hållbar vård och omsorg: stöd till de nationella strategierna genom den öppna samordningsmetoden" (KOM(2004) 304 slutlig) 135

II

(Förberedande rättsakter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

412:e PLENARSESSION, 27 OCH 28 OKTOBER 2004

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om återförsäkring och om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG och 92/49/EEG samt direktiv 98/78/EG och 2002/83/EG"

(KOM(2004) 273 slutlig – 2004/0097 COD)

(2005/C 120/01)

Den 10 juni 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2004. Föredragande var **Jörg Frank von Fürstenwerth**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 158 röster för, 4 röster emot och 3 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 För närvarande finns inga harmoniserade rambestämmelser inom EU när det gäller tillsynen över återförsäkringsföretag. Tillsynssystemen för återförsäkringsverksamheten är därför mycket olika i de olika medlemsstaterna.

1.2 Mot denna bakgrund lade kommissionen den 21 april 2004 fram ett förslag till direktiv om återförsäkring och om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG och 92/49/EEG samt direktiv 98/78/EG och 2002/83/EG. Direktivförslaget innehåller följande centrala inslag:

- En metod för tillsyn som bygger på harmonisering och ömsesidigt erkännande, baserad på de befintliga reglerna för tillsyn över direkt försäkring.
- En "snabbspårsmetod" genom ett direktiv som bygger på de befintliga reglerna för tillsyn över direkt försäkring.
- Ett obligatoriskt auktorisationssystem.
- Solvenskrav som motsvarar de som gäller för direkt försäkring, men med möjlighet att öka solvensmarginalen genom kommittéförfarande.

2. Kommissionens förslag

2.1 Genom direktivet skall harmoniserade rambestämmelser skapas inom EU för återförsäkringsföretag och captivebolag ⁽¹⁾.

2.2 I förslaget fastställs minimivillkor för att erhålla auktorisation. Bland villkoren finns bland annat krav på företagsform, verksamhetsplan och minsta garantifond. Ett återförsäkringsföretag måste begränsa sin verksamhet till återförsäkring och därmed sammanhängande verksamhet. Dessutom skall en kontroll av aktieägare med kvalificerade innehav och av företagsledningen ske. En beviljad auktorisation är giltig inom hela gemenskapen.

2.3 Direktivförslaget syftar till ett förbud mot att återförsäkrare skall göra depositioner hos direktförsäkraren, i den mån medlemsstaternas nationella lagstiftning kräver detta. Depå

⁽¹⁾ När det gäller captivebolag som driver återförsäkringsverksamhet handlar det om återförsäkrare som hör till ett företag eller en företagsgrupp där företaget eller företagsgruppen inte är direktförsäkrare eller återförsäkrare. Captivebolagets affärsverksamhet omfattar endast möjlighet att erbjuda företaget eller företagsgruppen återförsäkringsskydd.

enligt avtal berörs dock inte av detta. Kommissionens avsikt är dels att inrätta en fungerande inre marknad, dels att upprätta en internationell måttstock för att internationellt minska den börda som kravet på reserver innebär för europeiska återförsäkrare.

2.4 I enlighet med bestämmelserna om företagens solvens skall reglerna om solvens för direkt skadeförsäkring gälla även för återförsäkring av skadeförsäkring. Solvensmarginalen kan höjas med 50 % genom kommittéförfarande. Bestämmelserna om solvensmarginal för verksamhet med livåterförsäkring skall baseras på de regler som gäller för livförsäkringsbolag. Om ett återförsäkringsföretag sysslar med både livförsäkring och skadeförsäkring skall det sammanlagda beloppet täckas av egna medel. I likhet med direktförsäkringsföretag skall även återförsäkringsföretag inneha en minsta garantifond på minst tre miljoner euro. För captivebolag kan beloppet minskas till en miljon euro.

2.5 För de fall då ett företags finansiella läge försämras, då det inte finns tillräckliga tekniska avsättningar eller då solvenskraven inte uppfylls, föreskriver direktivförslaget konkreta tillsynsbefogenheter. Dessa motsvarar befogenheterna inom direktförsäkringsområdet och omfattar krav på att företaget lägger fram en plan för hur en sund finansiell ställning skall återställas, en finansieringsplan och en finansiell saneringsplan samt återkallande av auktorisation.

2.6 Återförsäkringsföretag som var berättigade eller auktoriserade att bedriva återförsäkringsverksamhet före dagen för genomförandet av detta direktiv skall kunna fortsätta med sin verksamhet utan att begära auktorisation. De omfattas av direktivets materiella bestämmelser. Medlemsstaterna kan dock bevilja en övergångsperiod på två år.

2.7 Enligt direktivförslaget skall kommissionen ha genomförandebefogenheter i fråga om tekniska anpassningar av direktivet (kommittéförfarande).

2.8 Med utgångspunkt i bestämmelserna om tillsyn av återförsäkringsföretag skall bestämmelserna i liv- och skadeförsäkringsdirektiven samt direktivet om försäkringsgrupper anpassas:

- Tillsynsmyndigheterna får inte vägra ett återförsäkringsavtal av skäl som direkt sammanhänger med sundheten i en EU-(åter)försäkrares finanser.
- Det får inte finnas något system med försäkringstekniska bruttoreserver som kräver att tillgångar ställs som säkerhet för att täcka återförsäkrarens avsättningar för ej intjänade premier och oreglerade skador (förbud mot depåkrav).

— Direktförsäkringsföretag som också ägnar sig åt återförsäkringsverksamhet är underställda samma solvenskrav som återförsäkringsföretag.

— Direktivet om försäkringsgrupper skall anpassas så att återförsäkringsföretag likställs med direktförsäkringsverksamhet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar kommissionens förslag, som kommer att bidra till att stärka den europeiska marknaden genom att säkerställa att återförsäkringsföretag och captivebolag förfogar över tillräckligt kapital för att kunna fullgöra sina ingångna försäkringsåtaganden. På detta sätt kommer de europeiska återförsäkringsföretagens position på den internationella försäkringsmarknaden att stärkas långsiktigt.

3.2 Kommittén vill uttryckligen peka på återförsäkringsverksamhetens betydelse för den europeiska finansmarknaden. Under 2002 uppgick de totala återförsäkringspremierna för de 40 största återförsäkrarna till 138 601 200 000 US-dollar, varav 58 544 000 000 gällde återförsäkrare inom EU.

3.3 Återförsäkringsverksamhet rör i första hand förhållandet mellan direktförsäkrare och återförsäkrare. Om en eller flera återförsäkrare faller bort kan detta dock få återverkningar på konsumenten, i den mån direktförsäkraren på grund av detta bortfall inte kan fullgöra sina åtaganden. Kommittén konstaterar därför att direktivförslaget även indirekt leder till en höjning av konsumentskyddsnivån i EU. Samtidigt vill kommittén påpeka att ett tillräckligt återförsäkringsskydd också ligger i konsumentens intresse. Detta förutsätter att det finns en tillräcklig återförsäkringskapacitet till rimliga premier på den europeiska marknaden.

3.4 EESK välkomnar kommissionens "snabbspårsmetod", som innebär att man när det gäller tillsynen av återförsäkringsverksamhet bygger på de befintliga reglerna för tillsyn av direkt försäkring. Detta framstår som särskilt lämpligt mot bakgrund av det nu pågående projektet "Solvens II".

3.5 En mycket viktig faktor är återförsäkringsmarknadens globala prägel. Kommittén uppmanar därför parlamentet, rådet och kommissionen att i de kommande överläggningarna om direktivet rikta särskild uppmärksamhet mot den europeiska återförsäkringsbranschens konkurrenskraft.

3.6 EESK konstaterar att den europeiska återförsäkringsbranschen bevisade sin finansiella stabilitet efter terrorattackerna den 11 september 2001. Mot denna bakgrund bör varje ny börda som läggs på den europeiska återförsäkringsbranschen underkastas noggrann kostnadseffektivitetsanalys.

3.7 EESK konstaterar att det i nuläget finns skilda tillsynssystem i EU. Dessa kännetecknas av en kombination av bestämmelser rörande solvens, investeringar och depositioner. Kommissionsförslaget kommer att innebära att framför allt de bestämmelser som hittills har gällt i fråga om depåer kommer att bortfalla. I samband med detta måste man säkerställa att berörda tillsynsmyndigheter har tillräckliga kunskaper om de kommande tillsynsinstrumenten och den enhetliga användningen av dem inom EU.

4. Föreskriven solvensmarginal för livåterförsäkring (artikel 38)

4.1 Enligt direktivförslaget skall bestämmelserna för beräkningen av solvensmarginalen för verksamhet med livåterförsäkring baseras på de regler som gäller för livförsäkringsbolag. För livåterförsäkring föreslår kommissionen ett ograverat övertagande av solvensbestämmelserna för direktförsäkringar. Beräkningen av solvensmarginalen innehåller två delar, nämligen 0,3 % av risksumman och 4 % av de försäkringsmatematiska avsättningarna. Kommittén anser att detta innebär en orimlig börda för den europeiska livåterförsäkringsnäringen. Kommissionens förslag

- beaktar inte livåterförsäkringens affärs- och riskprofil och medför en orimlig överkapitalisering hos livåterförsäkraren,
- medför betydande nackdelar för de europeiska livåterförsäkrarna i förhållande till deras internationella konkurrenter (jfr bilaga), vilket kan leda till ytterligare minskning av återförsäkringskapaciteten,
- innebär avsevärt dyrare återförsäkringsskydd,
- kan bidra till en destabilisering av finansmarknaden om direktförsäkringsföretagen på grund av stigande kostnader inte köper det nödvändiga återförsäkringsskyddet,
- innebär mycket större kostnader för uppbyggnaden av ett kapitalbaserat privat pensionsförsäkringssystem.

4.2 Livförsäkringsföretag och livåterförsäkrare i Europa skiljer sig åt i hög grad med avseende på riskstrukturen. När det gäller livåterförsäkring stannar investeringsrisken i regel hos den direkta försäkraren. Redan denna skillnad visar att solvens-

beräkningsmetoden för livförsäkring inte på ett relevant sätt återspeglar riskstrukturen i livåterförsäkring.

4.3 En jämförelse med de beräkningsmetoder som kreditvärderingsinstituten använder visar att kraven i EU-förslaget förmodligen är för höga. I USA baseras solvenskraven visserligen på risksumman, men det finns också en variabel faktor som beror på portföljens storlek (0,08 % på innehav över 25 miljarder euro – se bilaga). De kanadensiska tillsynsmyndigheternas och kreditvärderingsinstitutens metoder är uppbyggda på liknande sätt.

4.4 Medan direktförsäkringsverksamhet mellan försäkrare och kund är i huvudsak nationell, har återförsäkringsverksamhet en internationell prägel. Detta framgår redan av behovet av internationell riskdiversifiering. Därför behövs lika konkurrensvillkor för leverantörer inom unionen som för konkurrenterna i USA, Bermuda och Schweiz.

4.5 De europeiska återförsäkrare som konkurrerar internationellt har anledning att befara stora försämringar i förhållande till de utomeuropeiska konkurrenterna, som inte har lika stora krav på eget kapital. En avsevärd del av återförsäkringsverksamheten kan flytta ut till utomeuropeiska återförsäkringcentra som Bermuda och USA. En utflyttning av återförsäkringskapaciteten skulle innebära en väsentlig försvagning av Europa som finanscentrum. Högre krav leder automatiskt till en minskning av återförsäkringskapaciteten eller dyrare återförsäkringspremier. Dyrare återförsäkringspremier kommer automatiskt att slå igenom på produktkostnaden för direktförsäkraren och därmed för konsumenten. Högre priser kommer sedan automatiskt att inverka negativt på den absolut nödvändiga utbyggnaden av ett kapitalbaserat privat pensionsförsäkringssystem.

4.6 Detta främjar inte den europeiska inre marknaden enligt kommitténs mening. Särskilt de nya medlemsstaterna har intresse av en fungerande europeisk inre marknad för återförsäkringar och skulle drabbas särskilt hårt av försämringar av utbudsstrukturen för återförsäkringar.

4.7 Kommittén drar därför slutsatsen att direktivförslagets beräkningsmetod för solvensmarginalen inom livförsäkringsverksamhet skulle kunna skada konkurrenskraften hos europeiska återförsäkrare. Av detta skäl anser EESK att kommissionens förslag måste förändras avsevärt när det gäller bestämmelserna om solvensmarginalen för livåterförsäkringsföretag.

4.8 Kommittén föreslår dessutom att man även på området för livåterförsäkring följer skadeåterförsäkringens beräkningsmetoder för solvensmarginalen.

4.8.1 Ur såväl risk- som konkurrenssynpunkt är skadeåterförsäkringens beräkningsmetoder för solvensmarginalen mer än tillräcklig. Denna beräkningsmetod motsvarar i stor utsträckning internationella solvenskrav, och konkurrenskraften hos den europeiska återförsäkringsbranschen skulle inte påverkas negativt.

4.8.2 Beräkningsmetoden för skadeförsäkring avspeglar livåterförsäkringsverksamheten på ett adekvat sätt. Genom att livåterförsäkringen i hög grad handlar om övertagande av dödlighetsrisk motsvarar livåterförsäkringsverksamheten snarare skadeförsäkring och skadeåterförsäkring än livförsäkring.

4.8.3 Enskilda risker som inte täcks av beräkningsmetoden för skadeförsäkring kan lätt infogas inom ramen för projektet "Solvens II".

4.8.4 Beräkningsmetoden för skadeförsäkring kan lätt genomföras eftersom kommissionen redan i utkastet till direktivförslaget (reviderad version 3) lade fram ett färdigt textförslag.

4.8.5 Denna beräkningsmetod gör det möjligt för livåterförsäkringsföretag att vid varje tidpunkt fastställa sina solvenskrav, eftersom den erforderliga informationen redan i dag finns i företagen och inte först måste samlas in. Särskilt med tanke på den bristande informationen i den internationella affärsverksamheten framstår denna beräkningsmetod som fördelaktig.

4.8.6 Beräkningsmetoden för skadeförsäkring lämpar sig synnerhet för "snabbspårsmetoden". Den kan lätt genomföras eftersom inga ytterligare justeringar av beräkningsmetoden krävs till exempel i fråga om avtalsenliga depåer.

5. Föreskriven solvensmarginal för skadeåterförsäkring (artiklarna 37 och 55)

5.1 Enligt direktivförslaget skall bestämmelserna för beräkningen av solvensmarginalen för verksamhet med skadeåterförsäkring baseras på de regler som gäller för skadeförsäkringsbolag. I samband med detta skall det vara möjligt att inom ramen för Lamfalussy-förfarandet öka solvenskraven för skadeåterförsäkringen upp till 50 %.

5.2 EESK stöder förslaget att utan förändringar överta solvensbestämmelserna för skadeförsäkrare även när det gäller skadeåterförsäkrare inom ramen för snabbspårsmetoden. Kommittén är dock mycket tveksam till utvidgningen av Lamfalussy-förfarandet så att det även omfattar solvenskrav.

5.3 Föreliggande direktiv utarbetades för att kunna erbjuda ett påskyndat förfarande, och var inte avsett som ramdirektiv för Lamfalussy-förfarandet. Solvenskraven bör först anpassas till bestämmelserna i det bredare projektet "Solvens II".

5.4 En användning av Lamfalussy-förfarandet kan inte heller motiveras i detta sammanhang. Återförsäkringsföretagens kapitalkrav utgör inte genomförandeåtgärder av det slag som kan antas genom Lamfalussy-förfarandet. Vid de tidskrävande förhandlingarna om banksektorn i samband med Basel II framgick tydligt att kapitalkraven utgör den centrala delen i det kommande tillsynssystemet och inte är något som kan regleras i efterföljande detaljbestämmelser.

5.5 De konkreta kapitalkraven bör enligt kommitténs åsikt fastställas redan i direktivet, inte i efterföljande gemenskapslagstiftning. Denna åtskillnad får även stöd i det aktuella utkastet till konstitution, som föreskriver att centrala bestämmelser skall återfinnas i själva direktiven. Kommissionens utfästelse om ett brett samråd bland de berörda aktörerna är därför inte tillräckligt omfattande.

6. Återförsäkring och retrocession (artikel 37, 38)

6.1 Enligt direktivförslaget får retrocession till andra återförsäkrare uppgå till högst 50 % av det totala bruttobeloppet för försäkringsersättningarna vid beräkningen av solvensen. Motsvarande regler gäller för direktförsäkrare inom liv- och skadeområdet. Det föreliggande direktivet om tillsyn över återförsäkringsföretag bör leda till en avsevärd stärkning av den finansiella stabiliteten inom återförsäkringssektorn i EU. Mot denna bakgrund anser kommittén att det är motiverat att till fullo erkänna direktförsäkrarnas återförsäkring och återförsäkrarnas retrocession i den mån cedenter eller retrocedenter omfattas av tillsyn inom EU.

6.2 EESK rekommenderar en höjning av återförsäkrings- och retrocessionsfaktorerna också på grund av de ökade kraven på försäkringsbranschen att lösa stora samhällsproblem. Efter terrorattentaten den 11 september 2001 kunde till exempel försäkringar som till ett rimligt pris täckte terrorrisker inom industri och luftfart inte alltid erbjudas, beroende på de låga återförsäkrings- och retrocessionsfaktorerna. I några medlemsstater har man ännu inte kunnat ta fram försäkringslösningar för terrorrisker på grund av den låga retrocessionsfaktorn.

7. Investeringsregler (artikel 34)

7.1 EESK accepterar den metod för kvalitativa tillsynsregler som fastställs i artikel 34 (Prudent-Person-Principle). På grund av återförsäkringsbranschens särdrag och internationella prägel är detta ett lämpligare tillvägagångssätt än en rent kvantitativ metod. EU tillämpar därmed en modern metod som också rekommenderas av den internationella sammanslutningen för tillsynsorgan för försäkringsbranschen (International Association of Insurance Supervisors – IAIS). Samtidigt konstaterar dock kommittén att en kvalitativ metod inte utgör något fribrev, utan att en ständig kontroll och förbättring av investeringsförfarandena krävs av företagen.

7.2 Eftersom de tillsynsregler som hittills funnits i direktivet (exempelvis depåkravet) måste inskränkas eller upphävas, rekommenderar kommittén att man i direktivet ger medlemsstaterna frihet att tillämpa kompletterande investeringsregler för de återförsäkrare som hör hemma inom deras territorium. Förutsättningen för detta måste dock vara att dessa regler överensstämmer med principen om ansvarsfull ledning (Prudent-Person-Principle) och med principen om att fullgöra ingångna försäkringsåtaganden.

8. Övergångsperioder (Artikel 51)

Återförsäkringsföretagen är i dagsläget inte underställda några enhetliga EU-rättsliga ramar. Kommittén rekommenderar därför kommissionen att noggrant pröva om ytterligare övergångsbe-

stämmelser krävs när det gäller de instrument i fråga om eget kapital som för närvarande används av återförsäkrare men som på grund av kapitalkraven inte kan användas av direktförsäkrare.

9. Slutsatser

9.1 Kommittén stöder med ovanstående reservationer kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om återförsäkring och om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG och 92/49/EEG samt direktiv 98/78/EG och 2002/83/EG. Kommittén anser att förslaget omfattar nästan alla områden i fråga om tillsyn över återförsäkringsföretag. Ett fullständigt genomförande av direktivet kommer att bidra väsentligt till att stärka och stabilisera återförsäkringsmarknaden i Europeiska unionen, vilket ligger i linje med kommissionens målsättning.

9.2 Kommittén har vid genomgången av kommissionsförslaget tagit upp valda aspekter av direktivförslaget för att ge kommissionen konkreta råd och förslag också för fortsatta överväganden och analys. Kommittén föreslår att man även på området för livåterförsäkring följer skadeåterförsäkringens beräkningsmetoder för solvensmarginalen. Vidare anser kommittén att Lamfalussy-förfarandet inte bör användas i fråga om solvenskrav. Eftersom kommittén anser att direktivförslaget är viktigt förespråkas ett skyndsamt lagstiftningsförfarande.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av utsläppande på marknaden och användning av toluol och triklorbensen (tjugooåttonde ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG)"

(KOM(2004) 320 slutlig – 2004/0111 COD)

(2005/C 120/02)

Den 11 maj 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2004. Föredragande var **David Sears**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 165 röster för, 1 emot och 5 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 "Existerande" ämnen är ämnen som anses ha funnits på gemenskapsmarknaden mellan den 1 januari 1971 och den 18 september 1981. 100 195 sådana ämnen identifierades och uppfördes på EINECS (European Inventory of Existing Chemical Substances) som offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning 1990⁽¹⁾. Ämnen som kommit ut på marknaden efter den 18 september 1981 definieras som "nya" och för dessa krävs förmärkning i enlighet med EU:s lagstiftning på området.

1.2 De risker som dessa existerande ämnen medför för hälsa och miljö har rutinmässigt bedömts enligt rådets förordning (EEG) 793/93⁽²⁾. Hittills har fyra prioriteringsförteckningar för bedömning upprättats vilka skall implementeras av de berörda myndigheterna i medlemsstaterna. Den sista av dessa uppfördes den 25 oktober 2000.⁽³⁾ I dessa identifierades 141 ämnen som ansågs kunna medföra vissa risker, antingen på grund av deras särskilda struktur och kända eller förväntade biokemiska interaktioner eller på grund av den höga produktionsmängden som bedömdes som oroväckande.

1.3 Medlemsstaterna bedömer varje ämne under alla faser i tillverkningen och användningen, både vad gäller exponering och olika typer av risker, för att utvärdera om ämnet i fråga medför hälso- eller miljörisker, och, om så är fallet, vilka riskbegränsande åtgärder som kan krävas. Om man bedömer att den aktuella eller planerade användningen är förknippad med mycket begränsade risker eller inga alls, trots att ämnet förts upp på en prioriteringslista för bedömning, är kontrollåtgärder onödiga eller får sannolikt högst begränsade effekter och fördelar.

1.4 Färdigställda riskbedömningsrapporter från medlemsstaterna utvärderas av Vetenskapliga kommittén för toxicitet,

ekotoxicitet och miljö (CSTEE). Om CSTEE instämmer i slutsatserna och stöder den övergripande bedömningsprocessen kan riskbegränsande åtgärder, om sådana krävs, föreslås i form av ändringsförslag till bilaga I till rådets direktiv om användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat 76/769/EEG⁽⁴⁾. Föreliggande förslag är det 28:e ändringsförslaget.

1.5 De två ämnen som man hänvisar till i förslaget (toluol och triklorbensen) har bedömts i enlighet med ovannämnda förfarande. Båda ingick i den andra förteckningen över prioriterade ämnen som publicerades som kommissionens förordning EG 2268/95 den 27 september 1995⁽⁵⁾. Båda tilldelades Danmark för bedömning. I sina yttranden som presenterades vid Vetenskapliga kommitténs 24:e och 25:e plenarsession den 12 juni 2001 och den 20 juli 2001 godkände CSTEE i stort de bedömningsrapporter som lagts fram.

1.6 I föreliggande förslag fastställs de riskbegränsande åtgärder för de två ämnena som skall genomföras av medlemsstaterna senast 18 månader efter det att direktivet trätt i kraft. Kommissionen offentliggjorde förslaget den 28 april 2004. Efter det att föreskrivna förfaranden har tillämpats och om enighet kan nås rörande eventuella ändringar, bör förslaget träda i kraft i medlemsstaterna senast juni 2006.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Förslaget syftar till att skydda människors hälsa och miljön samt att etablera (eller upprätthålla) inre marknaden för dessa två ämnen. Man bedömer att detta kan göras med mycket begränsade, om ens några extrakostnader, eftersom användning av ämnena ifråga redan har minskat och alternativa produkter tycks finnas.

⁽¹⁾ EGT C 146 A, 15.6.1990.

⁽²⁾ EGT L 84, 5.4.1993.

⁽³⁾ EGT L 273, 26.10.2000.

⁽⁴⁾ EGT L 262, 27.9.1976.

⁽⁵⁾ EGT L 231, 28.9.1995.

2.2 För toluol, som är ett känt allsidigt HPV-ämne som används som ett viktigt utgångsmaterial vid kemiska föreningar och som lösningsmedel i många produkter både inom industrin och för konsumentändamål, skall begränsningar införas för koncentrationer som överstiger 0,1 viktprocent i de lim och sprejfarver som saluförs till allmänheten. Begränsningen gäller inte användning inom industrin, utan är avsedd att skydda konsumenternas hälsa.

2.3 När det gäller triklorbensen som har ett mer begränsat användningsområde som en övergångsprodukt vid framställning av vissa herbicider och som lösningsmedel i slutna system skall begränsningar införas för koncentrationer som överstiger 0,1 % viktprocent vid all användning förutom som övergångsprodukt. På så sätt kan man begränsa all form av försäljning till allmänheten. Dessutom innebär det ett ökat hälsoskydd på arbetsplatsen.

2.4 De två produkter som är föremål för ändringsförslaget kännetecknas genom sina CAS-nummer (Chemical Abstract Service Registry) 108-88-3 120-82-1 i bilagan till förslaget. Begränsningar av användning av ämnena kommer att införas i bilaga 1 till direktiv 76/769/EEG.

2.5 Medlemsstaterna skall inom ett år offentliggöra de lagar som är nödvändiga för att följa detta direktiv, och kontroller skall utföras senast sex månader senare. Det gäller från det datum direktivet träder i kraft efter samråd med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enligt artikel 95 i fördraget och efter avslutat medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 I likhet med den tjugosjätte ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG (begränsning av utsläppande på marknaden och användning av nonylfenol, nonylfenoletoxylater och cement⁽¹⁾) som EESK antog ett yttrande om i mars 2003⁽²⁾ behandlar detta förslag ämnen som inte är kopplade till varandra och som för tydlighetens skull kommer att diskuteras separat. (Den tjugosjunde ändringen om polycykliska aromatiska kolväten i mjukningsmedel och däck har offentliggjorts men är fortfarande under granskning.)

4. Toluol

4.1 Toluol är en klar och färglös vätska med karaktäristisk lukt. Toluol kallas också metylbensen och har den efter bensen

enklaste aromatiska strukturen - en ring med sex kolatomer med en alkylgrupp fäst till den ena av dessa. Ämnet ingår naturligt i råolja, i vissa växter och träd och i utsläpp från vulkaner och skogsbränder och kan framställas i stora mängder från kol och råolja.

4.2 Enligt uppgifter från sektorn översteg den sammanlagda kapaciteten och produktionsnivåerna i världen för tillverkning av toluol år 2002 20 miljoner ton respektive 14 miljoner ton. 75 % av denna kapacitet finns i USA, Asien och Japan. Av CSTEE:s yttrande framgår att EU-tillverkningen under 1995 uppgick till 2,6 miljoner ton. Betydligt större mängder kommer från den vanliga tillverkningen av bensin och bidrar till den sammanlagda exponeringen. Dessa ingår dock inte i de totala siffrorna⁽³⁾.

4.3 Toluol används främst som utgångsmaterial i slutna system för tillverkning av bensen, uretan och andra kemiska produkter och i betydligt mindre mängder som lösningsmedel i färger, bläck, lim, läkemedel och kosmetika. Dess effekter på människors hälsa och miljön har studerats ingående och det råder allmän enighet kring dess effekter. Det finns ett uppenbart behov av att minimera all onödig reell och teoretisk okontrollerad exponering, i synnerhet om alternativa produkter med liknande lösningsegenskaper finns.

4.4 De två slutanvändningsområden som anges i detta förslag faller inom denna kategori. Användning av toluol som lösningsmedel i lim och sprejfarver för försäljning till allmänheten är inte nödvändig och stöds därför inte heller av tillverkarna i Europa. Försäljning till dessa två slutanvändningsområden förmodas vara mycket låg eller obefintlig. Detta är därför främst en försiktighetsåtgärd med begränsad förväntad effekt på tillverkarnas kostnader eller konsumenternas val och hälsa.

4.5 EESK konstaterar att det viktigaste kravet är att säkerställa att toluol kan hanteras på ett säkert sätt i stora mängder i slutna system på arbetsplatsen. Förslaget skapar garantier för att allmänheten, som befinner sig utanför en kontrollerad arbetsmiljö, på ett tillfredsställande sätt skyddas mot onödig exponering både nu och i framtiden. EESK ställer sig därför bakom denna del av förslaget.

5. Triklorbensen

5.1 När det gäller triklorbensen är situationen helt annorlunda, och därför krävs ett antal ändringsförslag och förtydliganden.

⁽¹⁾ EUT L 178, 17.7.2003.

⁽²⁾ EUT C 133, 6.6.2003.

⁽³⁾ Uppgifter från APA (Aromatics Producers Association), medlem i Europeiska kemiindustrirådet, Cefic.

5.2 Triklorbensen är en framställd kemikalie som inte finns i naturen på annat sätt än genom nedbrytning av andra klorerade aromatiska föreningar. Det finns tre olika isomerer beroende på var kloratomerna sitter runt ringen med sex kolatomer. De olika isomererna har (marginellt) skilda fysiska egenskaper och biokemisk interaktion som till exempel mäts utifrån deras LD50 –värden. Varje isomer har ett eget CAS- och EINEC-nummer. Dessutom står den allmänna beteckningen "triklorbensen" med i både CAS- och EINEC-registren. Samtliga säljs kommersiellt i USA och på andra håll. 1-, 3-, 5-triklorbensen förmodas inte tillverkas i Europa längre. Registreringsuppgifter anges nedan ⁽¹⁾:

EINEC-nummer	201-757-1	204-428-0	203-686-6	234-413-4
CAS-nummer	87-61-6	120-82-1	108-70-3	12002-48-1
Isomer	1,2,3-	1,2,4-	1,3,5-	-
Form	vita flingor	klar vätska	vita flingor	klar vätska
Smältpunkt °C	52-55	17	63-65	-
Oral, rat LD50 mg/kg	1830	756	800	-
UN nr.	2811	2321	2811	-

5.3 I bedömningsrapporterna och CSTEE-yttrandet hänvisas specifikt till 1-, 2-, 4-triklorbensen med de EINEC- och CAS-nummer som anges ovan. I föreliggande yttrande bekräftas detta CAS-nummer (och därmed den enda isomer som studerats) i bilagan, men inte i titeln eller i texten.

5.4 De olika isomererna tillverkas med hög renhetsgrad som övergångsprodukt i slutna system för föreningar av olika herbicider, pesticider, färger och andra specialkemikalier. I de fall den specifika isomeriska strukturen är mindre viktig kan en kombination av isomerer användas i slutna system som lösningsmedel i färger, som processregulator eller värmeöverföringsmaterial, i sprejer som rostskyddsmedel och i metallbearbetningsvätskor.

5.5 I EU (och på andra håll) används främst 1-, 2-, 4-triklorbensen (1-, 2-, 4-TCB) i olika renhetsgrader. Tillverkningen antas ha minskat kontinuerligt sedan 1980. Av uppgifter som förelagts kommissionen för skydd av den marina miljön (OSPAR Commission) beräknas att tillverkningen 1994 av 1-, 2-, 4-TCB låg mellan 7 000 och 10 000 ton, tillverkningen av 1-, 2-, 3-TCB under 2 000 ton och tillverkningen av 1-, 3-, 5-TCB under 200 ton ⁽²⁾. I juni 2000 kompletterade OSPAR sin förteckning över farliga ämnen som bör prioriteras för bedömning med samtliga tre isomerer som separata kemiska föreningar. I CSTEE-yttrandet från juli 2001 fastslås också att tillverkningen i Europa 1994–1995 uppgick till 7 000 ton. Produktionsnivåerna har fortsatt att sjunka och ligger nu sannolikt på hälften av dessa nivåer. Större delen av denna produktion går till export ⁽³⁾.

5.6 För närvarande finns det sannolikt bara en tillverkare i EU-OSPAR-regionen. Försäljning skall ha begränsats till isomererna 1-, 2-, 4-TCB och 1-, 2-, 3-TCB för användning enbart

som övergångsprodukt, vilket skall bekräftas i förväg i skriftlig form av varje kund.

5.7 Kommissionen och CSTEE känner till ett begränsat antal andra användningsområden med slutna system, exempelvis som processlösningsmedel utan utsläpp till miljön utanför det slutna systemet. Eftersom avsikten med förslaget är att tillåta nödvändig tillverkning, men strängt begränsa utsläpp från öppen användning till ett minimum, vore det rimligt att komplettera bilagan över tillåtna användningsområden med detta.

5.8 Med reservation för ovan nämnda kommentarer är EESK av den uppfattningen att förslaget sannolikt kommer att säkerställa ökat skydd på arbetsplatsen och helt och hållet undanröja alla risker för exponering utanför arbetsplatsen. Det förefaller som om tillverkare och användare av triklorbensen och konkurrerande produkter i stort sett har väntat att detta förslag skulle antas. Därför bör kostnaderna för tillverkare och användare enbart påverkas i ytterst ringa utsträckning. EESK ställer sig därför bakom denna del av förslaget.

6. Särskilda kommentarer

6.1 Som framgår av ovanstående konstaterar EESK att förslaget måste utgå från bedömningsrapporten och CSTEE:s yttrande i frågan och kan därför enbart gälla 1-, 2-, 4-TCB. Detta bör tydligt framgå av titeln och texten. Lyckligtvis kommer effekterna på och begränsningarna av användningsområdet att förbli desamma, eftersom denna isomer är den främsta komponenten i de kombinerade TCB-isomerer som tidigare såldes för användning i lösningsmedel och sprejer.

⁽¹⁾ Europeiska kemikaliekontorets webbsida (<http://ecb.jrc.it>).

⁽²⁾ Uppgifter från Eurochlor, medlem av Cefic.

⁽³⁾ CSTEE-yttrandet finns att tillgå på GD Hälsa och Konsumentskydds hemsida.

6.2 Annan användning inom slutna system bör tillåtas om restriktionen kompletteras med följande formulering "eller i andra slutna system där det inte finns möjlighet till utsläpp i miljön".

6.3 I likhet med övriga ändringar till rådets direktiv 76/769/EEG beklagar EESK att ämnen som inte har något samband behandlas i en och samma text, eftersom det kan leda till att ytterligare specifika ändringsförslag krävs för att texten skall stämma överens med yttre förhållanden. Detta ligger inte i linje med god, tidsbesparande och effektiv förvaltning. Om det är en följd av begränsade resurser under detta sista och kritiska steg i processen kring beslut om riskbegränsade åtgärder, är det viktigt att man snarast möjligt åtgärdar detta.

6.4 EESK konstaterar att den senaste förteckningen över ämnen som prioriteras för bedömning offentliggjordes i oktober 2000. EESK beklagar att denna metod förefaller ha övergetts långt innan andra förfaranden såsom Reach (lagstiftningsförslag om kemiska produkter) kan genomföras. Kommittén beklagar den bristande drivkraften.

6.5 EESK noterar den nyckelroll som CSTEЕ har spelat tidigare och utgår från att lämpliga åtgärder har vidtagits för att CSTEЕ skall kunna fortsätta att fylla denna funktion i framtiden, trots de nyligen kungjorda förändringarna i vetenskapskommittéernas struktur och ansvarsområden.

6.6 EESK instämmer i den allmänna kritiken angående den tid det tar att utvärdera ämnen enligt det nuvarande systemet. För dessa två ämnen kommer det att ha gått 11 år innan lagstiftningen träder i kraft, varav fem omfattar tiden efter CSTEЕ:s godkännande av bedömningsrapporterna. När lagstiftningen väl träder i kraft kommer det i stort sett inte att få några kostnadsmässiga konsekvenser – eller mätbara hälso- eller miljöeffekter – för någon inblandad. På grund av bristande information är det omöjligt att säga huruvida detta är positivt (att marknaden har anpassats på grund av trycket av de fortsatta riskbedömningarna) eller negativt (processen har lett till mycket begränsade resultat, men medfört avsevärda kostnader för alla berörda parter) eller hur man skall kunna genomföra några förbättringar.

6.7 Som ett komplement till Reach, och för att säkerställa att dessa förslag verkligen kommer att förbättra snarare än försämra den pågående processen, anser EESK därför att orsakerna till de långsamma framstegen bör utvärderas omedelbart. Detta bör ske parallellt med andra pågående studier för mätning av effekter, kostnader och fördelar för alla berörda parter i dessa processer som syftar till att förbättra hälsan och miljön inom ramen för en framgångsrik och konkurrenskraftig kunskapsbaserad ekonomi i Europa.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Anpassningsförmågan hos små och medelstora företag samt den sociala ekonomins företag med anledning av de krav den ekonomiska dynamiken ställer"

(2005/C 120/03)

Den 27 april 2004 bad Europeiska kommissionens vice ordförande Loyola de Palacio på Europeiska kommissionens vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om "Anpassningsförmågan hos små och medelstora företag samt den sociala ekonomins företag med anledning av de krav den ekonomiska dynamiken ställer"

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2004. Föredragande var **Lucia Fusco**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 169 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster:

Inledande kommentarer

I enlighet med kommissionens begäran är avsikten med detta yttrande att granska det ämne som föreslagits med inriktning på befintlig och potentiell samverkan mellan å ena sidan de små och medelstora företagen, inklusive mikroföretagen, och å andra sidan företagen i den sociala ekonomin, och att undersöka olika typer av instrument och modeller som härrör från den sociala ekonomin och som påverkar eller skulle kunna påverka anpassningsförmågan, i både de små och medelstora företagen och den sociala ekonomins företag.

1. Mål och rättslig ram

1.1 Europeiska kommissionen har begärt ett förberedande yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén med beaktande av att de små och medelstora företagen och företagen i den sociala ekonomin spelar en särskilt viktig roll i anslutning till Lissabonstrategin. Kommissionen föreslog att kommittén framför allt behandlar frågor som gör det möjligt att fastställa det regelverk och de stödramar som är nödvändiga för dessa aktörer.

1.2 Begäran följde på offentliggörandet av ett yttrande på eget initiativ från EESK om den roll som småföretagen och den sociala ekonomins företag spelar i samband med den ekonomiska diversifieringen i anslutningsländerna, som antogs enhälligt den 1 april 2004. I det yttrandet behandlas båda typerna av aktörer. De olika typerna definieras och deras betydelse för EU som helhet omnämns när det gäller att bidra till ekonomin, sysselsättningen och den sociala sammanhållningen. Också deras djupgående ömsesidiga växelverkan och samverkan lyfts fram. I yttrandet konstateras också att begreppet ekonomisk omvandling är mycket mer omfattande och dynamiskt än begreppet omstrukturering. Vidare omnämns kommissionens rapport "Att hantera förändringar", som utarbetats av en högnivågrupp under ledning av Pehr Gyllenhammar och i vilken man betonar skapandet av nya arbetstillfällen och erkänner betydelsen av en strategi som bygger på benchmarking, innova-

tion och social sammanhållning. Man föreslår också ett integrerat program med tio punkter för att främja de små och medelstora företagen och den sociala ekonomins företag i samband med den ekonomiska diversifieringen i anslutningsländerna, ett program som till stora delar bygger på ett antal goda lösningar i den sociala ekonomins företag i EU.

1.3 Goda metoder inom den sociala ekonomins företag i EU skulle kunna utgöra grunden för växelverkan och samverkan mellan dessa företag och de små och medelstora företagen och öppna nya vägar med utgångspunkt i den anda av samarbete, innovation och dynamik som ofta utmärker den sociala ekonomins företag. Den sociala ekonomins företag skulle också i hög grad kunna vara till nytta för småföretagen och bidra till deras expansion med ett verkligt mervärde genom att med hjälp av sin egen struktur skapa det samarbete, den representativitet och det förtroende som är nödvändigt mellan dessa.

1.4 I mars 2000 lade Europeiska rådet fram Lissabonstrategin med målet att Europa skall bli världens mest dynamiska och konkurrenskraftiga ekonomi, och man påpekade behovet av att "inrätta en gynnsam miljö för att starta och utveckla innovativa företag, särskilt små och medelstora företag" och att "företagens konkurrenskraft och dynamik är direkt avhängiga av bestämmelser som uppmuntrar till investeringar, innovation och entreprenörskap" ⁽¹⁾. På grundval av detta godkände Europeiska rådet i Feira den 19–20 juni 2000 Europeiska stadgan för småföretag, där bland annat följande står: "Småföretagen utgör ryggraden i den europeiska ekonomin. Det är här sysselsättningen skapas och affärsidéer kläcks." ⁽²⁾ Dessutom innebär Lissabonstrategin att man betonar den ekonomiska tillväxten som en nyckelfaktor för att uppnå social sammanhållning i Europa. Vidare har kommissionen påpekat att utmaningarna när det gäller Lissabonagendan består i behovet av att öka sysselsättningsutbudet och sysselsättningsgraden, förbättra de tekniska kunskaperna och trygga en smidig övergång från jordbruk och industri till tjänstesektorn utan att förlära de regionala skillnaderna inom länderna ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ordförandeskapets slutsatser, Lissabon, den 23–24 mars 2000, punkt 14.

⁽²⁾ Europeiska stadgan för småföretag, Luxemburg: Byrån för europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2002. Enligt kommissionen har stadgan också erkänts av kandidatländerna i Maribor den 23 april 2002 (se http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme-package/index.htm). Kommittén och parlamentet fortsätter att kräva att stadgan ges rättslig status och att den skrivs in i avsnittet om industri i konventionens fördragsförslag.

⁽³⁾ "En strategi för full sysselsättning och bättre arbetsvillkor för alla", KOM(2003) 006 slutlig.

1.5 De små och medelstora företagen – ett begrepp som även omfattar mikroföretagen, även om dessa har sina särskilda kännetecken – är företag som uppfyller de precisa siffermässiga kriterier som kommissionen har fastställt enligt följande ⁽¹⁾:

Företagskategori	Antal arbetstagare	Omsättning	eller	Balansomslutning
Medelstora företag	< 250	= 50 miljoner euro		= 43 miljoner euro
Små företag	< 50	= 10 miljoner euro		= 10 miljoner euro
Mikroföretag	< 10	= 2 miljoner euro		= 2 miljoner euro

1.6 Den sociala ekonomins företag består av fyra grupper: kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar och stiftelser. Dessa företag präglas av att de sociala målsättningarna går före maximering av vinsten, vilket ofta skapar kopplingar till en viss plats och den lokala utvecklingen. Deras grundläggande värderingar är solidaritet, social sammanhållning, socialt ansvar, demokratisk ledning, deltagande och självständighet ⁽²⁾.

1.7 De flesta av den sociala ekonomins företag omfattas av EU:s standarddefinition av små och medelstora företag ⁽³⁾. De som på grund av sin storlek inte omfattas av definitionen delar i allmänhet de kännetecken som är typiska för de små och medelstora företagen, till exempel låg extern investeringsgrad, ingen börsnotering, närhet till ägare och aktieägare samt nära kopplingar till lokala strukturer.

1.8 EU-institutionerna har utformat en rättslig ram för politiken beträffande små och medelstora företag. Fram till år 2005 finns det en huvudåtgärd rörande små och medelstora företag, nämligen rådets beslut 2000/819/EG om ett flerårigt program för företag och företagare, särskilt för små och medelstora företag (2001–2005). Detta program, som också har använts för att främja genomförandet av de mål som fastställes i den europeiska stadgan för småföretag, har följande mål:

- Öka företagets tillväxt och konkurrenskraft.
- Främja företagandet.
- Förenkla administrationen och de rättsliga ramvillkoren för företagen.

⁽¹⁾ Kommissionens rekommendation 2003/361/EG, som ersätter rekommendation 96/280/EG (EUT L 124, 20.5.2003, s. 36) och som skall börja tillämpas från och med den 1 januari 2005. Definitionerna i den nya rekommendationen är oförändrade i förhållande till den gällande rekommendationen. Endast siffrorna för omsättningen och balansomslutningen förändras.

⁽²⁾ B. Roelants (coord): Förberedande dokument inför den första konferensen om den sociala ekonomin i Central- och Östeuropas länder, 2002, s. 34. Gemensamma nämnare har tagits fram på grundval av definitioner som har lagts fram av kommissionen, Regionkommittén, CEP-CMAF (Europeiska konferensen för kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar och stiftelser), och FONDA (med kopplingar till organisationer som ligger bakom begreppet den sociala ekonomin).

⁽³⁾ McIntyre et al: Small and medium enterprises in transitional economies, Houndmills: MacMillan, s. 10.

- Förbättra företagets ekonomiska villkor.
- Underlätta företagets tillgång till gemenskapens stöd-tjänster, program och nätverk.

1.9 I ett meddelande från kommissionen av den 21 januari 2003, KOM(2003) 26 slutlig, presenteras fem rapporter om unionens politik beträffande små och medelstora företag: två rapporter om genomförandet av den europeiska stadgan för småföretag i EU och i kandidatländerna, en rapport om EU:s verksamhet för små och medelstora företag, en rapport från representanten för små och medelstora företag samt grönboken om entreprenörskap. Bland de utmaningar som lyfts fram belyser rapporten om gemenskapsåtgärder EU:s åtaganden bland annat i form av strukturfonderna, det ovannämnda fleråriga programmet och det sjätte ramprogrammet. Slutligen har en handlingsplan för främjande av entreprenörsanda och företagens konkurrenskraft (2006–2010) utformats med utgångspunkt i grönboken.

1.10 Europeiska kommissionen har också utarbetat en rättslig ram för företagen i den sociala ekonomin. De viktigaste av dessa företag, nämligen kooperativen, behandlades i *meddelandet om kooperativa föreningar i Europa* av den 23 februari 2004. I det meddelandet föreslås att dessa företag skall göras mer synliga och att förståelsen för företagen skall ökas. Man bör också öka överensstämmelsen mellan de olika EU-ländernas rättsliga ramar för dessa företag ⁽⁴⁾. I detta meddelande angavs de grundläggande normerna för denna typ av företag i enlighet med definitionen i ILO:s rekommendation om främjande av kooperativ, som antogs i juni 2002 på global nivå bland annat av företrädarna för de 25 medlemsstaternas regeringar och majoriteten av de nationella arbetsgivarorganisationerna och fackföreningarna. I meddelandet hänvisas till de viktigaste internationella normerna för arbetslivet, som också enligt kommissionen skall gälla fullt ut för arbetstagare i kooperativ. I kommissionens arbetsdokument om *ömsesidiga bolag i ett utvidgat EU* av den 3 oktober 2003, som nyligen offentliggjordes, anges för övrigt de grundläggande normerna för denna typ av företag i den sociala ekonomin ⁽⁵⁾.

2. En socioekonomisk ram

2.1 Kommissionen har konstaterat att de små och medelstora företagen utgör basen för den europeiska ekonomin med 66 % av arbetstillfällena och 60 % av det totala mervärdet inom EU, undantaget jordbrukssektorn. Regioner med ett stort antal små och medelstora företag, såsom Emilia-Romagna, Baden-Württemberg och Jylland, hör också till dem som har högst BNP per capita och den högsta sysselsättningsgraden ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ I synnerhet i anslutning till tillämpningen av förordningen om europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar). Se rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar).

⁽⁵⁾ Europeiska kommissionen: arbetsdokument om ömsesidiga bolag i ett utvidgat EU, 3.10.2003, s. 5.

⁽⁶⁾ Europeiska kommissionen (2004): Ett nytt partnerskap för sammanhållning: konvergens, konkurrenskraft och samarbete – Tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning, s. 5 och 8.

2.2 I sitt yttrande om "Den sociala ekonomin och inre marknaden" ⁽¹⁾ underströk EESK den socioekonomiska betydelse som företagen i den sociala ekonomin har, och konstaterade att de är av grundläggande betydelse för företagsmångfalden och ekonomins diversifiering ⁽²⁾. Detta påpekas även av kommissionen, bland annat i det *meddelande om kooperativa föreningar i Europa* och det diskussionsunderlag om *ömsesidiga bolag i ett utvidgat EU* som nämns i punkt 1.10 ovan. Inom EU blir den sociala och ekonomiska betydelsen av företag och organisationer i den sociala ekonomin allt större: Med cirka 9 miljoner *direktanställda* heltidsarbetande representerar de 7,9 % av antalet löneanställda ⁽³⁾. Dessutom omfattar de en betydande del av det civila samhället: Enligt Europeiska kommissionen har kooperativen 140 miljoner medlemmar och de ömsesidiga bolagen 120 miljoner. Man räknar med att mer än 25 % av EU:s medborgare är medlemmar i den sociala ekonomins företag och har en klart definierad socioekonomisk roll som producenter, konsument, sparare, boende, försäkringstagare, studerande, frivilligarbetande osv. Den sociala ekonomins företag utvecklas inom samtliga sektorer, särskilt i anslutning till offentliga tjänster och tjänster i allmänhetens intresse ⁽⁴⁾, t.ex. hälsovård, miljöskydd, sociala tjänster och utbildning ⁽⁵⁾. De har alltså en viktig roll när det gäller att skapa socialt kapital, anställningsmöjligheter för missgynnade grupper och social välfärd samt för att gjuta nytt liv i lokala ekonomier och modernisera lokala förvaltningsmodeller. Vissa av dessa företag har infört system med en "vinst- och förlusträkning" ur samhällssynvinkel, där deras sociala och miljömässiga konsekvenser utvärderas.

2.3 De små och medelstora företagen och den sociala ekonomins företag utgör en viktig faktor när det gäller sysselsättning och nya arbetstillfällen i samband med de pågående stora industriella omvandlingarna. Arbetskraft från sektorer som är på nedgång och sektorer där man minskar antalet anställda kan få arbete i traditionella sektorer (hantverk, traditionella yrken) och andra expanderande sektorer, till exempel företagstjänster, ny informationsteknik, högteknologi, byggnation och offentliga arbeten, närsservice (inbegripet hälsovård) och turism.

2.4 De små och medelstora företagen och företagen i den sociala ekonomin står emellertid inför särskilda utmaningar. I den europeiska stadgan för småföretag konstateras att dessa är den företagstyp som är mest känslig för förändringar i företagsklimatet. I kommissionens grönbok "Entreprenörskap i Europa" anges att "den sociala ekonomin och sociala verksamheter använder affärsprinciper och effektivitet för att uppnå sociala och samhälleliga mål. Sådana verksamheter ställs inför

särskilda utmaningar i fråga om tillgång till finansiering, ledarutbildning och rådgivning" ⁽⁶⁾.

2.5 De små och medelstora företagen och den sociala ekonomins företag kan spela en viktig roll i den socioekonomiska förändringen på olika sätt. Många exempel på goda metoder kan användas t.ex. i fråga om arbetstillfällen för personer som är nya på arbetsmarknaden, stöd till mikroföretagens och småföretagens innovativa kapacitet, nya arbetstillfällen för arbetslösa från industrier som har tvingats minska antalet anställda eller stänga helt, ömsesidiga socialförsäkringsbolag, nyföretagande i expanderande branscher, utveckling av tjänster och utsättning på entreprenad, arbetstagarövertagande av företag i kris, stöd till skapande av mikroföretag och arbetstillfällen för egenföretagare, samt kvalitativ omvandling inom samma sektor. Dessutom kan den sociala ekonomins företag ge konkreta bidrag till denna omvandling både genom sin utbildningskapacitet i fråga om entreprenörskap, vilket redan visats, och genom de värderingar som dessa företag främjar, till exempel entreprenörskap som präglas av socialt ansvar, demokrati och medborgardeltagande, arbetstagardeltagande (även ekonomiskt), social integration, intresse för den lokala utvecklingen och för hållbar utveckling.

2.6 Inom EU förekommer ett omfattande samspel mellan de konventionella små och medelstora företagen och företagen i den sociala ekonomin, och detta samspel har förutsättningar att utvecklas ytterligare. Samspelet äger rum på åtminstone följande tre sätt:

- a) De små och medelstora företagen använder i stor utsträckning externa tjänster som företagen i den sociala ekonomin erbjuder. Sålunda stöder kooperativa banker ofta projekt för att starta och utveckla konventionella små och medelstora företag.
- b) De små och medelstora företagen använder ibland likadana strukturer som den sociala ekonomins företag för att skapa olika system för samverkan mellan företag (nätverk, grupper, gemensamma stödstrukturer) eller stordriftsfördelar (kooperativ bestående av småföretag för att gemensamt sköta inköp och marknadsföring) samt för att inrätta mekanismer för ömsesidiga garantifonder i samband med banklån osv. Dessa strukturer gör det möjligt för dem att öka sin konkurrenskraft avsevärt.
- c) Den sociala ekonomins företag (gemensamma fonder, tillhandahållande av tjänster i allmänhetens intresse, nätverk för rättvis handel) kan utgöra en inspirationskälla för utvecklingen av små och medelstora företag.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande CES 242/2000, EGT C 117, 26.4.2000.

⁽²⁾ I en nyligen genomförd studie konstaterar OECD att den sociala ekonomin är ett vidare begrepp än icke-vinstdrivande företag eftersom det inte är så strikt kopplat till kravet på att ingen vinst delas ut – de icke-vinstdrivande företagen har ingen laglig rätt att fördela överskottet bland ägarna (OECD 2003, "The non-profit sector in a changing economy", Paris, s. 299).

⁽³⁾ Dessa tjänster omfattar inte indirekta arbetstillfällen, såsom egenföretagare inom jordbruket och småföretag som ingår i kooperativ. CIRIEC 2000: "The enterprises and organisations of the third system: strategic challenge for employment", universitetet i Liège.

⁽⁴⁾ Tang m.fl., 2002, s. 44.

⁽⁵⁾ Se den stadga som utarbetats av CEP-CMAF (Europeiska konferensen för kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar och stiftelser).

⁽⁶⁾ Europeiska kommissionen: Grönbok - Entreprenörskap i Europa, KOM (2003) 27 slutlig, III C ii.

3. Olika typer av goda lösningar som kan inspirera den offentliga politiken och som kräver mer ingående forskning

3.1 Allmänna kommentarer

3.1.1 Kommissionen har offentliggjort exempel på goda lösningar i olika dokument i anslutning till BEST-projektet inom ramen för det fleråriga programmet, "dvs. lösningar som illustrerar ett synsätt på en aktuell trend inom området för företagsstöd som förtjänar att uppmärksammas och övervägas av andra personer som är verksamma inom detta område" ⁽¹⁾. Det handlar inte nödvändigtvis om de bästa lösningarna ("best practice"), utan syftet är att inspirera till förändringar och bättre lösningar ("better practice") som gör det möjligt att komma fram till slutsatser och riktlinjer för EU-politiken.

3.1.2 Kommittén är medveten om att det på senare år har gjorts stora insatser för att skapa modeller för goda lösningar på småföretagens område (se de ovannämnda BEST-åtgärderna). Den sorts goda lösningar som beskrivs nedan berör uteslutande befintlig eller potentiell samverkan mellan små och medelstora företag och företagen i den sociala ekonomin. De illustreras i bilagan med konkreta exempel på anpassningsförmågan i modellerna och deras förmåga att utvecklas i takt med den ekonomiska dynamiken inom ramen för inre marknaden och globaliseringen.

3.1.3 Bedömningen per kategori är värdefull när man vill utforma förslag till offentlig politik som kan stärka dynamiken hos småföretagen och den sociala ekonomins företag mot bakgrund av Lissabonstrategin. Det handlar dels om goda lösningar som utarbetats av företag i den sociala ekonomin och som småföretag skulle kunna ta efter, dels om fall av samverkan mellan småföretag och företag i den sociala ekonomin där den sistnämnda företagstypen utnyttjas direkt av den förstnämnda och detta skulle kunna ske i ännu högre grad.

3.1.4 Arbetshypotesen, som redan delvis bekräftas i vissa fall, är att alla dessa metoder medför begränsade alternativkostnader ⁽²⁾ eller till och med en nettovinst för den offentliga budgeten på medellång sikt.

3.2 Olika typer av goda lösningar

3.2.1 Att skapa och behålla arbetstillfällen genom att starta eller omstrukturera företag. Erfarenheter som den sociala ekonomins företag har gjort i olika EU-länder tycks visa att finansierings-system som gör det möjligt för personer som blivit arbetslösa att åter få i gång företag i kris eller starta nya företag, och som

kombineras med tillräckliga åtgärder, inte bara leder till att man skapar eller räddar arbetstillfällen och till att ekonomisk verksamhet uppstår eller upprätthålls. Staten och andra finansierare kan också på relativt kort sikt få tillbaka hela finansieringsbeloppet eller ännu mera ⁽³⁾.

3.2.2 *Företagssystem och företagskluster för utveckling, innovation och konkurrenskraft:* Företag i den sociala ekonomin har bildat regionala kluster som sedan integrerats i horisontella eller partsammansatta system eller grupper, bland annat i Norditalien och spanska Baskien. Dessa företag (som till största delen är små eller medelstora) blir på så vis en av de främsta ekonomiska aktörerna i sina regioner och bidrar till att det skapas avancerade centrum för teknisk innovation och företagsledning.

3.2.3 *Sammanslagning av resurser för att uppnå skalfördelar:* I flera europeiska länder har en stor del av de konventionella småföretagen inom vissa sektorer, även mikroföretag och egenföretagare (t.ex. detaljister i Italien, frisörer och slaktare i Frankrike och bagare i Tyskland) organiserat sig i grupper, oftast i form av kooperativ, för att gemensamt sköta inköp, marknadsföring och tjänster. Varje litet eller medelstort företag förblir helt fristående, men kan öka sin konkurrenskraft, bevara och utvidga sina marknader, undvika underleverantörer och mellanhänder, och dra nytta av storskaligheten. För kollektivet garanterar detta system att jobben bevaras och den lokala utvecklingen fortskrider ⁽⁴⁾.

3.2.4 *Tillgång till finansiering och minskade risker:* Ömsesidiga garantifonder gör att små och medelstora företag, liksom mikroföretag och egenföretagare, utan tillräckliga garantier kan få tillgång till krediter. Företag för ömsesidiga garantifonder (som ofta har formen av ömsesidiga bolag) har i uppgift att ge kreditgivaren exklusiva garantier. Vid utebliven återbetalning tar företaget på sig det yttersta ansvaret, genom att använda de garantifondsmedel som de anslutna småföretagen har betalat in. Medel som är gemensamma för företag i den sociala ekonomin har utnyttjats i projekt för att starta, omstrukturera och utveckla företag. De fungerar som en hävstång för banklån genom att de utgör ett förtroendekapital i förhållande till bankerna ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ GD Näringsliv (2002): "Att hjälpa företag växa - Tips till organisationer som ger företagsservice", s. 11.

⁽²⁾ Alternativkostnad är "den inkomst eller beräknade nytta som ett visst beslut medför när resurserna är begränsade eller när två projekt ömsesidigt utesluter varandra. Exempelvis är alternativkostnaden för att bygga en fabrik på en viss tomt det att man inte bygger en kontorsbyggnad på platsen. På samma sätt utgör de beräknade inkomster man går miste om genom att inte bygga en fabrik utan en kontorsbyggnad alternativkostnaden för kontorsbyggnaden. Alternativkostnaden är en viktig faktor i beslutsprocessen trots att den utgör en kostnad som inte anges i organisationens bokföring." (Oxford Dictionary of Finance and Banking ; Oxford : Oxford University Press, 1997, s. 252).

⁽³⁾ Jfr det spanska systemet med engångsutbetalning (pago único). Åtgärden innebär att arbetslösa som beslutar att starta en kooperativ förening eller ett arbetstagarägt företag ("sociedad laboral") kan erhålla två års arbetslöshetsunderstöd som utbetalas i ett engångsbelopp. Detta gäller även sådana som vill ingå som "arbetande medlemmar" i ett sådant företag, på villkor att de arbetat inom företaget minst 12 månader.

⁽⁴⁾ Se bl.a. information från franska Fédération Française des Coopératives et Groupements d'Artisans <http://www.ffcga.coop>, respektive italienska l'Associazione Nazionale Cooperative fra Dettaglianti <http://www.ancd.it/>.

⁽⁵⁾ Ett exempel från de franska kooperativen är SOCODEN-fonden, se <http://www.scop-entreprises.com/outils.htm>.

3.2.5 *Samhällstjänster:* Företagen i den sociala ekonomin har visat sig vara viktiga aktörer när det gäller sociala tjänster, sjuk- och hälsovård, utbildning och kultur, framför allt i samband med privatiseringar, eftersom de står för företagande samtidigt som de slår vakt om det allmänintresse som ligger till grund för tjänsterna. Man har kunnat påvisa att dessa företag ofta erbjuder tjänster av högre kvalitet till lägre pris jämfört med staten. I vissa fall är dessa tjänster föremål för offentlig-privata partnerskap mellan företag i den sociala ekonomin och lokala myndigheter. Dessa partnerskap gäller allmännyttiga tjänster, exempelvis arbetsmarknadscentrum, vårdcentrum, hemtjänster etc.

3.2.6. *Produktions- och försäljningskedjor med hög kvalitet och etik:* Vissa av den sociala ekonomins företag har specialiserat sig på att marknadsföra varor vars fortlöpande kvalitet de kan garantera med en produktionsprocess som motsvarar vissa etiska krav (exploatering får inte förekomma, krav på iakttagande av arbetsnormer och rimlig lön osv.).

4. Rekommendationer rörande ett forskningsprogram som syftar till en långsiktig politik för att främja ömsesidig samverkan mellan småföretag och företag i den sociala ekonomin

4.1 Allmänna kommentarer

4.1.1 De små och medelstora företagen och den sociala ekonomins företag har tillsammans stor betydelse för den europeiska ekonomin och genomförandet av Lissabonstrategin, och det finns stora möjligheter till fruktbar samverkan mellan de båda företagstyperna via den sistnämndas modeller och strukturer. Detta är ett argument för nya gemensamma insatser på EU-nivå för att främja och stödja företagen.

4.1.2 EESK har tagit del av de befintliga programmen för stöd framför allt till små och medelstora företag, men pekar också på de otillräckliga strukturerna när det gäller stöd till den sociala ekonomins företag och till initiativ som främjar samverkan mellan små och medelstora företag och den sociala ekonomins företag.

4.1.3 Dessutom kan man konstatera att det saknas europeiska tvärvetenskapliga undersökningar som är tillförlitliga och uttömmande och visar hur stor alternativkostnaden blir för goda lösningar som främjar ömsesidig samverkan mellan småföretag och den sociala ekonomins företag.

4.1.4 Denna brist innebär en allvarlig begränsning när man utformar offentlig politik för att främja samverkan mellan små och medelstora företag och företag i den sociala ekonomin. Utformningen av en sådan politik kräver en kontinuerlig uppföljning och analyser av förhållandet mellan kostnader och fördelar.

4.2 Särskilda rekommendationer

4.2.1 Ett europeiskt observationscentrum för företag i den sociala ekonomin och flerårig forskning om samverkan mellan företag i den sociala ekonomin och mellan sådana företag och småföretag

4.2.1.1 Kommittén föreslår att det inrättas ett europeiskt observationscentrum för företag i den sociala ekonomin. Detta centrum skulle inte bara bedriva forskning om företag i den sociala ekonomin, utan även om redan förekommande och potentiell samverkan mellan sådana företag och små och medelstora företag, om hur denna samverkan kan påverka småföretagens ekonomiska utveckling på ett avgörande sätt samt om hur man kan främja företagets sociala ansvar och kampen mot utslagning.

4.2.1.2 Observationscentrumet skulle stödjas av kommissionen och regeringarna i EU:s 25 medlemsländer. Organisationer som företräder den sociala ekonomins företag skulle involveras i verksamheten, liksom universitetscentra som bedriver forskning om sådana företag. Det skulle ha ett nära samarbete med observationscentrumet för små och medelstora företag.

4.2.1.3 Kommittén föreslår även att observationscentrumet skall inleda ett europeiskt tvärvetenskapligt forskningsprojekt på tre år för att kartlägga goda lösningar som omfattar strukturer i den sociala ekonomin som direkt kan bidra till de små och medelstora företagens utveckling eller som kan stå som modell för möjligheter till dessa företags utveckling, särskilt inom de områden som nämns under avsnitt 3.

4.2.1.4 Denna forskning kommer att visa på alternativkostnaderna. Framför allt skulle följande beräknas:

- Direkta mikroekonomiska kostnadsfördelar.
- Kostnadsfördelar i olika stadier av den ekonomiska kedjan.
- Värdet av immateriella tillgångar.
- Sociala kostnadsfördelar genom social revision.
- Multiplikatoreffekter.
- Skillnaden i kostnad om man antar att modellen i fråga inte skulle finnas (exempelvis är "icke-kooperativ-kostnaden" den extra kostnad som staten och kollektivet skulle få bära om kooperativen plötsligt försvann).

4.2.1.5 Forskningsresultaten från det europeiska observationscentrumet för företag i den sociala ekonomin bör offentliggöras med hjälp av en omfattande informationsinsats riktad till EU-institutionerna, medlemsstaternas regeringar och allmänheten.

4.2.1.6 EESK kommer att bevaka forskningen vid observationscentrumet för företag i den sociala ekonomin, utvärdera dess slutsatser efter treårsperiodens slut och undersöka om slutsatserna påverkar kommissionens politik för små och medelstora företag och företag i den sociala ekonomin.

4.2.2 Medverkan av småföretag och den sociala ekonomins företag i europeiska program till stöd för företag

4.2.2.1 EESK uppmanar kommissionen att garantera att den sociala ekonomins företag får möjlighet att delta på lika villkor i det nya fleråriga programmet för entreprenörskap 2006–2010, och att främja initiativ för samverkan mellan småföretag och företag i den sociala ekonomin, framför allt när det gäller att utnyttja de sistnämnda företagen i samarbetet mellan småföretag.

4.2.2.2 Kommittén begär även att en av EU:s viktigaste politiska prioriteringar skall vara att småföretagen och den sociala ekonomins företag i tillräckligt hög grad deltar i gemenskapsprogrammen för tillgång till forskning, innovation och världsmarknaderna.

4.2.2.3 EESK anser att strukturfondsprojekten för att främja små och medelstora företag bör ha samma omfattning även i fortsättningen, och att projekten för att främja företag i den sociala ekonomin och samverkan mellan sådana företag och småföretag bör bli mer omfattande. Detta är särskilt viktigt när projekten främjar skapandet av nya arbetstillfällen och utvecklingen av landsbygdsregionerna. Tillgången till strukturfonderna får inte begränsas av att företaget är verksamt inom en viss sektor.

4.2.3 Slutsatserna från OECD:s ministerkonferens i Istanbul rörande små och medelstora företag bör införlivas och utvidgas till att omfatta företag i den sociala ekonomin

4.2.3.1 EESK föreslår också att kommissionen instämmer i de politiska slutsatserna från OECD:s ministerkonferens i Istanbul rörande små och medelstora företag, och utvidgar dem till att även omfatta företag i den sociala ekonomin. Kommittén efterlyser alltså ett angreppssätt som är bättre anpassat till behoven och särdragen hos småföretagen och den sociala ekonomins företag. För detta måste man framför allt göra följande:

— Se till att småföretagen och den sociala ekonomins företag får bättre tillgång till finansiering, vid en tidpunkt då Baselkriterierna för banklån håller på att bli strängare för riskutsatta företag och företag som har brist på kapital.

— Främja partnerskap, nätverk och kluster för småföretag och den sociala ekonomins företag.

— Kontinuerligt uppdatera och införliva uppgifter om de båda företagstypernas situation.

— Reducera hindren för tillträde till de globala marknaderna för små och medelstora företag och den sociala ekonomins företag genom att minska den administrativa och juridiska bördan.

— Förebygga och avhjälpa företagskriser och konkurser.

— Främja utbildning och utveckling av mänskliga resurser.

— Främja informations- och kommunikationsteknik⁽¹⁾.

4.2.4 Förbättra den sociala dialogen på lokal nivå, nationell nivå och EU-nivå

4.2.4.1 I flera EU-länder, bland annat vissa av de nya länderna, är de små och medelstora företagen otillräckligt företrädade inom de nationella instanserna för social dialog. EESK anser att deras representation bör öka, om än bara för att se till att den offentliga politik som syftar till att främja och reglera dessa företag blir effektivare och att de små, medelstora och stora företagen får samma möjligheter att uttrycka sina åsikter.

4.2.4.2 I de flesta EU-länder, liksom på gemenskapsnivå, finns den sociala ekonomins företag över huvud taget inte företrädade i den sociala dialogen. EESK föreslår att organisationer som företräder den sociala ekonomins företag bildas och stärks ytterligare, både på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna, och att dessa organisationer får delta i den sociala dialogen både på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna. Dessa organisationers synpunkter bör beaktas i större utsträckning vid utarbetandet av företagsnormer⁽²⁾.

⁽¹⁾ Se Cordis Focus nr 247, 14 juni 2004, s. 14.

⁽²⁾ Rättsliga normer, redovisningsstandarder osv.

4.2.5 Forskning kring olika sätt att främja arbetstagnas delaktighet i företagets beslut och kapital

4.2.5.1 Den sociala ekonomins företag har utvecklat särskild know-how om hur arbetstagare kan delta i sina företags beslutsfattande och kapital. En del av kooperativen har bland annat utvecklat ett kooperativt arbetarägande⁽¹⁾, där samtliga eller en majoritet av kooperativets delägare är arbetstagare och vice versa och där alla har en röst när beslut fattas, oberoende av storleken på andelen i företaget. Andelarna är för övrigt utställda på en viss person och får inte överlåtas. Denna associationsform är en av de viktigaste faktorerna bakom framgångarna i de många av de exempel på god praxis. Den ger arbetstagnarna ett direkt ansvar för företagets framtid och gör att de fullvärdigt kan delta i företagets utvecklingsstrategi. Som ett led i "kunskapsekonomin" med de målsättningar som fastställdes i Lissabon erkänns alltmer att "humankapitalet" är ett företags viktigaste tillgång, och denna associationsform visar sig i det sammanhanget alltmer modern och innovativ.

4.2.5.2 EESK föreslår kommissionen att denna specifika associationsform studeras inom det observationscentrum som nämns ovan och på de ämnesspecifika seminarier som kommissionen anordnar. Detta gäller framför allt följande aspekter:

- Alternativkostnaden: för att kunna fastställa i vilken grad och med vilka möjliga anpassningar den skulle kunna vara

till nytta för och tillämpbar på vanliga små och medelstora företag.

— De rättsliga ramarna.

5. Slutsatser

5.1 De små och medelstora företagen utgör grunden för Europas ekonomi och sysselsättning, och är därför de främsta aktörerna i genomförandet av Lissabonmålen. Företagen i den sociala ekonomin spelar en allt större roll för den sociala sammanhållningen och den lokala utvecklingen. Hittills har man inte i tillräckligt hög grad utnyttjat kapaciteten med avseende på samverkan mellan småföretag och den sociala ekonomins företag i båda företagstypernas intresse, exempelvis genom att den sociala ekonomins företag utnyttjas av småföretagen.

5.2 Kommittén föreslår därför att kommissionen skall se över befintlig och potentiell samverkan mellan småföretagen och den sociala ekonomins företag, och bidra till att visa att denna samverkan gynnar båda företagstypernas utveckling inom ramen för djupgående förändringar som beror på den ekonomiska dynamiken, framför allt i politiken för regional utveckling, social sammanhållning och innovation.

Bryssel den 27 oktober 2004.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ De viktigaste normerna för detta särskilda arbetssystem har fastställts i *World Declaration of Cooperative Worker Ownership* (februari 2004; den internationella deklarationen om kooperativt arbetarägande) från *International Organisation of Industrial, Artisanal and Service Producers' Co-operatives* (CICOPA – den internationella organisationen för industri-, hantverks- och tjänstekooperativ) vid Internationella kooperativa alliansen och är frukten av ett och ett halvt års samråd mellan organisationens medlemmar runtom i världen. Dessa normer, som gäller just för arbetarkooperativ (*worker cooperatives* på engelska), är ett komplement till de allmänna normer för kooperativ som återfinns i *Statement on the Cooperative Identity* (uttalande om kooperativ identitet) från Internationella kooperativa alliansen samt i ILO:s rekommendation från 2002 (nr 193) om främjande av kooperativ.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Alleuropeiska transportkorridorer"

(2005/C 120/04)

Den 23 januari 2003 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om: "Alleuropeiska transportkorridorer".

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för beredningen av ärendet, antog sitt yttrande den 5 oktober 2004. Föredragande var Karin Alleweldt.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober) antog kommittén följande yttrande med 164 röster för, 2 röster emot och 9 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Med en utvidgning av ämnesområdet ⁽¹⁾ till att omfatta alla frågor som rör utvecklingen av alleuropeiska transportkorridorer återupptog den permanenta studiegruppen sitt arbete i januari 2003. Verksamheten under den föregående mandatperioden hade fått mycket positivt mottagande av plenarförsamlingen i december 2002. Utöver fortsättningen på och utvecklingen av sin korridorsrelaterade verksamhet fattade Europeiska kommissionen 2003 och 2004 också nya viktiga beslut om utvecklingen av transeuropeiska transportnät (TEN-T), som också rör arbetet med de tio Helsingforskorridorerna. Utvidgningen av Europeiska unionen i maj 2004 och anslutningsplanerna för länder i sydöstra Europa har förändrat ramvillkoren för den gemensamma infrastrukturpolitiken och samarbetet i korridorerna.

1.2 Syftet med detta initiativytrande är inte bara att redogöra för Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs verksamhet och ställningstaganden på området alleuropeiska transportkorridorer under de senaste två åren, utan också att utfärda rekommendationer om vilka vidare åtgärder som de berörda parterna kan vidta och på vilket sätt kommittén kan bidra till detta arbete.

2. Nya ramvillkor för den alleuropeiska transportinfrastrukturpolitiken

2.1 Kommissionen inledde i mitten av år 2003 sin översyn av TEN-T med en rapport från en **expertgrupp under ledning av Karel von Miert**. Detta resulterade i att en förteckning över prioriterade projekt från 1996 utvidgades och att nya möjligheter till finansiering genom EU och en ny bättre samordningsform föreslogs ⁽²⁾. Det fanns planer på att förankra konceptet om transportkorridorer i EU:s infrastrukturpolitik. I stället för

en generell nätverksrelaterad infrastrukturpolitik i EU skulle man i framtiden fokusera på prioriteringar rörande vissa huvudtransportleder. Detta förslag från van Miert-gruppen accepterades inte.

2.2 EESK diskuterade ingående frågan "**Framtidsutsikter för TEN-T**" med CNEL:s (det italienska rådet för ekonomi och arbetsmarknad) utskott V (för större investeringsprojekt och infrastrukturnät) i samband med sitt externa facksektionssammanträde i Rom i september 2003 och antog en gemensam resolution ⁽³⁾. I denna resolution kräver man ett större engagemang för att genomföra ett integrerat transportnät som bland annat införlivar de nya medlemsstaterna på ett effektivt sätt. Intermodalitet och hållbarhet bör sättas i fokus och finansieringen förstärkas gemensamt och, om det behövs, kompletteras med hjälp av en gemenskapsfond för det transeuropeiska transportnätet.

2.3 På uppmaning av det italienska ordförandeskapet utarbetade EESK ett yttrande på eget initiativ för att fördjupa den diskussion som påbörjades i Rom. I detta initiativytrande med titeln "Framtida transportinfrastruktur: planering och grannländerna – hållbar rörlighet och finansiering" ⁽⁴⁾ presenterade kommittén sina aktuella ståndpunkter vad gäller den europeiska transportinfrastrukturpolitiken. EESK föreslår att man i framtiden prövar nya finansieringsformer och ger högre prioritet åt miljöskydd och social och ekologisk hållbarhet. Kommittén föreslår också att man fortsätter med arbetet i Helsingforskorridorerna och svarar på nya utmaningar med nya metoder när det gäller planering och genomförande av det alleuropeiska transportnätverket.

2.4 Europeiska unionen har gjort det fredsåteruppbyggande arbetet i **sydöstra Europa** till en nyckelprioritet och följaktligen drivit på uppbyggnaden av en fullt fungerande transportinfrastruktur. Ett transportkoncept har utvecklats för sydöstra Europa, vilket kompletterar de korridorer som redan finns och som rör denna region (X, V, VII, IV och VIII), på basis av

⁽¹⁾ Presidiets beslut av den 23 oktober 2002.

⁽²⁾ För vidare information se EESK:s yttrande i EUT C 10, 14.1.2004, s. 70.

⁽³⁾ CESE 1043/2003 fin. Dokumentet finns hos TEN-sektionens sekretariat.

⁽⁴⁾ EUT C 108, 30.4.2004, s. 35.

Helsingforsdeklarationen från 1987 och de erfarenheter som man skaffat sig inom ramen för TINA-processen ⁽⁵⁾. Detta koncept omfattar ett intermodalt infrastrukturnät, det s.k. *South East Europe Core Regional Transport Network*, som skall genomföras med hjälp av ett gemensamt samordningsförfarande. De berörda länderna ⁽⁶⁾ har utarbetat ett "samförståndsavtal" i vilket de bland annat tydligt hänvisar till samarbete med regionens socioekonomiska intresseorganisationer och EESK:s permanenta studiegrupp.

2.5 Samordningen av arbetet i styrkommittéerna för de tio Helsingforskorridorerna ⁽⁷⁾ och de fyra transportområdena (PETRA) ⁽⁸⁾ har undergått förändringar. Ungefär en gång per år bjuder kommissionen in ordförandena och ledarna för korridorernas sekretariat liksom en rad andra europeiska företrädare och EU-institutionerna för att diskutera arbetets aktuella läge och framtid. Den tidigare transportarbetsgruppen "G-24" bör ersättas med en mindre och effektivare arbetsstruktur. De ansvariga inom kommissionen är samtidigt medvetna om att viss samordning och teknisk-organisatoriskt stöd bara kan genomföras av kommissionen. De senaste mötena ägde rum i juni 2003 och den 15 mars 2004. De viktigaste slutsatserna från dessa möten tas upp i kapitel 3 och 4.

2.6 Utvidgningen av EU och unionens "nya grannskapspolitik" påverkar också den framtida planeringen av transportpolitiken i Europa. I juni ägde ett gemensamt strategimöte rum mellan kommissionen och Europaparlamentet till vilket företrädare från europeiska transportsektorn, särskilt från EU:s grannländer, var inbjudna. Man beslöt att inrätta en högnivågrupp med uppgift att utarbeta avtal om utbyggnad av de stora trans-europeiska transportlederna, framför allt i riktning mot de östra grannländerna, Ryssland, Svartahavsregionen och Balkan. Vad gäller Medelhavsområdet inleddes ett projekt för att skapa ett transportnätverk Europa-Medelhavet. Vad beträffar Turkiet undersöks för närvarande landets transportinfrastrukturbehov.

3. Den permanenta studiegruppens arbetsinriktning

3.1 Ny utveckling och en gammal uppgift: information och öppenhet

3.1.1 Sju års tillämpning av Helsingforsdeklarationen, ett konsoliderat samarbete i styrkommittéerna och ett omfattande deltagande av Europeiska kommissionen har knappt lett till någon förbättring när det gäller öppenhet och ett bättre nätverk för de olika planeringsprocesserna. De nya TEN-T-riktlinjerna, korridorerna och transportområdena, *South East Europe Core Regional Transport Network*, det arbete som utförts av ECMT och

⁽⁵⁾ Transport-Infrastructure-Needs-Assessment (TINA), infrastrukturplanering för anslutningsländerna under andra hälften av 1990-talet.

⁽⁶⁾ Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Serbien-Montenegro och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM).

⁽⁷⁾ En detaljerad karta över korridorerna finns hos TEN-sektionens sekretariat.

⁽⁸⁾ PETRA: fyra transportregioner i enlighet med Helsingforsdeklarationen från 1997: den euro-arktiska Barentsregionen, Svartahavs-bäckenet, Medelhavsområdet och Adriatiska/Joniska havet.

FN/ECE liksom olika regionala initiativ för att förstärka samarbetet är bara kända av en liten grupp experter.

3.1.2 Bristen på öppenhet blir allt större inom det organiserade civila samhället. En väsentlig uppgift för den permanenta studiegruppen är och förblir att fungera som informationslänk för officiella organ och berörda organisationer i det civila samhället. Kommissionen arbetar med att utveckla ett informationssystem (GIS) som skall användas för planering och konsekvensbedömning. Detta informationssystem har hittills bara varit möjligt att utnyttja internt, men kan eventuellt byggas ut med socioekonomiska uppgifter och därmed också användas i förbindelse med EESK:s temaområden. Denna fråga bör diskuteras med kommissionen.

3.2 Tillämpning av samrådsförfarandet: Det behövs en "europeisk samsyn" för transportlederna inom Europa

3.2.1 Van Miert-gruppens rapport påvisar de svårigheter som ger upphov till en diskrepans mellan ambitiösa europeiska planer och genomförandet av dessa. Denna diskrepans är svår att komma till rätta med. Ett större utnyttjande av gränsöverskridande planläggningar och ett större deltagande av intresseorganisationer från det civila samhället identifierades med rätta som element för en framtida förbättring och har också införts i de nya TEN-riktlinjerna.

3.2.2 Deltagande av organisationer från det civila samhället är en nyckel till en väl avvägd utveckling där hänsyn tas till lokala och regionala intressen samtidigt som användningen och förvaltningen av transportlederna vitaliseras. Infrastrukturprojekt i europeiskt intresse fyller sin funktion först när hållbarhetsaspekterna beaktas och uppfylls. För detta krävs ett gränsöverskridande deltagande på EU-nivå av näringslivsorganisationer, transportföretag, fackföreningar och miljö- och konsumentorganisationer. Impulserna för ett genomförande av "europeiska" transportleder kan endast bygga på ett av samhället omfattat "europeiskt" medvetande och ett samförstånd. EESK har vid upprepade tillfällen erbjudit sig att bidra till upprättandet av detta samförstånd. För att uppnå detta måste man systematiskt genomföra samråd på europeisk nivå. EESK vill emellertid framhålla att detta inte får ses som en skyldighet som måste genomföras utan hänsyn till resultaten. Det samråd som EESK genomförde i samarbete med Europeiska kommissionen inom ramen för TINA-processen 1998 beaktades inte på något sätt i slutrapporten, trots att det fanns ett stort intresse och att man hade kommit fram till tydliga slutsatser.

3.3 Från rådgivning till idémässig och praktisk medverkan

3.3.1 Under EESK:s mångåriga arbete med alleuropeisk transportpolitik har kravet på deltagande och rådgivning länge stått i centrum. I dag har denna grundidé vunnit terräng hos deltagare som agerar inom Europa, och EESK har etablerat goda arbetskontakter. Därför måste man nu också leva upp till kravet på att bidra till styrkommittéernas och andra organs arbete när det gäller planering och praktiskt genomförande.

3.3.2 Den innehållsmässiga grunden för planeringssamarbetet bygger framför allt på det senaste initiativyttrandet "Framtida transportinfrastruktur" där kommittén definierar principerna för den europeiska transportpolitiken. Målet om hållbarhet, planer på bättre finansiering och den alleuropeiska transportinfrastrukturen utgör tre huvudområden. Vad beträffar utbyggnaden av transportkorridorerna fastställs en rad prioriteringsområden som ligger till grund för den permanenta arbetsgruppens arbete och som av den anledningen – kortfattat – nämns i detta sammanhang (⁹). Dessa prioriteringar är följande:

- Bättre inbördes förbindelser mellan ekonomiska områden bör eftersträvas.
- Intermodaliteten måste förbättras med hjälp av relevanta kriterier.
- Förbindelserna med de inre vattenvägarna måste förbättras.
- Närsjöfarten bör integreras.
- Samarbetet inom järnvägssektorn har delvis varit framgångsrikt och bör främjas i högre grad.
- Förbindelserna mellan regionala och lokala transportnät och de stora transportlederna bör uppmärksammas i högre grad.
- Kvalitativa driftsmässiga utvecklingsmål måste systematiskt införas i arbetet med korridorerna (säkerhet, konsumentintressen, sociala villkor, särskilt inom långdistanstrafik, samt tjänsternas kvalitet och miljöbalans).
- Korridorkonceptet bör till stor del behållas och utvidgas ytterligare på lokal och regional nivå.

3.3.3 Dessa mål har delvis tagits upp av kommissionen i de reviderade TEN-riktlinjerna. Konsten är att sörja för att de i praktiken genomförs på ett begripligt, gemensamt och gräns-

överskridande sätt. EESK har goda möjligheter att bidra till detta med hjälp av särskilda och praktiska åtgärder.

3.4 Korridornätverk och regionalt samarbete

3.4.1 Arbetet i styrkommittéerna fortgår för närvarande i ungefär samma takt i alla korridorer. Man kan samtidigt konstatera att det i dag finns regionala förbindelser, vilket betyder att man i dag kan tala mer om ett korridornätverk än om enskilda transportleder. Jämte initiativen inom transportområdena förekommer i allt högre grad regionalt samarbete, t.ex. mellan korridorerna IV, V, VII och X i sydöstra Europa och mellan korridorerna I och IX i Östersjöområdet. Detta står i kontrast till den mer begränsade verksamheten i de officiellt angivna transportområdena (PETRA).

3.4.2 De två initiativen att genomföra huvudtransportleder och omfattande regionala förbindelser kompletterar varandra. I den permanenta studiegruppens arbete bör man i framtiden lägga större vikt vid koncept för regional utveckling. Sambandet mellan transportpolitiken, regional utveckling och de prioriterade områdena inom ramen för EESK:s yttre förbindelser (de östra grannländerna, den nordliga dimensionen och sydöstra Europa) är ett viktigt bidrag från EESK som rör flera facksektioner.

3.5 Framtida uppgift: skapa nya förbindelser

3.5.1 Kommissionens och Europaparlamentets strategimöte i juni 2004 var välkommet. EESK har dock alltid understrukt att EU:s initiativ beträffande genomförandet av europeiska transportförbindelser inte får försvagas till följd av utvidgningen. Kommissionen har i en skriftväxling med EESK försäkrat att detta möte var en upptakt till ett mer omfattande och öppnare samordningsförfarande där alla parter kan bidra. Denna öppning är avgörande för att man med framgång skall kunna genomföra nya hållbara transportplaner på EU-nivå.

3.5.2 Den erfarenhet som man hittills har skaffat sig, särskilt genom arbetet i styrkommittéerna, är en absolut förutsättning för den framtida planeringen. EESK:s särskilda bidrag, som beskrivs i föreliggande yttrande och som har utvecklats under många år av praktiskt arbete, kan nu ges i ett tidigt stadium av infrastrukturplaneringen. Det gäller att ta vara på denna möjlighet.

(⁹) EUT C 108, 30.4.2004, s. 35, punkterna 1.8.1–1.8.8.

4. Den permanenta studiegruppens verksamhet i de enskilda transportkorridorerna

4.1 I **korridor II** ⁽¹⁰⁾ har nu en facklig arbetsgrupp inrättats. Ett första sammanträde ägde rum den 10–11 april 2003 i Moskva. EESK deltog också i det officiella styrkommittésammanträdet den 15–16 maj 2003 i Berlin. Slutsatserna från båda dessa möten har varit mycket positiva för kommitténs arbete. De problem som finns i Korridor II beror på svårigheter i samarbetet med Vitryssland. Man har utarbetat en plan som innebär att en omfattande och väl utbyggd del av korridoren förläggs norr om Vitryssland. Anledningen till detta är svårigheter vid gränserna. En intensifiering av samarbetet med järnvägsföretag äger för närvarande rum och en utvidgning av korridoren fram till Jekaterinenburg föreslogs nyligen. Det finns ett särskilt intresse för att bättre kunna ta itu med problem inom vägtransportsektorn och med det praktiska arbetet vid gränsövergångarna, och i samband med detta ta EESK till hjälp.

4.2 Kommitténs deltagande i arbetet i **korridor IV** ⁽¹¹⁾ har stärkts kontinuerligt. Inom ramen för styrkommittésammanträdet i Sopron i Ungern den 20–21 maj 2003 träffades företrädare för järnvägsföretag och för fackföreningar för järnvägsanställda inom korridor IV. Detta ledde till en fruktbar diskussion om främjande av järnvägstransporter, vilken måste löpa vidare. En fortsättning på diskussionen ägde rum vid det senaste sammanträdet den 10–11 november 2003 i Dortmund. Teknisk-organisatoriska hinder och lösningsförslag beträffande gränsövergångarna identifierades som tematiska prioriteringar för vidare samtal. För att säkra kontinuiteten kommer härnäst också en facklig företrädare för järnvägssektorn att delta som observatör i styrkommittéerna. Det vore välkommet att göra en tematisk översyn av den ekonomiska och sociala situationen inom vägtransportsektorn och av teknisk-organisatoriska aspekter inom denna transportsektor i korridor IV.

4.3 EESK fäster särskild vikt vid främjandet av **korridor X** ⁽¹²⁾. Därför har kontakterna med styrkommittén inom denna korridor intensifierats. En konkretisering av möjliga åtgärder från EESK:s sida ägde rum i samband med styrkommittésammanträdet den 18–19 juli 2003 i Slovenien. Den 3 november genomförde EESK med stor framgång en dialogkonferens i Belgrad, vilket ledde till ett gemensamt beslut ⁽¹³⁾. Detta leder till ytterligare steg mot en intensifiering, särskilt inom järnvägssektorn. Arbetskontakter i Sarajevo och samarbetet med styrkommittén inom *South East Europe Core Regional Transport Network* är två andra frågor som omfattas av detta arbete. För en välavvägd hamnpolitik och dess koppling till baklandstransporter utgör **korridor V** ⁽¹⁴⁾ en viktig förbindelse i detta sammanhang.

⁽¹⁰⁾ Tyskland – Polen – Vitryssland – Ryssland.

⁽¹¹⁾ Tyskland – Tjeckien – Österrike – Slovakien – Ungern – Rumänien – Bulgarien – Grekland – Turkiet.

⁽¹²⁾ Österrike – Kroatien – Serbien – FYROM – Slovenien – Ungern – Serbien – Bulgarien.

⁽¹³⁾ Se bilaga 1.

⁽¹⁴⁾ Italien – Slovenien – Ungern – Ukraina – Slovakien – Kroatien – Bosnien-Hercegovina.

4.3.1 Ett gemensamt evenemang planeras att anordnas i början av november 2004 tillsammans med järnvägsförbundet ARGE Korridor Xline. Evenemanget att främja bättre järnvägstjänster. Man planerar att genomföra ett särskilt demonstrationståg och anordna evenemang i Villach (Österrike), Zagreb (Kroatien) och Sarajevo (Bosnien och Hercegovina) ⁽¹⁵⁾.

4.4 EESK har utarbetat en hel rad förslag ⁽¹⁶⁾ för att främja den inre sjöfarten och **korridor VII** ⁽¹⁷⁾ (Donau). Det senaste sammanträdet inom styrkommittén hölls i juli 2004. Inom den permanenta studiegruppen fortsätter för närvarande diskussionerna på detta område. I centrum för diskussionerna står de hinder som för närvarande står i vägen för utvecklingen av sjöfarten i korridor VII, och lämpliga bestämmelser för att avlägsna dessa hinder. Det handlar samtidigt om de möjligheter och det investeringsbehov som finns när det gäller att uppnå en bättre integration i ett multimodalt transportsystem. ⁽¹⁸⁾

4.4.1 I sitt yttrande om "Framtida transportinfrastruktur" som antogs den 28 januari 2004 ⁽¹⁹⁾ ställde EESK följande krav: särskilt främjande av den inre sjöfartskorridoren VII (Donau), förbindelser med järnvägslinjer och lämpliga tekniska och sociala bestämmelser för gränsöverskridande transporter på inre vattenvägar.

4.4.2 I syfte att fullt ut dra nytta av Donau som en alleuropeisk transportkorridor föreslog den gemensamma rådgivande kommittén EU-Rumänien vidare vid sitt sammanträde i Bukarest den 23–24 maj 2002 att man inleder arbeten och anslår mer medel för att göra floden mer segelbar samt för anslutningen till Svarta havet.

4.5 Sedan dialogkonferensen i **korridor III** ⁽²⁰⁾ och **VI** ⁽²¹⁾, i Katowice 2001, har EESK inte haft någon egen verksamhet i dessa korridorer. Nu finns en skrivelse från sekretariatet för korridor III från augusti 2004 med krav om att bidra med förslag till arbetsprogrammet för 2003–2004 för ytterligare utveckling.

4.6 EESK har under de senaste två åren fått särskilt stöd genom det nybildade fackföreningssamarbetet för anställda inom transportsektorns korridorer och i ett alleuropeiskt sammanhang. Detta samarbete har organiserats av Europeiska transportarbetarförbundet (ETF). Detta ETF-projekt har inom alla transportsektorer bidragit verksamt, både idémässigt och praktiskt, till EESK:s framgångar och kommer också att stärka samarbetet i framtiden.

⁽¹⁵⁾ Vissa delar av engagemanget håller just nu på att förberedas och omfattas därför inte av detta yttrande. Information om dessa finns att få vid TEN-sektionens sekretariat.

⁽¹⁶⁾ "Ett alleuropeiskt system för den inre sjöfarten", EUT C 10, 14.1.2004, s. 49.

⁽¹⁷⁾ Tyskland – Österrike – Slovakien – Ungern – Kroatien – Serbien – Bulgarien – Moldavien – Ukraina – Rumänien

⁽¹⁸⁾ För ytterligare information, se Levaux-rapporten som kan fås vid TEN-sektionens sekretariat.

⁽¹⁹⁾ Se fotnot 4.

⁽²⁰⁾ Tyskland – Polen – Ukraina

⁽²¹⁾ Polen – Slovakien – Tjeckien

4.7 Slutligen vill vi påpeka, att ordföranden i den permanenta studiegruppen i samarbete med TEN-sektionens sekretariat och med hjälp av berörda enheter inom Europeiska kommissionen, har skapat ett dokument med grundläggande information för varje transportkorridor ⁽²³⁾.

5. Rekommendationer inför det fortsatta arbetet

5.1 De nya riktlinjerna inom den alleuropeiska transportpolitiken, som beskrivs ovan, har tagits upp av den permanenta studiegruppen och integrerats i de regionala, praktiska och idémässiga planläggningarna. EESK:s styrka ligger ännu mer än tidigare i dess förmåga att integrera intressen och utarbeta konkreta förslag. Verksamhet och närvaro på platsen måste prioriteras.

5.2 Med den permanenta studiegruppen förfogar EESK över ett informations- och kontaktcentrum för intresserade utanför och inom kommittén. Information, debattledning, samordning av EESK:s verksamhet och ansvarsfullt deltagande i den övergripande samordningsverksamheten på EU-nivå är den permanenta studiegruppens centrala uppgifter. Denna studiegrupp har 13 års erfarenhet av aktiv medverkan i den alleuropeiska transportpolitiken.

5.3 Under de kommande två åren bör EESK framför allt inrikta sig på att få de organisationer för det civila samhället som finns på plats att medverka aktivt i det praktiska arbetet. Man bör arbeta för att förverkliga de transportpolitiska målsättningar som anges i punkt 3.3.2, dvs. att berörda organisationer

i det civila samhället skall få möjlighet att analysera, kritisera och ge förslag på förbättringar i fråga om enskilda transportkorridorer, inom regionen eller vad gäller infrastrukturprojekt.

5.4 EESK bör ytterligare intensifiera samarbetet med styrkommittéerna för transportkorridorer och med kommissionen. Det gäller framför allt att definiera rollen för den permanenta studiegruppen inom ramen för att förverkliga det s.k. South East Europe Core Regional Transport Network (se punkt 2.4).

5.5 Den permanenta studiegruppen bör överväga hur de operativa aspekterna av transporterna kan beaktas i högre grad vid förverkligandet av alleuropeiska transportleder, framför allt bör politiken för transportkorridoren göra det möjligt att konkretisera intermodalitet, miljöskydd, säkerhet, sociala villkor och effektivitet.

5.6 För närvarande planeras nya transportleder inom den europeiska grannskapspolitiken. Kommission vill att arbetet skall präglas av insyn, och den permanenta studiegruppen bör stödja denna inställning.

5.7 Kommissionens arbete och styrkommittéernas arbete beträffande korridorerna och transportområdena bör sammanlänkas i ökad utsträckning. I detta sammanhang har kommissionen en viktig samordnande roll som också bör inbegripa tekniskt och organisatoriskt stöd. Det är önskvärt att samtliga berörda parter på alleuropeisk nivå får större utrymme för gemensamma aktiviteter och att Europaparlamentet bidrar till arbetet i större omfattning.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽²³⁾ Se bilaga 2– inofficiella uppgifter som kan komma att ändras.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Höghastighetsförbindelser i Europa – den senaste utvecklingen inom sektorn för elektronisk kommunikation"

(KOM(2004) 61 slutlig)

(2005/C 120/05)

Den 29 mars 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 oktober 2004. Föredragande var **Thomas McDonogh**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 163 röster för, 1 emot och 3 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Kommittén välkomnar analysen och rekommendationerna i kommissionens meddelande om "*Höghastighetsförbindelser i Europa – den senaste utvecklingen inom sektorn för elektronisk kommunikation*" KOM(2004) 61 slutlig. Det är en klarsynt rapport som ligger rätt i tiden och som kombinerar strategisk skärpa med en aktiv vilja till att vägleda den europeiska sektorn för elektronisk kommunikation genom nästa tillväxtskede.

1.2 Samtidigt som kommittén i detta yttrande ger stöd åt analysen och syftet med meddelandet, vill vi också framhäva några områden som är av särskild vikt för kommittén.

2. Bakgrund

2.1 Den 3 februari 2004 antog kommissionen meddelandet "*Höghastighetsförbindelser i Europa – den senaste utvecklingen inom sektorn för elektronisk kommunikation*". Detta meddelande är ett svar på den begäran som uttalades under Europeiska rådets vårmöte 2003 om en rapport över utvecklingen i denna sektor inför vårmötet 2004. Det är en sammanfattande rapport över den europeiska sektorn för elektronisk kommunikation och dess inverkan på Lissabonstrategin, inklusive en analys av de nyckelfaktorer som påverkar den framtida tillväxten. Det är också en begäran om politiskt stöd för de insatser som är nödvändiga för att stödja den fortsatta utvecklingen inom denna sektor.

2.2 I Lissabonstrategin tillstås att informations- och kommunikationsteknik (IKT) är en av de viktigaste drivkrafterna bakom tillväxt, produktivitetsökningar och konkurrenskraft. Dessa faktorer bidrar till att förbättra både de ekonomiska resultaten och den sociala samhället. Meddelandet understryker betydelsen av sektorn för elektronisk kommunikation – vilken omfattar både ett tjänstesegment och ett utrustningssegment – för Europas ekonomiska kraft och dess nyckelroll för att stimulera produktiviteten. Sektorn för elektronisk kommunikation spelar en sådan roll tack vare sin storlek, sin dynamik och den

påverkan den har på nästan all annan ekonomisk verksamhet. Enligt de senaste rönen är det denna sektor som har lämnat störst bidrag till den europeiska tillväxten i fråga om arbetsproduktivitet.

2.3 Trots stark tillväxt i början av 1990-talet och ambitionerna med Lissabonstrategin släpar Europa efter USA och några asiatiska länder vad gäller produktionstakt och utnyttjande av informations- och kommunikationsteknik (IKT). Denna brist på investeringar inom IKT skadar den europeiska konkurrenskraften⁽¹⁾. För att handlingsplanen eEurope 2005 skall bli en framgång och för att Lissabonmålet skall kunna uppnås är det av yttersta vikt att framsteg görs inom sektorn för elektronisk kommunikation under de kommande 18 månaderna. Denna sektor växte snabbt under senare delen av 1990-talet men genomgick en kraftig nedgång under åren 2000–2001. Detta föranledde rådet och kommissionen att noggrant övervaka utvecklingen i sektorn för elektronisk kommunikation samt att lägga fram en rapport inför Europeiska rådets vårmöte 2003.

2.4 Efter två år av konsolidering verkar förutsättningarna nu vara de rätta för att åter leda till högre tillväxttakt. Enligt kommissionen omfattar dessa förutsättningar förbättrade finansiella villkor för aktörerna samt fortsatt ökade inkomster från tjänstesektorn. Hållbar tillväxt kräver dock ökade investeringar och bättre spridning av nya innovativa tjänster.

2.5 Alltsedan IT-bubblan sprack har aktörerna inom telekombranschen minskat sina investeringar som ett led i sina konsolideringsplaner. För att tillväxten för hela sektorn skall återfås krävs ökade investeringar. Investeringsgraden kommer att påverkas av beslutsfattarnas handlande: genomförandet av det nya regelverket kommer att innebära större rättssäkerhet för investeringar; införandet av nationella bredband kommer att öka tillgängligheten till tjänster; uppmuntran till nya tjänster och tillgången på innovativt innehåll kommer att stimulera efterfrågan och upphävandet av rättsliga och tekniska hinder kommer att underlätta lanseringen av 3G-nät.

⁽¹⁾ Van Ark, B. and Mahony, O. (2003), *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective*, http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/eu_competitiveness_a_sectoral_perspective.pdf.

Därför har man i meddelandet definierat fyra huvudområden för åtgärder:

a) *Ta itu med rättsliga utmaningar.* Om en medlemsstat sent eller på ett felaktigt sätt införlivar det nya regelverket för elektronisk kommunikation hämmas konkurrensen och osäkerhet skapas. Överträdelseförfaranden är på gång mot ett antal medlemsstater som har misslyckats med att införliva de nya reglerna. Att garantera ett totalt och effektivt genomförande av dessa regler i både de gamla och de nya medlemsstaterna är av högsta prioritet för år 2004. Dessutom måste de nya reglerna tillämpas konsekvent av de nationella tillsynsmyndigheterna. Man lägger särskild vikt vid de gemensamma riktlinjer som skall komma senare i år om åtgärder som kan komma att åläggas aktörer med betydande marknadsinflytande. De skall hjälpa lagstiftarna att tillhandahålla de rätta investeringsincitamenten och att garantera att framväxande marknader inte blir föremål för obefogade åligganden.

b) *Öka bredbandstäckningen i områden med dålig täckning.* I enlighet med handlingsplanen för eEurope kom medlemsstaterna överens om att lägga fram nationella bredbandsstrategier. Hela EU-15 plus ett antal av de nya medlemsländerna har nu gjort detta. Det är av särskild vikt att identifiera områden som skulle kunna hamna på efterkälken i informationssamhället eftersom operatörernas lönsamhetskrav innebär att efterfrågan anses vara för låg för att motivera lanseringen av bredbandstjänster. EU-finansiering kan komma att spela en roll parallellt med insatser på nationell, regional och lokal nivå. Det finns riktlinjer om hur strukturfonder kan utnyttjas på sådana områden. Utbytet av goda erfarenheter och innovativa lösningar kommer att stötta genom upprättandet av ett forum för den digitala klyftan senare i år. Kommissionen kommer att rapportera om de nationella strategierna i sommar.

c) *Att stimulera efterfrågan.* Även om majoriteten av hushållen inom EU har tillgång till bredband, är det bara en bråkdel av dem som har valt att utnyttja denna möjlighet. Användning snarare än lansering håller på att bli den största frågan för bredbandsindustrin. Erfarenhet från länderna med högst bredbandsutnyttjande påvisar betydelsen av effektiv nätverkbaserad konkurrens för att pressa ner priserna och främja skapandet av nya online-tjänster. Dessutom kan åtgärder från medlemsstater i syfte att stimulera efterfrågan också spela en roll. De främjar användningen av IKT inom alltför nyckeltjänster – inom lokala och nationella myndigheter, inom hälsa och utbildning – och gör dem online. Detta bör åtföljas av ytterligare åtgärder för att ta itu med säkerhetsas-

pekter, förvaltning av digitala rättigheter samt driftskompatibilitet mellan olika tjänster och enheter. Halvtidsöversynen av handlingsplanen eEurope 2005, som skall vara genomförd i sommar, öppnar dörren för ytterligare stödåtgärder.

d) *Att framgångsrikt lansera tredje generationens mobiltelefoni (3G).* I rapporten från plattformen för mobil kommunikation och teknik (som utgörs av aktörer i nyckelsektorer) lade man fram en strategisk vision för framtiden för mobiltjänster samt belyste en rad kommersiella och rättsliga utmaningar. Denna integrerade datadrivna 3G-värld kommer att bli mer komplex än den röstbaserade mobiltelefonvärlden. Om man kan lära sig att hantera denna situation kan det innebära nya, spännande tjänster och en betydande produktionsökning inom unionen. Kommissionen har presenterat sin syn på mobiltelefonisektorn i meddelandet av den 30 juni⁽¹⁾ och kommer att fortsätta arbeta med intressenter för att definiera strategiska forskningsprioriteringar inom mobiltelefonin.

2.6 Vid Europeiska rådets telekom-möte den 8–9 mars 2004 i Bryssel betonade rådet det politiska åtagandet vad gäller Lissabonstrategins mål om hållbar tillväxt, arbetstillfällen och social sammanhållning genom att stödja maningen till insatser i meddelandet (KOM(2004) 61 slutlig) och i meddelandet om halvtidsöversyn av eEurope 2005, (KOM(2004) 108 slutlig).

Regionkommitténs synpunkter

3. Allmänna synpunkter

3.1 I meddelandet behandlas ett brett och komplext område som är av yttersta vikt för Lissabonvisionen: industrin för elektroniska kommunikationstjänster. Under årens lopp har kommittén antagit många yttranden om handlingslinjer för denna sektor⁽²⁾. Vi tar nu tillfället i akt att komma med synpunkter om den generella utvecklingen av industrin för elektroniska kommunikationstjänster, tillhandahållandet av bredband, utvecklingen av mobiltelefonisektorn samt det nya regelverket för industrin.

3.2 Kommissionen har gjort ett storartat arbete genom att stödja utvecklingen och genomförandet av en politik för att främja tillväxten inom sektorn för elektroniska kommunikationstjänster. I och med de kraftfulla insatser som är ett resultat av att kommersiella och sociala intressen strävar mot egna mål, och det starka politiska stödet från ministerrådet, nationella regeringar och regionala myndigheter, är detta ett område där utvecklingen går mycket snabbt fram.

⁽²⁾ EGT C 169, 16.06.1999, s. 30; EGT C 368, 20.12.1999, s. 51; EGT C 14, 16.01.2001, s. 35; EGT C 123, 25.04.2001, s. 61; EGT C 123, 25.04.2001, s. 36; EGT C 139, 11.05.2001, s. 15; EGT C 311, 07.02.2001, s. 19; EGT C 48, 21.02.2002, s. 33; EGT C 48, 21.02.2002, s. 27; EGT C 221, 17.09.2002, s. 22; EGT C 241, 07.10.2002, s. 119; EGT C 61, 14.03.2003, s. 32; EUT C 61, 14.03.2003, s. 184; EUT C 220, 16.09.2003, s. 33; EUT C 220, 16.09.2003, s. 36; EUT C 80, 30.03.2004, s. 66 m.fl.

⁽¹⁾ (KOM(2004) 447 slutlig), Mobila bredbandstjänster.

3.3 Med tanke på detta ämnes komplexa dynamiska natur samt dess betydelse för den ekonomiska och sociala utvecklingen inom unionen, anser kommittén att det är viktigt att alla berörda parter regelbundet får komma till tals så att en mer komplett och integrerad politik kan genomföras. Kommittén stöder kommissionens avsikt att fortsätta samarbetet med berörda parter inom informationspolitik på områden såsom immaterialrätt, förvaltning av digitala rättigheter, frågor om tillit och säkerhet, driftskomptabilitet och standardisering, frekvensförvaltning samt täckning av rand- och landsbygdsområden. Kommittén kommer att fortsätta att ta aktiv del i denna sektor och i alla dessa frågor.

3.4 Vi stöder särskilt den tonvikt som kommissionen lägger på behovet av driftskompatibilitet och öppenhet på olika teknik- och tjänstenivåer: enhet till nätverk; enhet till enhet; nätverk till nätverk; samt mellan innehåll och/eller program. Utan adekvat driftskompatibilitet och öppna plattformar kommer utvecklingen av en massmarknad för nya teknikområden att hämmas avsevärt.

3.5 Som redan nämnts i punkt 1.1 ovan stöder kommittén meddelandet och ger kommissionen en eloge för dess utmärkta arbete på detta område. Vi noterar att omfattande forskning och samråd har fått en given plats inom sektorn för elektronisk kommunikation och inom utvecklingen av politiken. Detta främjar en stark och hållbar tillväxt. Vi är mycket positivt inställda till handlingsplanen eEurope 2005 samt stöder de åtgärder som rekommenderas i meddelandet KOM(2004) 61 slutlig.

3.6 När det gäller prioriteringar vill vi betona kommitténs särskilda intressen på några olika områden:

3.6.1 Regelverket

3.6.1.1 Kommittén ställer sig positiv till det nya regelverket för elektronisk kommunikation som tillhandahåller större förutsägbarhet, samstämmighet och en mer harmoniserad inställning till hur marknader fungerar inom unionen. Den säkerhet och öppenhet som ramverket tillhandahåller kommer att uppmuntra till investeringar inom sektorn för elektroniska kommunikationstjänster samt sätta fart på konkurrensen och uppkomsten av nya innovativa tjänster.

3.6.1.2 Vi håller med kommissionen om att en teknikneutral, samordnad, öppen standard-inställning till utvecklingen av anläggningsbaserad konkurrens på utbudssidan av elektronisk kommunikation är av yttersta vikt för skapandet av en livskraftig och konkurrenskraftig marknad. Kommittén gläder sig åt att det nya ramverket uppmuntrar till rättvis konkurrens mellan olika användningstekniker (bredband, 3G, digital-TV osv.). Ett sådant synsätt kommer att minska nätverkskostna-

derna och priset på tjänster samt därutöver underlätta användningen och rörligheten för kunder. En teknikneutral inställning till sektorn med inriktning på öppna plattformar kommer också att väsentligt stimulera efterfrågan på tjänster.

3.6.1.3 Därför välkomnar vi det teknikneutrala synsätt som anammas i det nya regelverket i syfte att återspegla konvergensen mellan fasta och mobila tjänster, mellan information som finns att tillgå on-line kontra sådan som sänds ut, samt ett helt spektrum av olika leveransplattformar. Vi vill att kommissionen garanterar att driftskompatibla plattformar implementeras enligt ramdirektivet 2002/21/EG.

3.6.1.4 En verkligt konkurrenskraftig marknad för tjänster är avhängig av en konkurrenskraftig prissättning av kopplingen till kundens hem eller lokaler (accessnät). För närvarande, och på de flesta marknader, hämmas införandet av nya tjänster och lägre priser av att accessnätet kontrolleras av de dominerande aktörerna. Kommissionen bör bevaka huruvida regelverket är lämpat för att frånta de dominerande aktörerna deras kontroll över accessnäten på alla marknader.

3.6.1.5 Kommittén beklagar det faktum att kommissionen tvingades till överträdelseförfarande i EG-domstolen mot en medlemsstat som misslyckats med att införa det nya regelverket. Vi anmodar kommissionen att fortsätta att verka för ett fullständigt genomförande av regelverket i alla stater, inklusive de nya medlemsstaterna.

3.6.1.6 Vi stöder det senaste avtalet inom Europeiska gruppen av regleringsmyndigheter om en gemensam ståndpunkt om hur de ska tillämpa åtgärder för att ta itu med konkurrensproblem på de nyöppnade marknaderna för elektroniska kommunikationstjänster⁽¹⁾. Kommittén inser att syftet med regelverket är att skära ned på regler och främja konkurrens och man anmodar kommissionen att garantera att regelverket implementeras på ett sådant sätt att framväxande marknader och tjänster stimuleras och att det inte hämmar denna utveckling. Vi ber kommissionen att granska lämpligheten hos åtgärderna för överträdelseförfaranden samt deras konsekventa tillämpning i medlemsstaterna.

3.6.2 Bredbands lanseringen

3.6.2.1 En omfattande, säker infrastruktur för bredband är av största vikt för utvecklingen och tillhandahållandet av tjänster och program, såsom e-hälsövård, e-handel, e-förvaltning och e-lärande, i syfte att ge bredband en avgörande roll för tillväxten och livskvaliteten i Europa under de kommande åren. Tillträde till bredband är en nytta som bör vara tillgänglig för alla EU-medborgare som en rättighet. Vi föreslår att kommissionen överväger möjligheten att inkludera bredband i förteckningen över allmännyttiga tjänster.

⁽¹⁾ http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf.

3.6.2.2 I handlingsplanen eEurope 2005 pläderar man för omfattande tillgång till och utnyttjande av bredband inom unionen år 2005, men vi släpar efter i våra ambitiösa mål. Om inte takten på bredbandsanslutningen ökar, framför allt utanför stadsområdena, kommer unionen inte att uppnå Barcelona-målen ⁽¹⁾.

3.6.2.3 Kommittén välkomnar att medlemsstaterna i EU-15 har presenterat nationella strategier för bredbandsanslutningen och noterar att de nya medlemsstaterna kommer att lägga fram sina strategier före utgången av år 2004. Vi konstaterar att det gjorts en första positiv utvärdering av planerna från kommissionens sida och vi ser fram emot en mer detaljerad rapport om strategierna i juni.

3.6.2.4 Icke desto mindre ogillar vi den generella definitionen av "bredband" som används i olika studier och rapporter. (T.ex. definieras en anslutningskapacitet så låg som 144KB som "bredband" i rapporten COCOM04-20 slutlig, som hänvisas till nedan. I samma rapport inkluderas 3G-kopplingar i Italiens totala bredbandsnät, vilket inte är fallet för övriga medlemsstater.) Denna brist på en exakt definition reducerar betydligt öppenheten och användbarheten med avseende på termen "bredband" i debatter och diskussioner. Vi anmodar kommissionen ⁽²⁾ att lagstifta om en exakt och bindande definition av termen "bredband" för bruk inom unionen.

3.6.2.5 Vi ogillar även att statistiken över bredbandstäckningen inte tar upp kvaliteten vad gäller den tillgängliga uppkopplingen. Kommissionen bör i sin definition av bredband även fastställa en minimistandard för kvalitet vad gäller anslutningen. Detta är enda sättet att få fram meningsfull bredbandsstatistik.

3.6.2.6 Kommittén är helt medveten om att man med alla medel måste försöka överbrygga den digitala klyfta som växer fram i Europa och som främst drabbar missgynnade grupper samt utgör ett hot mot e-integrering. Ministerrådet betonar numera vikten av utveckling och effektiv användning av innovativa tjänster i stället för att endast inrikta sig på möjligheten till uppkoppling, men kommittén är trots detta oroad över den hastighet och grad av täckning med vilken utbyggnaden av bredband sker. Det är framför allt skillnaden mellan vissa länder och mellan regioner som är särskilt oroande i den senaste statistiken över bredbandspridning från kommissionens kommunikationskommitté ⁽³⁾. Inom EU15 saknar för närvarande 20 % av befolkningen tillgång till bredband på grund av att nätverken inte är tillräckligt utbyggda. Kommittén är positiv till att man i kommissionsmeddelandet betonar vikten av att få bredband installerat i områden med bristande infrastruktur. Vi uppmanar

kommissionen att i den detaljerade översikten över nationella strategier för bredband understryka behovet av att inom unionen snabbt bygga upp heltäckande bredbandsnätverk och att fortsättningsvis informera om de luckor som finns i nätverket.

3.6.2.7 Vi stöder snabbstartsiniciativen (Quick-Start initiatives) och möjligheten att med hjälp av strukturfonder bygga ut bredband inom landsbygdsområden och kommersiellt mindre intressanta områden inom unionen. Vi hoppas dock att kommissionen även fortsättningsvis noggrant övervakar hur de nationella strategierna för bredband genomförs och att den inriktar sig på täckning, kvalitet och hastighet vad gäller utbyggnaden.

3.6.2.8 Kommittén beklagar att man i kommissionens meddelande enbart behandlar den geografiska digitala klyftan (områden med dålig täckning) och inte tar hänsyn till den ekonomiska digitala klyftan (brist på ekonomiska medel för att betala en nätuppkoppling). Kommissionens argument att bredband förbättrar levnadsstandarden genom att avstånd överbryggas och genom att hälsovård, utbildning och tillgång till offentliga tjänster underlättas gäller såväl för de medborgare som är geografiskt isolerade som för de minst bemedlade.

3.6.2.9 Kommissionens påpekande att man i samband med insatserna från offentligt håll för att motverka den digitala klyftan måste respektera regelverket och konkurrenslagstiftningen är enligt kommitténs uppfattning självmodersäkande: Den digitala klyftan har uppstått på grund av att marknaden har förlorat intresset för målgruppen. Det finns alltså behov av ett offentligt uppdrag som bör upphandlas genom en officiell rättsakt där den exakta arten av skyldigheterna att tillhandahålla offentliga tjänster anges.

3.6.3 3G – utveckling och utbyggnad

3.6.3.1 Kommittén stöder kommissionens plattform för mobil kommunikation och teknik som inrättades i oktober förra året, i syfte att sammanföra de ledande aktörerna inom detta område, dvs. mobiloperatörer, utrustnings- och komponenttillverkare samt tillhandahållare av innehåll. Kommittén är också positiv till gruppens första rapport, ⁽⁴⁾ som omfattade 20 rekommendationer om vilka åtgärder som krävs för att stödja och fortsätta utbyggnaden av mobila nätverk och tjänster över Europa – bland annat insatser i fråga om forskning, standarder, innehåll, säkerhet, spektrum samt insatser beträffande internationellt samarbete och reglering.

⁽⁴⁾ IP/04/23 3rd Wave Mobile for Europe.

⁽¹⁾ (KOM(2002) 263 slutlig), eEurope 2005: Ett informationssamhälle för alla.

⁽²⁾ IP/04/626 Bredbandsanslutning för Europa: Kommissionen synar de nationella bredbandsstrategierna.

⁽³⁾ COCOM04-20 FINAL Communications Committee Working Document Broadband Access in the EU: Situation at 1 January 2004.

3.6.3.2 Kommittén är nöjd med den inriktning som finns i rapporten – och i kommissionens uttalanden – på kundorienterad, säker 3G-miljö där man när som helst och oavsett ort har tillgång till mobil höghastighetsöverföring och mobila underhållningstjänster genom ett stort utbud av produkter som kan anslutas till bredband.

3.6.3.3 Kommittén stöder helt samtliga parter ståndpunkt att målet är att få till stånd öppna, sammankopplade nätverk med kompatibla program och tjänster, och välkomnar den mobila plattformsgruppens åtagande att förbereda en strategisk dagordning för forskning för en framtida "trådlös värld" (initiativet Wireless World) inom det sjunde ramprogrammet för forskning.

3.6.3.4 Kommittén uppmanar kommissionen att på alla sätt arbeta för att underlätta utbyggnaden av 3G-nätverk och göra den mer kostnadseffektiv. Medlemsstaterna måste engagera sig för att snabbt lösa de planerings- och miljöproblem som bromsar utbyggnaden av denna viktiga nya plattform.

3.6.3.5 Kommittén är oroad över nätverksoperatörernas stora kostnader för att få 3G-licenser i vissa medlemsstater och de negativa effekter detta kan leda till för framtida strategier. Kommissionen bör i detalj lägga fram sin ståndpunkt i denna fråga och föreslå åtgärder för att komma till rätta med eventuella negativa effekter för unionens strategi för utveckling och användning av informations- och kommunikationsteknik.

3.6.3.6 Med tanke på konsumentintresset och på effektiv resursanvändning bör kommissionen överväga att lagstifta om gemensam infrastruktur för 3G-operatörer i de fall då detta är en praktisk lösning. Det skulle öka de tillgängliga anslutningsmöjligheterna, minska oron över negativ miljöpåverkan och leda till lägre kostnader för att tillhandahålla tjänster. Kommissionen menar att vissa stora operatörer av konkurrensskäl är emot tanken på gemensam infrastruktur, men vi anser att unionens bästa bör väga tyngre än ett fåtal operatörers renodlat kommersiella intressen.

3.6.3.7 Den mobila plattformsgruppen anser att det krävs övergripande politiska ramar för att lösa 3G-frågorna. Gruppen sammanträder i juni och vi ser fram emot kommissionens utlovade meddelande om resultatet av det sammanträdet.

3.6.4 Stimulera efterfrågan och erbjuda nya tjänster

3.6.4.1 Kommissionen konstaterar att användningen av bredband är låg (i genomsnitt 12 %) och ökningstakten avtagande även i de områden där fler än 90 % har tillgång till bredband. Det beror bland annat på höga priser, dålig kvalitet och brist på meningsfullt innehåll – konsumenterna har inte tillräckligt stort intresse av att skaffa bredbandstjänster.

3.6.4.2 Om informations- och kommunikationstekniken skall utnyttjas i högre grad – vilket främjar konkurrenskraft, ökad produktivitet och sysselsättning inom unionen – måste innehållet och tjänsterna utvecklas för att öka användningen av bredbandstjänster. Därför välkomnar kommittén kommissionens nyligen framlagda förslag till ett program, eContentplus (2005–2008) (¹), vars målsättning är att skapa förutsättningar för ökad tillgång till och användning av digitalt innehåll.

3.6.4.3 Det finns ett samband mellan att stimulera efterfrågan av användning av bredband och 3G-nätverk, behovet av nya, innovativa tjänster, konkurrens och utbyggnaden av nätverk. Varje faktor som utvecklas har positiv påverkan på de andra faktorerna. Ovan diskuteras frågan om utbud, men kommittén välkomnar alla initiativ från kommissionen som syftar till att utveckla nya och innovativa tjänster som leder till ökad efterfrågan och till att ny teknik och nya nätverk får ökad betydelse.

3.6.4.4 Kommittén anser att kompatibilitet mellan nätverk, plattformar och övrig infrastruktur i hög grad kan stimulera anpassning och tillväxt. Kommissionen bör arbeta för kompatibilitet inom det befintliga nätverket och i kontakterna med samtliga berörda parter inom sektorn elektronisk kommunikation.

3.6.4.5 Vi stöder kommissionens uppmaning till medlemsländerna att bibehålla takten i utbyggnaden av de offentliga e-tjänsterna (bland annat e-hälsovård, e-lärande osv.) och att inse att den offentliga sektorn måste vara drivande när det gäller efterfrågan på utveckling av dessa nya informationstjänster.

(¹) (KOM(2002) 263 slutlig), eEurope 2005: Ett informationssamhälle för alla. Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av ett flerårigt gemenskapsprogram för att göra digitalt innehåll i Europa mer tillgängligt, användbart och exploaterbart; EESK:s yttrande: EUT C 117, 30.4.2004, s. 49.

3.6.4.6 Vi välkomnar särskilt kommissionens åtagande att tillsammans med branschen identifiera de problem som hämmar utvecklingen av nya tjänster – DRM-system (system för förvaltning av digitala rättigheter), kompatibilitet, mikrobetalningar, betalning via mobiltelefon osv. Därför välkomnar vi det nyligen framlagda meddelandet ⁽¹⁾ och samrådsförfarandet om immaterialrättigheter och uppmärksammar kommissionen på EESK:s yttrande från 2003 om immateriella rättigheter ⁽²⁾.

3.6.4.7 Kommittén vill understryka hur viktiga säkerhetsfrågorna är när det gäller konsumenternas användning av nya tjänster. Konsumenternas förtroende för ny teknik och nya tjänster beror på hur väl man kan garantera att deras intressen tillgodoses.

3.6.4.8 Kommissionen bör fortsätta diskussionen med operatörer, Internetleverantörer, tillhandahållare av innehåll, radio- och TV-bolag samt underhållningsindustrin om hur de kan anpassa sin verksamhet genom nya samarbetsformer och skapa affärsmodeller och tjänster för att få en konvergerande och mobil union.

3.6.4.9 Vi ställer oss också bakom stödet till FoU som ges inom det sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling. För att uppfylla de egna målen i Lissabonstrategin måste Europa investera i FoU och i innovationer både inom sektorn elektronisk kommunikation och inom samtliga andra teknikutvecklingsområden. Denna sektor har konsoliderats och investeringarna har minskat. Kommittén uppmanar nu samtliga parter – EU, medlemsstaterna och den privata sektorn – att återigen investera i framtidens elektroniska kommunikation genom att avsevärt höja andelen och antalet FoU-insatser.

3.7 Avslutande kommentarer

Kommittén välkomnar dessutom utgivningen av handlingsplanen *Hälytidsöversyn av eEurope 2005* (KOM(2004) 108 slutlig), och ståndpunkten att målsättningarna kvarstår för eEurope 2005 även efter utvidgningen av EU till 25 medlemsstater. Vi ser fram emot att granska den reviderade handlingsplanen eEurope 2005 och de kommentarer om denna som framkom vid rådets möte i juni.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ (KOM(2004) 261 slutlig), Förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter på den inre marknaden.

⁽²⁾ (KOM(2003) 46 slutlig), Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder och förfaranden för skydd av immaterialrätter; EESK:s yttrande: EUT C 32, 5.2.2004, s. 15.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ökat hamnskydd"

(KOM(2004) 393 slutlig – 2004/0031 COD)

(2005/C 120/06)

Den 11 juni 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 oktober 2004. Föredragande var **Anna Bredima-Savopoulou**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27-28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 169 röster för och 6 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Efter terrordåden den 11 september 2001 och den 11 mars 2004 har världen kommit till klarhet om att kriget mot terrorismen kommer att pågå under lång tid. I ett tidigt skede uppmanade kommissionsledamot Loyola de Palacio EESK att utarbeta ett förberedande yttrande om transportsäkerhet. EESK föreslog ett antal måttstockar ⁽¹⁾ för en framtida EU-politik på transportsäkerhetsområdet och noterar nu med tillfredsställelse att dessa har accepterats av kommissionen.

1.2 Som uppföljning av kommissionens meddelande om förbättring av sjöfartsskyddet och förslaget till förordning om bättre skydd för fartyg och hamnanläggningar avgav EESK ett yttrande ⁽²⁾ om säkerheten i hamnterminaler.

1.3 Den 30 juni 2004 antog EESK ännu ett yttrande ⁽³⁾ om förslaget till direktiv om ökat hamnskydd. Direktivförslaget kompletterar de skyddsåtgärder som införs genom förordningen om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar och säkerställer att hela hamnområdet omfattas av ett skyddssystem.

2. Kommissionens förslag

2.1 Efter rådets diskussioner om utkastet till direktiv om ökat hamnskydd föreslår kommissionen ⁽⁴⁾ nu en ändring av artikel 7 med innebörden att hamnskyddsplanen – på grundval av riskanalyser – skall säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna på lämpligt sätt kontrollerar säkerheten hos bil- och godsfordon innan de lastas på fartyg som också medför passagerare.

⁽¹⁾ EUT C 61, 14.3.2003, s. 174.

⁽²⁾ KOM(2003) 229 slutlig – EUT C 32, 5.2.2004, s. 21.

⁽³⁾ KOM(2004) 76 slutlig – EUT C 241, 28.9.2004.

⁽⁴⁾ KOM(2004) 393 slutlig.

2.2 Förslaget rör roro-fartyg på nationella och internationella rutter. I det senare fallet skall de berörda medlemsstaterna samarbeta vid riskanalysen.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK stöder med eftertryck en balanserad ökning av säkerheten som inte innebär hinder för den fria handeln. Kommittén har därför förståelse för den oro som kommissionen ger uttryck för i det nya åttonde skäl som framförs i direktivförslaget.

3.2 I linje med tidigare yttranden ger EESK sitt fulla stöd till den föreslagna ändringen av förslaget till direktiv om ökat hamnskydd. Även om ett totalt skydd aldrig kan uppnås, vill EESK ånyo framhålla att hela den logistiska transportkedjan måste omfattas av skyddsåtgärderna så att alla svaga länkar kan undanröjas. Den största tonvikten bör läggas på passagerartransport eftersom ett terrordåd mot en sådan transport innebär att flest människoliv äventyras.

3.2.1 Roro-fartyg är särskilt känsliga för terrorattacker, i synnerhet om fartygen medför passagerare. Fordon som transporteras på roro-fartyg kan komma att bli en sorts moderna "trojanska hästar" i säkerhetsavseende.

3.2.2 Det bör vidtas adekvata åtgärder för att säkerställa att bil- och godsfordon ombord på roro-fartyg inte utgör någon risk. Åtgärderna bör vidtas i hamnen eller inom hamnens gränser, innan fartyget lastas – i möjligaste mån utan att verksamhetsflödet hämmas.

3.2.3 Det innebär svårigheter att genomföra skyddsinspektioner av bil- och godsfordon som skall lastas på ett roro-passagerarfartyg på grund av den typ av gods som transporteras med fordonen. Mångåriga erfarenheter visar att den mest ingående kontrollen av innehåll i dessa fordon bör ske i hamnområdet före inskeppningen, så att sofistikerad säkerhetsutrustning och personal med lämplig utbildning kan användas.

3.3 EESK vill rikta uppmärksamheten mot de ansvarsfrågor som inspektionerna ger upphov till. Den ansvarsskyldighet som säkerhetskontrollerna av bil- och godsfordon medför bör givetvis ligga hos berörda nationella myndigheter och inte hos det fartyg som transporterar fordonen.

3.4 När det gäller identifikation av den fartygsbesättning och hamnpersonal som medverkar i säkerhetskontrollerna bör kraven tillämpas på ett praktiskt sätt, så att den kommersiella verksamheten inte störs i onödan.

3.5 EESK noterar att förslaget till ändring innebär att kommissionen, sex månader efter det att direktivet börjat tillämpas och i samarbete med de nationella myndigheterna, skall börja genomföra inspektioner för att verifiera metoderna för kontroll av genomförandet av de nationella planer som antagits inom ramen för direktivet. Kommittén betonar vikten av att hamnarna i EU, och även i tredje land, redan nu är helt förberedda för de nya säkerhetsbestämmelser (ISPS-koden) för hamnar som började gälla internationellt den 1 juli 2004.

3.6 Avslutningsvis vill EESK framhålla att de ekonomiska aspekterna av hamnsäkerheten snarast bör utredas på EU-nivå och att en harmoniserad strategi bör utformas i syfte att undvika snedvridning av konkurrensen mellan hamnar och mellan de olika transportslagen, vilket framför allt skulle drabba roro-trafiken. Kommissionen uppmanas att göra en övergripande konsekvensanalys av de ekonomiska följderna av den ökade hamnsäkerheten och att ta fram en EU-plan för eventuell finansiering av genomförandet av de aktuella åtgärderna.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsad saluföring och användning av vissa polycykliska aromatiska kolväten i mjukningsmedel och däck (tjugosjunde ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG)"

(KOM(2004) 98 slutlig – 2004/036 COD)

(2005/C 120/07)

Den 22 mars 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 september 2004. Föredragande var **David Sears**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 154 röster för, 3 röster emot och 7 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Polycykliska aromatiska kolväten (*polycyclic aromatic hydrocarbons* – PAH) är naturligt förekommande ämnen som bildas när kolhaltiga ämnen förbränns vid låg temperatur under okontrollerade förhållanden. Detta sker vid skogsbränder och vulkanutbrott, tobaksrökning, uppvärmning av hushåll, elproduktion, förbränning av fossila bränslen i fordon, matlagning, avfallsförbränning och många industriella processer. Polycykliska aromatiska kolväten förekommer också naturligt i råolja och kol, och eftersom de är lättbildade och stabila ackumuleras de i ett tidigt skede av krackning och destillering.

1.2 Denna partiella oxidationsprocess resulterar i en blandning av föreningar med sammanlänkade omättade fem eller sex kolringar som kan upprepas i stort sett i alla riktningar. Man känner till sexhundra strukturer men endast ett fåtal har karakteriserats eller isolerats för användning som halvfabrikat. Ingen har avsiktligt producerats i större mängder. Ytterligare oxidation leder till sotbildning (dvs. orena kolpartiklar) som ofta innehåller polycykliska aromatiska kolväten.

1.3 Eftersom PAH alltid förekommer i odifferentierade grupper är deras enskilda egenskaper inte lätta att fastställa (och därmed till stor del irrelevanta). Men eftersom vissa har visat sig cancerframkallande på djur är det motiverat att klassificera dessa blandningar som sannolikt cancerframkallande för människor. Oljor och ett antal andra preparat som innehåller PAH måste därför risk- och säkerhetsmärkas och hanteras rätt för att värna om säkerheten på arbetsplatsen. Industriprocesser som sannolikt medför att PAH sprids i miljön måste därför så långt det är möjligt kontrolleras och undvikas.

1.4 En sådan process är användning av mjukningsmedel i däck till bilar, lastfordon, motorcyklar, racerbilar och flygplan.

Dessa oljor svarar för upp till 28 % av däckens slitbana och ger viktiga egenskaper så som väggrepp, som inte krävs i däckens stomme. Om slitbanan inte fungerar som avsett eller slits på ett ojämnt sätt utgör det en säkerhetsrisk, vilket får uppenbara konsekvenser för förarna.

1.5 Tekniskt sett måste oljorna kunna lösa upp naturligt, och syntetiskt gummi samt andra material som används i däck måste ha lång livslängd och vara stabila, jämnt fördelade och fast bundna i gummimassan, fungera i olika temperaturer och väglag samt vara säkra att hantera vid tillverkning och användning. Oljorna måste också finnas i stora kvantiteter, tillverkas enligt internationellt erkända specifikationer och levereras av flera konkurrerande oljeproducenter till priser som understiger själva gummipriset för att minska däckens totalkostnad.

1.6 Högaromatiska oljor som uppfyller dessa specifikationer har traditionellt levererats av ledande oljeproducenter under beteckningen destillerade aromatiska extrakt (DAE). Vilken lösningsförmåga som krävs beror på oljans totala aromaticitet vilket i sin tur beror på förekomsten av höga PAH-halter. Efter hand som slitbanan utsätts för slitage måste man utgå från att dessa polycykliska aromatiska kolväten sprids i miljön. Det råder oenighet om huruvida dessa utsläpp är betydande jämfört med andra utsläpp. Det pågår dock en övergång till andra oljor i Europa, och det är en process som måste fullbordas.

1.7 Detta är särskilt viktigt eftersom den globala tillgången på destillerade aromatiska extrakt börjar bli begränsad, och eftersom raffinaderimoderniseringen i dag är inriktad på att ta fram produkter som är fullt ut hydrogenerade (dvs. lågaromatiska och med lägre lösningsförmåga) samt på "rena" bensin- och bränsleprodukter.

1.8 Eftersom det varje år tillverkas 300 miljoner däck i Europa och världsmarknaden för mjukningsmedel och processoljor uppgår till nästan 1 miljon ton, utgör det en stor utmaning för oljeproducenter, däcktillverkare och myndigheter att uppnå detta på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som man fortsätter strävan efter säkerhet och höga prestanda till en låg eller rimlig kostnad.

1.9 Hittills har det utvecklats två formler för icke-cancerframkallande oljor som kräver att oljeproducenterna gör olika grad av investeringar och däcktillverkarna tar fram olika nya formler. De går under beteckningarna mild extraktionslösning (MES) och behandlat destillerat aromatiskt extrakt (TDAE). Andra oljor kan mycket väl komma att utvecklas av andra oljeproducenter utanför Europa.

1.10 Mycket tyder på (inga detaljer är offentligt tillgängliga på den extremt konkurrensutsatta däckmarknaden) att man redan har börjat övergå till andra alternativ, till exempel i vinterdäck och lastbilsdäck, där slitbanans väggrepp i blött väglag inte är lika viktigt. Man är dock allmänt överens om att det kommer att ta mycket längre tid att hitta alternativ till sommardäck med höga prestanda, för att inte tala om däck till racerbilar och flygplan. Det finns också en kapacitetsbrist på MES och TDAE, förutom den begränsade tillgång på DAE som redan nämnts.

1.11 För att få till stånd en förändring i rimlig tid och i överensstämmelse med annan EU-lagstiftning om såväl konkurrens som hälsa och säkerhet har företrädare för olika branscher (Oljebolagens europeiska organisation för miljö, hälsa och säkerhet – CONCAWE, International Institute of Synthetic Rubber Producers – IISRP och Europeiska gummiindustrins branschorganisation – BLIC) samarbetat med kommissionen och andra regleringsorgan för att enas om lämpliga tillverkningsmetoder och regelverk. Det viktigaste i detta samarbete är tester för att fastställa vilka oljor som får användas i Europa och tester för alla däck på marknaden oavsett om de är tillverkade inom eller utanför EU, för att bedöma om oljor med tillräckligt lågt PAH används i slutprodukten.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Kommissionen föreslog i juli 2003 en allmän begränsning av tungmetaller och polycykliska aromatiska kolväten (PAH) i luften. Kommittén lade fram sitt yttrande om detta förslag i februari 2004. Syftet med föreliggande förslag, som också offentliggjordes i februari 2004, är att upprätta en inre marknad och skapa ett högggradigt hälso- och miljöskydd

genom att föra in vissa PAH i bilaga I till direktiv 76/769/EEG. De polycykliska aromatiska kolväten som listas är inte ämnen som produceras i stor volym och har inte förekommit på någon av de fyra prioriterade listorna för bedömning av befintliga ämnen. De betraktas emellertid som grupp som långlivade organiska föroreningar enligt FN/ECE:s protokoll och konvention.

2.2 Ett specifikt polycykliskt aromatiskt kolväte, bens(a)-pyren (CAS nr 50-32-8), klassificeras inom ramen för direktiv 67/548/EEG som ett cancerframkallande, mutagent och reproduktionstoxiskt ämne i kategori 2, och kommissionen bedömer det som en kvalitativ och kvantitativ markör på förekomsten av PAH.

2.3 Mjukningsmedel får inte saluföras eller användas för framställning av däck om de innehåller mer än 1 mg/kg bens(a)-pyren eller mer än 10 mg/kg totalt av alla förtecknade polycykliska aromatiska kolväten.

2.4 Kommissionen konstaterar att många tekniska problem återstår att lösa och har därför fastställt tillämpningsdatum till den 1 januari 2009. Bestämmelserna skall börja gälla för racerdäck den 1 januari 2012 och för flygplansdäck vid ett datum som ännu inte har fastställts. Avsaknaden av harmoniserade provningsmetoder för PAH-halterna i mjukningsmedel och däck (t.ex. från CEN eller ISO) förväntas inte försena tillämpningen av direktivet.

2.5 Kommissionen har samrått med Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö (CSTEE) om de vetenskapliga rön som visar att polycykliska aromatiska kolväten är skadliga för hälsan.

2.6 Medlemsstaterna skall inom ett år offentliggöra de lagar som krävs för att följa detta direktiv. Det gäller från det datum direktivet träder i kraft efter samråd med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enligt artikel 95 i fördraget och efter avslutat medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Detta förslag kompletterar andra kontroller av PAH och bygger på de rapporter om hälso- och miljöeffekter från rester av däck som lades fram av tyska miljöförvaltningsverket den 18 mars 2003 och svenska Kemikalieinspektionen den 27 mars 2003. De har granskats av SCTEE, som redogjorde för resultatet i ett yttrande som antogs vid dess 40:e plenarsession den 12–13 november 2003.

3.2 CSTE var av ovanstående skäl överens om att polycykliska aromatiska kolväten som grupp bör bedömas som sannolikt cancerframkallande för människan och att dessa ämnen sprids i miljön till följd av däckslitage. Man uttryckte dock bara delvis sitt stöd för användningen av benz(a)pyren som en kvalitativ och kvantitativ markör för andra polycykliska aromatiska kolväten och ifrågasatte starkt den samlade inverkan av denna utsläppskälla.

3.3 Sammanfattningsvis bidrar PAH från däckslitage till mindre än 2 % av den totala mängd som människor är exponerade för, medan de källor som nämns i punkt 1.1 bidrar till återstående 98 %. Det stämmer med WHO:s upprepade bedömningar att de främsta orsakerna till luftföroreningar och relaterade sjukdomar, däribland cancer, är rökning och förbränning av trä och kol vid uppvärmning och matlagning. CSTE drog därför slutsatsen att "en begränsning av PAH i däck kommer inte påtagligt att påverka koncentrationen av PAH i luften och marken".

3.4 Det rutinemässiga påståendet att direktivet "kommer att ge vinster i form av ett högre hälso- och miljöskydd" gäller inte i någon större utsträckning i detta fall. Mjukningsmedel är redan märkta och kan hanteras säkert på arbetsplatsen i enlighet med gällande lagstiftning om farliga ämnen. Detta förslag kommer därför inte att förbättra förhållandena på arbetsplatsen, och det ger minimala miljövinster.

3.5 Man bör också notera att förslaget utsträcker direktivets tillämpningsområde till eller utöver dess avsedda gränser, i likhet med tjugosjätte ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG i en strävan att begränsa koncentrationen av naturligt förekommande krom VI i cement, som EESK antog sitt yttrande om i mars 2003. Polycykliska aromatiska kolväten varken framställs avsiktligt eller saluförs på marknaden som sådana. Detta medges i bilagan – där begränsningarna med rätta gäller produkter som innehåller PAH – men framgår inte av titeln, som därför bör ändras.

3.6 Det skapas också förvirring när det i titeln och texten hänvisas till "vissa polycykliska aromatiska kolväten" som en särskild och meningsfull grupp. Som CSTE påpekar har mycket få PAH karakteriserats och av dessa har ännu färre med säkerhet visats vara icke-cancerframkallande. Man måste därför sluta sig till att hela ämnesgruppen utgör en risk när människan exponeras för dem. Begränsningen av saluföring och användning bör därför gälla "oljor med hög halt av polycykliska aromatiska kolväten som används vid tillverkning av däck samt däck som innehåller dessa oljor".

3.7 Med hänsyn till ovanstående och till överlappningen med kommissionens tidigare förslag om tungmetaller och polycykliska aromatiska kolväten i luften har det hävdats att detta direktiv är omotiverat och bör dras tillbaka. Marknaden har splittrats upp, och det krävs minst två produkter för att ersätta den produkt som tidigare använts. Det finns inte tillräcklig produktionskapacitet för att möta efterfrågan. Det finns fortfarande vissa farhågor om ersättningsprodukternas säkerhet: Om slitbanor tillverkade med oljor med lågt PAH inte fungerar tillfredsställande kan verkliga dödsfall bli resultatet i stället för de hypotetiska dödsfall som motiverar försiktighetsåtgärden.

3.8 EESK förstår dessa farhågor men känner starkt att direktivet trots allt måste slutföras i nära samråd med de berörda branscherna för att man globalt skall övergå på ett framgångsrikt sätt till att använda mjukningsmedel med låga PAH-halter vid däcktillverkning. Dessa ersättningsoljor måste helt klart uppfylla samma miniminormer vad gäller prestanda inom alla områden som har med säkerhet att göra. Upprättandet av en effektiv, konkurrenskraftig och tillförlitlig inre marknad i Europa för dessa nya produkter är därför en tillräcklig och hållbar motivering för detta förslag.

3.9 Avgörande för tidpunkten är att man enas om vilka tester som skall användas för att bestämma vilka oljor som får användas. I bilagan till förslaget föreslås testning av förekomsten av enskilda polycykliska aromatiska kolväten. Detta är olämpligt när det handlar om fortlöpande, storskaliga raffinaderioperationer där de faktiska kemiska beståndsdelarna i specifika produktionsförlöpp varierar med den råolja som processas. Andra test används redan inom oljesektorn som ett godtagbart mått för cancerframkallande effekt enligt direktiv 67/548/EEG. Det gäller bland andra IP-346 från Petroleuminstitutet, som kontrollerar den totala PAH-halten genom att mäta antalet tretill sjuringade polycykliska aromatiska kolväten som kan extraheras med lösningsmedlet dimetylsulfoxid (DMSO). Studier från oljeindustrins europeiska organisation för miljö, hälsa och säkerhet (CONCAWE) ger stöd för CSTE:s synpunkt att enbart mätning av benz(a)pyren ger en svag korrelation med den samlade cancerframkallande effekten. Det rekommenderas därför starkt att man använder IP-346-metoden för att fastställa och testa de olika mjukningsmedlen.

3.10 För att skydda däckindustrin i Europa (och eventuellt miljön) måste det finnas ett liknande test för oljor som används i importerade däck. I ett utkast till standard som gått ut på remiss föreslår Internationella standardiseringsorganisationen (ISO TC 45/SC 3 N av den 29 oktober 2003) en testmetod för att fastställa oljetyp i gummiblandningar. Detta arbete bör vara avslutat innan direktivet börjar tillämpas.

3.11 I ljuset av ovannämnda borde det vara möjligt att komma till rätta med den nuvarande begränsade tillgången, särskilt på TDAE som kräver större investeringar än MES. Allt detta kommer dock att ta tid, och det nuvarande kravet att förändringen skall vara genomförd för standarddäck senast den 1 januari 2009 förefaller alltmer orealistiskt. Eftersom vinsterna med detta förslag sannolikt blir minimala och kostnaderna och riskerna för misslyckade nya produktsammansättningar är betydande, föreslår EESK att denna tidsfrist förlängs med 12 månader till den 1 januari 2010. Även detta kommer att kräva omfattande förhandlingar mellan de olika konkurrerande aktörerna. Kommissionen kommer även i fortsättningen att ha en nyckelroll när det gäller att underlätta denna process inom ramen för EU:s lagstiftning och att slutligen fullborda den på ett framgångsrikt sätt.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Med hänsyn till ovannämnda resonemang bör direktivförslagets titel och den följande texten vara i linje med det övergripande målet att begränsningen av saluföring och användning skall gälla "oljor med hög halt av polycykliska aromatiska kolväten som används vid däcktillverkning samt däck som innehåller dessa oljor".

4.2 Detta bör avspeglas i bilagan genom att man fastställer begränsningar av saluföring och användning av oljor som används vid däcktillverkning och som innehåller mer än 3 % DMSO-extrakt enligt IP-346-metoden, och som därför klassificeras som cancerframkallande i direktiv 67/548/EEG. Alla hänvisningar till bens(a)pyren som markör och till andra enskilda PAH bör strykas.

4.3 En internationell standardiserad testmetod för karakterisering av oljor i gummiblandningar, särskilt i däck, bör utarbetas och införas i detta direktiv.

4.4 Gummi- och däckindustrin bör få tillräckligt med tid för att kunna fullborda det pågående utvecklingsarbetet, vilket också bör gälla oljeindustrin för att den skall kunna investera i och tillhandahålla de råmaterial som behövs. I dagsläget förefaller samtliga parter kunna uppfylla dessa krav från och med den 1 januari 2010, och detta datum bör därför anges som den första tidsfristen i förslaget. Undantag för däck till racerbilar, flygplan och andra användningsområden som kräver höga prestanda bör avtalas med de berörda aktörerna. I ljuset av ovanstående är det svårt att se några mätbara vinster med dessa förändringar i förhållande till de uppenbara risker för alla berörda som är förknippade med att man inte lyckas uppnå det eftersträlvade målet.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2702/1999 om informations- och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter i tredje land och förordning (EG) nr 2826/2000 om informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden"

(KOM(2004) 233 slutlig – 2004/0073 CNS)

(2005/C 120/08)

Den 21 april 2004 beslutade rådet i enlighet med artiklarna 36 och 37 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 september 2004. Föredragande var **Leif E. Nielsen**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 171 röster för, 1 röst emot och 6 nedlagda röster:

1. Bakgrund

1.1 EU:s medfinansiering av informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter i och utanför EU genomfördes fram till 1999 inom de enskilda marknadsorganisationerna. De sektorsbaserade bestämmelserna ersattes därefter av en mer övergripande strategi genom förordning (EG) nr 2702/1999 och förordning (EG) nr 2826/2000 om åtgärder i tredje land och på den inre marknaden för att understödja medlemsstaternas och företagens egna säljfrämjande åtgärder. Om den inte förlängs löper den förstnämnda förordningen ut vid utgången av 2004. Kommissionen lade i enlighet med ett krav i förordningarna i mars 2004 fram en utförlig rapport om tillämpningen av förordningarna med förslag om förenklingar och förbättringar.

1.2 I EU har problem som galna kosjukan, dioxin och listeria ökat behovet av att stärka förtroendet för europeiska livsmedel och av information om de kontrollsystem som finns för att säkerställa kvalitet och spårbarhet. Syftet är därför att huvudsakligen via information och lagstiftning säkerställa kvalitet, säkerhet, märkning, spårbarhet, system för skydd av geografiska beteckningar, ursprungs-beteckningar, särartsskydd, ekologisk produktion och integrerad produktion, och därmed förbättra den allmänna bilden av de europeiska produkterna i konsumenternas ögon.

1.3 I tredjeländer syftar systemet också till att informera om de åtgärder som vidtas på gemenskapsnivå för att garantera kvaliteten och säkerheten hos livsmedlen samt egenskaper för produkter kopplade till speciella områden samt om krav för att säkerställa kvaliteten hos ekologiska produkter. Både i och utanför EU används informationskampanjer, PR-insatser, säljfrämjande åtgärder och reklam samt deltagande i mässor och

utställningar, vilket kan bana väg för nationella och privata kampanjer för att öka de egna produkternas marknadsandel.

1.4 I regel utgör EU:s bidrag till program för säljfrämjande åtgärder 50 %, och resten kommer från branschorganisationer (30 %) och från medlemsstaterna (20 %), vilket i båda fallen kan täcka via skattelikhande avgifter. Medlemsstaternas utgifter betraktas som intervention och ersätts av kommissionen.

1.5 De berörda organisationerna skall själva ta initiativ till programmen, medan medlemsstaterna är ansvariga för förvaltning, kontroll och utbetalning av stödet. För att säkerställa den europeiska dimensionen ges prioritet till program som föreslås av två eller flera medlemsstater och branschorganisationer. I praktiken har det dock visat sig svårt att genomföra programmen på grund av olika administrativa regler och rutiner samt bristande engagemang i vissa medlemsstater. Generellt sett kräver samordning, kontroll och administration orimligt mycket tid och resurser för förslagsställarna.

1.6 Förslagen syftar till att minska problem i form av invecklade regler och byråkrati, vilket kommissionen redogör för närmare i sin rapport. Ändringarna syftar dessutom till att programmen i realiteten skall få ett betydligt större europeiskt intresse.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Reformen av den gemensamma jordbrukspolitik och den intensivare konkurrensen på marknaderna bekräftar att systemet behövs, samtidigt som konkurrerande länders stöd till informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder på exportmarknaderna motiverar att EU bevarar sitt system både i och utanför EU.

2.1.1 Det finns dock ett betydande behov av förenklingar och förbättringar. Kommissionen har via samråd med branschorganisationer och andra aktörer utarbetat ett omfattande dokument inför den förestående översynen, med målet att förenkla de administrativa rutinerna och få systemet att fungera så effektivt som möjligt.

2.2 Som kommissionen påpekar är det emellertid för tidigt att bedöma resultatet av det nya systemet. De två rådsförordningarna började genomföras successivt under 2001 när det gäller tredjeländer och under 2002 när det gäller den inre marknaden, med 2003 som det första året då systemet var i full drift. Därför är det som kommissionen föreslår, motiverat att vid utgången av 2006 lägga fram en ytterligare rapport om hur systemet fungerar efter översynen. Det gör det dessutom möjligt att utvärdera tillämpningen i EU:s nya medlemsstater.

2.3 Många organisationer har således först nu blivit förtrodda med systemets bestämmelser och administrativa krav. Några av förslagen till program har som kommissionen påpekar emellertid varit av begränsat intresse ur ett europeiskt perspektiv. Det bör därför läggas större tonvikt på att lansera program som har betydelse i EU-sammanhang och säkerställa samverkansvinster mellan den nationella nivån och insatser på EU-nivå.

2.4 Inte minst efter utvidgningen bör EU generellt sträva efter att utforma så enkla regler som möjligt för att öka överskådligheten. Oavsett de interna och externa programmens olika syfte och innehåll är uppdelningen i två förordningar historiskt motiverad. I samband med en ytterligare förenkling bör förordningarna snarast möjligt slås samman i ett samlat regelverk för att uppnå större användarvänlighet. Huvudparten av bestämmelserna har samma innebörd och skillnaderna är ofta omotiverade. De föreliggande förslagen till förordningar är också likartade när det gäller att lägga fram programförslag samt vid beslutsfattande och kontroll.

2.5 Vidare beviljas stöd till information, säljfrämjande åtgärder och reklaminsatser för jordbruksprodukter och livsmedel i enlighet med bestämmelserna om landsbygdsutveckling som är olika utformade i förhållande till detta system. Även om det nyligen har skapats större klarhet om systemens olika tillämpningsområden borde kommissionen redan nu ha gjort en bedömning av möjligheterna att avskaffa denna överlappning. Det finns således ingen nu anledning att skjuta upp denna bedömning till ett senare skede, vilket kommissionen föreslår.

2.6 EU:s medfinansiering bör fortsätta som hittills och budgetmedlen bör ökas med hänsyn till utvidgningen och framtida behov. Systemet kan således bidra till att integrera och etablera den inre marknaden på de olika produktområdena

med hänsyn till varieteter och den gastronomiska mångfalden. De europeiska branschorganisationerna bör således i högre grad anordna informationskampanjer för att upplysa om produkternas kvalitet och konsumenternas skiftande önskemål i EU. Beträffande marknaderna i tredje land bör man samtidigt med den gradvisa avvecklingen av exportersättningarna stärka insatserna för att skapa realistiska möjligheter att genomföra effektiva program.

2.7 Systemets begränsade användning i tredje land förklaras inte minst av kravet på att programmen endast skall omfatta allmänna kampanjer. Det medför att branschorganisationernas större medlemsföretag i många fall är återhållsamma och avstår från att bidra till att finansiera programmen. Stöd till varumärken och därmed till enskilda företag är uteslutet, men om åtgärderna skall få en märkbar effekt på exportmarknaderna måste kommissionen uppvisa en viss flexibilitet i kampanjer och liknande verksamhet och acceptera ett väl avvägt antal varumärken som en integrerad del av den allmänna kampanjen, så att det blir möjligt att skapa ett samband mellan kampanjens budskap och produkterna på marknaden i en strävan att kombinera allmänna och specifika aspekter och skapa samverkansvinster. Det kommer inte i sig att påverka kampanjens budskap, men medverka till att inköpare och kunder i allmänhet kan hitta de produkter som omfattas av en kampanj. Det finns också en ökande uppmärksamhet på produkternas ursprung i EU. Om däremot en marknad redan domineras av varumärken har EU:s säljfrämjande åtgärder ett begränsat mervärde, eftersom enskilda varumärken oftast konkurrerar intensivt om att öka sin marknadsandel och avsätter stora resurser till reklam.

2.8 Det är inte motiverat att ändra relationerna i medfinansieringen mellan medlemsstaterna och branschorganisationerna. Ett problem är att vissa medlemsstater visar bristande engagemang eller inte anser sig kunna uppfylla medfinansieringskravet. Det innebär att branschorganisationerna inte kan utnyttja systemen om inte finansieringen sker via skattelikhande avgifter. För att förenkla administrationen bör den nuvarande avtagande procentuella medfinansieringen för fleråriga program upphävas och EU:s medfinansiering fastställas till 50 %.

2.9 Godkännandet av skattelikhande avgifter som finansieringskälla medför att vissa organisationer redan i realiteten täcker 50 %. Den möjligheten bör bibehållas, men reglerna om de obligatoriska andelarna för medlemsstaterna på 20 % skulle kunna bli föremål för lättnader, så att medlemsstaterna från fall till fall kan besluta om den andel av finansieringen som de anslår till ett program. Ett minsta bidrag från den organisation som lämnat förslag bör dock vara obligatoriskt (t.ex. 20 %).

2.10 På samma sätt som man kan främja avsättning på inre marknaden anser EESK att det bör vara möjligt att stödja åtgärder som syftar till att främja avsättningen av blommor och växter på tredjelandsmarknader.

2.11 Det är en administrativ börda och omotiverat att medlemsstaternas finansiella bidrag i systemet omfattas av fördragens bestämmelser om statligt stöd. I likhet med åtgärderna för landsbygdsutveckling bör således det föreslagna undantaget från anmälningsförfarandet ha gällt redan från starten.

2.12 Möjligheten att fastställa en högsta och en lägsta budget för stödberättigande program är välkommen med tanke på den administrativa bördan och det stora antalet mindre program utan effekt på marknaden. Det är nödvändigt att prioritera långsiktiga program som har en tillräckligt stor budget för att säkerställa en optimal effekt.

2.13 När det gäller ekologiska produkter i EU måste de nationella och privata certifierings- och kontrollsystemen i största möjliga omfattning inordnas i EU:s gemensamma system för ekologiska produkter. Denna utveckling har redan påbörjats och bör i största möjliga omfattning understödjas av informationskampanjer för att skapa en verklig inre marknad för ekologiska produkter som ersättning för de nationella och privata systemen. Informationskampanjerna i tredje land för ekologiska produkter från EU har hittills bara haft en begränsad effekt. Inrättandet av den inre marknaden för ekologiska produkter är en förutsättning för marknadsföring av ekologiska produkter i tredje land. Dessutom finns problemen med ömsesidigt erkännande av systemen mellan t.ex. EU och USA.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Man bör också överväga möjligheten att gå längre än vad som föreslagits i den interna arbets- och ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen. Det samma gäller behovet av förenkling och en klarare ansvarsfördelning när det gäller de många kommittéer och organ som är engagerade i utformning av regler samt i urval, genomförande, uppföljning och kontroll. Kommissionen föreslår att de skall utökas med för ändamålet tillsätta arbetsgrupper med företrädare för medlemsstaterna och/eller experter med särskild sakkunskap om reklam och säljfrämjande åtgärder som kan ge kommissionen värdefulla råd vid utarbetandet av en strategi och åtgärder för genomförande av systemet.

3.2 Den föreslagna ändringen för urval av verkställande organ utgör en väsentlig förändring. Beroende på kampanjens karaktär bör också de berörda organisationerna själva utföra vissa aktiviteter inom ett program, och det verkställande organet bör först tillsättas efter kommissionens beslut om att anta programmet.

3.3 De föreslagna ändringarna utgör ett svar på den kritik som framförts om den långa tiden mellan det att programförslag läggs fram och det slutgiltiga beslutet, den detaljnivå som krävs på detta tidiga stadium och bristen på insyn i besluten. Samtidigt är det nödvändigt att överväga en lättnad av de hårda rapporteringskraven.

3.4 Kommissionens förslag att den skall få större flexibilitet att själv ta initiativ till informationsverksamhet och säljfrämjande kampanjer för att uppnå en jämnare fördelning mellan de olika produktområdena är positivt med hänsyn till det stora antalet ansökningar från frukt- och grönsakssektorn, medan andra sektorer har fått ingen eller mycket liten uppmärksamhet. Hur det skall genomföras i praktiken ger dock upphov till ett antal frågor, exempelvis med avseende på den uttömmande förteckningen uppräknings i bilagorna som begränsar antalet länder och produkter som kan bli föremål för säljfrämjande gemenskapsåtgärder.

3.5 EU:s miljölogo bör vara klart synlig i informations- och marknadsföringskampanjer för att öka kunskapen om EU:s certifierings- och kontrollsystem och främja harmonisering av de nationella systemen. Logon innehåller de tolv stjärnorna och symboliserar EU, och kravet att EU-flaggan skall förekomma på kampanjmaterialet enligt särskilda föreskrifter bör därför tonas ned. De nuvarande kraven innebär att det finns olika EU-symboler i samma kampanjmateriel. Det finns också nationella miljömärken och märken från avsändaren, vilket gör budskapet oklart. Kampanjer som stöds av Lifeprogrammet har således Lifemärket, som också innehåller de tolv stjärnorna men inte EU-flaggan.

3.6 Det nuvarande kravet att nationella miljömärken endast är tillåtna vid mer långtgående nationella regler utgör en diskriminering och motverkar harmoniseringen. I utkastet till den europeiska handlingsplanen för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk ⁽¹⁾ föreslås att nationella märken skall användas parallellt med EU-märket.

⁽¹⁾ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Europeisk handlingsplan för ekologiska livsmedel och ekologiskt jordbruk - KOM(2004) 415 slutlig.

3.7 EESK uppmanar kommissionen att utarbeta en handledning för de olika aktörerna. Den skulle vara till lika stor hjälp för dem som för myndigheterna i deras kontrollverksamhet, och därmed vara till nytta för denna nya säljfrämjande gemenskapspolitik.

3.8 Dessa regler har nyligen börjat att tillämpas, men man kan redan nu se vilka grundläggande behov som måste beaktas med tanke på framtiden. Kommissionen måste se till att samordna åtgärderna på de olika marknaderna för att undvika

överlappningar och dubbla budskap, vilket endast skulle göra de främjande insatserna mindre effektiva.

4. Slutsats

4.1 Kommissionens förslag bör antas med beaktande av ovannämnda kommentarer om behovet av ytterligare förenklingar.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Industriell struktumvandling och statligt stöd inom stålsektorn"

(2005/C 120/09)

Den 29 januari 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget om "Industriell struktumvandling och statligt stöd inom stålsektorn".

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som fått i uppdrag att bereda ärendet, antog sitt yttrande den 9 september 2004. Föredragande var **Göran Lagerholm** och medföredragande **Albrecht Kormann**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog kommittén följande yttrande med 154 röster för, 3 röster emot och 11 nedlagda röster:

1. Inledning, syfte, räckvidd och definitioner

1.1 I centrum för detta initiativytrande står sambandet mellan industriell struktumvandling och statligt stöd, med stålsektorn som exempel.

1.2 Författarna till yttrandet låter begreppet "industriell struktumvandling" stå för den normala och fortlöpande processen inom en industrisektor att reagera proaktivt på de dynamiska rörelserna inom ett visst ekonomiskt område för att kunna bibehålla konkurrenskraften och tillväxtpotentialerna.

1.3 Europa kan inte undgå en kontinuerlig industriell struktumvandling. På grund av den ökade globaliseringen av marknaderna måste de ekonomiska strukturerna för eller senare anpassas till utvecklingen på världsmarknaden. Europeiska unionen måste därför försöka spela en aktiv roll vid utformandet av de internationella rambetingelserna.

1.4 Med anledning av

— att EKSG-fördraget löpte ut 2002,

— privatiseringen och omstruktureringen av stålindustrin i Central- och Östeuropa i samband med EU-anslutningsprocessen,

— OECD-förhandlingarna om ett internationellt stålsubventionsavtal,

— den senaste EU-resultattavlan för statligt stöd,

— kommissionens meddelande "Att stödja struktumvandlingarna: En industripolitik för ett utvidgat EU" (KOM(2004) 274 slutlig) från april 2004, och

— kommissionens rapport till rådet och Europaparlamentet: "Första övervakningsrapporten om omstruktureringen av stålindustrin i Tjeckiska republiken och Polen" (KOM(2004) 443 slutlig) av den 7 juli 2004,

vill vi med detta initiativyttrande med stålindustrin som exempel analysera hur statligt stöd kan påverka den nödvändiga struktumvandlingen.

1.5 Företag som inte åtnjuter statligt stöd för att trygga sin konkurrenskraft påverkas ofta negativt jämfört med de konkurrenter som gör det. De kan bli allvarligt hämmade i sin utveckling och de kan till och med tvingas ut från marknaden. Erfarenheterna av flera decenniers omstrukturering av den europeiska stålindustrin visar att politiska beslutsfattare ofta inte kan låta bli att ge subventioner till nedläggningshotade storföretag med många anställda. Rent allmänt innebär detta att överkapacitet och olönsam verksamhet får finnas kvar längre än vad marknaden skulle ha tillåtit. De anpassningsåtgärder som skulle behövas sätts in för sent.

1.6 Trots detta är man inom såväl politiken och näringslivet som facket allmänt ense om att en industriell struktumvandling är ofrånkomlig. Lika ense är man om att denna struktumvandling måste ske mot bakgrund av vissa internationella ramavtal (t.ex. WTO, OECD, ILO etc.). Denna insikt grundar sig på erfarenheterna av den struktumvandling som under flera decennier pågått inom EU:s kol- och stålindustri. Omstrukturering, konsolidering och dialog mellan arbetsmarknadens parter är i dag allmänt erkända förutsättningar eller ramar för de europeiska företagens konkurrenskraft på alltmer sammanlänkade marknader.

1.7 I sitt industripolitiska meddelande från slutet av april 2004⁽¹⁾ framhåller Europeiska kommissionen att en industriell struktumvandling dock inte får likställas med en total avindustrialisering som kännetecknas av en samtidig minskning av sysselsättningen, produktionen och produktivitetstillväxten. En fullständig avindustrialisering leder till att lågproduktiva arbetsplatser går förlorade till utvecklingsländer eller nyligen industrialiserade länder med lägre arbetskraftskostnader. Orsaken till detta är främst att kostnadsstrukturerna förändrats så att de är gynnsammare i tredje land än i EU.

1.8 I sin industripolitiska analys drar kommissionen likväl den slutsatsen att det förutom inom gruvindustrin skulle vara fråga om en avindustrialisering endast inom ett fåtal andra sektorer (textil, kläder, läder och skor, varvsindustrin, samt områdena olja, kol och kärnbränsle). En strukturpolitisk omvandling kommer säkerligen att upplevas som en smärtsam process i vissa regioner, men i ett nationalekonomiskt helhetsperspektiv är en sådan omvandling dock positiv, så länge som den planeras, identifieras och understöds på ett korrekt sätt.

1.9 Den procentuella tillbakagång som industrins andel av den totala nationalekonomin uppvisar skall ses som ett uttryck

för en långsiktig strukturprocess. Inom de flesta industrisektorer – t.ex. järn- och stålindustrin – har man under de senaste decennierna genomfört betydande arbetsplatsnedskärningar, samtidigt som man dock även kunnat uppvisa en tydlig ökning av det egna förädlingsvärdet och produktiviteten.

1.10 Tjänstesektorns ökade betydelse i samhället lyfts ofta fram som bevis på att struktumvandlingen sker på industrins bekostnad. En sådan balansförskjutning mildras dock av den tilltagande sammanflätningen av dessa båda sektorer. Inom tillverkningsindustrin har vissa verksamheter (transporter, logistik, databehandling etc.) under de senaste decennierna lagts över på externa tjänsteföretag. Varje tolkning av statistiska uppgifter i samband med den industriella struktumvandlingen måste därför ske med omsorg och stor försiktighet. Felaktiga slutsatser på grund av alltför ytligt genomförda analyser eller politiskt motiverade halvsanningar leder snabbt till ödesdigra industripolitiska konsekvenser.

1.11 Även i ett kunskapsbaserat EU behövs ett industriellt förädlingsvärde. Om man räknar in det förädlingsvärde som skapas för industrin i andra sektorer visar det sig att industrins betydelse för EU varit oförändrat stor sedan början av 1990-talet. Räknat på detta sätt står t.ex. industrin i Tyskland fortfarande för drygt 40 % av bruttoförelägningsvärdet.

1.12 Mot bakgrund av de ibland mycket smärtsamma erfarenheterna i samband med de privatiseringar och omstruktureringar som pågått under nästan 30 år föreslår nu kommissionen att kommande strukturåtgärder (i de central- och östeuropeiska länderna, men också inom andra sektorer) bör baseras på de erfarenheter som gjorts i samband med olika anpassningsåtgärder inom EU:s stålsektor.

1.13 Under de senaste decennierna har EU:s stålsektor undergått betydande politiska, tekniska och ekonomiska förändringar. Inte bara oljekrisen, EU:s inre marknad och utvidgningen, utan även globaliseringen har satt sina djupa spår i denna för många industrisektorer så viktiga råvarusektor. Sedan det första krisåret 1975 har dock stålproduktionen trots alla konjunktur- och strukturmässiga svängningar ändå hållit sig på en relativt stabil nivå inom EU. Nästan alla EU:s 15 medlemsstater har fortfarande stältillverkning. Den tekniska utvecklingen har lett till att denna produktion i dag åstadkoms med endast ca en tredjedel av den arbetskraft som behövdes 1975. Andelen stålföretag med statlig ägardominans inom EU-15 har minskat från 53 % (1985) till dagens knappt 10 %. De ekonomiska rambetingelserna är i dag dessutom ungefär desamma för både statliga och privata företag.

⁽¹⁾ KOM(2004) 274. Detta meddelande håller på att analyseras i yttrandet CCMI-017 (föredragande: Joost van Iersel) och i initiativyttrandet CCMI 014 om "Utlökalisering av företag" (föredragande: José Isaias Rodríguez García-Caro).

1.14 Mot denna bakgrund ser Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs rådgivande utskott för industriell omvandling det som en stimulerande uppgift att undersöka vilken roll de statliga stöden har i samband med strukturomvandlingen i allmänhet, och vilken roll de har haft för den europeiska stålindustrin i synnerhet. I detta initiativyttrande betecknar begreppet "stålsektorn" all industriell verksamhet som har att göra med ståltillverkning och stålförsäljning samt den viktiga funktion som denna har för de sektorer inom EU som är beroende av stål.

2. Allmänna effekter av statliga stöd

2.1 Statliga stöd är selektiva förmåner som ges av statliga institutioner till vissa utvalda produktionssektorer och därmed gynnar vissa grupper i samhället. För att kunna fastställa om det i samband med olika åtgärder rör sig om statligt stöd måste man skilja mellan sådana åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 87.1 i EG-fördraget för att gynna vissa företag eller viss produktion och sådana allmänna åtgärder som är tillämpliga i medlemsstaterna i samma utsträckning och är tänkta att gynna hela ekonomin. I det senare fallet rör det sig inte om statligt stöd som det definieras i artikel 87.1 utan snarare om allmänna ekonomiskpolitiska åtgärder som omfattar samtliga företag i lika hög grad (exempelvis allmänna skattelättnader vid ökade investeringar).

2.2 Man bör dock ha i åtanke att den ekonomiska verksamheten i ett marknadsekonomiskt system styrs av hur utbud och efterfrågan ser ut och samordnas via prismekanismen. Alla åtgärder som påverkar prisernas informations-, styrnings- och stimulansfunktion kan därför i princip vara skadliga.

2.3 Statligt stöd inverkar ofta negativt på den fria konkurrensen, förhindrar en effektiv resursallokering och utgör ett hot mot EU:s inre marknad. Att värna om en fri och äkta konkurrens utgör därför enligt EU en av gemenskapens grundprinciper.

2.4 Statliga stöd (bidrag eller skattelättnader) är endast motiverade när marknaden inte fungerar som den skall, och när det finns en realistisk möjlighet att subventioner skulle leda till ett bättre ekonomiskt resultat. När det brister i marknadens funktion kan statliga interventioner i form av finansiella bidrag göra att man kan undvika felallokeringar. Staten förfogar dock endast i sällsynta fall över sådana kunskaper som behövs för att man i samband med marknadsmisslyckanden skall kunna sätta in offentliga medel i lämplig omfattning. Möjligheterna är begränsade att inhämta information från företag som konkurrerar med varandra om statliga stöd.

2.5 Ständigt förändrade marknadsvillkor har visat sig vara en annan svårighet. Statliga stöd som från början varit berättigade kan med tiden visa sig onödiga ekonomiskt sett, men blir ändå kvar på grund av den politiska processens tröghet eller till följd av påverkan från regionala eller branschspecifika intressegrupper.

2.6 Statligt stöd leder dessutom även ofta till förändringar i marknadsaktörernas beteende. Subventioner minskar aktörernas villighet att genomföra de anpassningar som behövs för att företagets konkurrenskraft skall kunna upprätthållas alternativt återställas. Inom de gynnade företagen kan en särskild subventionsmentalitet komma att utvecklas.

2.7 Statliga stöd kan ge ett ökat skattetryck – åtminstone på medellång sikt. En avveckling av de statliga stöden är inte bara en förutsättning för en hållbar budgetkonsolidering, utan även påkallat av ekonomiska och lagstiftningsmässiga skäl. Felaktigt använda subventioner bromsar upp strukturomvandlingen.

2.8 När det gäller den nödvändiga minskningen av det statliga stödets totala volym har det i slutsatserna från flera olika rådstoppmöten presenterats krav på att tyngdpunkten bör flyttas över från stöd till enskilda företag eller branscher till en strävan att nå övergripande målsättningar av gemensamt intresse, inte minst sammanhållningsmålsättningarna. Statligt stöd med övergripande målsättningar används i regel för att kompensera marknadsbrister och leder för det mesta till färre konkurrenssnedvridningar än sektorsstöd och individuella stöd. De senare sätts i betydande utsträckning in för att rädda eller omstrukturera företag som befinner sig i svårigheter.

2.9 De viktigaste övergripande målen som kan nås med statliga medel omfattar bl.a. följande:

- Forskning och utveckling.
- Miljöskydd.
- Energibesparingar.
- Stöd till små och medelstora företag.
- Skapa sysselsättning.
- Utbildningsstöd.

Det statliga inflytandet i den europeiska stålindustrin

2.10 Det statliga inflytandet har i stålindustrin traditionellt sett varit starkt, inte minst på grund av militära och säkerhetspolitiska överväganden. För att ge en fingervisning om hur starkt detta inflytande varit kan vi notera att 60 % av stålproduktionen i världen 1980 ägde rum i företag som direkt eller indirekt stod under statlig kontroll.

2.11 Om staten har andelar i ett stålföretag leder detta i regel till att staten i hög grad tar på sig företagets förluster, vilket i praktiken innebär en överlevnadsgaranti. Detta belastar den effektiva konkurrensen lika mycket som eventuella statliga stöd för att stärka företagets konkurrenskraft eller för att hindra att de företag som inte direkt tillhör staten trängs ut från marknaden. Det finns dock inte bara ekonomiska utan även politiska hinder för att lämna marknaden. Detta kan leda till att anpassningsbördan läggs över på mer konkurrenskraftiga företag eller till att en interventionsspiral utlöses.

2.12 Den europeiska stålindustrin kan därför i dag, bortsett från nedläggningsstöden, endast beviljas horisontella stöd. Strukturomvandlingen drog ut på tiden och pågick en bra bit in på 1990-talet, men stålindustrin förstod till slut att övergången från sektorsstöd och individuella stöd till horisontella stöd var nödvändig. Stålindustrin har nu gått så långt att den till och med avstår från regionalstöd⁽¹⁾.

2.13 Övervakningen av de enskilda medlemsstaternas utgifter tillmäts i EU stor betydelse. Europeiska kommissionen måste bygga sin stödpolitik på lättöverskådlig övervakning och användning av statliga stöd – samma system som tillämpas i stålsektorn redan i dag.

2.14 Europeiska kommissionen håller för närvarande på att se över de allmänna riktlinjerna och rambestämmelserna för de statliga stöden. Formuleringen av dessa måste bli enklare och tydligare. Diskrepanser måste åtgärdas. Kommissionen kommer att prioritera översynen av de bestämmelser om stöd som är avsedda att undsätta och omstrukturera företag i svårigheter, reformen av de gemensamma bestämmelserna om regionalstöd efter utvidgningen, utarbetandet av nya rambestämmelser för bedömningen av mindre stödbelopp samt tydliggöranden på området tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

2.15 Vid den utveckling av det allmänna europeiska stödsystemet som kommer att ske under de kommande åren måste hänsyn tas till den internationella kontexten och framför allt de multilaterala förpliktelserna. Stöd till varor och produkter som inte härrör från jordbruket omfattas av WTO-avtalet om subventioner och kompensatoriska åtgärder.

⁽¹⁾ Regionala investeringsstöd till grekiska stålföretag utgör det sista undantaget från det generella stödförbudet. Dessa avslutades år 2000.

3. EU:s stödpolitik och dess betydelse för stålindustrins omvandling

EKSG:s allmänna förbud mot stöd kringgås

3.1 Fördraget om Europeiska kol- och stålgemenskapen från 1952 innehöll tydliga bestämmelser om medlemsstaternas rätt att bevilja stöd till företag i kol- och stålindustrin: "Följande åtgärder är oförenliga med den gemensamma marknaden för kol och stål och skall... förbjudas inom gemenskapen på det sätt som anges i detta fördrag: ... subventioner eller statliga stödåtgärder... oavsett i vilken form det sker". Detta förbud mot allt slags stöd till företag från enskilda stater enligt artikel 4 c var en logisk följd av att alla nationella skyddsåtgärder avskaffats på den gemensamma marknaden.

3.2 Ganska snart efter upprättandet av den gemensamma marknaden stod det klart att varken energibehovet eller järn- och stålproduktionen med inhemskt kol skulle kunna säkras utan statligt stöd i Europa. I jakten på lösningar som inte förutsatte några ändringar av EKSG-fördraget föreslog ett antal politiker att vissa typer av statligt stöd skulle kunna definieras om och bli gemenskapsstöd, vilket i princip var tillåtet. Artikel 95, en bestämmelse som antagits som skydd mot oförutsedda händelser som skulle kunna inträffa när fördraget väl under-tecknats, fick ligga till grund för detta, och gjorde det möjligt för gemenskapen att ingripa om detta var nödvändigt för att förverkliga någon eller några av målsättningarna med fördraget.

3.3 En av dessa målsättningar var att rädda kolgruveindustrin och framför allt arbetstillfällena i denna. Därefter betraktades sådant stöd som medlemsstaterna betalade ut till sina kolgruveföretag i utbyte mot säkra energileveranser och säker stålproduktion som gemenskapsstöd.

3.4 Under 1970-talet var det många medlemsstater som inte ens brydde sig om att utnyttja detta kryphål för sitt stöd till stålföretagen. I stället betalade de ut miljarder, för det mesta utan några invändningar, till en början för att främja en expansion i stålsektorn och senare för att rädda företagen, som för det mesta var i statlig ägo. Till och med i början av 1980-talet talade kommissionens generaldirektör för konkurrensfrågor öppet om EKSG-fördragets förbud mot stöd som någonting föråldrat.

3.5 Under 1978 började de privata stålföretagen, som lidit avsevärd skada på grund av de konkurrenssnedvridningar som jakten på stöd resulterat i, att få allt större framgångar i sina försök att återupprätta stödförbudet.

3.6 Enligt de samlingar av bestämmelser om stöd till stålindustrin som grundade sig på artikel 95 och började antas 1980 fick stöd till stålföretag endast beviljas i ett antal klart definierade fall. De tillåtna typerna av stöd innefattade dock till en början nästan alla de stöd som medlemsstaterna betalade ut till sina företag. Den första samlingen bestämmelser ledde alltså huvudsakligen bara till att befintlig praxis legaliserades. Det var först med tiden som de stöd som var mest skadliga för konkurrensen, till exempel undsättningsstöd, driftstöd och investeringsstöd, kom att förbjudas helt och hållet.

3.7 Från och med andra hälften av 1980-talet var endast stöd till forskning och utveckling, miljöstöd och nedläggningsstöd tillåtna enligt stödbestämmelserna. Trots detta fanns det ett antal statligt ägda stålföretag som erhöll statliga medel ända fram till mitten av 1990-talet för omstrukturering och för att kunna betala tillbaka sina skulder. Dessa stöd grundade sig på ytterligare undantag enligt artikel 95.

3.8 Ytterligare "gemenskapsstöd" knöts slutligen till krav på en grundläggande minskning av produktionskapaciteten. Mellan EU:s medlemsstater nåddes samstämmighet om att inga ytterligare undantag från stödförbudet skulle vara tillåtna utom de som redan var tillåtna enligt stödbestämmelserna.

3.9 Denna strikta lagstiftning om stöd till stålindustrin, som undertecknarna av EKSG-fördraget haft i åtanke och som Europeiska kommissionen tog över ansvaret för då fördraget löpte ut 2002, kom till stånd inte minst tack vare ständiga politiska ansträngningar och rättsliga åtgärder från stålindustrins sida. Även om de fall som fördes inför EG-domstolen inte alltid ledde till att de omtvistade stödbesluten drogs tillbaka, bidrog de dock till att de rättsliga gränserna för undantagen från förbudet kunde definieras mer exakt och ytterligare snävas in.

3.10 Den sammanlagda mängden pengar som förts över till stålföretagen inom EKSG är betydande: över 70 miljarder euro från 1975 och framåt! Denna summa kan brytas ned enligt nedan:

— Mellan 1975 och 1980, när stödbestämmelserna trädde i kraft, betalades det ut statliga stöd på ungefär 12 miljarder euro inom EU.

— Mellan 1980 och 1985 – det vill säga under den period då stödutbetalningar var tillåtna utan några större begränsningar i utbyte mot kapacitetsminskningar – godkände Europeiska kommissionen att 41 miljarder euro frigjordes i form av statligt stöd.

— Mellan 1986 och 1995 beviljades ytterligare 17 miljarder euro, av vilka 7 miljarder euro "för första och sista gången" tilldelades bara under 1994 enligt ett beslut som grundade sig på artikel 95.

3.11 Enligt Europeiska kommissionens senaste resultattavla för statligt stöd uppgår stålindustrins andel av EU:s stöd i dag till mindre än 2 tusendelar. Detta stöd används nästan uteslutande för miljöskyddsåtgärder. Den nuvarande lagstiftningen om stålstöd är klart hårdare än EG:s stödbestämmelser inom andra industrisektorer.

Hur utvecklades inställningen till statliga stöd inom stålsektorn under 1970-talet?

3.12 Under 1960-talet och första hälften av 1970-talet uppvisade den internationella stålförbrukningen en stark och stadig tillväxt med ett genomsnitt på mer än 5 % per år. Under 1974 nådde produktionen av råstål i EG:s nio medlemsstater en rekordhögt nivå med nästan 156 miljoner ton och ett kapacitetsutnyttjande på 87 %.

3.13 Ett år senare, 1975, ledde oljepriskrisen dock till en kraftig nedgång i stålproduktionen, som inom ett år minskade med 30 miljoner ton (19 %). Nedgången i stålpriserna var till och med större än produktionsminskningen. Stålföretagen inom EKSG stod samtidigt inför en situation med ökad import och en lika tydlig nedgång i den egna exporten. Nedgången i stålanvändningen på den gemensamma marknaden förvärrades av att stållagren minskade.

3.14 Till en början såg det bara ut som en synnerligen akut cyklisk nedgång. Alla experter trodde därför på en snar uppgång. De ekonomiska instituten bekräftade, som svar på en fråga från Europeiska kommissionen, att återhämtningen skulle bli mycket kraftig och långvarig. I kommissionens långtidsprognos, de allmänna målen för 1985, som upprättats tillsammans med producenter, konsumenter och handlare, förutspåddes att stålproduktionen i EG:s nio medlemsstater 1985 skulle uppgå till inte mindre än 188 miljoner ton. I praktiken producerades dock endast 120 miljoner ton. Stålföretagens investeringsplanering på medellång och lång sikt grundade sig därför på helt felaktiga parametrar. Överkapacitet uppstod, och utbud och efterfrågan drev allt längre ifrån varandra.

3.15 Stålförbrukarnas investeringar har minskat drastiskt på grund av den globala nedgången i den ekonomiska tillväxten, och detta har framför allt påverkat stålförbrukningen negativt, eftersom ungefär två tredjedelar av stålförbrukningen i de högutvecklade industriländerna är investeringsbetingad.

3.16 Ett annat viktigt skäl till att efterfrågan på stål stagnerat sedan 1975 är att allt mindre stål används för särskilda ändamål eftersom det nu används mer effektivt. Den varaktiga övergången från kvantitativ till kvalitativ tillväxt och servicesektorns expansion har också lett till en nedgång i efterfrågan på stål i Europa.

3.17 Trots att stålförbrukningen stagnerat sedan 1975 har kapaciteten att producera stål ökat betydligt. Den nominella globala produktionskapaciteten för råstål ökade med 150 miljoner ton bara mellan 1974 och 1983, medan den globala efterfrågan på stål minskade med 44 miljoner under samma period. Kapacitetsutvecklingen i de "nya" ställänderna och i östblocket var samtidigt mycket kraftig. Jämfört med den faktiska stålförbrukningen uppgick det nominella kapacitetsöverskottet 1974 till 130 miljoner ton globalt, och det blev sedan nästan tre gånger större på tio år (343 miljoner ton).

3.18 Eftersom efterfrågefallet vid den tidpunkten fortfarande betraktades som ett rent cykliskt fenomen, hölls kapaciteten konstant trots krisåtgärderna. Med dessa åtgärder lyckades man dock inte hålla tillbaka trycket från utbudssidan, förhindra prisrig på den europeiska stålmarknaden eller dämpa prisfallet. Företag med höga produktionskostnader och små reserver stod inför allt större problem. De efterlyste statliga stöd, vilket de också vanligtvis fick från sina nationella regeringar. De problem som enskilda företag stod inför blev därför problem för hela sektorn. Det system med frivilliga restriktioner som antagits av medlemmarna av den nyligen grundade europeiska branschorganisationen för stålindustrin, "Eurofer", bröt till slut samman när inget av de större företagen längre deltog.

Tvångsreglering av marknaden (1980–1985)

3.19 Sedan det frivilliga systemet bröt samman hösten 1980 tvingades kommissionen förklara att det rådde en tydlig kris och införa ett obligatoriskt system med produktionskvoter (förordningen om obligatoriska kvoter) för alla anläggningar inom EG. Kommissionen fastställde därefter produktionskvoter på kvartalsbasis. Inom systemet fanns det en möjlighet att tillgripa sanktioner mot anläggningar som överskred sin kvot. Dessutom fastställdes särskilda minimipriser för vissa produkter. Prisstabilisering och socialt och regionalt försvarbara kapacitetsminskningar var också centrala element i den strategi som antagits. För varje stålproducerande företag inom EG fastställdes produktionskvoter och säljkvoter för den gemensamma marknaden. Avtal om frivilliga begränsningar slöts också med 15 importländer. Med tanke på de låga världsmarknadspriserna på stålprodukter var det viktigt att undvika förluster på export som hade krävt ytterligare stöd från EG enligt krissystemet. Runt 70 % av stålproduktionen i EG omfattades av kvotsystemet i början av 1980-talet.

3.20 Den politiska målsättningen att gradvis minska kapaciteten uppnåddes dock inte till en början. De involverade företagens förhoppningar om att efterfrågan skulle öka och konkurrenterna skulle bli färre och om statliga stöd och kontroll av utbudet hindrade de minst konkurrenskraftiga företagen från att minska sin kapacitet. Kapacitetsminskningen började på riktigt först med den andra samlingen av stödbestämmelser. Enligt dessa måste företagen genomföra ett omstruktureringsprogram för att komma i fråga för stöd. Förordningen om obligatoriska kvoter, som till en början endast var tänkt att gälla fram till 1981, fick förlängas gång på gång av konkurrensskäl.

3.21 För att genomföra den oundvikliga kapacitetsminskningen valde kommissionen att använda sig av de statliga stöd som var förbjudna enligt EKSG-avtalet för att utöva påtryckningar. Kommissionen beslutade sig för att legalisera det tidigare olagliga förfarandet i samband med den samling bestämmelser om stöd som infördes samtidigt. Samtidigt efterlyste kommissionen ett system med licenser som kunde knytas till kapacitetsminskningar. Denna etapp i stålpolitiken varade till slutet av 1985. Som en motdrag till godkännandet av de statliga stöden och med garantier för att kvotsystemet skulle bevaras avvecklades kapacitet motsvarande ungefär 44 miljoner ton råstål och 32 miljoner ton varmvalsad plåt.

Den gradvisa liberaliseringen av marknaden (från 1985)

3.22 Bara mellan 1983 och 1985 erhöll stålföretagen runt 15 miljarder euro i statliga stöd. De politiska beslutsfattarna harmoniserade inte konkurrensbestämmelserna och tog inte heller tillfället i akt att tvinga ekonomiskt starka företag till lämpliga kapacitetsminskningar. Detta ledde till att den justering av överkapaciteten som marknaden länge efterlyst fördröjdes.

3.23 När det 1985 bekräftades att den tydliga krisen var över efterlyste Europeiska kommissionen till slut en radikal omorientering av EG:s stålmarknadspolitik. Detta skedde kort efter det att statliga stöd på upp till 15 miljarder euro frigiorts. Som ett led i åtgärderna för att göra kvotsystemet mer flexibelt och sedan fullständigt liberalisera marknaden borde det ha skett en marknadsdriven minskning av överkapaciteten. Detta kunde uppenbarligen inte uppnås med hjälp av interventioner från Bryssel. När kommissionen sedan plötsligt ändrade inriktning var den dock inte medveten om att de miljarder som den beviljat i stöd sedan 1985 inte skulle komma att bidra till konkurrenskraften förrän under de påföljande åren. Mot slutet av 1986 hade kommissionen drastiskt skurit ned andelen produkter som omfattades av regleringar.

3.24 Trots en kapacitetsjustering på runt 40 miljoner ton och trots att tiotusentals arbetstillfällen försvunnit fanns det fortfarande kvar en potential till överskottsproduktion på runt 25 miljoner ton som satte tryck på marknaden på den tiden.

3.25 Kommissionen tog till slut en kortlivad ökning i efterfrågan efter 1987 till stöd för sin uppfattning att stålindustrin inte längre borde anses befinna sig i kris. Sådana regleringsåtgärder som produktionsintyg och obligatorisk registrering av försäljning avskaffades. Trycket på de nationella regeringarna och kommissionen ökade, och den tredje (1985), den fjärde (1989) och den femte (1992) samlingen av stödbestämmelser utfärdades för att slutgiltigt sätta lock på gemenskapens subventioner. Stöd i EU:s medlemsstater skulle i fortsättningen endast beviljas för forskning och utveckling, miljöskydd och särskilt nedläggningsstöd⁽¹⁾ och hämtades nästan uteslutande ur den EKSG-fond som finansierats genom bidrag från kol- och stålföretag.

3.26 Efter en kortlivad höjdpunkt 1990 började efterfrågan på stål att minska igen. Stålspriserna föll också med runt 20 %. Under 1992 började ropen om ytterligare interventioner från kommissionens sida att bli allt fler igen. Mer exakt efterlystes kvartalsvisa uppskattningar av produktionen och utbudet av enskilda produkter, åtgärder för att underlätta företagssammanslagningar, importskydd mot Östeuropa och omstruktureringssstöd. En strukturkriskartell föreslogs för att minska överkapaciteten, ett system för att fördela bördorna mellan företagen och en definitiv kapacitetsminskning på 20 % fram mot slutet av 1996 med uppsägning av 50 000 anställda.

3.27 Kommissionen förkastade dock idén om en strukturkriskartell och ett nytt system med produktionskvoter. Under 1993 lade den fram ett eget förslag som endast avsåg indirekta åtgärder, till exempel förhandsfinansiering av kapacitetsnedläggning från kommissionens sida, främjande av sammanslagningar och produktionssamarbete, tillfälligt skydd av stålmarknaden mot import från Östeuropa, ökad öppenhet på marknaden genom information om produktion och försäljning till EU och sociala åtgärder som ett incitament för kapacitetsminskningar. En omstrukturering inleddes, under vilken produktionskapaciteten minskades med ytterligare 19 miljoner ton och ungefär 100 000 anställda sades upp inom järn- och stålindustrin i EG. Modellen med förhandsfinansiering, som redan godkänts av ministerrådet, användes inte.

3.28 I december 1993 beslutade EU:s ministerråd enhälligt, trots den femte samlingen stödbestämmelser, att godkänna ytterligare statliga stöd motsvarande nästan 7 miljarder euro till olika stålföretag i EU, efter ett förslag från kommissionen, i utbyte mot kapacitetsminskningar – dock med ett påpekande om att det handlade om engångsstöd.

⁽¹⁾ Vid sidan om dessa stödformer förekom också här och var regionala investeringsstöd, som dock var begränsade till Portugal, Grekland och f.d. DDR:s territorium.

I korthet:

3.29 Genom artikel 4 c i EKSG-fördraget infördes ett strikt förbud mot statliga stöd. Stödförbudet kunde dock endast i begränsad utsträckning hindra EG:s medlemsstater från att stödja sina stålindustrier och detta med fullt godkännande på högsta EU-nivå. Över 70 miljarder euro i skattepengar, som betalats ut fram till dess att EKSG-fördraget löpte ut, fördröjde de nödvändiga justeringar som krävdes för en industriell omvandling men kunde inte hindra dem definitivt. Europeiska kommissionen höll sig också under 1990-talet till den beprövade metoden att bevilja statliga stöd i utbyte mot kapacitetsminskningar, också för att omstrukturera stålindustrin i Central- och Östeuropa som ett led i förberedelserna för EU-anslutningen.

3.30 Under 1982 kringgick EU:s medlemsstater marknadsprincipen och nådde en politisk överenskommelse om att fördela de nödvändiga kapacitetsminskningarna jämnt. Detta stod i strid med artikel 2 i EKSG-fördraget, enligt vilken stål skall tillverkas där produktionskostnaderna är lägst. I stället för att se till att olönsamma företag försvann från marknaden så fort som möjligt och försöka dämpa de sociala konsekvenserna och på så sätt se till att jämvikten mellan utbud och efterfrågan återställdes så fort som möjligt, utnyttjade EU:s medlemsstater och Europeiska kommissionen instrument som enligt EKSG-fördraget endast fick användas i krissituationer. Detta var inte nödvändigtvis bra för stålindustrin som helhet. Olönsam kapacitet gynnades av sociala och regionala skäl och av fördelnings-skäl, medan den lönsamma kapaciteten – vanligtvis i den privata sektorn – gick förlorad tillsammans med arbetstillfällen som borde ha varit jämförelsevis säkra.

3.31 Man kan dock inte förneka att EU:s stålindustri klarade sig tämligen väl genom krisperioden. Stålindustrin i EG lyckades till slut bli tillräckligt konkurrenskraftig internationellt sett men den fick betala ett mycket högt pris för detta: efter samtal mellan arbetsmarknadens parter sades över 550 000 anställda upp. Processen kunde endast slutföras tack vare den intensiva dialogen mellan parterna.

Stöd till forskning och utveckling för att främja konkurrenskraften

3.32 Många av de tekniska innovationer som omvandlat den europeiska stålindustrin kom till inom ramen för EKSG:s forskningsprogram, som var självfinansierat genom bidrag från kol- och stålföretagen, eller utvecklades vidare inom detta. Enligt EKSG-fördraget var det tänkt att forskningsresurser skulle göras tillgängliga för forskning inom gemenskapen för att främja industrins konkurrenskraft i allmänhet och förbättra arbetssäkerheten.

3.33 EKSG:s första forskningsprogram inleddes så tidigt som 1955. Forskare och ingenjörer som var ledande på området teknisk innovation började då alltmer rikta in sitt arbete på en europeisk strategi grundad på samarbete. Stålindustrin, och med denna det europeiska samhället, har kunnat dra nytta av detta slags samarbetsbaserade forskning, där försök samordnas, gemensamma åtgärder vidtas och resultaten görs tillgängliga för alla berörda parter. Industriinnovationen har därför utvecklats snabbt genom ständiga förbättringar.

3.34 Forskningen inom EKSG har också uppnått viktiga resultat på miljöområdet, som är så viktigt för samhället. Svaveldioxidutsläppen har minskats med 70 % och sotutsläppen med 60 %. Utsläppen av koldioxid har halverats jämfört med början av 1980-talet. Europeiska ståltillverkare använder i dag 40 % mindre energi per ton producerat stål än för 20 år sedan.

3.35 Till en början, enligt 1955 års EKSG-budget, avsattes endast 7 miljoner euro per år för forskning. Under 1990-talet steg siffran i EU-15 till ungefär 50 miljoner euro per år. EKSG:s forskningsprogram stödde forskningsverksamhet i sina gemenskapprojekt för att förbättra förfaranden, material och miljö med 60 %. Under 1983 utökades forskningsstödet med 40 % till pilot- och forskningsprojekt.

3.36 På så sätt gav varje euro som investerades i EKSG:s forskning en avkastning på i genomsnitt 13 euro. Mot denna bakgrund är det därför inte förvånande att EU:s medlemsstater när EKSG-avtalet löpte ut enhälligt kom överens om att endast använda de återstående resurserna, som kommit in i form av bidrag från kol- och stålföretag, för att fortsätta den sektorsrelaterade forskningen inom kol- och stålindustrin. De riktlinjer som antagits syftar till att den årliga ränta på ungefär 60 miljoner euro som utgår sedan EKSG upphörde endast skall användas för kol- och stålforskning, inom stålindustrin framför allt för

- ny och fortsatt utveckling av metoder för produktion och bearbetning,
- utveckling och användning av material,
- förbättrad resursanvändning,
- miljöskydd, och
- hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

En konkurrenskraftig stålindustri i början av det 2000-talet

3.37 Stålindustrin i EU är nu efter EU:s utvidgning redo att möta den globala konkurrensen. Stålindustrin står sedan ett par år tillbaka väl rustad både i tekniskt, ekonomiskt och ekologiskt hänseende. Några av de tidigare statliga företagen har målmedvetet använt det stöd de fått för att omstruktureras och förnya företaget och därmed kunna inta en ledande position på världsmarknaden.

3.38 Stålindustrin har klarat att anpassa sig till globaliserings- och den hållbara utvecklingens krav. Den europeiska stålindustrin har uppenbart dragit lärdom av stålkriserna på 70-, 80- och 90-talen. Branschen är nu så konkurrenskraftig att den kan gå med vinst till och med i ekonomiskt svåra tider.

3.39 Den stora efterfrågan på stål på EU:s inre marknad är en följd av de inhemska företagens stora ansträngningar för att uppnå såväl kostnadseffektivitet som ökad kvalitet och närhet till kunderna på samma gång. De europeiska stålproducenterna har med sina fusioner och övertaganden, med sina effektivitetsökningar och kostnadssänkningar lagt grunden för en konkurrenskraftig bransch på 2000-talet. Undsättnings- och omstrukturingsstöden har försvunnit ur företagets vokabulär. Genom att klart och tydligt förespråka ett bibehållande av de stränga bestämmelserna rörande statliga stöd även efter det att EGKS-fördraget löpt ut har EU:s stålföretag låtit framhäva att subventionsmentalitetens och konkurrenssnedvridningarnas tider är över för deras del.

3.40 Konsolideringen och den industriella omvandlingen är dock långt ifrån slutförda. Enstaka företag samarbetar redan i transkontinentala sammanslutningar. Det industriella uppvaknandet i Kina har för närvarande stor inverkan på företagets konkurrenskraft. Kinas snabbt växande behov av stål driver upp efterfrågan på de internationella råvarumarknaderna. Den kinesiska importen av till exempel järnmalm och skrot ger upphov till flaskhalsar på världsmarknaden och leder till prisexplosioner inom råvaru- och transportsektorn.

3.41 En skyndsam strukturuomvandling pågår för närvarande även inom stålindustrierna i de nya medlemsstaterna. De utmaningar som länderna i Central- och Östeuropa står inför i samband med omstruktureringen av sina stålindustrier kan i stort sett jämföras med situationen i Västeuropa för 25 år sedan även om marknaderna sedan dess globaliserats i väsentligt större omfattning. Därför är det viktigt att man också i Central- och Östeuropa drar nytta av Västeuropas erfarenheter av omstruktureringen av stålindustrin och av den sociala dialogen.

3.42 Som motprestation för de särskilda stöden (under en anståndsperiod) åtog sig länderna i Central- och Östeuropa i och med Europaavtalen i början av 1990-talet att genomföra effektiva omstruktureringsåtgärder, att i avsevärd utsträckning avveckla överkapacitet samt att bevisa att de företag som gynnats blivit mer livskraftiga på marknaden. För att konkurrensen på EU:s stålmarknad skall vara fri och rättvis även efter EU:s utvidgning har de nya anslutningsländerna genom anslutningsfördragen åtagit sig att iakttä EU:s lagstiftning (t.ex. direktiv och rambeslut på områdena konkurrens och statliga stöd, beskattning, miljö, socialpolitik etc.). Europeiska kommissionen måste strängt vaka över att de nationella regeringarna i länderna i Central- och Östeuropa med sina statliga stöd håller sig till det stränga stödsystem som man kommit överens om inom EU och att ineffektiv kapacitet som planerat verkligen avvecklas med hänsyn till den faktiska efterfrågan.

4. Det nuvarande EU-systemet för stöd till stålindustrin – en modell för internationella stöдавtal?

4.1 Konsekvenserna i USA av det svåra läget på den internationella stålmarknaden fick USA att i mars 2002, i strid med Världshandelsorganisationen (WTO), införa tillfälliga importtullar för den inhemska stålmarknaden i enlighet med artikel 201 i den amerikanska handelsrätten. Mot bakgrund av den stora volatiliteten inom stålhandeln, som beror på världsomfattande ineffektiv överkapacitet, förklarade Bushs regering samtidigt att den tänker verka för internationella förhandlingar om avveckling av ineffektiv kapacitet och en världsomfattande begränsning av de statliga stöden till stålindustrin.

4.2 EU:s medlemsstater och Europeiska kommissionen stöder varje strävan efter större disciplin i världen när det gäller stöden till stålindustrin. Genom de multilaterala förhandlingar som inleddes vid OECD i Paris i december 2002 har EU fått tillfälle att föreslå att EU:s eget beprövade system för stöd till stålindustrin skall ligga till grund för en internationell överenskomst om stålsubventioner.

4.3 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder Europeiska kommissionens agerande, men stålindustrin i EU ifrågasätter allvaret i andra länders och regioners uttalanden om att minska stålsubventionerna och följaktligen underteckna ett effektivt avtal om stöd till stålindustrin med skyldighet att meddela och beivra överträdelser. Kommittén ser dessutom med oro att stöd- och kapacitetsproblemen inte diskuteras samtidigt med problemen med de handelspolitiska skyddsåtgär-

derna, som ofta tillgrips på felaktiga grunder och snedvrider marknaden.

4.4 När det gäller tillämpningsområdet hos ett möjligt avtal om stöd till stålindustrin går de europeiska producenterna längre än de flesta länders företrädare vid OECD. Stålproducenterna i EU kräver i OECD-förhandlingarna enhälligt att alla statliga stöd som bidrar till kapacitetsuppbyggnad eller till att ekonomiskt oförsvarbar kapacitet bibehålls skall förbjudas genom avtalet. Detta krav rör alltså inte bara särskilda, speciellt utvalda stålföretag som beviljats stöd, utan även icke specificerade, allmänna stöd.

4.5 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén håller med stålproducenterna i EU om att statliga stöd endast bör vara tillåtna så länge de inte inverkar negativt på kapacitetsutvecklingen, den rättvisa konkurrensen eller handelsströmmarna. Mot denna bakgrund visar kommittén sitt stöd för följande undantag vid förhandlingarna vid OECD:

— Stöd till definitiv nedläggning. Detta omfattar stöd till avveckling, till återställande av mark och till att lindra de sociala effekterna av en nedläggning.

— Ett begränsat och väldefinierat stöd till forskning och utveckling och till miljöskydd, bl.a. i form av energi- och skatteavdrag. När det gäller stödet till miljöskydd måste det stå klart att det inte är tillåtet med statligt stöd för att uppfylla obligatoriska miljönormer. EU:s stålindustri begär inte heller detta. Begränsat stöd kan dock ges till frivilliga investeringar för att ge företagen incitament att uppfylla de miljömässiga minimikraven med större marginal.

4.6 I ett avtal om subventioner måste det också beaktas att åtminstone vissa utvecklingsländer redan besitter en fullt konkurrenskraftig stålindustri. Stålföretagen i utvecklingsländer eller nyligen industrialiserade länder kan åtnjuta sådana konkurrensfördelar som låga kostnader för arbetskraft, råvarutillgång, lägre miljönormer och skydd i form av höga importtullar. Statliga stöd till stålföretag i dessa länder kan därför endast godtas under förutsättning att detta statliga stöd

— beviljas från fall till fall, beroende på situationen i de enskilda företagen och i landet. Användningen av budgetmedel måste övervakas så att den överensstämmer med målsättningarna.

— är strikt tidsbegränsade,

- genomförs inom ramen för en godkänd omstruktureringsplan som skall säkra de berörda företagens möjlighet att överleva på lång sikt,
- i normalfallet leder till en kapacitetsminskning men aldrig till en kapacitetsökning.

5. Slutsatser

5.1 Erfarenheterna från omstruktureringen av den europeiska stålindustrin visar att de statliga stöden är ett tveeggat instrument. Driftstöden gynnar endast enskilda företag och leder till felallokeringar. Olönsam kapacitet bibehålls på marknaden på medellång sikt. Statliga stöd kan, om de beviljas inom ramen för ett överenskommet omstruktureringsprogram, dämpa de sociala konsekvenserna och därmed leda till större acceptans och industriell omvandling. Det har visat sig att processen lämpligen bör styras genom en dialog mellan arbetsmarknadens parter.

5.2 Frågan är också om man inte kan använda denna ofantliga mängd skattemedel till andra och bättre ändamål, exempelvis inom områdena utbildning eller forskning.

5.3 Under stålindustrins krisår var det ett problem att det enligt det rättsliga läget (artikel 4 c i EKSG-fördraget) var helt klart att samtliga statliga stöd var förbjudna, men att olika

beslut inom ministerrådet och domstolar samt olika överenskommelser om statliga stöd ändå ledde till att dessa regler tänjdes och därmed blev svåra att förutse. Stålföretagen saknade säkerhet när det gällde ramdata och planering.

5.4 Därför är det desto viktigare att man i samband med de tio respektive tolv nya medlemsstaternas anslutning strikt följer de entydiga reglerna för stöd till stålindustrin och att överträdelser mot dessa beivras, så som i fallet med USS Košice.

5.5 De misstag som gjort inom EU15 får inte upprepas.

5.6 OECD-förhandlingarna, som under tiden avbrutits, är endast meningsfulla om man kommer fram till ett resultat som hållbart förbättrar den nuvarande situationen, dvs.:

- inga överdrivna eftergifter åt utvecklingsländer, åt nyligen industrialiserade länder eller åt länder i ekonomisk omvandling, exempelvis Kina,
- inga förbud mot nödvändiga bestämmelser inom EU när det gäller forskning och utveckling, miljöåtgärder (exempelvis begränsningar vad gäller företagens kapacitet för att förhindra snedvridande konkurrens vid miljöåtgärder) och nedläggning av oekonomisk kapacitet, och
- inga utjämningsåtgärder vid export av stålprodukter på grund av införda lättnader på detta område.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hälsoskydd: en kollektiv skyldighet, en ny rättighet"

(2005/C 120/10)

Handläggning

Den 28 januari 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget om "Hälsoskydd: en kollektiv skyldighet, en ny rättighet".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 22 september 2004. Föredragande var **Adrien Bedossa**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 164 röster för, 3 röster emot och 7 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Hälsoskydd för EU-medborgarna är en av grundstenarna inom folkhälsan. Därför krävs det att man inför en mer långtgående kollektiv skyldighet för de ansvariga myndigheterna (även om det ibland handlar om bioterrorism) och att medborgarna med utgångspunkt i detta tillämpar sin rätt till öppen information om beslut som fattas inom dessa områden,

1.2 Hälsoskydd och vårdssystem är två termer som brukar betraktas som nära sammanhängande, om än på ett osynligt sätt, medan begreppet folkhälsa fortfarande är utsatt för sociologiska krafter och för en medicinsk tradition som präglas av individuell diagnostisk och terapeutisk förmåga.

1.3 De chocker som Europa upplevt på senare tid visar tydligt att hälsoriskerna inte längre bara hänför sig till det strikt medicinska området, utan med eftertryck har tagit steget in på det sociala och politiska området. I det läget har det blivit allas gemensamma ansvar – och framför allt politikernas att utarbeta en strategi för hälsosäkerhet. Allmänheten måste kunna förlita sig på dessa garantier.

1.4 Hälsoskyddet är ingen isolerad företeelse. Det berikar och kompletterar folkhälsans traditionella områden, inte minst epidemiologin, det bygger på reflexion och på de kontrollsystem som omgärdar läkemedlen, och det ökar i betydelse i takt med att man upptäcker de bieffekter som alla former av medicinsk behandling har.

1.5 En hälsoskyddsstrategi skiljer sig dock inte nämnvärt från en medicinsk strategi. Den består av olika etapper; i ett givet ögonblick utgör den en serie sannolikhetsbaserade val som styrs av en nytto-/kostnadsanalys och en riskbedömning. Kvaliteten på hälsoskyddet avspeglar också vårdsystemets kvalitet.

1.6 Hälsoskyddet bygger på ett medicinskt förfaringsätt och är även i akut behov av en hälsoskyddsmetodik samt av ett äkta

engagemang från myndigheternas sida. Hälsoskyddsområdet är naturligtvis mycket mer omfattande än så, för det skall ses i relation till ständiga medicinska innovationer.

1.7 Hälsoskyddsbegreppet är av nödvändighet utvecklingsbart. När man exempelvis fruktar bioterroristiska attacker, räcker det inte med gamla invanda recept. Man måste finna ett jämviktsläge mellan å ena sidan en strävan efter en ouppnåelig hundra procentig säkerhet och å andra sidan församlingen eller medvetna beslut att avstå från åtgärder. Kravet på allt effektivare hälsosystem medför ett behov av hälsoskydd, och man får i det sammanhanget inte glömma bort att jämföra med de fattigaste länderna, för vilka huvudproblemet i dag är att först och främst skaffa sig de grundläggande byggstenarna till ett folkhälsosystem.

1.8 I Europeiska unionen, som är rikare och har satsat mer på olika sätt att göra riskerna till en ömsesidig angelägenhet, är ett institutionellt hälsoskyddsansvar nästa etapp som måste förverkligas. För att diskutera beslut om hälsoskydd och framför allt för att offentliggöra dem, måste man utnyttja alla tillgängliga medel för att erbjuda EU-medborgarna andra alternativ än panik eller förtigande. Endast på så vis kan EU bli en mogen demokrati med avseende på folkhälsan.

2. Historik över Europeiska unionens strategi

2.1 Före Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) av den 7 februari 1992, innehöll EG-texterna endast perifera hänvisningar till hälsopolitiken. Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen av den 25 mars 1957 innehöll särskilda bestämmelser om befolkningens hälsoskydd mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning.

2.2 I Romfördraget av den 25 mars 1957 förekom "hälsoskydd" bara i form av en hänvisning i artikel 36, som föreskrev följande:

2.2.1 "Bestämmelserna i artiklarna 30 och 34 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna."

2.3 Genom införandet av en artikel 118a genom Europeiska enhetsakten år 1986 utökades gemenskapsinstitutionernas behörighet, och kommissionen tilläts att lägga fram förslag på hälsoområdet med utgångspunkt i "en hög skyddsnivå".

2.4 En annan indirekt hänvisning till hälsoskydd återfanns i Romfördragets artikel 130r, som infördes genom Enhetsakten och som föreskriver att gemenskapens miljöpolitik bland annat skall ha som mål att "bidra till ... att skydda människors hälsa".

2.5 Genom Fördraget om Europeiska unionen förändrades framtidsperspektiven för den europeiska integrationen på hälsoområdet radikalt i och med att ett avdelning X, "Folkhälsa", infördes i EG-fördraget. Där föreskrivs att "en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas". Enligt punkt 4 i f.d. artikel 129 kan rådet för att uppnå sina mål besluta antingen om stimulansåtgärder i enlighet med f.d. artikel 189b eller om rekommendationer.

2.6 På motsvarande sätt återkommer begreppet hälsoskydd i andra artiklar i EG-fördraget. I f.d. artikel 129a, "Konsumentskydd", nämns bland annat skydd av konsumenternas hälsa och säkerhet.

2.7 En tydlig rättslig ram kan göra det möjligt för institutionerna att utveckla sin verksamhet på folkhälsoområdet, och i artikel 179 i utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa återfinns en sådan ram i förbättrad form:

1. "En hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder."
2. "Unionens insatser, som skall komplettera den nationella politiken, skall inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för fysisk och mental hälsa. Sådana insatser skall innefatta kamp mot de stora folksjukdomarna genom att främja forskning om deras orsaker, hur de överförs och hur de kan

förebyggas samt hälsouppllysning och hälsoundervisning ..."

2.8 De nya strukturer som har införts (Europeiska läkemedelsmyndigheten m.fl.) kan få särskilt stor betydelse i och med att EU-institutionerna i ökad utsträckning bedriver en politik som är inriktad på samarbete med andra länder och med de stora internationella organisationerna, framför allt med Världshälsoorganisationen (WHO), Europarådet, OECD, Internationella atomenergiorganet för strålningsskydd samt FN:s organ för drogkontroll och förebyggande av drogrelaterad brottslighet (UNDCP). Detta samarbete måste fullföljas och förstärkas

3. Hälsoskyddets grundprinciper

3.1 Beslut på hälsoområdet

3.1.1 Medicinska beslut är behäftade med flera osäkerhetsfaktorer med avseende på kunskaper om olika sjukdomar samt om olika behandlingsformers effekter och risker; brister i fråga om den medicinska informationen om patienterna, om valet av kompletterande undersökningar och om hälsovårdsutrustning; bristande precision i diagnostiska patientsamtal, som domineras av känslor och oro, samt i kliniska undersökningar, som till sin natur är enbart ungefärliga.

3.1.2 En medicinsk åtgärd är ofta resultatet av en kaskad av sannolikhetsbaserade beslut som fattats i en osäker situation. Ju mer en diagnos eller en behandling involverar olika val och beslut, desto större blir risken – och till och med sannolikheten – för att missta sig, utan att detta nödvändigtvis innebär att någon kan beskyllas för att ha gjort fel.

3.1.3 I varje medicinskt beslut eller medicinsk åtgärd finns en oberäknelig del, en osäkerhetsfaktor som dagens vetenskap inte kan bemästra, en ofrånkomlig statistisk risk som utgör en integrerad del av läkarvetenskapen.

3.1.4 Bakom denna osäkerhet inom hälsovården ligger såväl mänskliga faktorer – felbeslut eller misstag som läkaren inte kan lastas för – som faktiska orsaker: kända men statistiskt oundvikliga risker i dagens vetenskapliga kunskapsläge och hittills okända risker som aldrig helt kan uteslutas.

3.1.5 Det går inte att tala om hälsoskydd utan att ta upp dessa grundläggande drag som kännetecknar ett medicinskt beslut. När liv eller hälsa står på spel är det ofta svårt att acceptera att man bara kan begära det som är möjligt. Likväl finns det inga riskfria medicinska åtgärder, eftersom det inte finns något liv utan risker.

3.2 Förhållandet mellan nytta och risker

3.2.1 För varje beslut på hälsoområdet liksom för alla medicinska beslut gäller att ett beslut att avstå från åtgärd i sig är liktydigt med en åtgärd. Ett problem kan hänföras till just det faktum att man avstått från åtgärder.

3.2.2 Det gäller att göra en avvägning mellan behandlingsriskerna och de risker som uppträder spontant. En irrationell vägran att ta risker kan i hälsosammanhang sägas vara lika oansvarig som att negligera riskerna.

3.2.3 Denna "nytto-/riskkultur" befinner sig långt från de farhågor som karakteriserar ett europeiskt samhälle som i hög grad har lyckats minska de naturliga riskerna.

3.2.4 För att kunna bedöma hälsoskyddsaspekterna av en åtgärd eller produkt är det viktigt att tillämpa en riskskala som gör det möjligt att fastställa minsta möjliga risk – och inte noll-risk. Denna nytto-/riskbalans bör omfatta följande fem kriterier:

- Graden av risk.
- Hur verklig risken är.
- Hur frekvent den är.
- Hur långvarig den är.
- Hur nödvändig den är.

3.2.5 Det ankommer därför på myndigheterna, som utsätts för samstämmiga eller motstridiga påtryckningar från den allmänna opinionen och sjukvårdsproducenter, att i en osäker situation välja mellan å ena sidan att hålla fast vid den mest pessimistiska hypotesen med avseende på folkhälsa, dvs. den mest försiktiga hypotesen, och å andra sidan att göra en så rimlig bedömning som möjligt.

3.2.6 Vidare måste hälsovårdsbeslut ibland fattas i ett krisläge. I sådana fall ställs myndigheterna inför en rad problem samtidigt, ibland dåligt fungerande system samt djupa meningsmotsättningar i fråga om de beslut som skall fattas.

3.2.7 För att man inte skall tvingas hemfalla åt improvisation måste man kunna räkna med på förhand fastställda och väl inarbetade utvärderingsförfaranden, kontroller och åtgärder. Därför är det också nödvändigt att analysera tidigare kriser och förfoga över en metodik för hälsoskydd.

3.2.8 Oavsett vilka vetenskapliga och medicinska garantier som finns innehåller bedömningen av förhållandet mellan nytta och risker i slutändan ofta ett mått av inre övertygelse.

4. Hälsoskyddets medicinska aspekter

På detta område kan man urskilja fem faktorer:

4.1 Beredskapen på hälsoområdet

4.1.1 Eftersom epidemiologisk övervakning är en viktig beståndsdel i folkhälsoskyddet krävs en särskild hälsoskyddsberedskap, som ett europeiskt hälsoskyddscentrum bör kunna svara för (Se punkt 6.3).

4.1.2 Detta centrum skall ha till uppgift att upptäcka medicinska olyckor samt sjukdomar som uppstår inom sjukvården, identifiera oförutsedda eller oönskade effekter som kan hänföras till vissa behandlingsmetoder, genomföra kontroller och analysera slutsatserna samt utvärdera effektiviteten i olika system för hälsovårdsinsatser. Alla dessa uppgifter för centrumet är av stor betydelse för hälsoskyddet.

4.1.3 Denna övervakningsfunktion har genomgått en internationell utveckling i och med att system för informationsutbyte och ömsesidiga varningar har inrättats under överinseende av WHO och Europeiska unionen.

4.1.4 Samarbetet på alla nivåer, på alla områden och i alla delar av världen regleras i multilaterala avtalstexter. Detta gör det möjligt att snarast vidta lämpliga åtgärder för att garantera hälsoskyddet på bästa möjliga sätt.

4.2 Valet av behandlingsstrategier

4.2.1 Kvaliteten och säkerheten i valet av behandlingsstrategi beror i första hand på det aktuella kunskapsläget inom vetenskapen och på hur väl insatta läkarna är i detta.

- Den främsta faktorn när det gäller att förbättra dessa kunskaper är uppenbarligen den medicinska och farmaceutiska forskningen samt de framsteg i fråga om behandling och diagnostik som den resulterar i.
- Den andra nyckelfaktorn för hälsoskydd med avseende på val av strategier är en medicinsk grundutbildning som är anpassad till utvecklingen inom vetenskapen och inom hälsovårdssystemens organisation.
- Den tredje faktorn är den medicinska vidareutbildningen: Att man kan ta till sig de senaste rönen är precis som i alla andra högteknologiska riskutsatta sektorer av avgörande betydelse för säkerheten.
- Den sista faktorn med avseende på säkerheten i valet av behandlingsformer är den medicinska utvärderingen, som har blivit en förbindelselänk mellan forskning, utbildning och det dagliga arbetet inom hälsosektorn.
- Medicinsk utvärdering kan definieras som summan av olika kvalitetskontrollförfaranden inom vårdsystemen.

— Utvärderingen av metoder och strategier för diagnos och behandling består i att bedöma de verktyg som ställts till förfogande för de yrkesverksamma inom hälsovårdssektorn: medicinsk teknik, diagnosmetoder, läkemedel samt alla olika förfaranden och tjänster.

— Denna utvärdering av kvalitet och därmed kvaliteten inom vårdssystem definieras med hjälp av de termer som används av WHO:

"Att kunna garantera varje patient den uppsättning diagnostiska åtgärder och den behandling som ger bäst resultat med avseende på hälsan, i enlighet med vetenskapens nuvarande kunskapsläge, till lägsta kostnad för samma resultat, med minsta möjliga behandlingsrisk, och som patienten är mest nöjd med när det gäller förfaranden, resultat och mänskliga kontakter inom vårdsystemet."

— Utvärderingen skall slutligen ge upphov till referensvärden, dvs. man skall utarbeta rekommendationer som bygger på ett mer eller mindre brett samförstånd inom ett kollegium bestående av läkare eller vetenskapliga sällskap/föreningar inom sektorn, kallat "samförståndskollegium". Arbetet skall sedan utmynna i riktlinjer.

4.3 Hälsovård och medicinska åtgärder

4.3.1 Att skyldigheterna respekteras kontrolleras av alla myndigheter, och det finns en rikhaltig och kontinuerlig rättspraxis som preciserar de skyldigheter som de yrkesverksamma inom sektorn har och dessutom begreppet samvetsgrann vård, en vård som värnar om patienterna och överensstämmer med aktuella vetenskapliga rön.

4.3.2 Helt klart är det hälsoskyddssystemets uppgift att vidta de åtgärder som krävs, och dessa kan variera mycket alltefter åtgärdernas art och förekomsten av "naturliga" risker.

4.3.3 En jämförelse mellan svårigheter som kan hänföras till åtgärdernas genomförande, dvs. risker som man delvis kan undvika rent statistiskt, kan, även om de är marginella, vara den enda möjligheten att ställa upp de hälsoskyddsvillkor som skall respekteras. Här handlar det om ett slags förhållande mellan nytta och risker som gör det möjligt att fastställa den normala, accepterade och förväntade säkerhetsnivån

4.4 Vårdsystemens organisation och funktionssätt

— Kvaliteten i vårdsystemets organisation och funktionssätt är i stor utsträckning avgörande för hälsoskyddet.

— Kravet på hälsoskydd innebär i praktiken en skyldighet för alla offentliga och privata inrättningar att hålla sig med vissa resurser som föreskrivs i bestämmelserna och som är

föremål för särskilda tillstånd. Hälsovårdssystemet måste kunna svara mot befolkningens behov och tillhandahålla hälsovård med högsta möjliga säkerhetsnivå.

4.5 Användningen av hälsovårdsprodukter

4.5.1 För de produkter som används till förebyggande vård, diagnostik eller behandling gäller stränga rättsliga bestämmelser, så kallade "topiska bestämmelser", i fråga om

— läkemedel,

— medicintekniska produkter som används inom sjukvården

— produkter av mänskligt ursprung,

— laboratoriereagenser,

— rättslig grund för produkter och material från människokroppen som används i behandlingssyfte.

4.5.2 De bestämmelser om hälsoskydd som är tillämpliga på dessa produkter bildar i själva verket en veritabel kedja av säkerhet.

5. EESK:s förslag och rekommendationer

5.1 Hälsoskyddets förvaltningsaspekter

5.1.1 I EU-länderna har man ännu inte börjat väga in hälsoskyddets principer.

5.1.2 Hälsoskyddet är varken resultatet av någon ekvation eller tillämpning av några recept. Det bygger på en anda av försiktighet och hänsyn till motsatta ståndpunkter.

5.1.3 Hälsoskyddet förutsätter medvetandehöjande insatser och en gränsöverskridande uppläggning. Man måste akta sig för att sätta tilltro till en Maginotlinje. Nästa epidemi skulle lätt kunna kringräna den. Hälsoriskerna kan anta vilka former som helst, oändligt varierande och i regel oväntade. Insatserna mot sjukdomen utvecklas successivt, virustyperna muterar, smittoämnena förnyar sig eller förställer sig.

5.2 Erkända befogenheter

5.2.1 Eftersom det saknas rättsakter specifikt till skydd av folkhälsan har man ibland i vissa EU-länder tagit för vana att ta till omvägar eller osäkra metoder – särskilt genom att missbruka regelverket för den sociala tryggheten – så att hälsoaspekter och ekonomiska resonemang blandas i en och samma debatt. Det är ju legitimt att beräkna vad folkhälsan kostar och komma fram till ett utnyttjande av de begränsade resurserna som är så rationellt som möjligt, men det är samtidigt riskabelt att blanda ihop de båda problemområdena.

5.2.2 Det är en sak att bedöma en produkts eller en behandlingsmetods effektivitet, kvalitet och oskadlighet, en helt annan är att fatta beslut om den skall ersättas av socialförsäkringssystemet. Att det är svårt att fatta beslut angående folkhälsan förstärks av att det är många instanser som konkurrerar.

5.2.3 Att definiera befogenhetsområdena innebär att också definiera ansvarsuppgifterna, och därmed ange vem som är verkställande hälsomyndighet och bär de moraliska, administrativa eller rättsliga bördorna. Det går inte att ta det fulla ansvaret ifall texterna har luckor eller tvetydigheter som leder till konflikter och ingrepp som förvränger situationerna.

5.3 En erkänd hälsoskyddsadministration

5.3.1 På europeisk nivå är folkhälsoskyddets administration otillräcklig, och den har mycket svagt stöd i lagstiftningen. Den saknar också medicinsk legitimitet på grund av de begränsade resurserna. Allt detta måste förbättras.

5.3.2 De offentliga åtgärderna kan bara bli verksamma om de bygger på en verklig legitimitet, och hälsovårdsmyndigheterna kan bara sköta sin folkhälsouppgift till fullo om de har denna dubbla legitimitet, nämligen ett erkännande från övervakningsorganen i alla EU-länder och givetvis från den allmänna opinionen, det vill säga konsumenterna.

5.3.3 Vetenskaplig och medicinsk-teknisk trovärdighet förutsätter att resurserna förstärks, att man rekryterar högkvalificerad teknisk personal, men också att alla institutioner på europeisk och nationell nivå samarbetar.

5.3.4 Man kan utgå från fem grundläggande funktioner, nämligen att rekommendera, att övervaka, att kontrollera, att ge sakkunnigutlåtanden och att göra utvärderingar.

5.3.5 Om ett europeiskt folkhälsonätverk inrättas vittnar det om att alla europeiska offentliga myndigheter vill samla aktörerna på folkhälsans område och skapa enhetlighet och en ny effektivitetsgrad i de hälsoövervakningsinstrument som finns i alla EU-länder.

5.4 Det krävs sakkunskap utanför administrationen

5.4.1 Hälsoskyddsinstanserna må vara aldrig så tekniskt och vetenskapligt högkvalificerade, men det är en absolut nödvändighet att tillämpa den traditionella och erkända kontradiktoriska principen i utövandet av hälsoskyddsuppgifterna.

5.4.2 Att oberoende sakkunniga anlitas är ett led i strävan att de europeiska myndigheterna skall ha tillgång till högsta möjliga eller mest specialiserade kompetens, och därmed kunna föra en dialog för att fördjupa och komplettera informationen före beslutsfattandet.

5.4.3 På de känsligaste eller mest högteknologiska områdena torde det till och med vara helt nödvändigt att komplettera den externa sakkunskapen med utländsk expertis med världsrykte. Genom denna internationella öppning kan man nå fram till det nödvändiga samförståndet i samtliga berörda länder, och därmed undvika tidsförskjutningar som drabbar samtliga (både de som är sjuka och alla typer av aktörer).

5.4.4 På så sätt kan man komma runt de kulturellt betingade särdragen i de olika ländernas vårdförvaltning och metoder för utbildning av vårdpersonal.

5.5 Separering av funktionerna sakkunnig, beslutsfattare och administratör

5.5.1 De verkställande hälsoskyddsbefogenheterna innebär i praktiken beslutskompetens (att godkänna eller inte, att förbjuda eller inte), och de kan bara utövas med legitimitet om hänsyn tas till samtliga aspekter av det aktuella folkhälsoproblemet.

5.5.2 Det gäller alltid att bedöma relationen fördelar/risker. Denna bedömning kan inte vara uteslutande vetenskaplig, och den får inte genomdrivas av administratören eller en aktör som har materiellt eller intellektuellt intresse av att den får spridning.

5.5.3 I linje med att de sakkunnigas och beslutsfattarnas roller klargörs behöver man tydliggöra kopplingarna mellan sakkunniga och administratörer. Det gäller att hävda och respektera en strikt yrkesetik i sakkunnigkontakterna. Detta är inte alltid så självklart, framför allt inte när det aktuella problemet är högteknologiskt. Det finns då mycket få sakkunniga, och de har ofta bindningar till de berörda institutionerna eller företagen.

5.5.4 Beslutsfattandet i anslutning till hälsoskyddet måste präglas av öppenhet och insyn, vilket förutsätter att alla sakkunniga som knyts till hälsoskyddsmyndigheterna deklarerar eventuella kopplingar till organ, företag eller personer som berörs av expertuppgifterna.

5.5.5 Europeiska gemenskapen har börjat definiera sådana förfaranden. De sakkunniga vill själva att denna öppenhet blir obligatorisk, så att expertisens objektivitet kan garanteras i möjligaste mån.

5.6 Insyn i beslutsförfarandena

5.6.1 Det finns nya hälsorisker, och precis som allt som är nytt rubbar och ifrågasätter de vissa säkra ståndpunkter eller praxis.

5.6.2 Den intellektuella ståndpunkten bör vara densamma, nämligen att "lyssna på tystnaden".

5.6.3 Hur välfungerande övervakningssystemet än är går det inte att bortse från att det kan förekomma "kollektiv blindhet".

5.6.4 Det behövs en offentlig debatt. Patienter och läkare utanför experternas krets måste kunna göra sig hörda, ställa frågor som plågar dem och slå larm.

5.6.5 Denna uttrycksmöjlighet måste organiseras så att den inte väcker oro i onödan.

5.6.6 Denna "hälsoskyddspluralism" krävs för att det skall finnas fler möjligheter att undvika nya tragedier, och den förutsätter att beslutsförfarandena utvecklas mot bättre insyn. Med förbehåll för skydd av sjukvårdens tystnadsplikt eller industrihemligheter skall både expertutlåtanden och motiven för hälsoskyddsbeslut offentliggöras.

5.7 En pliktetik för information om hälsoskydd

5.7.1 Trots den breda spridning de får har informationsinsatser i folkhälsosfrågor särdrag som bara förstärks när det gäller hälsoskyddet.

5.7.2 Att informera i dessa frågor innebär ofta att sprida uppgifter om sjukdom eller död. Överblickbarhet och måttfullhet måste styra hur denna känsliga funktion i hälsovårdssystemet läggs upp.

5.7.3 Öppenhet och insyn är ett absolut krav för att skapa förtroende och undvika den oro som växer när uppgifter avslöjas. Sensationen kan skapas av det intryck av hemlighetsmakeri som kringgärdar dem.

5.7.4 Det är myndigheterna och institutionerna inom hälsoskyddet som måste svara för detta, precis som läkaren måste informera sin patient. Eftersom det handlar om risker med koppling till vars och ens hälsa måste en "sanningsplikt" gälla.

5.7.5 Denna moraliska förpliktelse måste emellertid paras med kravet att vara måttfull. Informationen sprids ofta i all hast, men den måste vara förståelig och vetenskaplig och man måste gardera sig mot risken att det uppstår kakafoni, sensationsmakeri och hysteri. En förutsättning är här gemensamma arbetsregler för massmedier, sjukvårdspersonal, patientsammanslutningar och offentliga organ. Valsituationen är inte att antingen sprida panik eller ruva på hemligheter.

5.8 Rutinkommunikation

5.8.1 När det handlar om hälsofrågor riskerar informationen alltid att upplevas särskilt starkt av patienterna.

5.8.2 Det finns en karaktärsskillnad mellan information som utformats för läkare och information som riktas till allmänheten.

5.8.3 I det första fallet finns det vetenskapliga förkunskaper i den population som den riktas till. Den har sina egna kanaler: kurser, konferenser, kongresser, bransch- och näringslivsorgan.

5.8.4 Kommunikation till den breda allmänheten kan å andra sidan inte – utan risk för att sprida felaktigheter eller förvirring – utgå ifrån att man har nödvändiga medicinska kunskaper för att förstå vad den offentliggjorda informationen innebär. Man måste göra en avvägning mellan behovet av att informera om nya eller traditionella behandlingar och de risker som är förknippade med felaktig tolkning av dessa uppgifter.

5.8.5 Utgående information kan skapa onödig eller överdriven panik bland befolkningen eller ge upphov till grundlösa förhoppningar om behandlingar. Den är ett inslag i hälsoutbildningen av befolkningen, som ger ett direkt bidrag till en verksam politik för hygien och förebyggande av risker och tidiga insatser från hälsovårdens sida.

5.9 Kriskommunikation

5.9.1 Vid akuta hälsoskyddsincidenter eller allvarliga risker för folkhälsan måste tre krav ställas på kommunikationen:

- Först och främst gäller det att informationen absolut måste stå i proportion till hälsorisken.
- Den andra avvägningen går ut på att informationen inte bara syftar till att höja allmänhetens medvetandegrad utan också att leda till ett förändrat beteende. Informationen måste följaktligen uppfylla sitt mål, nämligen att dels förvarna om eller begränsa tillbudet utan att väcka onödig oro, dels säkerställa befolkningens rätt att få veta vad som händer. Det finns också en etisk plikt för pressen att undvika sensationsrapportering.
- För det tredje, slutligen, måste man leverera bestämd information med hänsyn tagen till vilka befolkningsgrupper som den förväntas nå och i vilken grad de bör påverkas.

5.9.2 Pressens roll är genomgående avgörande för att man skall lyckas nå ut med krisinformation. Massmedierna måste ibland acceptera att inte sprida information till den breda allmänheten innan sjukvårdens personal fått fullständig information. Här finns också ett behov av att utbilda fackjournalister som kan förstå och vidarebefordra korrekta uppgifter om hälsoskyddet.

5.9.3 Detta är komplicerat eftersom det ligger tungrodda och invecklade analyser bakom bland annat kvantifieringen av oönskade effekter, skuldfrågorna, massmediernas påverkan på informationstakten eller den generella riskbedömningen, samtidigt som allmänheten väntar sig information på området på ett lättfattligt språk som också talar till känslorna.

6. Slutsatser

6.1. Med hänsyn till de successiva kriser som skakat världen de båda senaste årtiondena (aids-explosionen, katastroferna med smittat blod, folkhälsokrisen till följd av sars, legionärsjukan, bioterrorism i form av hot om mjältbrand) föreslår Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att man regelbundet anordnar europeiska folkhälsokongresser på hög nivå.

6.2. Konferenserna syftar till att diskutera vilka kollektiva åtgärder som bör vidtas, att ge preciserad information om kriserna, att ge samstämda svar, att utvärdera externa riskbilder, att stödja snabb diagnosticering och att svara för adekvata reaktioner.

6.3. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén rekommenderar att man redan i dag ger det framtida europeiska centrumet för hälsoskydd i Stockholm ett utvidgat och förstärkt mandat att svara för relevant och kontinuerlig rapportering i

folkhälsosfrågor och att se till att EU-länderna vidtar de åtgärder som krävs, med hänsyn tagen till subsidiaritetsprincipen.

6.4. Kommittén menar att den är det lämpligaste forumet för att medvetandegöra och förvarna det europeiska civila samhället.

6.5. Vi efterlyser ett aktivt förhållningssätt visavi folkhälsan hos samtliga berörda parter. En övergripande syn på folkhälsokriserna bör göra det möjligt att sprida alla erfarenheter när hälsokriserna blir alltmer internationella.

6.6. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén menar att man behöver driva en brett upplagd informationspolitik på europeisk nivå som innefattar specifik utbildning av samtliga aktörer och pressorgan som har ett särskilt ansvar i detta avseende.

6.7. Kommittén erinrar om att dess rekommendationer hänger samman och förutsätter en stark vilja från EU-ländernas sida att verkställa dem:

- Förstärkning av förvaltningskapaciteten, med gränsöverskridande lösningar, och en administration som erkänns och godkänns överallt.
- Befogenheter och rättsliga instrument till stöd för detta.
- Öppenhet och insyn i alla beslutsförfaranden och en förstärkt pliktetik – hos alla parter – när det gäller kommunikation om hälsoskydd.
- Förstärkt samarbete och upprättande av ett globalt nätverk mellan samtliga övervakningsorgan (Europeiska unionen, Världshälsoorganisationen, OECD, Europeiska rådet och större nationella organisationer som USA:s Center of Diseases i Atlanta osv.).

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Uppföljning till diskussionsprocessen på hög nivå om patientrörlighet och utvecklingen av hälso- och sjukvården i EU"

(KOM(2004) 301 slutlig)

(2005/C 120/11)

Handläggning

Den 20 april 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 22 september 2004. Föredragande var **Adrien Bedossa**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 170 röster för, 3 röster emot och 6 nedlagda röster:

1. Inledning

De olika former av hälso- och sjukvårdspolitik som förs i Europeiska unionens medlemsstater ligger alltmer i linje med varandra. Som underlag för beslutsfattande genomför dock de nationellt ansvariga politikerna alltför sällan en jämförelse av aktuella system, oavsett om dessa är europeiska eller ej, och när de jämför systemen gör de tyvärr detta utan att säga det.

1.1 Denna utveckling har flera orsaker som överlappar varandra:

- Den första är de stigande förväntningarna från allmänhetens sida, inte bara i Europa utan också utanför.
- Den nyss genomförda utvidgningen av Europeiska unionen innebär att de nya medlemsstaterna måste erbjuda sina medborgare ett alltmer modernt system.
- De betydande tekniska innovationerna skapar förutsättningar för ny praxis och nya behandlingsmetoder som gör det möjligt att ge medborgarna vård av allt högre kvalitet.
- EU-medborgarnas tillgång till ny informationsteknik ger dem möjlighet att göra i det närmaste omedelbara jämförelser av de diagnosmetoder och vårdformer som används i EU:s olika medlemsstater. Detta kan av rimliga och förståeliga skäl leda till krav på ökade resurser i syfte att uppnå bättre resultat.

1.2 Detta kommer med nödvändighet att leda till problem för hälsovårdspolitiken, t.ex. när det gäller kvaliteten på och tillgången till gränsöverskridande hälsovård och patienternas, sjukvårdspersonalens och politikernas informationsbehov.

1.3 Detta gör att man redan nu måste utvärdera den nationella politiken, som måste beakta alla dessa behov, mot

bakgrund av EU:s åtaganden som undan för undan blir mer omfattande och ger Europas medborgare nya rättigheter.

1.4 Denna nya situation sprider ljus över debatten mellan å ena sidan de som menar att denna valmöjlighet kommer att leda till en skadlig destabilisering av de aktuella hälso- och sjukvårdssystemen och hävdar att en begränsning av patienternas rörlighet underlättar en kontroll av kostnaderna och prioriteringarna inom systemen, och å andra sidan de som förespråkar patientrörlighet eftersom detta möjliggör driftskompatibilitet mellan systemen, användning av samma indikatorer, utbyte av bästa praxis och en mer förnuftig koncentration av resurserna. Målet måste givetvis vara att tillämpa det sistnämnda synsättet samtidigt som man drar alla konsekvenser av detta med avseende på harmoniseringen av de nationella systemen.

2. Bakgrund

2.1 I sitt initiativyttrande av den 16 juli 2003 ⁽¹⁾ definierade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén hälsan som en "överordnad nytta i vårt samhälle. Detta konstaterande gäller både för den enskilda individen, för familjen och för varje enskild stat." Kommittén sade avslutningsvis att den "anser att insatser inom hälsoområdet skall göras till ett område för gemensamma åtgärder, med respekt för existerande politiska och juridiska ramar".

2.2 I det yttrandet framförde Europeiska ekonomiska och sociala kommittén argument och förslag till arbetsområden och analysmetoder, som återfinns i de båda nya meddelanden som kommissionen den 20 april 2004 lade fram för rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

⁽¹⁾ Initiativyttrande om "Hälso- och sjukvård" (föredragande: **Bedossa**, EGT C 234, 30.9.2003).

2.3 Det aktuella meddelandet behövdes mot bakgrund av offentliggörandet nyligen (den 9 februari) av det senaste förslaget till direktiv om tjänster. Tyvärr har de avsnitt som gäller social- och hälsovårdstjänster uttryckts alltför vagt. Därför har direktivet väckt negativa reaktioner. Dessa punkter i direktivet måste alltså definieras tydligare i syfte att garantera att dessa tjänsters särskilda karaktär beaktas i tillräcklig utsträckning eftersom de anknyter till medborgarnas trygghet och likabehandling.

2.4 En annan anledning till att kommissionen lade fram dessa båda meddelanden samtidigt var att EG-domstolen alltifrån Kroll-domen av den 28 april 1998 till Leichte-domen av den 18 mars 2004 har skapat en rättspraxis som ger EU:s medborgare möjlighet att söka vård i andra EU-medlemsstater. Domstolen har också klargjort under vilka förutsättningar ersättning för vård kan ges.

2.5 Från och med den 1 juni 2004 kan dessa rättigheter styrkas med hjälp av det framtida europeiska sjukförsäkringskortet⁽¹⁾ som kommer att ersätta nuvarande blanketter, bl.a. E111.

2.6 De skilda förutsättningarna för hälso- och sjukvården i de olika länderna i EU kan uppmuntra människor att söka mer effektiva vårdssystem i andra länder, vilket plötsligt kan skapa flaskhalsar eller kapacitetsbrist i europeiska referenscenter. Det finns också en risk för överbelastning av sociala trygghetssystem som inte kan klara de ojämna strömmarna av patienter från andra länder. I detta sammanhang kan den omarbetade förordning nr 1408/71 bidra till att skapa en ny och svår situation.

2.7 Vad som måste till är därför att utforma en EU-politik som ger möjlighet att uppnå de bästa resultaten, även om detta innebär att man ändrar de nationella hälso- och sjukvårdssystemens befogenheter när det är absolut nödvändigt.

2.8 Den ingående analysen i Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs initiativyttrande av den 16 juli 2003 uppvisar en grundläggande överensstämmelse med den diskussion på hög nivå som kommissionen inlett, och de frågor som behandlas i rekommendationerna återfinns och utreds också i detta utkast till yttrande: europeiskt samarbete, sjukvårdspersonalens och politikernas informationsbehov, hälso- och sjukvårdens tillgänglighet och kvalitet, överensstämmelse mellan den nationella hälso- och sjukvårdspolitiken och kraven på EU-nivå, osv.

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen om införandet av det europeiska sjukförsäkringskortet", föredragande **Gérard Dantin**, EGT C 220, 16.9.2003.

3. Allmänna synpunkter

3.1 Meddelandet om patientrörlighet innehåller ett antal konkreta förslag på många områden, som syftar till att integrera det mål om en hög skyddsnivå för människors hälsa som fastställs i fördraget i gemenskapens politik.

3.2 Enligt EU-rätten har EU-medborgare rätt till hälso- och sjukvård i andra medlemsstater och till ersättning för den vården. Genom EG-domstolens rättspraxis och förslaget till direktiv om tjänster på inre marknaden klargörs villkoren för ersättning för vård i en annan medlemsstat än den där patienten är sjukförsäkrad. I verkligheten är det dock inte alltid enkelt att utöva rättigheterna.

3.3 En EU-strategi bör därför också utformas av följande orsaker:

3.3.1 Att främja en EU-samverkan för bättre resursanvändning:

— Patienternas rättigheter och skyldigheter: Kommissionen kommer att vidta åtgärder för att ytterligare utforska möjligheterna att nå en gemensam uppfattning om patienters rättigheter och skyldigheter, både individuella och sociala, på EU-nivå.

— Kapacitetsdelning och gränsöverskridande vård: Kommissionen kommer att stödja arbetet på att utvärdera befintliga vårdprojekt, särskilt Euregio-projekt, och undersöka hur man skall främja bildandet av nätverk mellan projekten så att de inblandade kan lära av varandras bästa lösningar.

3.3.2 I syfte att utforma en tydlig och öppen ram för köp av vårdtjänster, en ram som ansvariga organ i medlemsstaterna skulle kunna använda när de sluter avtal med varandra, kommer kommissionen att be medlemsstaterna att lämna information om befintliga system för köp av vårdtjänster. Informationen skall tjäna som underlag för kommissionsförslag på området:

— Hälso- och sjukvårdspersonal: Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att tillhandahålla aktuell och heltäckande statistik om rörlighet för vårdpersonal från de instanser som sköter erkännande av yrkeskvalifikationer. Kommissionen kommer vidare att fortsätta sitt arbete att tillsammans med rådet och Europaparlamentet utforma enkla och tydliga förfaranden för erkännande.

— Kommissionen kommer också att arbeta vidare tillsammans med medlemsstaterna på sekretessfrågorna i samband med det informationsutbyte som fri rörlighet för vårdpersonal förutsätter.

— Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att arbeta med frågor kopplade till nutida och framtida brist på vårdpersonal.

— Europeiska referenscenter: Kommissionen kommer att offentliggöra en anbudsinfordran inom ramen för folkhälsoprogrammet för att kartlägga referenscentren innan förslag utformas.

— Medicinsk teknologiutvärdering: Kommissionen kommer att inrätta en samordningsfunktion för utvärdering av medicinsk teknologi. Kommissionen kommer att lägga särskilda förslag för detta ändamål.

3.3.3 Att uppfylla patienternas, vårdpersonalens och beslutfattarnas behov av information:

— Informationsstrategi för vården: Att uppmana kommissionen att utarbeta en ram för hälso- och sjukvårdsinformation på EU-nivå med utgångspunkt i resultaten av folkhälsoprogrammet, inbegripet identifiering av olika informationsbehov utifrån de politiska beslutfattarnas, patienternas och de yrkesverksammas perspektiv. Detta område omfattar även frågan om hur sådan information kan erhållas. Hänsyn bör tas till relevant arbete inom Världshälsoorganisationen och OECD.

— Motivation och utrymme för gränsöverskridande vård: I syfte att undersöka anledningarna till att patienterna söker sig över gränserna, berörda specialiseringar, de bilaterala avtalens kännetecken osv., kommer kommissionen att föreslå att en särskild undersökning genomförs inom ramen för folkhälsoprogrammet. Den kommer också att behandlas i forskningsprojektet "Europe for patients".

— Uppgiftsskydd: Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna och nationella dataskyddsmyndigheter att arbeta för att förbättra kunskapen om reglerna om uppgiftsskydd inom hälso- och sjukvården.

— E-hälsovård: Kommissionen har uppmanats att ange EU-principer som fastställer behörighets- och ansvarsområden för alla dem som sysslar med e-hälsovård, och kommissionen tänker bereda frågorna ytterligare i samband med arbetet på handlingsplanen för e-hälsovård enligt vad som anges i meddelandet om e-hälsovård (e-Health – making healthcare better for European citizens: an action plan for a European e-Health area).

3.3.4 Att stärka EU:s roll när det gäller att uppfylla målsättningarna för vården:

— Bättre integrering av målsättningarna för vården i all politik och verksamhet i EU: Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna att samla in information om hur tillträde till vård i andra medlemsstater fungerar i deras länder och vad de har för betydelse, och att därvid särskilt beakta tillträde i kraft av EU-rätten.

— Kommissionen kommer dessutom att bygga vidare på befintliga projekt om vårdkonsekvensanalyser och sträva efter att konsekvenserna på hälso- och sjukvården av kommande kommissionsförslag beaktas i det övergripande konsekvensanalysarbetet.

— En instans som stödjer samarbetet om hälso- och sjukvård: Kommissionen har uppmanats att överväga en permanent instans på EU-nivå som skall stödja EU-samverkan inom hälso- och sjukvård och bevaka EU-nivåns inverkan på vårdsystemen. Kommissionen har därför inrättat Högnivågruppen för hälso- och sjukvård.

3.3.5 Att öka investeringarna i vården och tillhörande infrastruktur för att möta utvidgningen:

3.3.5.1 I diskussionsprocessens rapport uppmanas kommissionen, medlemsstaterna och de anslutande staterna att undersöka om det går att ge investeringar i hälso- och sjukvård, vårdinfrastruktur och utveckling av vårdkompetens prioriterad status för finansiering genom befintliga EU-instrument, särskilt i mål 1-områden. EU stöder faktiskt redan investeringar i hälso- och sjukvård i de nuvarande medlemsstaterna, ifall de berörda länderna och regionerna har prioriterat sådant stöd. Det kommer således an på regionerna och länderna att genomföra den rekommendationen. De måste ge satsningar på hälso- och sjukvård samt tillhörande infrastruktur prioriterad status för EU-stöd. Kommissionen kommer att arbeta tillsammans med medlemsstaterna i Högnivågruppen för hälso- och sjukvård och i de instanser som förvaltar ifrågasvarande finansinstrument och försöka se till att folkhälsoområdet får tillräckligt utrymme i den övergripande planeringen. Behoven av EU-investeringar i vårdinfrastruktur bör också angripas inom ramen för arbetet på EU:s nya budgetplan från 2006.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Patienternas fria rörlighet i medlemsstaterna skapar flera problemkomplex vilkas konsekvenser måste beräknas, utvärderas, analyseras och beaktas. För det första måste man skaffa ingående kännedom om de olika befintliga sociala trygghetssystemen, vilket innebär att på ett dynamiskt sätt och under bästa möjliga villkor upprätta en förteckning över de kriterier på vilka de bygger, bland annat genom en beskrivning av nuvarande och framtida utvecklingstendenser.

4.2 Förebyggande hälsovård är givetvis ett av huvudmålen, eftersom detta kan och måste göra det möjligt att uppnå betydande besparingar och utgör den bästa angreppsmetoden när det gäller hälso- och sjukvårdspolitik: Det ligger ovedersägligen ett stort värde i förebyggande insatser mot trafikolyckor, spridning av aids och tobakskonsumtion. De sammantagna effekterna av förebyggande insatser på dessa områden ger imponerande resultat.

4.3 Till denna givetvis ofullständiga förteckning kan fogas förebyggande insatser på områden som i nuläget tilldrar sig uppmärksamhet från alla intressenter, vårdpersonal, massmedia och politiker: missbruk av droger (narkotika, alkohol, mediciner), främjande av goda levnadsvanor (motion, näringsrik kost, vila) samt arbetsplatsolyckor och yrkessjukdomar.

4.4 Att utvärdera dessa individuella, sociala och familjerelaterade riskfaktorer ger en indikation på omfattningen av för tidig dödlighet, som skulle kunna undvikas, och här till relaterade kostnader.

4.5 Den tekniska utvecklingen på läkemedelsområdet och när det gäller undersökningsmetoder bör leda till att föråldrad teknik verkligen ersätts med ny teknik.

4.6 I första hand måste man uppnå ökad effektivitet, något som i slutändan är mer ekonomiskt för samhället i stort, även om sociala och kulturella intressen eller branschintressen lägger hinder i vägen för de nödvändiga alternativa lösningarna.

4.6.1 Målet är att stödja sökandet efter mer specifika och effektiva åtgärder, vilket skall leda till att socioprofessionella aktörer uppmuntras att ta initiativ som syftar till att förbättra den gemensamma hälso- och sjukvårdspolitiken.

4.7 Om patientrörligheten planeras korrekt bör Europeiska unionen kunna garantera att de som söker vård utomlands får tillgång till olika centrum för vetenskaplig spetskompetens för hälso- och sjukvård, och att dessa inte koncentreras enbart till de rikaste länderna, som har gjort tunga investeringar i sina

hälso- och sjukvårdssystem. Europeiska unionen måste därför stödja införandet av utvärderings-, certifierings- och godkännandeförfaranden som gör det möjligt att utnyttja ny teknik och nya behandlingsmetoder: Sjukhusens och övriga vårdinrättningars effektivitet måste bygga på dessa godkännande- och certifieringsförfaranden.

4.8 Genom denna kvalitetskampanj bör Europeiska unionen inom sitt territorium kunna kartlägga det nätverk av vårdinrättningar som tack vare de vetenskapsmän och den högkvalificerade vårdpersonal som verkar där kan fungera som referenscentrum; och det är inte orimligt att hoppas på att sådana centrum snabbt byggs upp i vissa av EU:s 25 medlemsstater, framför allt om unionen utformar en mekanism för att övervaka, analysera och utbyta information om nationell politik, med respekt för de grundläggande principerna i fördragen, bland annat subsidiaritetsprincipen och principen om nationell behörighet.

4.9 Av samma skäl är det viktigt att inte glömma att folkhälsoindikatorerna måste harmoniseras. Harmonisering är på sin plats för att höja kunskaperna om målen med EU:s hälso- och sjukvårdspolitik: nyckelindikatorer för mortalitet, mortalitet som kan undvikas, sjuklighet och sjuklighet som kan undvikas, som inte nödvändigtvis uppfattas på samma sätt i EU:s alla medlemsstater.

4.10 Skillnaderna visar att resultaten kan förbättras om hälso- och sjukvården förs upp till den nivå som gäller i det mest högpresterande landet. I nuläget är femårsöverlevnaden i lungcancer inte densamma i Frankrike och Polen. Behandlingen av blodsjukdomar (leukemier) ger inte samma resultat i England som i Frankrike, beroende på vilket behandlingsprotokoll som används.

4.11 Upplysning till patienter, vårdpersonal och politiker är ett grundläggande mål i kommissionens politik.

4.12 Hälsoupplýsning till patienter förbättrar EU-medborgarnas kunskaper i hälsofrågor, t.ex. i fråga om förväntningar och beteende. Hälsan uppfattas i dag som en absolut tillgång och utgör i samtliga fall ett tillstånd som de ansvariga myndigheterna skall värna. Om dessa förväntningar skall kunna uppfyllas måste de resurser som avsätts till hälsoändamål öka, främst till vård men också förebyggande vård och miljö, för att de sociala trygghetssystemen inte ständigt skall destabiliseras.

4.13 Hälsoskyddet har blivit en rättighet och en ny makt som EU-medborgarna har tillägnat sig ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Initiativyttrande under utarbetande: "Hälsoskydd: en kollektiv skyldighet, en ny rättighet". – Föredragande: Adrien Bedossa (SOC/171).

4.14 Tekniska lösningar, respekt för den personliga integriteten, hantering av gemensam tillgång till patientjournaler, informationsfrihet och uppgiftsskydd är några av de frågor som måste diskuteras så öppet som möjligt, så att berörda parter får ökad medvetenhet om dem. Diskussionen måste pågå oavbrutet, eftersom utvecklingen är så snabb och eftersom besluten är svåra att fatta eller måste fattas skyndsamt. Var och en av dessa faktorer är en viktig fråga för de tre aktörerna inom hälsotriangeln.

4.15 Att skapa överensstämmelse mellan de nationella målen och kraven på EU-nivå: En jämförande analys av hälso- och sjukvårdssystemen ger upphov till svåra strategiska överväganden, som måste kunna användas för att främja det europeiska samarbetet på hälso- och sjukvårdsområdet samt utvärdera Europeiska unionens inverkan på hälso- och sjukvårdssystemen. Övergripande frågor som kan få allvarliga konsekvenser måste exempelvis studeras mer ingående: god praxis och effektivitet i vården, åldrandet och vården, hälso- och sjukvård i EU:s nya medlemsstater samt utvärdering av olika faktors inverkan på hälsan.

4.16 Det är också angeläget att undersöka hur rättssäkerheten skall kunna upprätthållas utan att patienters rätt att söka högkvalitativ vård i en annan EU-medlemsstat begränsas. På detta område måste adekvata förslag läggas fram (i syfte att klargöra rättspraxis, förenkla reglerna för samordning av de sociala trygghetssystemen och underlätta ett tvärländskt samarbete).

4.17 Den mest oväntade men samtidigt mest värdefulla nyheten i kommissionens meddelande är att Sammanhållningsfonden och strukturfonderna skall kunna användas till att främja investeringar på hälso- och sjukvårdsområdet, utveckling av vårdinfrastrukturen och den medicinska kompetensen. Dessa områden är numera prioriterade mål för gemenskapens finansiella instrument.

4.18 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén instämmer helt i detta beslut: Ett nytt fält öppnar sig där Europeiska unionen kan utvecklas och göra nya framsteg, särskilt mot bakgrund av Lissabonstrategin.

4.19 EESK ställer sig avslutningsvis principiellt bakom kommissionens inställning när det gäller vårdpersonal. Utvecklingen av vårdssystemen bygger på en dynamik som omfattar olika yrkeskategorier och kvalifikationer. Hälsovården förutsätter utbildad, högkvalificerad personal och fortbildningsprogram för livslångt lärande.

4.20 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén måste höja medvetenheten om den utmaning som hälsoproblemen

utgör för Europeiska unionen, sammanhållningen och kapaciteten att bli världens främsta kunskapsekonomi.

4.21 Problemen måste förebyggas och analyseras så att arbetskraftens rörlighet kan främjas utan att de nationella systemen för den skull destabiliseras. EESK räknar med att det direktivförslag om kvalifikationer och kompetens som snart skall antas är ett avgörande, värdefullt och nödvändigt dokument för genomförandet av inre marknaden.

4.22 De föreslagna bestämmelserna är värdefulla och väl utformade. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser dessutom att en harmonisering av uppförandekodexarna för all vårdpersonal också kommer att vara av stort värde och tror att förslaget kommer att tas väl emot.

4.23 Allt detta syftar till att motverka den brist på vårdpersonal som man räknar med för de kommande åren. Investeringar i vårdyrkena betalar sig och är av stort värde om man vill kunna erbjuda Europeiska unionens medborgare en vård av hög kvalitet.

4.23.1 Att förbättra folkhälsan och hälso- och sjukvården genom informations- och kommunikationsteknik:

4.24 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att detta område inrymmer de starkaste argumenten för att reformera hälso- och sjukvårdssystemen och förbättra kvaliteten i EU. Flera åtgärder har redan föreslagits.

— Den datoriserade gemensamma tillgången till patientjournaler gör det möjligt att ge alla medborgare rätt till socialt skydd, hälsovård och bättre kunskap om den egna hälsan. Detta system gör det dessutom möjligt att undvika dels missbruk och tendenser till överflödiga utgifter, dels användning av läkemedel som är inkompatibla med varandra och "patientnomadism" inom sjukvården. Vidare underlättas mottagning och registrering av patienten och information till denne.

— E-hälsovården förväntas bli mycket framgångsrik när det gäller fjärrkonsultation av experter och annan vårdpersonal och för att patienten skall kunna få den information han eller hon har rätt att kräva.

— Användning av sjukförsäkringskort som gör det möjligt att omedelbart kontrollera en patients rättigheter och situation i socialförsäkringshänseende.

— Alla nuvarande och framtida tillämpningar som kan användas för att förbättra förvaltningen av systemen, utforma hälso- och folkhälsostrategier, skapa effektiva databaser, utvärdera leverantörernas produktivitet och samla in detaljuppgifter om konsumtionsmönstren.

4.25 Informationsnätverk finns nu på plats, helt i linje med patientorganisationernas krav. Det är dock nödvändigt att värna om tystnadsplikten i förhållandet mellan patient och läkare.

5. Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs förslag

5.1 I sitt yttrande av den 16 juli 2003 konstaterade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att denna politik är mycket viktig och lade fram förslag som kommissionen redan tycks ha tagit till sig, med tanke på att det går en röd tråd genom kommissionens hela argumentation.

5.2 Samarbetet mellan medlemsstaterna måste utmynna i gemensamma mål som kan tjäna som underlag för nationella planer, och genom att välja ut lämpliga indikatorer möjliggörs en noggrann övervakning av utvecklingen av den hälso- och sjukvårdspolitik som EU:s olika medlemsstater för.

5.3 Kommittén erinrar om att det finns ett redskap som är helt oumbärligt. Det bör inrättas en observationsgrupp eller byrå som kan sammanställa kommentarer, analyser och meningsutbyten om hälso- och sjukvårdspolitiken i olika länder, varvid full hänsyn måste tas till gällande fördrag, subsidiaritetsprincipen och principen om nationell behörighet: förbättringen av hälso- och sjukvårdens kvalitet, de offentliga myndigheternas och förvaltningarnas strävan att öka effektiviteten i samtliga offentliga och privata vårdinrättningar, etablering av centrum för vetenskaplig spetskompetens och skapande av nätverk mellan dessa i såväl rikare som fattigare länder i EU.

5.4 Det bör föras en verksam och varaktig sysselsättningspolitik i syfte att motverka de bristsituationer som förutses, utan att invänta en ökning av efterfrågan.

5.5 Man bör stödja en politik för hälsoupplýsning baserad på resultaten av hälso- och sjukvårdsprogrammen och kartlägga vilka informationsbehov som finns bland aktörerna inom systemet – patienter, vårdpersonal, offentliga myndigheter. Här kan sådana källor som Världshälsoorganisationen och OECD utnyttjas.

5.6 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ställer sig helt bakom kommissionens avsikt att använda den öppna samordningsmetoden (se EESK:s yttrande från juli 2003).

Rutiner och bestämmelser för denna bör i ett tidigt skede fastställas i detalj och bland annat ha följande viktiga inslag:

- Utbyte av välfungerande lösningar (legitimering), kvalitetsnormer, jämlig bedömning av yrkeskvalifikationer, ömsesidigt erkännande av praxis vars kostnadsbesparande effekter bör specificeras med tanke på de stora skillnaderna mellan olika nationella system.
- Relevanta indikatorer för strukturer och praxis.
- Förbättrad tillgång till hälsovårdsprodukter med hänsyn tagen till innovationsbehov, kamp mot utbredda sjukdomar som aids, tuberkulos och malaria i de fattigaste länderna, samt insatser för att minska slöseriet.
- Samordning av de nationella systemen i syfte att undvika social dumpning och kompetensflykt till andra länder.
- Inre marknaden för läkemedel måste bli verklighet.

6. Slutsats

6.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är fullt medveten om att de tre senaste meddelandena är frukten av diskussioner mellan de fem berörda generaldirektoraten inom Europeiska kommissionen.

6.2 Detta är ett bevis för att gemenskapen har insett hälso- och sjukvårdspolitikens betydelse i samband med förverkligandet av inre marknaden och utvidgningen.

6.3 Detta är en av de första gångerna som fem av kommissionens generaldirektorat kombinerat sin politiska vilja, sin kompetens och sina resurser för att uppnå följande mål: att ge Europas olika länder möjlighet att samordna sin hälso- och sjukvårdspolitik och sina sociala trygghetssystem till förmån för Europeiska unionens alla medborgare.

6.4 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill mot denna bakgrund att det inom kommittén inrättas en permanent arbetsgrupp med begränsad omfattning. Gruppen skall följa upp hälso- och sjukvårdspolitiken och ge EESK möjlighet att bidra med sina insikter och sin sakkunskap på detta område som är så känsligt och av så stor betydelse för Europeiska unionens medborgare.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Förslag till rådets direktiv om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte."
- "Förslag till rådets rekommendation om att underlätta tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva forskning i Europeiska gemenskapen."
- "Förslag till rådets rekommendation om att underlätta medlemsstaternas utfärdande av enhetliga viseringar för kortare vistelse till forskare från tredje länder som flyttar i syfte att bedriva forskning i Europeiska gemenskapen"

(KOM(2004) 178 slutlig – 2004/0061 CNS)

(2005/C 120/12)

Den 7 april 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 22 september 2004. Föredragande var **Brenda King**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004), antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 181 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av grunddokumentet

1.1 Ämnet för detta meddelande är ett förslag till direktiv och två förslag till rekommendationer för att underlätta tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i Europeiska gemenskapen i forskningssyfte.

1.2 Förslagen ingår i Lissabonstrategins mål att EU skall utveckla sin forskning för att bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomin i världen senast 2010. Man har beräknat att EU behöver ytterligare 700 000 forskare för att kunna uppnå detta mål. Följande samverkande åtgärder har fastställts:

- Att locka ungdomar att välja naturvetenskapliga ämnen i skolan.
- Att förbättra karriärmöjligheterna för forskare i Europeiska unionen.
- Att öka möjligheterna vad gäller utbildning och rörlighet.

1.3 Trots att målet rörande 700 000 ytterligare forskare främst kommer att omfatta EU-medborgare, konstaterar man att det behövs forskare från tredje land om målet skall kunna uppfyllas. I kommissionens meddelande ägnas därför stort utrymme åt frågan om hur framträdande forskartalanger från tredje land skall få tillträde till Europa. Detta skall ske genom att man

- underlättar inresa och vistelse för forskare från tredje länder, och
- undanröjer hindren för forskares rörlighet i Europa.

1.4 Kommissionen erkänner även behovet av att främja europeiska forskares rörlighet i andra delar av världen, eftersom

deras rörlighet är avgörande för förvärvande och överföring av kunskaper.

2. Allmänna kommentarer

2.1 EESK välkomnar detta meddelande om att underlätta tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva forskning i Europeiska gemenskapen.

2.2 Eftersom kommissionens mål rörande 700 000 ytterligare forskare senast 2010 främst kommer att omfatta EU-medborgare, vill kommittén hänvisa till det tidigare yttrande ⁽¹⁾ som behandlar kommissionens meddelande om de problem som möter forskare inom det europeiska området för forskningsverksamhet och de förslag och initiativ som kan lösa problemen ⁽²⁾.

2.3 När det gäller de samverkande åtgärderna för att "locka ungdomar att välja naturvetenskapliga ämnen i skolan" påpekar kommittén i ovannämnda yttrande att naturvetenskapliga ämnen inte uppmärksammas i tillräckligt hög grad i skolornas läroplaner. Kommittén rekommenderar också att man lägger större vikt vid förmedling av naturvetenskapliga, tekniska och matematiska grundkunskaper i skolan, och understryker att dessa ämnen bör presenteras på ett attraktivt sätt för eleverna. Det är också viktigt att rikta in sig på flickor, eftersom de brukar vara underrepresenterade inom dessa ämnesområden. Det finns omfattande belegg för att de som söker högre utbildning väljer andra ämnen än de naturvetenskapliga, och att gemenskapens möjligheter till ett högt antal forskare därför kommer att undergrävas om man inte vidtar snabba och detaljerade åtgärder.

⁽¹⁾ EUT C 110, 30.4.2004, s. 3 (föredragande: Brenda Wolf).

⁽²⁾ KOM(2003) 436 slutlig.

2.4 När det gäller den andra samverkande åtgärden, att "förbättra karriärmöjligheterna för forskare i Europeiska unionen", tar det tidigare yttrandet upp ett dilemma. Vetenskapsmän som arbetar inom den akademiska världen eller på offentligt finansierade forskningsinstitutioner avlönas i allmänhet enligt statliga löneskalor men har inte den anställningstrygghet eller de andra fördelar som tillkommer andra statstjänstemän, till exempel administrativ personal och lärare. Forskare har i själva verket liten anställningstrygghet eller ingen alls, eftersom de ofta får en rad tillfälliga kontrakt i takt med att de byter jobb eller gör karriär.

2.5 Slutligen vill kommittén hänvisa till vad som sägs i det tidigare yttrandet om de europeiska forskarnas rörlighet. EESK uppmärksammar att forskaryrket i det europeiska området för forskningsverksamhet kräver rörlighet och flexibilitet inom EU. Detta får dock inte gå ut över individernas och familjernas levnadsförhållanden eller den sociala tryggheten. Dessutom behöver kommissionen motverka en eventuell ensidig kunskapsflykt (*brain drain*) som innebär att de mest framstående unga forskarna lämnar EU, i första hand för USA. De nuvarande problemen med att få visum i USA kommer förmodligen inte att bli långvariga, eftersom grupper bland naturvetare och inom högre utbildning i USA redan utövar påtryckningar på den amerikanska regeringen för att den skall underlätta inresa och vistelse, så att de kan rekrytera fler tredjelandsmedborgare.

2.6 När det gäller kommissionens meddelande om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva forskning i Europeiska gemenskapen håller EESK med om att det är avgörande att hindren för tredjelandsforskarnas rörlighet undanröjs, om EU skall bli mer attraktivt för forskare från hela världen och framför allt om unionen skall stå sig i den internationella konkurrensen om de mest framstående forskarna.

2.7 Kommittén instämmer i kommissionens uttalande om att globaliseringen av den alltmer kunskapsbaserade ekonomin gör att forskningens internationella dimension ständigt ökar i betydelse. Emellertid anser kommittén att globaliseringen borde ha beskrivits mer ingående i meddelandet, med hjälp av jämförande statistik över hur stora resurser exempelvis Japan och USA avsätter för forskares utbildning, rörlighet och karriärutveckling.

2.8 Kommittén är mycket oroad över åldersstrukturen bland forskarna i EU. Många forskare håller nu på att uppnå pensionsåldern, och det finns inte så många som är tillräckligt lockade av eller uppmuntrade att ersätta dem. Om man inte inser detta faktum och snabbt gör en insats, kommer EU:s mål

inte att kunna uppfyllas. Detta är även ett resultat av den nuvarande situationen i Europa, där befolkningen åldras och födelse-talen sjunker. I en rad EU-länder beräknas befolkningen också minska efter 2010. Detta innebär att 700 000 ytterligare forskare senast 2010 är ett mycket ambitiöst mål även om forskare från tredje land kommer till.

2.9 EESK är på det klara med att meddelandet enbart fokuserar på inresa och vistelse och därför kommer forskare från tredje land som redan befinner sig i Europa av vilka vissa är framstående inom sitt område inte att omfattas av direktivet och de övriga rekommendationerna. Kommittén efterlyser dock ett framtida direktiv som behandlar de specifika tillgänglighetsproblem vad gäller kvalificerade arbeten som denna grupp har, eftersom det skulle bidra till att målet rörande 700 000 ytterligare forskare kan uppfyllas. Vissa av dessa forskare har flyktingstatus inom EU och deras kompetens och bidrag tillvaratas dåligt. Det finns inga systematiska bestämmelser för hur dessa forskare kan hjälpas inom EU förutom med hjälp av anslag från välgörenhetsorganisationer. Om relativt små medel avsätts för att stödja dessa personer skulle antalet forskare i EU troligen öka med minst 40 000 (¹). Därför rekommenderar vi starkt att kommissionen inleder en process för att dessa personer skall identifieras och betraktas som forskare och ha bättre tillgång till forskartjänster.

2.10 EESK har tagit del av kommissionens definition av forskare. Återigen vill vi hänvisa till den definition som vi rekommenderar i yttrandet 305/2004, punkt 5.1.1.7: "Experter vars arbete är inriktat på att planera eller skapa nytt vetande, nya produkter, förfaranden, metoder och system samt på att leda projekt med dessa syften och som är kvalificerade för detta genom utbildning och erfarenhet". Denna definition har den fördelen att forskarens eventuella projektledningsförmåga erkänns.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Förslag i linje med EU:s forskningspolitik

3.1.1 Kommittén anser att införandet av särskilt uppehållstillstånd för forskare från tredje land inte är den enda fråga som behöver behandlas. Andra frågor rör forskarens invandringsstatus och ställningen för forskare inom EU, vilket tidigare diskuterats i EESK:s yttrande 305/2004. Ett annat viktigt område är enligt vår uppfattning forskarnas rörlighet inom gemenskapen. Det är nödvändigt för forskare att kunna söka arbete oavsett deras invandringsstatus.

(¹) Denna siffra är en uppskattning av aktuell tillgänglig statistisk information.

3.1.2 Kommittén konstaterar att uppehållstillstånd för forskare innebär att arbetstillstånd inte kommer att behövas, och välkomnar detta försök att göra processen smidigare.

3.2 Förslag som kompletterar EU:s invandringspolitiska instrument

3.2.1 Det är positivt att kommissionen rekommenderar att man i kontrollerad form åter öppnar kanaler för laglig invandring, med hänsyn till särskilda parametrar och kategorier av invandrare. Kommittén begär dock att dessa parametrar och kategorier blir otvetydiga och specifika. En del av de personer som beviljas inresa kan behöva skydd i enlighet med Genèvekonventionen från 1951. Samtidigt som de får möjlighet att bli invandrare kan de vilja ansöka om flyktingstatus när de väl har kommit till landet. Kommittén inser att det inte är möjligt för kommissionen att uttala sig klart och tydligt om dessa frågor just nu, men hoppas på en lösning inom en nära framtid.

3.2.2 EESK stöder rekommendationerna rörande viseringar för kortare vistelse som ger forskare från tredje land möjlighet att förflytta sig fritt inom Schengenområdet. Kommittén är även positiv till att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare skall få bosätta sig var som helst i EU efter fem år av laglig bosättning i en av EU:s medlemsstater.

3.2.3 Att forskare från tredje land kan ta med sina familjer är en mycket viktig aspekt på frågan om rörlighet, och det är glädjande att kommissionen uppmärksammar detta.

3.2.4 Kommittén konstaterar att denna fråga behandlas i direktiv 2003/86 av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening och att det föreliggande meddelandet kompletterar förslaget (KOM(2002) 548) om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, yrkesutbildning eller volontärarbete.

3.3 Forskningsorganens centrala roll

3.3.1 Kommittén förstår att mottagningsavtalet bygger på de franska mottagningsförfarandena. Man kan konstatera att rollfördelningen mellan forskningsorganen och medlemsstaternas myndigheter med behörighet i invandringsfrågor gör det enklare för högkvalificerade tredjelandsmedborgare att resa in i EU, samtidigt som EU-ländernas säkerhetsåtgärder respekteras.

3.3.2 Det är välkommet att medlemsstaterna får befogenhet att kontrollera huruvida ett mottagningsavtal uppfyller kraven i artikel 5.2, eftersom detta kan förhindra att avtalet missbrukas.

3.4 Forskningsorganens ansvar

3.4.1 Vi anser att kommissionens definition av "forskningsorgan" inte är komplett. Den borde utökas till att omfatta offentliga och privata organisationer som anslår bidrag för forskning samt organisationer som utför forskning.

3.4.2 Det är glädjande att Europeiska rådets åtagande från Barcelona rörande investeringar i forskning och teknisk utveckling upprepas, det vill säga att investeringarna skall uppgå till 3 % av BNP senast 2010 och att två tredjedelar skall komma från den privata sektorn.

3.4.3 Kommittén rekommenderar starkt att kommissionen rådfrågar den privata sektorn om förslaget rent allmänt och om rekommendationen att forskningsorgan skall ingå mottagningsavtal som leder till att forskare får resa in i en medlemsstat.

3.5 En vid definition av begreppet forskare, baserad på Europeiska unionens behov

3.5.1 EESK instämmer i kommissionens rekommendation att inte begränsa förfarandet till personer som redan har status som forskare i sina hemländer.

3.5.2 Däremot stöder kommittén inte de begränsningar som gäller syftet med inresan och vistelsen. Skälet är att det finns fall där personer uppfyller direktivets minimikrav för forskare även om det ursprungliga syftet med inresan och vistelsen i ett EU-land inte är att genomföra ett forskningsprojekt. Dessa forskare kan ha utbildat sig i EU och kan vilja söka en tjänst som motsvarar deras kvalifikationer.

3.5.3 Det är glädjande att kraven rörande kvalifikationerna för de personer som ansöker om inresa och vistelse samt det vetenskapliga värdet av den planerade forskningen är klara och otvetydiga. EESK anser att man även måste ta upp en fråga som inte omfattas av meddelandet, nämligen att det bör finnas utrymme för att bedöma forskarnas kvalitet så att EU kan reagera på forskningens föränderliga krav. Orsaken är att ny teknik hela tiden utvecklas och att EU måste sträva efter att rekrytera forskare som kan utveckla och utöka sådan teknik.

3.5.4 Kommittén vill uppmärksamma kommissionen på ett tidigare yttrande ⁽¹⁾ som behandlar ett ytterligare hinder för rörlighet, nämligen bristen på tydlighet i kvalifikationer och meriter. Denna brist har lett till att många examensbevis, framför allt från utvecklingsländer, inte har accepterats. Forskarna måste ta en ny examen eller återigen kvalificera sig på post-doktorandnivå för att kunna forska i EU. För att behandla denna fråga anser kommittén att man bör använda kommissionens handlingsplan ⁽²⁾ för att underlätta rörligheten inom EU, en plan som går ut på att införa och utveckla instrument för att öka kvalifikationernas tydlighet och överförbarhet och inrätta en enda informationspunkt för rörlighet i Europa.

3.6 3.6.1

Ett uppehållstillstånd oberoende av forskarens ställning - Kommittén välkomnar förslaget att ge forskare från tredje land samma ställning i hela EU.

3.6.2 Vi ser även positivt på rekommendationen att forskare som beviljas inresa och vistelse på grundval av ett anställningsavtal inte längre skall behöva ha arbetstillstånd i medlemsstaterna.

3.7 Rörligheten för forskare i Europeiska unionen

3.7.1 Det är glädjande att kommissionen rekommenderar en förenkling av förfarandet för inresa och vistelse för att främja rörligheten, så att tredjelandsmedborgare kan genomföra ett forskningsprojekt i flera medlemsstater utan att behöva stöta på inreseproblem.

3.7.2 EESK konstaterar att även varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare omfattas.

3.8 Val av rättslig grund för förslaget till direktiv

3.8.1 Kommittén stöder den rättsliga grund som valts, men beklagar att direktivet inte är bindande för Danmark och Storbritannien. Kommittén konstaterar att Irland beslutade att anta detta direktiv, och hoppas att Storbritannien skall fatta samma beslut. Det är mycket viktigt att denna fråga behandlas igen, eftersom forskningsbasen i framför allt Storbritannien är sådan

att EU:s ansträngningar att locka till sig forskare i tillräckligt antal allvarligt kommer att försvagas om detta land inte deltar.

3.9 Övriga frågor

3.9.1 Kommittén anser att frågan om att locka potentiella forskare till EU måste uppmärksammas och att frågan om kunskapsflykt från tredje land behöver behandlas ingående. Dessa frågor saknar inte samband. En fråga som förtjänar att uppmärksammas är utbildning av forskare i Storbritannien. Vissa potentiella forskare kan behöva fördjupa sig i sina studier. I många fall kan de snabbt ansöka om en tjänst som forskare i EU när dessa studier har avslutats. Direktivet måste ses över mot bakgrund av detta.

3.9.2 Konsekvenserna av kunskapsflykt från utvecklingsländerna är mycket oroväckande, och EESK efterlyser en ingående diskussion om hur antalet forskare i hela världen kan öka. Det bör påpekas att vissa regeringar uppmuntrar forskare att söka sig utomlands för att få erfarenhet till förmån för hemlandet. Det nederländska ordförandeskapet är värd för en konferens i Haag på temat "kunskapsvinst" och med titeln "Brain Gain The Instruments". Kunskapsflyktens respektive kunskapsvinstens effekter i utvecklingsländerna behandlas vid denna konferens, och kommissionen skall färdigställa en rapport på detta tema i slutet av året. Kommittén tror att detta är en god början på behandlingen av en brännande fråga.

3.9.3 Genus är ett av de teman i kommissionens tidigare meddelande om forskare - KOM(2003) 436 slutlig - som kommittén vill uppmärksamma. Kvinnliga forskares underrepresentation behöver uppmärksammas, särskilt när det gäller ledarskap. Detta gäller i synnerhet forskare från tredje land. Kommittén vill upprepa kommissionens rekommendation om en uppförandekodex för rekrytering av forskare på grundval av välfungerande metoder, särskilt på jämställdhetsområdet. Kommittén är övertygad om att behandlingen av kvinnliga forskare är mycket orättvis, eftersom det antal kvinnliga forskare som söker tjänster inte alls är tillräckligt stort och de kvinnor som söker får tjänster på en nivå som är lägre än deras kvalifikationer. Det krävs mer insyn i rekryteringsprocessen och det behövs fler kvinnliga sökande.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ EESK:s yttrande 658/2004 av den 28 april 2004 (föredragande: Gérard Dantin).

⁽²⁾ KOM(2002) 72 slutlig.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Vidareutbildning och produktivitet"

(2005/C 120/13)

I ett brev från Nederländernas statssekreterare för Europafrågor, Atzo Nicolai, den 22 april 2004 bad det nederländska ordförandeskapet Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget utarbeta ett yttrande om "Vidareutbildning och produktivitet".

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 22 september 2004. Föredragande var **Christoforos Koryfidis**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 28 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst:

1. Bakgrund

1.1 Med utgångspunkt i det nederländska ordförandeskapets begäran om yttrande från EESK grundar sig yttrandets innehåll på följande:

- Det nederländska ordförandeskapets program, särskilt avsnittet om *ett socialt Europa som är öppet för förändringar* ⁽¹⁾.
- Europeiska rådets beslut i Bryssel ⁽²⁾ (25–26 mars 2004) att anta utmaningen från Lissabon, och framför allt uppmaningen till EESK att "undersöka hur man skall kunna åstadkomma ett effektivare genomförande av Lissabonstrategin" ⁽³⁾.
- Strävan efter en överenskommelse mellan de 25 medlemsstaterna under andra halvåret 2005 om den nya socialpolitiska dagordningen (2006–2010) ⁽⁴⁾.
- En jämförande analys och integrering av målen från Lissabon och Göteborg i denna överenskommelse ⁽⁵⁾.
- Kartläggning, identifiering och presentation av orsakerna till svårigheterna när det gäller att genomföra strategierna för livslångt lärande samt effektivare utbildningsstrategier.

1.1.1 Det bör påpekas att den övergripande ram för socialpolitik och sysselsättning som det nederländska ordförandeskapet för fram kommer att diskuteras vid en högnivåkonferens på temat "Fler människor i arbete: strategier för att aktivera Europas arbetskraftspotential" den 25–26 oktober 2004 i Amsterdam.

⁽¹⁾ Se det nederländska ordförandeskapets program.

⁽²⁾ Se ordförandeskapets slutsatser, avsnitt III.

⁽³⁾ Se punkt 45 i slutsatserna.

⁽⁴⁾ Den nya socialpolitiska dagordningen skall läggas fram av kommissionen under första halvåret 2005.

⁽⁵⁾ Man räknar med att en utvärderingsrapport om Lissabonstrategin efter halva tiden skall presenteras inför Europeiska rådets vårmöte (i mars 2005).

1.1.2 Målet med denna konferens är att undersöka de strukturella förändringar som behövs på de fyra politiska nivåerna ⁽⁶⁾ i förening med ett ökat deltagande och en bibehållen social sammanhållning.

1.1.3 Slutligen ber det nederländska ordförandeskapet EESK att koncentrera sig på följande områden:

- Vilka är de största hindren för att genomföra de nationella strategierna och EU-politiken på utbildningsområdet i de olika medlemsländerna och på EU-nivå, och hur skall man komma till rätta med dessa hinder?
- Vilka medel är effektivast när det gäller att stärka utbildningen?
- Hur kan ansvarsfördelningen mellan de olika aktörer som är engagerade i utbildningsprocessen (t.ex. regeringen, arbetsmarknadens parter, men också arbetstagarna och arbetsgivarna själva) påverka utbildningens organisation och utsikter till framgång? Vilken är den effektivaste roll- och ansvarsfördelningen, och hur kan den förverkligas?

2. Inledning

2.1 EESK ser det nederländska ordförandeskapets begäran om yttrande som ytterst betydelsefull. Det gäller i ännu högre grad innehållet i deras begäran och de olika huvudlinjerna i denna, som hänger nära samman med unionens mer övergripande målsättningar och de stora problem som EU står inför med avseende på en hållbar utveckling, och särskilt i fråga om sysselsättning, produktivitet och ekonomisk tillväxt.

⁽⁶⁾ Det nederländska ordförandeskapet koncentrerar de strukturella förändringarna till fyra politikområden: (en ny ändamålsenlig inriktning på relationerna mellan arbetslivet och det sociala livet/familjelivet, ett aktiverande socialt trygghetssystem, främjande av förändringar i arbetslivet, **vidareutbildning och produktivitet**).

2.2 Utan att ge avkall på vår uppgift att koncentrera yttrandet på de frågor som ställs av det nederländska ordförandeskapet, anser vi det viktigt att integrera dessa huvudpunkter i en mer generell ram⁽¹⁾. Denna ram bör omfatta kommitténs synpunkter på EU:s samlade framsteg inom de aktuella områdena i ett antal konkreta hänseenden.

3. Definitioner⁽²⁾

3.1 Med begreppet **fortbildning** (yrkesinriktad) avses "förvärvande (från individens sida), förnyelse och uppdatering av framför allt tekniska kunskaper och färdigheter".

3.2 **Grundutbildning** hänför sig till den fas där de första och grundläggande kunskaperna och färdigheterna förvärvas med avseende på det aktuella yrket. I många länder förstärks grundutbildningen genom **lärlingsutbildning**, där olika inlärningsformer kombineras med näringslivsanknuten arbetspraktik.

3.3 Den **yrkesinriktade vidareutbildningen** och **fortbildningen** hänför sig till ett lärande som är relevant för arbetsmarknaden respektive företagen. Den bygger vidare på tidigare kvalifikationer och erfarenheter för att aktualisera och vidga kunskaper och kompetens och ge kvalifikationer för andra respektive nya uppgifter i arbetslivet. Den yrkesinriktade vidareutbildningen riktar sig i första hand till yrkesverksamma människor som redan har en grundutbildning (eller i vissa fall har lärt sig ett yrke utan något formellt examensbevis) och antingen har en anställning eller har anmält sig som arbetslösa (och i det sammanhanget deltar i yrkesinriktad vidareutbildning eller omskolning). Det står också var och en fritt att delta i utbildning inom ramen för det mångfasetterade allmänna och yrkesinriktade kursutbudet, som tillhandahålls antingen i offentlig eller privat regi och i de mest skiftande former.

3.4 Yrkesutbildningssystemen varierar avsevärt mellan de olika medlemsstaterna. De skiljer sig också åt inom varje land i och med att de genomgår en ständig anpassning till yrkes- och arbetslivets krav. En exakt och direkt överförbar definition av yrkesinriktad vidareutbildning utgör både i tolkningshänseende och språkligt sett en långsiktig utmaning. Fördelningen av yrkesutbildningsutbudet mellan utbildningsinrättningar och företagsbaserade utbildningsställen är dock genomgående av stor

betydelse. Tyngdpunkten kan variera i grundutbildning och vidareutbildning samt beroende på kvalifikationsnivå, näringslivssektor och arbetsuppgifter. Motsvarande gäller beträffande utbudets art. Sammantaget kan det röra sig om såväl seminarier, moduler och kurser av olika längd som mer långvariga yrkesinriktade studiegångar. Dessutom erkänns icke-formella och informella lärandeprocesser av såväl yrkesutbildnings- och kvalificeringssystem som av utbildningsinrättningar och arbetsgivare⁽³⁾.

3.5 Med begreppet **livslångt lärande** avses "all inlärningsverksamhet som företas under livets gång och som syftar till att förbättra kunskaper, färdigheter och kvalifikationer ur ett personligt, medborgerligt, socialt eller sysselsättningsrelaterat perspektiv"⁽⁴⁾. Det livslånga lärandet har på grund av Europeiska rådets beslut i Lissabon fått en framträdande politisk betydelse som huvudbegrepp för det allmänt erkända behovet av en genomgripande förnyelse av den europeiska utbildningsmodellen i linje med övergången till en kunskapsbaserad ekonomi och samhällsform⁽⁵⁾. En motsvarande och konsekvent vidareutveckling respektive omvandling av strukturer, funktionssätt och ut- och inlärningsmetoder i dagens allmänna och yrkesinriktade utbildningssystem är av avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå Lissabonmålen. Som en följd av detta kommer den nya generationen av gemenskapens åtgärdsprogram för allmän och yrkesinriktad utbildning att förenas under ett det livslånga lärandets gemensamma tak år 2007⁽⁶⁾.

3.5.1 Det livslånga lärandet har i många avseenden ännu inte kunnat förverkligas i praktiken i någon omfattande utsträckning, vare sig med avseende på utbudsstrukturer, tillträdesmöjligheter och samhällets efterfrågan eller i fråga om deltagandekvoter för olika befolkningsgrupper. De båda EU-inrättningarna Cedefop (Europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning) och ETF (Europeiska teknikfonden) har åstadkommit en hel del för att göra det möjligt för medlemsstaterna i allmänhet, och mer specifikt för olika intressenter och för aktörerna inom utbildningsvärlden, att utbyta tankar, information och erfarenheter med varandra⁽⁷⁾. I praktiken återstår dock ett antal viktiga frågor, däribland följande:

— Hur skall varje lärandeprocess (formell och informell) kunna inlemmas i det livslånga lärandet?

⁽¹⁾ Detta sätt att ta sig an problemet genom att integrera delarna i helheten är för övrigt karakteristiskt för EESK:s arbete. Ett bra aktuellt exempel på detta är kommitténs yttrande EUT C 110, 30.4.2004 (Hornung-Draus och Greif), och ett annat exempel är EUT C 117, 30.4.2004 (Ribbe-Ehnmark).

⁽²⁾ I Cedefops publikationer återfinns ingående information om begreppsdefinitioner på yrkesutbildningsområdet, i synnerhet Cedefops ordlista samt rapporterna om forskningen på området och om forskningspolitik (www.cedefop.eu.int och www.trainingvillage.gr). Därtill kommer bilagan till yttrandet rév.

⁽³⁾ För begreppsdefinition, se SEK(2000) 1832 (Memorandum on lifelong learning) och KOM(2001) 678 slutlig (Att förverkliga det europeiska området för livslångt lärande).

⁽⁴⁾ KOM(2001) 678 slutlig.

⁽⁵⁾ För begreppsdefinitioner, se SEK(2000) 1832 och kommissionens meddelande (1997) "För ett kunskaps Europa" (KOM(1997) 563 slutlig).

⁽⁶⁾ KOM(2004) 156 slutlig.

⁽⁷⁾ Se vidare publikationer från Cedefop på temat "Getting to work on lifelong learning", (www.trainingvillage.gr) samt relevanta ETF-studier och rapporter om situationen i de nya medlemsländerna och kandidatländerna (www.etf.eu.int).

- Hur skall det livslånga lärandet länkas samman med uppbyggnaden av ett kunskapssamhälle och en kunskapsbaserad ekonomi?
- Hur skall det länkas samman med hållbar utveckling och de utmaningar som globaliseringen nu medför?
- Hur skall det mer konkret kunna utvecklas till en drivkraft för produktionsutveckling samt social och kulturell utveckling på det lokala planet?
- Hur skall det kunna utvecklas till ett europeiskt område för livslångt lärande?
- Hur skall det livslånga lärandet kapitaliseras, och hur skall de olika resultaten certifieras?
- Hur skall man slutligen säkra finansieringen?

3.5.2 Som tidigare nämnts måste man i syfte att institutionalisera det livslånga lärandet eftersträva och fastställa en omfördelning av roller och ansvarsområden samt en ny samarbetsram på alla nivåer. Det gäller framför allt på lokal nivå, där det med inriktning på att uppnå Lissabonmålen finns ett uppenbart behov av ett förstärkt samarbete mellan offentliga myndigheter, arbetsmarknadens parter och det civila samhället i allmänhet.

3.6 Formellt sett och enligt kommissionen är **arbetsproduktiviteten** ⁽¹⁾ ett mått på den mängd arbete som krävs för att producera en bestämd enhet. Ur makroekonomisk synvinkel mäts arbetsproduktiviteten som ett lands bruttonationalprodukt (BNP) delat med antalet yrkesverksamma ⁽²⁾. Produktivitetssökning är den viktigaste källan till ekonomisk tillväxt ⁽³⁾.

4. Europeiska unionens yrkesutbildningspolitik

4.1 "Unionen skall genomföra en yrkesutbildningspolitik som skall understödja och komplettera medlemsstaternas insatser, och samtidigt fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation" ⁽⁴⁾. Besluten från Köpenhamn år 2002 utgör ett markant kvalitetsmässigt framsteg när det gäller att vidareutveckla denna politik,

⁽¹⁾ Se SCADplus: "Produktivitet: nyckeln till konkurrenskraft för medlemsstaternas ekonomier och företag". Det bör påpekas att man utöver begreppet "arbetsproduktivitet" också använder andra begrepp som inte har exakt samma innebörd. Några exempel: ekonomins produktivitet, företagets produktivitet, nationell produktivitet, individuell produktivitet, kapitalproduktivitet osv.

⁽²⁾ Se KOM(2002) 262 slutlig (sammanfattningen) och SCADplus: Produktivitet: nyckeln till konkurrenskraft för medlemsstaternas ekonomier och företag.

⁽³⁾ Se föregående fotnot.

⁽⁴⁾ Artikel III-183 i utkastet till konstitutionellt fördrag: Unionens ansvar på yrkesutbildningsområdet framgår av frasen "Unionen **skall genomföra** en yrkesutbildningspolitik (...)", och när det gäller utbildning i allmänhet av formuleringen "Unionen skall **bidra till** utvecklingen av en utbildning av god kvalitet (...)".

som också är inriktad på att stämma överens med Lissabondagordningen för "Utbildning 2010" och samordnas med denna ⁽⁵⁾. I samma positiva riktning verkar rådets och kommissionens gemensamma delrapport (i april 2004) om genomförandet av det detaljerade arbetsprogrammet för uppföljning av målen för utbildningssystemen i Europa ⁽⁶⁾.

4.1.1 EU-organen Cedefop och ETF främjar yrkesutbildningens utveckling på ett konkret sätt. Framför allt bidrar de till genomförandet av riktlinjerna för den europeiska yrkesutbildningspolitiken genom framställning, spridning och utbyte av information, genom utbyte av erfarenheter och framgångsrika metoder, genom att på begäran utarbeta studier och rapporter samt genom att bearbeta och analysera relevanta forskningsarbeten och erfarenheter från fältet. Det europeiska informationsnätet Eurydice ⁽⁷⁾ kopplar på liknande sätt samman olika system och aktörer i det allmänna utbildningssystemet. Dessa tre organisationer arbetar i konstruktivt samarbete med varandra. I takt med att det livslånga lärandet blir allt viktigare ökar också betydelsen av detta samarbete, vilket i sin tur medför att samarbetet ökar ännu mer och att allmän och yrkesinriktad utbildning flätas samman ytterligare.

4.1.2 Målet med Leonardo da Vinci-programmet ⁽⁸⁾ är att genomföra EU:s politik på yrkesutbildningsområdet. Det "skall bidra till att främja ett kunskapens Europa genom att utveckla ett europeiskt samarbetsområde på utbildnings- och yrkesutbildningsområdet. Programmet skall stödja medlemsstaternas politik i fråga om livslångt lärande och förvärv av sådana kunskaper, färdigheter och kvalifikationer som kan främja ett aktivt medborgarskap och anställbarhet." ⁽⁹⁾ Det skall genomföras under medlemsstaternas ledning.

4.1.3 I samband med det livslånga lärandets utveckling och genomförande bör man också framhålla delprogrammet Grundtvig inom Sokrates II-programmet. Grundtvig skall främja integrerade bildningsinsatser över hela vuxenutbildningsområdet ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/copenhagen_declaration_en.pdf.

⁽⁶⁾ Se "Utbildning 2010, Huvudbudskap från rådet och kommissionen till Europeiska rådet" (EUT C 104, 30.4.2004, s.1).

⁽⁷⁾ Se www.eurydice.org.

⁽⁸⁾ Tidigare program för yrkesutbildning: Comett (1986–1989 och 1990–1994), Iris (1988–1993 och 1994–1998), Petra (1988–1991 och 1992–1994), Eurotecnet och Force.

⁽⁹⁾ Artikel 1.3 i rådets beslut av den 26 april 1999 om att upprätta den andra etappen av gemenskapens åtgärdsprogram för yrkesutbildning (Leonardo da Vinci).

⁽¹⁰⁾ http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/grundtvig/overview_en.html.

4.2 De nationella systemen för allmän och yrkesinriktad utbildning har huvudsakligen byggts upp och vidareutvecklats utifrån konkreta behov som uppstått på arbetsmarknaden från fall till fall och under en längre tid. Denna utveckling skedde därför i en takt som motsvarade utvecklingen på arbetsmarknaden. Samtidigt, och av samma orsak, är skillnaderna stora. Dessa skillnader skapar i dag samordningsproblem, svårigheter när det gäller att ta till sig framgångsrika metoder samt problem med att förstå innebörden av termer och begrepp som används från fall till fall.

4.3. För år 2004 uppgick de medel som EU avsatt för yrkesinriktad vidareutbildning till 194 533 900 euro, varav 163 miljoner euro för Leonardo da Vinci-programmet. Som en jämförelse kan nämnas att utgifterna för alla former av utbildning utom yrkesinriktad utbildning uppgår till 268 848 500 euro. Den samlade budgeten för generaldirektoratet för utbildning och kultur uppgår däremot till 783 770 054 euro, att jämföras med 92 370 071 153 euro för gemenskapens totala budget ⁽¹⁾.

4.3.1 Denna magra tilldelning av budgetmedel i förhållande till yrkesutbildningens ekonomiska och politiska betydelse återspeglas också på medlemsstatsnivå. Det råder ett allmänt samförstånd mellan huvudaktörerna på alla besluts- och insatsnivåer om att de samlade medel som står till förfogande inom utbildningsområdet är otillräckliga för att uppnå de egna målen.

4.4 Vidare kan man också konstatera att den genomsnittliga andelen EU-medborgare som genomgår någon form av kvalificerad grundläggande yrkesutbildning är låg (8,4 %) ⁽²⁾. Europeiska unionens mål fram till 2010 är att den siffran skall öka till 12,5 % av den yrkesverksamma befolkningen (åldersgruppen 25–64 år) ⁽³⁾.

4.5 En effektiv och framåtblickande yrkesinriktad vidareutbildning är en integrerad del av den process där det livslånga lärandet skall genomföras i praktiken på ett framgångsrikt sätt.

⁽¹⁾ Budgeten för generaldirektoratet för utbildning och kultur uppgår till 0,85 % av EU:s samlade budget. Anslagen till vidareutbildning motsvarar i sin tur 0,25 % av generaldirektoratets budget, och 0,002 % (0,003 % för övriga former av utbildning på alla nivåer) av unionens samlade budget (samtliga uppgifter härrör från unionens allmänna budget för 2004).

⁽²⁾ I en Eurostat-enkät i denna fråga (CVTS 2/Data 1999/EDITION 2002) formuleras ytterst viktiga kommentarer om de kvantitativa och kvalitativa aspekterna på utbildning i ett stickprov av olika medlemsstater och sektorer.

⁽³⁾ Kommissionens principförslag på området lyder: "Fram till 2010 ska EU-genomsnittet för deltagande i livslångt lärande uppgå till minst 15 % av den vuxna yrkesverksamma befolkningen (25–64 år). I inget land bör andelen vara lägre än 10 %." Detta förslag ändrades slutligen av rådet den 5 maj 2003, vilket tidigare nämnts (källa: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/cha/c11064.htm>).

Det är uppenbart att de nuvarande systemen och deras lärandeprocesser och resultat inte räcker till för att uppfylla kraven, vare sig kvantitativt eller kvalitativt. Denna övergripande bedömning utesluter inte att det kan finnas undantag på vissa områden och i vissa sammanhang som uppvisar ett högvärdigt och effektivt yrkesutbildningsutbud. Som exempel på detta kan man å ena sidan nämna studiegångar som organiseras inom företagen och som täcker ett visst företags speciella behov, och å andra sidan ett sektorsinriktat kursutbud ⁽⁴⁾ som har utvecklats av de europeiska arbetsmarknadsparterna eller i samarbete med dessa.

5 Europeiska unionens strategi för att öka produktiviteten

5.1 Alla uppgifter från kommissionens studier under de senaste åren visar att produktivitetens utvecklingen är negativ för Europeiska unionen. "Efter en period av väsentlig nedgång ökade under andra halvan av 90-talet både arbetsproduktivitetstillväxten (från ett genomsnitt på 1,2 % under perioden 1990–95 till 1,9 % för perioden 1995–2001) och sysselsättningstillväxten (från 0,9 % till 1,3 %) i USA). I EU avtog tillväxten i arbetsproduktiviteten (från i genomsnitt 1,9 % under decenniets första hälft till 1,2 % under perioden 1995–2001), men sysselsättningstillväxten tog ny fart (från en minskning med 0,6 % under årtiondets första hälft till en ökning med 1,2 % under perioden 1995–2001)." ⁽⁵⁾

5.2 Man kan påvisa graverande skillnader i de enskilda EU-ländernas produktivetsknot. Med sitt meddelande med titeln "Produktivitet: nyckeln till konkurrenskraft för medlemsstaternas ekonomier och företag" ⁽⁶⁾ vill kommissionen lyfta fram orsakerna, men också de konsekvenser som detta kan leda till för Lissabonmålen. I det meddelandet, där de slående skillnaderna mellan medlemsstaterna kartläggs och förklaras, framhålls att "ekonomisk tillväxt är beroende av en starkare produktivitetstillväxt. Framsteg inom området för IKT och innovation och en arbetskraft som är mer anpassad till industrins behov är några förutsättningar som är avgörande för att företagen ska kunna öka sin produktivitet" ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Utbildningen på sektorsnivå förefaller vara av särskilt stor betydelse när det gäller möjligheterna att skaffa sig internationellt giltiga kvalifikationer och behörighet. De olika aktörerna på detta område är väl förtrogna med de problem och utmaningar som globaliseringen för med sig, och därför befinner de sig i en gynnsam position när det gäller att föreslå och utveckla lösningar (Leonardo da Vinci – EAC/11/04, punkt III).

⁽⁵⁾ KOM(2002) 262 slutlig, avsnitt 2, andra stycket.

⁽⁶⁾ KOM(2002) 262 slutlig.

⁽⁷⁾ Se <http://europa.eu.int/scadplus/leg/se/lvb/n26027.htm> (Slutsatser).

5.3 EESK anser att produktivitetssökningen i EU är en nyckel till unionens framtid i stort. Vi gör även den bedömningen att de gemensamma ansträngningarna att öka produktiviteten också kan och bör utvecklas inom ramen för en förstärkning av den europeiska sociala modellen. Dessutom måste alla europeiska medborgare omfattas av och ta till sig dessa insatser för att uppnå utveckling på medellång och lång sikt. Insatserna måste vara systematiska och skapas genom samordnade strategier och åtgärder som baseras på kunskaper. När det gäller att utveckla dessa insatser är det slutligen viktigt med samarbete mellan arbetsmarknadens parter, det civila samhället i allmänhet och offentliga myndigheter, i synnerhet på lokal nivå.

6. Relationen mellan vidareutbildning och produktivitet

6.1 Inom ramen för EESK:s allmänna synpunkter vill vi med hänsyn till ämnets natur klargöra följande:

- Produktiviteten påverkas delvis, men på ett avgörande sätt, av kunskaperna: *"Frågor som rör investeringsnivåer, arbetsplatsorganisation, medinflytande, arbetsmiljöer som stimulerar innovation, nya samarbetsformer mellan högsolor och näringsliv samt nya former för att tillhandahålla riskkapital bör ingå i ett vidare perspektiv på produktivitetstillväxt i EU"* ⁽¹⁾. Därför är produktivitetssökning ett problem som omfattar mer än alla tänkbara förbättringar av vidareutbildningssystemet.
- I dagens läge kan vidareutbildningen i hög grad påverka produktiviteten – och därmed konkurrenskraften och framgångarna med Lissabonmålen – under förutsättning att den integreras i en mer allmän utbildningspolitisk ram ⁽²⁾. Denna ram bör omfatta ett grundläggande, men ändå välfungerande, system för intern kommunikation (på regional och nationell nivå samt på EU-nivå). Inom den ramen skall alla former av grundläggande utbildning och vidareutbildning ses som en underavdelning till livslångt lärande. När det gäller mål och innehåll skall den slutligen vara konstruerad för och inriktad på att klara en miljö som präglas av en hög grad av mångfasetterad rörlighet. ⁽³⁾
- Produktivitet och vidareutbildning bör granskas och matchas mot varandra på samtliga plan, även på arbetsplatsen, där de flesta beslut fattas om finansiering av och möjligheter att delta i fortbildning. Denna granskning bör

också genomföras kollektivt, även i de fall då problemen vid första påseendet förfaller vara separata.

- I alla händelser måste man fästa stor vikt vid EU-stödet till regioner som släpar efter när det gäller att bygga upp en modern vidareutbildning, och framför allt vid stödet till de nya medlemsländerna.

6.2 Mot den bakgrunden bör system och initiativ – både för den grundläggande yrkesutbildningen och i synnerhet för den yrkesinriktade vidareutbildningen och fortbildningen – utvecklas så att de fungerar effektivare än vad som är fallet under nuvarande omständigheter ⁽⁴⁾.

6.2.1 Det pågående arbetet med ett modernt system för uppdatering av kunskaper, färdigheter och kvalifikationer förutsätter en annorlunda mix av riktlinjer, kunskaper, mål, verksamhetsramar och incitament. Närmare bestämt krävs följande:

- Förtrogenhet med de nya globala dimensionerna (bl.a. med avseende på fysisk planering, ekonomi, teknik, kultur och befolkningssituation).
- Adekvata allmänna och specialiserade kunskaper om den internationella marknadens logik och funktionssätt och om de nya politiska och ekonomiska styresformerna på det internationella planet.
- Inriktning på kunskapssamhällets och den kunskapsbaserade ekonomins behov och krav, genom att utveckla nyskapande, attraktiva och flexibla program.
- Medvetenhet om de nya klyftor som kännetecknar det nya internationella produktionssystemet och om behovet av att utveckla motmedel för att överbrygga dessa.
- En ny definition av form och ramvillkor för konkurrensen, som ett instrument för rörlighet och innovation både inom och utanför EU:s gränser.
- En ny definition av incitamenten för att delta i vidareutbildning, särskilt genom att tydligt specificera hur man skall fördela det mervärde som utbildningen ger upphov till.
- Medvetenhet om de tre dimensionerna i begreppet "hållbarhet", och dess relevans för livssituationen, både individuellt och kollektivt. ⁽⁵⁾

⁽¹⁾ Se punkt 4.4 i yttrandet EUT C 85, 8.4.2003 (Sirkeinen – Ehnmark).

⁽²⁾ Se EUT C 311, 7.11.2001, särskilt punkt 4.3 (Koryfidis – Rodríguez – García Caro – Rupp).

⁽³⁾ Det centrala problemet för de europeiska yrkesutbildningssystemen är i dagens läge att de befinner sig fjärran ifrån de aktuella strömningarna. Den rådande atmosfären präglas av extrem rörlighet, och de europeiska yrkesutbildningssystemen fungerar i regel som om det skulle råda fullständig stilla.

⁽⁴⁾ Se vidare: Eurostat, Continuing vocational training survey (CVTS2) Data 1999. Se också rådets och kommissionens gemensamma delrapport om genomförandet av det detaljerade arbetsprogrammet för uppföljning av målen för utbildningssystemen i Europa (EUT C 104, 30.4.2004, s. 1).

⁽⁵⁾ Se punkt 7.2.3.

6.2.2 De ovannämnda förutsättningarna kan inte överföras till alla former av yrkesinriktad grund- och vidareutbildning. De omfattas av systematiska utbildningsinsatser⁽¹⁾, som inbegriper flera olika aspekter och har en långsiktig uppläggning (lärande+undervisning) som skall utmynnas i en bildningskultur (socialisation) där vetandet som drivkraft för framsteg samverkar med andra faktorer till förmån för en hållbar utveckling.

6.3 Enligt EESK:s mening är följande resonemang ett logiskt svar på det nederländska ordförandeskapets två första frågor:

6.3.1 I sin nuvarande form har de europeiska yrkesutbildningssystemen svårt att uppfylla de krav som kunskapssamhället och en hållbar ekonomisk utveckling för med sig. Det gäller både inom grundutbildningen och inom vidareutbildningen. De problem som utbildningssystemen brottas med är bland annat:

- **Inriktningen:** Dessa system har varit och är fortfarande i hög grad inriktade på att lösa vissa delproblem med en produktionsmiljö som kännetecknas av en ytterst begränsad rörlighet.
- **Insatsområdets räckvidd:** Med den ovannämnda inriktningen bör de europeiska yrkesutbildningssystemen i högre grad integrera enskildheterna i helheten som en del av en helhetsvision, något som i dag är nödvändigt med tanke på ekonomins globalisering.
- **Systemens rörlighet:** Inriktningen och verksamhetsfältet för dessa utbildningssystem försvårar delvis varje form av intern och extern rörlighet med avseende på spridning av nya idéer, nätverksuppbyggnad, innovationsutveckling och utformning av strategier med utgångspunkt i de aktuella problemen.
- **Kontaktytan till det aktuella kunskapsläget:** Bortsett från viss utbildningspersonals kapacitet att ta till sig och tillämpa ny vetenskaplig, teknisk, produktionsmässig och annan utveckling finns det liksom tidigare i regel inget krav på detta inom utbildningssystemen.
- **Kontaktytan till arbetsmarknadens utveckling:** Utbildningssystemen tillgodoser inte arbetsmarknadens behov, eftersom de mycket sällan tar fasta på vissa nya specialkun-

skaper eller bidrar till att ge bredare samhälleliga eller personliga färdigheter.

- **Samordningen:** Samordningen av systemen är i många medlemsstater behäftad med problem. Det gör att varje system för yrkesinriktad grund- och vidareutbildning fungerar isolerat från övriga utbildningssystem och från motsvarande system på EU-nivå samt helt säkert avskärmat från det omgivande ekonomiska och sociala livet.

6.3.2 Dessutom finns det vissa brister i fråga om strategier, mål, medel och utbildningsmetoder, brister som förlamar de europeiska utbildningssystemen. Det gäller framför allt i följande avseenden:

- Man bör snarast vidareutveckla arbetet med att förverkliga livslångt lärande i praktiken, och på alla politiska och operativa ansvarsnivåer.
- Starkare social sammanhållning och mer rörlighet är överordnade europeiska utbildningsmål, som i motsvarande utsträckning bör prioriteras av ansvariga instanser och aktörer i samband med det konkreta genomförandet.
- I många utbildningar saknas en koppling till den praktiska verkligheten, vilket minskar anställbarheten.
- Utbildningsinnehållet anpassas ofta alltför snävt till marknadsläget på kort sikt, vilket på längre sikt leder till en missriktad utveckling i förhållande till arbetsmarknadens krav.
- På grund av oförenliga examensbevis och kvalifikationer samt bristande kunskaper i främmande språk finns det fortfarande avsevärda hinder för rörligheten mellan olika medlemsstater.

7. Problemställningar och analyser för att höja Europas produktivitet

7.1 Resultatet av ovanstående analys får oss att tro att produktivitetshöjande åtgärder i Europa har vidtagits på fel områden och enligt felaktiga tidsramar, vilket är mycket allvarligt. Åtgärderna borde ha fokuserat på grundutbildning, haft som syfte att ge arbetskraften *grundläggande kompetens*⁽²⁾ och samtidigt upprätthållit fokus på det livslånga lärandet⁽³⁾ enligt ovanstående definitioner (se punkt 3.5).

⁽²⁾ Grundläggande kompetens: Den kompetens som kompletterar grundläggande färdigheter och som gör att individen lättare kan skaffa sig nya kunskaper, anpassa sig till tekniska och organisatoriska förändringar och vara rörlig på arbetsmarknaden, även i karriärhänseende (Andra rapporten om forskning kring yrkesutbildning i Europa, sammanfattning, publikation från Cedefop).

⁽³⁾ Den 25–26 mars 2004 inkluderade Europeiska rådet följande formulering i sina slutsatser (punkt 39): "Europeiska rådet inser också att livslångt lärande har positiva effekter på produktivitet och arbetskraftsutbud samt stöder att ett integrerat EU-program antas under 2005 och att nationella strategier införs i samtliga medlemsstater senast 2006."

⁽¹⁾ Med avseende på definitionerna av "utbildning, fostran, lärande och bildning", bilagan.

7.2 Följande förslag gäller således all utbildningsverksamhet – oberoende av vems ansvarsområde den tillhör – och utgör en del av en enhetlig strategi som kräver omfattande samordning, så att Europas utbildningssystem så snabbt som möjligt kan komma i fas med de krav som i dag ställs i Europa och i världen. Kommittén föreslår följande:

7.2.1 En mer övergripande och kritisk omprövning av strukturerna och de interna sambanden mellan de nationella systemen för allmän och yrkesinriktad utbildning i Europa. Detta nya synsätt bör bidra till förbättrad kommunikation och ökat samarbete mellan de olika utbildningsformernas underliggande system, så att dessa på ett effektivt sätt kan utformas i enlighet med globaliserings krav och den rörlighet som globaliseringen för med sig. Vi måste också bli medvetna om att Europa spelar en viktig roll som global aktör i fråga om de nya politiska och ekonomiska styresformer som tar form.

7.2.1.1 Kommittén betonar att ovannämnda omprövning inte får inverka negativt på den humanistiska dimension som präglar den europeiska identiteten i utbildnings- och kulturhänseende. Översynen bör tvärtom förfinas och främja denna dimension.

7.2.1.2 Inom ramen för detta nya kritiska synsätt får yrkesutbildningen inte betraktas som vare sig ett självständigt mått eller som föremål för ett isolerat förfarande. I likhet med övriga utbildningsformer, även icke-formella och informella inlärningsprocesser, bör yrkesutbildningen integreras i ett mer övergripande system för livslångt lärande. Detta system bör utformas med beaktande av medborgarnas kunskapsbehov och önskemål och det bör ha en direkt koppling till de övergripande målen om hållbar utveckling.

7.2.2 EESK:s andra ståndpunkt gäller det europeiska perspektivet och deltagandet i ovannämnda omprövning av strukturerna och de interna sambanden mellan de nationella systemen för allmän och yrkesinriktad utbildning i Europa.

7.2.2.1 EESK anser att det krävs omedelbara åtgärder och forskningsstudier på europeisk nivå med hänsyn till att problemet är av betydande omfattning, av brådskande art och mycket kostnadskrävande.

7.2.2.2 Målet med dessa åtgärder och forskningsstudier är naturligtvis inte att utforma ytterligare gemenskapsåtgärder riktade mot befintliga strukturer i de nationella systemen för allmän och yrkesinriktad utbildning i Europa. Utbildningssystemens mångfald är en källa till ovärderlig rikedom som bör stödjas.

7.2.2.3 Åtgärderna och forskningsstudierna bör i stället bidra till att ta fram förslag till alternativa utbildningsformer samt att informera om bästa praxis och sprida kunskap i de

nationella systemen för allmän och yrkesinriktad utbildning i Europa om de nya krav som ställs med anledning av globaliseringen. Det är också mycket viktigt med information om pilotprojekt och innovativa lösningar i syfte att utforma utbildningssystemen i linje med Lissabonmålen och EU:s övriga mål samt med beaktande av olika metoder för att närma sig, söka, ta fram och tillvarata ny, tillförlitlig, global kunskap.

7.2.2.4 Unionen spelar i detta hänseende en viktig roll, framför allt med hänsyn till frågan om produktivitet och det resultat som produktiviteten skapar i förlängningen (naturligtvis med utgångspunkt i EG-rättens bestämmelser på området). Denna roll måste betonas och främjas, särskilt på lokal och regional nivå.

7.2.2.5 Unionens deltagande i en kritisk översyn av strukturerna och de interna sambanden mellan de nationella systemen för allmän och yrkesinriktad utbildning i Europa kännetecknas även av en annan dimension av stor betydelse. Unionen kan avsevärt sänka kostnaderna för forskningsstudierna genom att på medlemsstaternas vägnar och i samarbete med dem ansvara för att analysera, ta fram och främja relevanta exempel på bästa praxis. Genom att tillämpa den öppna samordningsmetoden kan unionen avslutningsvis verka för ökad rörlighet och dynamik när det gäller att uppnå de fastställda målen.

7.2.3 EESK:s tredje ståndpunkt gäller det sätt på vilket lärandeprocessen, oavsett form, kan knytas till hållbarhetsmålet i den ekonomiska politiken, arbetsmarknadspolitiken och miljöpolitiken. Denna ståndpunkt är den mest komplicerade, men samtidigt den mest konkreta. Den bygger på diverse erfarenheter på detta område och kan ses som ett exempel på bästa praxis⁽¹⁾.

7.2.3.1 Denna ståndpunkt bygger på principen att svåra problem, t.ex. i fråga om överlevnad och hållbar utveckling, produktivitet, konkurrenskraft eller kunskapssamhällets förverkligande, inte kan lösas om man skiljer dem från vardagens verklighet genom isolerade åtgärder eller beslut från högre ort. Problemen får inte heller ses som isolerade företeelser där man nöjer sig med fragmentariska lösningar. Det är viktigt att ta sig an problemen på samhällsnivå, genom övergripande åtgärder och ett deltagande som präglas av individuell och kollektiv medvetenhet. **Det är därför som det centrala budskapet i EESK:s förslag avseende produktivitet snarare ligger på lokal nivå än på europeisk eller nationell nivå eller på branschnivå. Kommittén betonar också betydelsen av en övergripande politik för hållbar utveckling och av ett fördjupat samarbete mellan arbetsmarknadens parter⁽²⁾ och – mer generellt – ett ökat samarbete mellan det organiserade civila samhället och lokalförvaltningen i syfte att uppnå de gemensamma målen⁽³⁾.**

⁽¹⁾ För ytterligare detaljer, se bifogad handlingsplan för ett lokalt mångfunktionellt aktivitetscentrum för lärande, hållbar utveckling och utbildning.

⁽²⁾ Ett karaktäristiskt positivt exempel utgör de prioriteringar som utarbetades av arbetsmarknadens parter på europeisk nivå i mars 2002 inom ramen för deras insatser för livslång utveckling av färdigheter och kvalifikationer, något som för övrigt bör stödjas.

⁽³⁾ Jfr Europeiska rådet i Bryssel den 25–26 mars 2004, ordförandeskapets slutsatser (punkt 43): "Det är inte bara regeringarna som skall stödja och främja förändring. För att åstadkomma detta stöd uppmanar Europeiska rådet medlemsstaterna att bilda partnerskap för reformer där arbetsmarknadens parter, det civila samhället och de offentliga myndigheterna medverkar i överensstämmelse med nationella system och traditioner."

7.2.3.2 I förslaget framhålls faktorerna kunskap, know-how och innovation som grundstommen för såväl samarbetet som de gemensamma målen.

7.2.3.3 Som drivkraft för att se till att förslaget kan genomföras föreslås incitament för en bärkraftig verksamhet, både individuellt och i företagen och för ingående kännedom om den nuvarande verksamheten på global nivå samt, framför allt, ömsesidigt stöd till individuella och kollektiva utvecklingsåtgärder.

7.2.3.4 Förslaget bör framför allt genomföras inom ramen för det livslånga lärandet – som kan utvecklas vid sidan om de vattentäta skott som i dag förekommer inom de nationella utbildningssystemen och utan att påverkas av den polarisering som skapas av inhemska, konkurrensutsatta produktionssystem.

7.2.3.5 Vid sidan om de tjänster som tillhandahålls nu eller i framtiden är det livslånga lärandet – i egenskap av heltäckande system för lärande och undervisning – absolut nödvändigt för att vi skall kunna utveckla ett system med krav och incitament ("morot och piska") både politiskt och socialt, så att målen för de nationella allmänna och yrkesinriktade utbildningssystemen i Europa redan nu⁽¹⁾ kan anpassas till Lissabonstrategins målsättningar. Utbildningsmålen bör framför allt inriktas på följande:

- Den kunskapsbaserade ekonomins, den nya ekonomins och den globaliserade marknadens behov.
- Arbetsmarknadens behov, som förändras av den vetenskapliga och tekniska utvecklingen.
- Behovet av att skapa ett gynnsamt företagarklimat, en kollektiv produktionsanda och en anda av samhällsacceptans och samhälleligt erkännande av innovationer i allmänhet och innovativa produktionsmetoder i synnerhet.

7.2.3.6 Ovannämnda incitament kan skapa ett gynnsamt och attraktivt klimat för fortbildning och livslångt lärande, genom att man lägger särskilt tonvikt vid samarbetet mellan olika utbildningsinstanser och, framför allt, vid samarbetet mellan utbildningsinstanser, näringslivet, det civila samhället och lokalförvaltningen, i syfte att främja arbetsmetoder och åtgärder som ligger i linje med Lissabonmålen.

⁽¹⁾ För ytterligare detaljer, se studien från juni 2004 utarbetad av det grekiska industriförbundet om företagets behov under treårsperioden 2005–2007, <http://www.fgi.org.gr>.

8. Ansvarsfördelningen och finansieringsproblemet

8.1 **Ansvarsfördelningen** som en del av en komplex process för att uppnå gemensamma mål – framför allt inom ramen för globaliseringen – är en komplicerad fråga som innefattar både objektiva och subjektiva aspekter, bl.a. följande:

- Berörda parter skall erkänna och acceptera verksamhetsramen.
- De gemensamma målen och behovet att uppnå dem skall erkännas och accepteras.
- Grundförutsättningar som gör det möjligt att uppnå målen på ett balanserat sätt.
- Incitament för att uppnå särskilda mål.
- Hela projektets möjligheter att lyckas.

8.1.1 Mot denna bakgrund förutsätter deltagandet av individer, grupper av individer, företag och lokalförvaltningar i utbildningsprocessen – framför allt utbildning inom ramen för det livslånga lärandet – att syftet, medlen och incitamenten på detta område förtydligas. Ansvar ligger inte bara hos aktörerna på utbildningsområdet. Ansvar har även en politisk och social dimension som kan delas in på följande sätt:

8.1.1.1 **Det politiska ansvaret** innebär i princip att man skapar ramar för en friktionsfri verksamhet med överskådlighet i fråga om gällande villkor och begränsningar av ekonomisk, social eller annan art. Politikerna ansvarar också för utarbetandet av en relevant och föregripande politik, arbetet med att förstärka vissa politiska och ekonomiska styresformer och finansieringen av denna politik.

8.1.1.2 Det ansvar som åligger **det civila samhället, arbetsmarknadens parter** samt **lokala och regionala förvaltningar** är också omfattande och består bl.a. av att främja en övergripande politik för livslångt lärande. Ansvar handlar här främst om att sprida information om de mål, metoder och medel som skall bidra till att skapa en positiv inlärningsmiljö. Det handlar också om att lägga grunden till olika former av samarbete och vidta integrerade åtgärder på detta område. Ovannämnda instanser ansvarar också för att skapa incitament för att främja deltagandet i vissa specifika åtgärder som man kommit överens om gemensamt, beroende på den aktuella situationen.

8.1.1.3 **Näringslivets ansvar** har en ekonomisk och en social aspekt. Det är företagets sak att definiera villkoren och begränsningarna för vad som är möjligt att genomföra. Företagen bör också kontinuerligt ta ställning till vilka kunskaps- och kompetenskrav som ställs. Varje företag kan på egen hand eller tillsammans med andra företag i närområdet genomföra särskilda fortbildningsprogram. Naturligtvis gäller detta framför allt små och medelstora företag, som har en starkare koppling till den omkringliggande miljön, och som måste söka råd och stöd från den egna sociala och ekonomiska omgivningen, eftersom det är svårt att ta fram färdiga utbildningsprogram på egen hand. Detta resonemang visar också på företagets sociala ansvar – en dimension som är särskilt betydelsefull med hänsyn till globaliseringen av ekonomin, både när man ser till företagets långsiktiga konkurrensförmåga och företagets sociala omgivning.

8.1.1.4 **Individen** bär slutligen också ett stort ansvar i många hänseenden när det gäller att delta i det livslånga lärandet, vilket påverkar individens uppfattning och syn på omvärlden, inställningen till lärande och kunskap, synen på livet och sättet att organisera och ta vara på sin fritid. Individens ansvar när det gäller att delta i det livslånga lärandet måste följaktligen kompletteras med konkreta krav och tydliga incitament, vilket är särskilt viktigt för äldre arbetstagare. Denna kombination av incitament och krav tar naturligtvis hänsyn till individernas fritid och deras deltagande i det mervärde som skapas av innovationer och modern teknik.

8.2 **Utbildningsfinansieringen** är ett svårt problem, som blir ännu svårare när det gäller finansieringen av utbildning inom ramen för det livslånga lärandet.

8.2.1 I artikel 14 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter anges att var och en "har rätt till undervisning och till tillträde till yrkesutbildning och fortbildning". Följaktligen bör det vara en offentlig uppgift att inom alla instanser och på samtliga nivåer skapa de nödvändiga förutsättningarna för att dessa rättigheter skall respekteras. En avgörande faktor för att detta uppdrag skall kunna fullgöras är att se till att det anslås tillräckliga resurser.

8.2.2 Utöver denna offentliga förpliktelse är det också viktigt att framhålla att drivkraften för lyckade projekt i huvudsak bygger på en konkurrenskraftig ekonomi – framför allt i förhållande till omvärlden – och på det samarbete som skapas i detta hänseende.

8.2.2.1 Att ansvaret för att finansiera utbildningen i huvudsak är offentligt undandrar inte arbetsgivare och företag från en del av ansvaret. Detta medansvar omfattar i allmänhet inte yrkesinriktad vidareutbildning, och inte heller specialistkunskaper och högre utbildning, men däremot intern fortbildning och kompetenshöjande verksamhet som syftar till att ge arbetstagarna företagsspecifika

fackkunskaper. Företagen har behov av att tillhandahålla kontinuerlig fortbildning för sina arbetstagare, så att de kan möta de utmaningar som företaget ställs inför i fråga om teknisk och organisatorisk modernisering och expansionsbehov. I detta hänseende bör en rad incitament tas fram för att underlätta för och stärka såväl företagen som deras anställda, och dessa stimulansåtgärder bör utformas i samråd med och på förslag av arbetsmarknadens parter. Sådana incitament tas upp av arbetsmarknadens parter redan i deras (gemensamma) andra uppföljningsrapport 2004 i fråga om en åtgärdsram för livslång utveckling av färdigheter och kvalifikationer. I kapitel 1, punkt 2, konstaterar man följande: "Nationella rapporter illustrerar den mångfald av instrument som används av arbetsmarknadens parter i syfte att mobilisera resurser för att främja verkningsfulla investeringar i livslång kompetensutveckling. Vissa instrument utformas i samarbete med offentliga myndigheter på nationell nivå eller EU-nivå (användning av EU-fonder, skatteincitament, nya fonder osv.), medan andra instrument är specialkonstruerade med inriktning på individuella resurser till kompetensutveckling."

8.2.2.2 Investeringar i konkurrenskraftfrämjande inläring och kunskapsinhämtning bör i alla händelser genomföras inom ramen för varaktiga och produktiva partnerskap mellan berörda parter och instanser på lokal, regional, nationell och sektoriell nivå. Sådana investeringar bidrar till den offentliga verksamheten, men gör det också möjligt att ta tillvara resurser från andra finansieringskällor. Alla resurser, alla utgifter och all verksamhet bidrar gemensamt till att göra den kompetenshöjande verksamheten till en varaktig process.

8.2.3 Den offentliga sektorns grundläggande uppgift på utbildningsområdet, som också gäller yrkesutbildning, kräver dessutom ett differentierat tillvägagångssätt som anpassas från fall till fall. För det första behöver vissa regioner och befolkningsgrupper särskilt ekonomiskt stöd och för det andra förtjänar vissa branscher – inte minst små och medelstora företag – särskild uppmärksamhet.

8.2.3.1 Samtliga utbildningsfinansieringsinstanser på alla nivåer bör lägga vikt vid att reagera positivt på innovationer och bli mer medvetna om företagets verklighet (i synnerhet de små och medelstora företagens).

8.2.3.2 En differentierad syn på finansieringen av utbildning inom ramen för det livslånga lärandet innebär naturligtvis också att verksamheten är öppen för insyn och att beslut fattas på rätt nivå i samarbete med arbetsmarknadens parter och det civila samhället.

8.2.4 EESK betonar att det är mycket viktigt att få till stånd en mer rationell resursfördelning i fråga om finansieringen av utbildning inom ramen för det livslånga lärandet. Detta gäller både det sätt på vilket resurser tilldelas och resursernas effektivitet såsom investeringar.

8.2.4.1 EESK föreslår att det utarbetas en högnivårapport med utgångspunkt i den forskning som skett på området och med följande innehåll:

- En översikt över tillgängliga finansieringskällor för utbildning på samtliga nivåer inom ramen för det livslånga lärandet.
- En utvärdering av utbildningens kvalitet.
- En utvärdering av kopplingen till det offentliga utbildningsväsendet.
- En jämförande analys av utbildningsinsatsers effektivitet såsom investering.

8.2.4.2 En sådan studie skulle också kunna rikta ljuset mot problem som ännu inte uppmärksammats. Den skulle dessutom kunna innehålla exempel på bästa praxis, som kan sammanställas till en vägledande färdplan för hur utbildningsväsendet bör utvecklas inom ramen för och med hänsyn till ett integrerat system för livslångt lärande.

9. Ett exempel på bästa praxis: en integrerad process för hållbar utveckling på lokal nivå

9.1 Det grekiska statstjänstemannaförbundet ADEDY genomförde nyligen ett program för livslångt lärande som gick under namnet *"Livslångt lärande som individens rättighet inom ramen för 2000-talets sociala modell i Europa"*. Programmet finansierades till viss del av GD Utbildning och kultur och genomfördes under en tvåårsperiod fram till januari 2004 inom tre regionala förvaltningar i Grekland (Kozani, Kalamata/Messinia och Halkida/Evvia).

9.2 Syftet med initiativet var att göra regionala fackföreningstjänstemän, medlemmar i frivilligorganisationer på regional nivå och tjänstemän inom den lokala förvaltningen mer medvetna om behovet av att utveckla lokala samarbetsformer i syfte att uppnå Lissabonmålen med hjälp av åtgärder för livslångt lärande.

9.3 Med hänsyn till programmets resultat kan det konstateras att samtliga tre förvaltningsområden enhälligt antog gemensamma handlingsplaner⁽¹⁾ i vilka man framför allt lyfter fram behovet av följande:

⁽¹⁾ Den senaste handlingsplanen från Evvia-regionen (finns endast på grekiska och engelska) återfinns i bilagan. De två andra handlingsplanerna har liknande innehåll.

— Ett erkännande av den nya politiska, teknologiska, sociala och kulturella funktionsram som utvecklas ständigt på grund av ekonomins globalisering och den tekniska utvecklingen.

— Vikten av att acceptera samarbetet mellan förvaltningar och det organiserade civila samhället på lokal nivå i syfte att lösa problem som uppstår på grund av dessa nya förhållanden, men också för att uppnå konkreta och mätbara mål i fråga om hållbar utveckling som man gemensamt kommit överens om.

— Vikten av att ta tillvara det livslånga lärandet som ett redskap för hållbar utveckling (på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt plan) och som metod för att inhämta aktuell och tillförlitlig global kunskap.

— Vikten av att inrätta och driva ett mångfunktionellt aktivitetssentrum (med beaktande av rådande omständigheter) för lärande, hållbar utveckling och utbildning.

10. Rekommendationer

10.1 Mot bakgrund av dagens produktivetsproblem, kommitténs syn på utbildningens och fortbildningens begränsningar och frågan om vad som faktiskt är möjligt att genomföra vill EESK göra det nederländska ordförandeskapet uppmärksam på följande punkter:

10.1.1 Teoretiskt sett är fortbildning inte avsedd för arbetstagare inom de yngre åldersgrupperna. Fram till för några år sedan täckte fortbildningen på ett tillfredsställande sätt behovet av enkla färdigheter i en tid och i branscher som präglades av viss teknologisk utveckling. Detta är förklaringen till varför denna form av utbildning har utvecklats mest inom industrin.

10.1.2 I dagens ekonomi går den tekniska utvecklingen och utvecklingen i stort allt snabbare, får allt större genomslag och påverkar allt fler områden. För att följa med och anpassa sig till utvecklingen räcker det inte längre med enkla färdigheter – nu krävs kompetens⁽²⁾. Den fortbildning som erbjuds i dag är således bristfällig och i vissa fall även ineffektiv, eftersom den eftersträvar något som inte ligger i linje med de verkliga krav som ställs.

⁽²⁾ Kompetens: Individens förmåga att ta tillvara kunskap, kvalifikationer och färdigheter för att på ett framgångsrikt sätt hantera nya eller redan kända krav som ställs i yrkeslivet (sammanställning av huvudpunkterna i den andra rapporten om forskning kring yrkesutbildning i Europa, Cedefop).

10.1.3 Förutom att utvecklingen sker i mycket snabb takt är de tekniska omvälvningarna av en sådan art att allt fler arbetstagare inom allt fler branscher måste fortbilda sig. Man har försökt att leva upp till dessa nya krav, delvis genom fortbildning i linje med dåtidens utbildningsmetoder, men resultaten har varit mycket blygsamma eftersom fortbildningen inte tillgodosett behoven i dagens moderna samhälle. Ett undantag har dock varit vissa satsningar som arbetsmarknadens parter gjort på branschnivå.

10.1.4 Det är således på denna nivå som fortbildningen i Europa befinner sig. Det finns ett stort utvecklingsbehov, men behoven kan inte tillgodoses med hjälp av befintlig infrastruktur och undervisningskultur. Det råder också brist på erfarenheter av och kunskap om bästa praxis.

10.1.5 För att komma till rätta med denna situation krävs ett nytänkande och svar på följande frågor:

- Vad betyder fortbildning i dag?
- Vem berörs av fortbildning (vilka åldersgrupper och branscher)?
- Hur kan fortbildningen effektiviseras?
- Hur skall fortbildningen finansieras?

10.1.5.1 Svaren på de två första frågorna är av teoretisk art. Dessa frågor har redan besvarats genom Lissabonstrategins krav på livslångt lärande och målsättningen om ett kunskapsbaserat samhälle och en kunskapsbaserad ekonomi. Den tredje frågan är dock fortfarande obesvarad. Europeiska rådet (¹) fattar regelbundet beslut om de åtaganden som krävs (i vissa fall är besluten mycket detaljerade) men hittills har inte detta lett till några betydande resultat.

10.1.6 Sammankopplingen av många företag i nätverk på europeisk nivå och arbetskraftens rörlighet förutsätter en europeisk sysselsättningspolitisk dimension. Trots att medlemsstaternas utbildningssystem uppvisar stora skillnader måste EU uppfattas som "ett enda utbildningsområde". EESK anser det således vara angeläget att eftersträva följande:

- Att införa fortbildning som en inlärningsprocess efter grundskolan i ett integrerat EU-program för livslångt lärande som bör genomföras omedelbart (²) mot bakgrund av de europeiska utbildningsmål som inom ramen för

rådande befogenhetsområden kan utgöra incitament för framtidsinriktade reformer i de nationella utbildningssystemen, med beaktande av rådande anställbarhetskrav. Det centrala syftet med ovannämnda program måste vara att stödja den europeiska dimensionen i livslångt lärande, och även att skapa en koppling mellan den grundläggande yrkesutbildningen och behovet av en konstant uppdatering av kunskapen.

- Att på ett funktionellt och kreativt sätt koppla samman ovannämnda program och arbetet med att uppnå det överordnade målet om hållbar utveckling.
- Att se till att denna koppling görs på en så decentraliserad och individualiserad nivå som möjligt, inom ramen för gemenskapens riktlinjer och medlemsstaternas nationella strategier, och i samarbete med det civila samhället, berörda offentliga myndigheter och hela utbildningsväsendet.
- Att i detta hänseende ta tillvara bidraget från arbetsmarknadens parter på bästa sätt, framför allt samarbetet mellan arbetsmarknadens parter på branschnivå.
- Att stödja och ta tillvara samarbetet mellan berörda offentliga myndigheter och det civila samhället på europeisk, nationell och lokal nivå samt på branschnivå.
- Att dels utforma utbildningens innehåll med hänsyn till arbetsmarknadens behov, dels se till att utbildningen får ett så brett innehåll som möjligt.
- Att lägga grunden till ett livslångt lärande genom att göra inlärningsförmågan till mål för utbildningen. Den bästa förutsättningen för att kunna ta sig in på arbetsmarknaden är en god förmåga att ta till sig ny kunskap.
- Att i större utsträckning undervisa i ekonomi redan i grundskolan som ett led i en strävan efter en helgjuten personlighetsutveckling, framför allt genom att fostra eleverna till personligt ansvarstagande, kritiskt tänkande och självständighet.
- Att förbättra elevernas anställbarhet genom "lärlingsutbildning" (undervisning exempelvis ute på företagen).
- Att främja studier i främmande språk på alla nivåer för att förbättra arbetskraftens rörlighet och utbytet mellan medlemsstaterna.

(¹) En mycket typisk formulering återfinns i punkt 10 i ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte den 25–26 mars 2004: "Europeiska rådet instämmer i att den avgörande frågan nu är behovet av ett bättre genomförande av de åtaganden som redan har beslutats".

(²) Europeiska rådet i Bryssel den 25–26 mars 2004 "inser också att livslångt lärande har positiva effekter på produktivitet och arbetskraftsutbud samt stöder att ett integrerat EU-program antas under 2005 och att nationella strategier införs i samtliga medlemsstater senast 2006".

- Att på ett målmedvetet sätt forma personaladministratörer, framför allt äldre arbetstagare, i en anda som präglas av god företagsförvaltning och personalpolitik samt inrätta planer för fortbildning och livslångt lärande inom företagen.
- Att satsa ytterligare på arbetet med att nå fram till en gemensam bedömning och ett ömsesidigt erkännande av yrkesutbildningar och yrkeskompetens.

10.1.7 Det krävs ett antal konkreta politiska beslut för att förverkliga ovanstående förslag till förstärkt samarbete på utbildningsområdet i Europa, så att vi kan komma till rätta med den eftersläpning som uppstått när det gäller att leva upp till Lissabonstrategins mål:

- Att anslå tillräckliga resurser så att åtgärderna omfattar samtliga berörda arbetstagare på alla nivåer i enlighet med den rådande konjunkturen.
- Att hitta den undervisningspersonal som krävs runtom i Europa.
- Att skapa moderna undervisningsformer och ett gynnsamt inlärningsklimat.
- Att skapa en ökad medvetenhet på samtliga nivåer inom förvaltningen, hos arbetsmarknadens parter och inom det civila samhället och se till att samtliga parter involveras och deltar aktivt i arbetet.
- Att på ett bättre sätt definiera de roller och ansvarsområden som gäller för utbildningsanordnare och förslagsställare samt för kontrollen av alla utbildningsinitiativ på lokal, nationell och europeisk nivå.
- Att mobilisera samtliga berörda parter i arbetet med att främja dessa initiativ och att se till att dess innehåll efterlevs och dess målsättningar uppnås.

10.1.8 När det gäller att genomföra ovanstående förslag anser EESK att de största problemen handlar om att frigöra de resurser som krävs och att mobilisera berörda parter på lokal nivå (offentliga myndigheter och det organiserade civila samhället).

10.1.8.1 I ett tidigare yttrande har EESK framhållit att investeringar "av europeiskt intresse som syftar till att uppnå Lissabonmålen måste uteslutas från redovisningen av det offentliga underskottet" ⁽¹⁾. Enligt kommittén skulle de medel som anslås till livslångt lärande få positiva effekter både för byggandet av kunskapens Europa och för främjandet av en hållbar utveckling.

10.1.8.2 Att flytta tyngdpunkten och beslutsansvaret för frågor som rör livslångt lärande till den lokala nivån skulle också skapa nya möjligheter, innebära en ökad mobilisering och medföra en ökad insyn i hela projektet.

10.1.8.3 Ett bättre samordnat, mer integrerat och effektivare förfarande för arbetet med att planera, främja och följa upp genomförandet av gemenskapens beslut på utbildningsområdet skulle ge oss en möjlighet att hämta in EU:s eftersläpning i produktivitetshänseende och skulle också göra det möjligt att uppnå Lissabonmålen.

10.1.8.4 Avslutningsvis skulle ett bättre utnyttjande och en bättre samordning av de traditionella utbildningsaktörerna – familj, skola och arbetsplats – skapa en avsevärd dynamik. Det är en sådan dynamik som krävs för att vi skall kunna uppnå det oerhört viktiga målet att senast 2010 göra Europa till världens mest dynamiska kunskapsbaserade ekonomi.

Bryssel den 12 november 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Se punkt 5 i EUT C 110, 30.4.2004 (föredragande: Florio).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om ändring av beslut 2002/463/EG om antagande av ett handlingsprogram för administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring (Argoprogrammet)"

(KOM(2004) 384 slutlig – 2004/0122 CNS)

(2005/C 120/14)

Den 10 juni 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 22 september 2004. Föredragande var **Luis Miguel Pariza Castaños**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 172 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Med Amsterdamfördraget infördes i gemenskapspolitiken en ny pelare som bygger på skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europa, och som omfattar kontroll av yttre gränser, visering, asyl och invandring.

1.2 I oktober 1999 lade Europeiska rådet i Tammerfors fram ett antal förslag om en gemensam invandrings- och asylopolitik i EU.

1.3 Ett av förslagen från Tammerfors är att medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter skall stärka sitt samarbete och tekniskt bistå varandra. Förslaget upprepades vid Europeiska rådets möten i Sevilla (2002) och Thessaloniki (2003).

2. Kommissionens förslag

2.1 Argoprogrammet främjar administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring. Det antogs av rådet den 13 juni 2002, samma dag som rådet antog en plan för förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser.

2.2 Programmets mål är att främja samarbete och enhetlig tillämpning av EU:s lagstiftning, effektivisera tillämpningen av gemenskapsbestämmelserna, säkerställa att gemenskapsdimensionen beaktas när verksamheten organiseras och främja insyn i de åtgärder som vidtas.

2.3 För att uppnå dessa mål har man tagit fasta på fyra konkreta åtgärdsområden: yttre gränser, visering, asyl och invandring.

2.4 Målet för de yttre gränserna är att införa kontroller i enlighet med EU:s bestämmelser, särskilt Schengenregelverket, harmonisera instruktionerna för övervakning och skydd av gränserna samt öka instrumentens effektivitet.

2.5 På viseringsområdet är avsikten att handläggningsförfarandena skall vara anpassade till EU:s lagstiftning: enhetliga kontroll- och säkerhetsåtgärder vid viseringar samt harmonisering av ansökningsförfarandena och ansökningskraven och av undantag från det allmänna viseringssystemet. Samtidigt skall man förstärka det konsulära samarbetet.

2.6 På asylområdet skall man främja ett gemensamt system med målet att utforma enhetliga villkor för flyktingstatus, mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan och harmonisera de nationella lagstiftningarna genom att införa miniminormer för mottagande av asylsökande.

2.7 Syftet på invandringsområdet är att utforma gemensam lagstiftning för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse samt en europeisk stadga för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. Det handlar om att öppna lagliga kanaler för ekonomisk invandring och bekämpa olaglig invandring.

2.8 I Sevilla begärde Europeiska rådet att kommissionen skulle göra en undersökning om den finansiella ansvarsfördelningen vid förvaltningen av de yttre gränserna. Kommissionen bedömer att en lämplig lösning måste anstå i väntan på den nya budgetplanen 2006. Kommissionen anser därför att förslaget om ändring av Argoprogrammet har en tillfällig karaktär till dess att man antar den nya framtida budgetplanen.

2.9 I sin utvärdering av Argoprogrammets första år (2003) bekräftade kommissionen att programmet är underutnyttjat. Mindre än 50 % av de tillgängliga budgetmedlen har utnyttjats, vilket främst beror på svårigheterna för nationella administrationer att i samarbete med andra medlemsstater utforma den typ av projekt som programmet främjar och finansierar.

2.10 Genom denna ändring av Argoprogrammet skall således också **nationella projekt** avseende de yttre gränserna kunna få bidrag för att kompensera för strukturella brister som har konstaterats vid vissa strategiskt viktiga gränssnitt. Dessa identifieras på grundval av objektiva kriterier (riskbedömning) vilka fastställs i det årliga arbetsprogram som kommissionen utarbetar efter överenskommelse med Argokommittén.

2.11 Argoprogrammet kommer att få ett budgetanslag på 46,1 miljoner euro fram till 2006, varav 21,3 miljoner 2004.

2.12 Gemenskapens intressen garanteras i artiklarna 62, 63 och 66 i fördraget och av Schengenregelverket. Förenade kungariket och Irland kommer att anta ett motsvarande beslut inom ramen för fördraget.

3. Kommentarer

3.1 EESK ser det som lämpligt att ändra Argoprogrammet så att det också kan finansiera nationella projekt som avser yttre gränser. Kommittén framhåller dock att man på förslag av kommissionen bör enas om projektens strategiska karaktär inom Argokommittén utifrån en riskbedömning baserad på objektiva kriterier som har fastställts av majoriteten av medlemsstaterna.

3.2 Svårigheterna för de nationella myndigheterna att samarbeta inom Argoprogrammet har visat att medlemsstaternas samarbete vid förvaltningen av de yttre gränserna är otillräckligt.

3.3 EESK anser att man i framtiden inte bara måste utöka det administrativa samarbetet utan också bygga upp ett solidrisk EU-system i frågor som rör yttre gränser, visering, asyl och invandring inom ramen för en gemensam politik. Budgetplanen bör ta hänsyn till denna målsättning från och med 2007.

3.4 EESK kan inte förstå varför inrättandet av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna har försenats och stött på problem inom rådet ⁽¹⁾.

3.5 EESK kräver att myndigheterna vid administrativt samarbete om yttre gränser, visering, asyl och invandring garanterar att alla personer behandlas humant och värdigt i enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

3.6 EESK framförde i sitt yttrande ⁽²⁾ om förordningen om en europeisk byrå för de yttre gränserna följande synpunkter, som också är giltiga i föreliggande yttrande:

3.6.1 "EESK anser att effektiva gränskontroller måste vara förenliga med respekt för asylrätten. Många personer som behöver skydd tar sig till EU:s yttre gränser via illegala kanaler. Myndigheterna måste garantera att dessa personer kan lämna in sin asylansökan och att den utreds i enlighet med internationella avtal och lagstiftningen i EU och medlemsstaterna. Så länge de administrativa och rättsliga förfarandena inte är slutförda får de asylsökande inte utvisas utan de måste få det skydd som krävs.

3.6.2 De bristfälliga gränskontrollerna utnyttjas ofta av kriminella nätverk som smugglar människor och som inte drar sig för att utsätta människor för allvarliga risker för att öka sina illegala vinster. EESK framhåller i sitt yttrande om 'tillfälligt uppehållstillstånd för offer för medhjälp till olaglig invandring och människohandel' ⁽³⁾ att myndigheterna måste skydda offren med samma energi som de bekämpar kriminella nätverk som smugglar och exploaterar människor. Skyddet bör särskilt gälla de mest utsatta, däribland minderåriga och offer för människohandel och sexuellt utnyttjande.

3.6.3 EESK har i tidigare yttranden påpekat att en effektiv förvaltning av de yttre gränserna kräver ett intensivt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter i gränsområdena och med myndigheterna i ursprungs- och transitländerna via sambandspersoner."

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala
kommitténs ordförande
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ KOM(2003) 687 slutlig - 2003/0273 CNS.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande av den 29 januari 2004 om "Förslag till rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna" (EUT C 108, 30.4.2004; föredragande: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽³⁾ Se EUT C 221, 17.9.2004; föredragande: Luis Miguel Pariza Castaños.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk"

(KOM(2003) 808 slutlig – 2003/0311 CNS)

(2005/C 120/15)

Den 23 september 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utse Jan Olsson till huvudföredragande för detta yttrande.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 159 röster för, ingen röst emot och 1 nedlagd röst:

1. Sammanfattning av förslaget till förordning

1.1 Kommissionen föreslår en omarbetning av rådets förordning (EEG) nr 302/93 av den 8 februari 1993 om upprättande av ett europeiskt centrum för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN).

1.2 De ändringar som föreslås omfattar bland annat:

— Ändringar som är avsedda att förstärka centrumets roll. Det rör sig särskilt om att centrumet skall kunna beakta nya trender i narkotikaanvändningen – särskilt bland ungdomar, som alltmer tenderar att kombinera olagliga substanser med lagliga substanser såsom alkohol – och utveckla indikatorer som gör det möjligt att utvärdera den narkotikapolitik och de narkotikastrategier som genomförs inom EU.

— Ändringar som är avsedda att beakta utvidgningen. Det föreslås att det inrättas ett sekretariat som skall ha till uppgift att bistå ECNN:s styrelse. Det föreslås också att sammansättningen av den vetenskapliga kommittén ändras.

— Ändringar som är avsedda att klargöra vissa oklarheter som framkommit vid tillämpningen av den ursprungliga förordningen. Det är särskilt fråga om att hänvisa till kontaktpunkterna inom Reitox i stället för till specialiserade enheter.

2. Allmänna synpunkter

2.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén beklagar att rådet har gett kommittén mycket lite tid för att utarbeta ett yttrande om ett förslag till förordning som kommissionen lade fram redan i december 2003.

2.2 Målet med det europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk är att förse gemenskapen och dess medlemsstater med objektiv, tillförlitlig och jämförbar information på europeisk nivå om narkotika och narkotikamissbruk samt om konsekvenserna av detta.

2.3 Kommittén välkomnar följaktligen förslaget till förordning som syftar till att förstärka centrumets roll, ändra arbets sättet inom dess organ och klargöra vissa oklarheter beträffande tillämpningen av den ursprungliga förordningen. Detta överens stämmer med den ståndpunkt som EESK redan framfört i sina tidigare yttranden om förebyggande och begränsning av risker i samband med narkotikamissbruk ⁽¹⁾.

3. Särskilda kommentarer

3.1 EESK insisterar på att de berörda organisationerna i det civila samhället skall involveras i ECNN:s arbete. Därför stöder kommittén fullt ut artikel 5.5 i förslaget till direktiv enligt vilken centrumet får "... använda sig av kompletterande expertis och informationskällor, särskilt de transnationella nätverk som är verksamma på området för narkotika och narkotikamissbruk".

3.2 EESK föreslår att centrumet förses med en kontaktkommitté bestående av företrädare för de europeiska nätverken inom detta område som kan komplettera den information som de nationella kontaktpunkterna tillhandahåller ⁽²⁾.

⁽¹⁾ — Yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om Europeiska unionens handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004)", föredragande: Jillian van Turnhout, EGT C 51, 23.2.2000.

— Yttrande om "Förslag till rådets rekommendation om förebyggande och begränsning av risker i samband med narkotikamissbruk", föredragande: An Le Nouail-Marlière, EUT C 61, 14.3.2003.

⁽²⁾ De nationella kontaktpunkterna ingår i Europeiska nätverket för information om narkotika och narkotikamissbruk (Reitox), som står till centrumets förfogande.

3.3 Med beaktande av att unionen stöder de nationella kontaktpunkterna ekonomiskt rekommenderar kommittén

— att det sker en striktare harmonisering av den insamling av statistik som sker i medlemsstaterna så att uppgifterna blir tillförlitligare och lättare att jämföra, i likhet med vad som är fallet i fråga om Eurostat; artikel 5.2 i förslaget till direktiv bör följaktligen ges en stramare utformning i detta hänseende,

— att de nationella nätverk i det civila samhället som är verksamma på detta område aktivt deltar i arbetet inom de nationella kontaktpunkterna.

3.4 Kommittén kommer mycket noggrant att granska Europeiska unionens nya handlingsplan för narkotikabekämpning, som skall läggas fram i början av år 2005.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbättra genomförandet av Lissabonstrategin"

(2005/C 120/16)

I ordförandeskapets slutsatser från den 25–26 mars 2004 bad Europeiska rådet Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget undersöka sätt och metoder för att "Förbättra genomförandet av Lissabonstrategin".

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning antog sitt yttrande den 7 oktober 2004 på grundval av det arbete som utförts av en styrgrupp för Lissabonstrategin. Föredragande var **Bruno Vever**, medföredragande **Ernst Ehnmark** och **John Simpson**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 169 röster för, 4 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Förord

1.1 EESK välkomnar Europeiska rådets begäran av den 25–26 mars 2004 att kommittén skall undersöka sätt och metoder för ett effektivare genomförande av Lissabonstrategin, som nu har hunnit halvvägs.

1.2 Kommittén erinrar om att man i strategins mandat från den 24 mars 2000

— betonade behovet av att i arbetet med strategin aktivt engagera arbetsmarknadens parter och det civila samhället genom olika former av partnerskap,

— specificerade att strategins framgång främst är beroende av privata och offentlig-privata partnerskap.

— syftade till en balanserad utveckling av de tre åtgärdsområdena, dvs. ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och en hållbar utveckling genom främjande av den europeiska konkurrenskraften och skapande av nya kvalificerade arbetstillfällen samtidigt som man hela tiden skulle verka för en lämplig miljöpolitik.

1.3 I debatter, hearingar och yttranden under de senaste åren har kommittén genomgående betonat Lissabonstrategins betydelse för unionens ekonomiska och sociala framtid, och uppmanat arbetsmarknadens parter att ta aktiv del i den. Kommittén har nyligen till exempel antagit yttranden om de europeiska företagens konkurrenskraft, strategin för hållbar utveckling ⁽¹⁾, bättre ekonomisk förvaltning och åtgärder till stöd för sysselsättningen. ⁽²⁾ Kommittén har hela tiden understrukit att Lissabonstrategins målsättningar inte kan uppnås utan att det civila samhället deltar fullt ut.

⁽¹⁾ EUT 117, 30.4.2004.

⁽²⁾ EUT 110, 3.4.2004.

1.4 Som svar på rådets begäran har kommittén med hänvisning till sina senaste ställningstaganden vad gäller Lissabonstrategin

- engagerat alla sina facksektioner i uppgiften,
- inhämtat synpunkter från de ekonomiska och sociala råden i medlemsstaterna och i större europeiska organisationer som företräder det organiserade civila samhället,
- anordnat en hearing för detta ändamål i Bryssel den 9–10 september.

2. Allmänna synpunkter

2.1 Lissabonstrategin är mest känd i snäv bemärkelse som ett åtagande att göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi.

2.2 Denna kortfattade beskrivning av Lissabonstrategin har upprepats många gånger men inte alltid med insikt om vad strategin verkligen omfattar och innebär.

2.3 Lissabonstrategin är en mycket långtgående vision för hela EU-samhället. Formuleringen av strategin är en bekräftelse av unionens grundläggande mål, som nu ses ur ett bredare perspektiv i en union med 25 medlemsstater.

2.4 Lissabonstrategin är inte

- ett begrepp endast för yrkesekonomer,
- en ambition som enbart angår "Brysseletablissemangen",
- ett snävt perspektiv som endast handlar om ekonomisk förändring,
- en strävan som kan ses som oförenlig med hållbar utveckling,
- ett begrepp som bortser från den ekonomiska tillväxtens sociala konsekvenser.

2.5 Om Lissabonstrategin presenteras och förstås korrekt är den

- en metod för att forma Europas framtid,
- en strategi för att bevara och stärka EU-medborgarnas livskvalitet,
- nödvändig för att utforska den kunskapsbaserade ekonomins nya möjligheter,
- ett erkännande av att det krävs en ny dynamik för att å ena sidan upprätthålla sysselsättningen och höja levnadsstandarden och å andra sidan stärka konkurrenskraften,
- en strategi för att förverkliga synergieffekterna mellan ekonomiska och sociala åtgärder och miljöåtgärder,

- en strategi för att bygga vidare på tidigare framgångar i Europeiska unionen med kapacitet för en hållbar ekonomisk tillväxt i kombination med fler och bättre arbetstillfällen och större social sammanhållning.

2.6 I samband med utvecklingen av Lissabonstrategin är strävan efter konkurrenskraft och tillväxt en nyckelfaktor när det gäller att skapa ökad ekonomisk välfärd och sysselsättning, att värna om livskvaliteten och att höja den. Bättre livskvalitet, sociala förbättringar och miljömässig hållbarhet kan i sin tur också generera tillväxt. De ekonomiska framsteg som Lissabonstrategin ger upphov till kommer att möjliggöra en förbättring av stödet till de befolkningsskikt inom EU som befinner sig under fattigdomsstrecket, bredda den sociala integrationen och beakta hållbarheten i dessa landvinningar för kommande generationer.

2.7 Hävdar man att Lissabonstrategin enbart handlar om konkurrenskraft har man missförstått dess budskap.

2.8 Kommittén vill för det första påpeka att Lissabonstrategin redan lett till positiv utveckling på en rad områden under de senaste fem åren, däribland följande:

- Medvetenhet om behovet av reformer som går över de traditionella skiljelinjerna.
- Ökad utbredning av informationsteknik och innovationsprocesser.
- Ökat stöd till företagsetableringar och finansiering av små och medelstora företag.
- Ökat intresse för hållbar utveckling som är inriktad på att sänka det offentliga underskottet, återställa stabiliteten i budgeten för den sociala tryggheten och skydda miljön.
- Initiativ till sociala reformer från arbetsmarknadens parter.
- Åtgärder för att förenkla rättsliga och administrativa förfaranden, om än i begränsad skala.

2.9 Trots dessa positiva effekter kan man främst konstatera att de senaste fem åren är en besvikelse jämfört med ambitionerna från Lissabon. EU, som har hamnat i kläm mellan de stora industrialiserade konkurrenterna och de framväxande ekonomier med låga tillverkningskostnader som i allt större utsträckning använder sig av ny teknik, står inför allt svårare konkurrensmässiga utmaningar. Flera indikatorer ger anledning till oro, däribland följande:

- Svag efterfrågan, låg investeringsnivå och sjunkande tillväxt i EU – ca 1 % årligen i genomsnitt mellan 2001 och 2003.

- Misslyckandet att uppnå sysselsättningsmålen, försämrade sysselsättningskvalitet och förlorad arbetstrygghet.
- Ökat antal nedläggningar och utlokaliseringar av europeiska produktionsanläggningar.
- Många ungdomar och forskare väljer att efter avslutade studier flytta till länder utanför EU.
- Fortsatta och ökande offentliga underskott i flera medlemsstater.
- Alltför varierande skatteregler och skattesatser för företagen.
- Den stigande kostnaden för social trygghet, en alltmer åldrande befolkning och ökad sårbarhet inom vissa grupper.
- Tendensen till specialisering på varor som inte ligger i linje med förväntningarna inom ett kunskapsbaserat samhälle.

2.10 Samtidigt släpar reformerna enligt Lissabonstrategin efter.

2.10.1 På EU-nivå förband sig de 25 medlemsstaterna att fullborda den inre marknaden på flera områden (energi, tjänster, offentlig upphandling, transeuropeiska nät, anpassning av offentliga tjänster), men försummar att genomföra nödvändiga åtgärder inom den fastställda tidsgränsen.

2.10.2 På nationell nivå varierar resultaten. Bristerna gäller främst följande områden:

- Bestämmelsernas och de administrativa förfarandenas komplicerade strukturella beskaffenhet.
- En ständig obalans mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden.
- Ett orimligt högt antal förtidspensioneringar, trots åtagandena.
- Utbildningssystemen.
- Ett otillräckligt utbud av möjligheter till livslångt lärande.
- Forskningsutgifter som i allmänhet har minskat i stället för att öka till Lissabonmålet på 3 % av BNP.
- Otillräckligt beaktande av de samhällsproblem som är en följd av behovet av innovation.

2.10.3 De nya medlemsstaterna har dessutom ofta ytterligare handikapp att brottas med som beror på att de ligger efter i utveckling, t.ex. vad gäller sysselsättning, teknik och miljö. Dessa handikapp uppvägs dock ibland av mer radikala förändringsåtgärder än i EU-15. Av dessa har de nordiska länderna i

allmänhet gjort större framsteg i sina reformer än länderna i södra Europa. Samma allmänna iakttagelser gäller de medlemsstater som har lyckats uppnå balans i budgeten, jämfört med dem som har låtit underskottet växa. Också de medlemsstater som ligger långt framme uppvisar viss eftersläpning på vissa områden i jämförelse med mer högrepresterande tredjeländer. Syftet med reformerna är inte bara att uppnå bättre resultat än tidigare, utan också att uppnå bättre resultat än andra.

2.11 Lissabonstrategin har därför hamnat i en ond cirkel: Låg tillväxt gör det svårare att genomföra reformer, medan försenade reformer bromsar ytterligare tillväxt och sysselsättning. De reformer som har genomförts gäller i huvudsak utbudssidan i ekonomin. Dessa har inte fått genomslag då de inte har motsvarats av en tillräcklig efterfrågan.

2.12 Vid vårtoppmötena har medlemsstaterna verkat föredra nya diskussioner om de mål som redan fastställts i Lissabon – även om detta innebär ännu fler rekommendationer – framför en noggrann utvärdering av redan pågående reformer och tydliga åtaganden i form av tidsgränser för pågående åtgärder. Alltför ofta lyckas de i Bryssel inte nog tydligt redogöra för vad som sker i deras egna länder eller på vilka områden de har misslyckats med att uppnå de mål som man enades om i Bryssel. En ökat antal reformmål, åtaganden och deltagande stater har lett till ett motsvarande antal brister vad gäller medansvar, genomförande och samordning, vilket påverkar både ekonomin och sysselsättningen.

2.13 Det föreligger därför en risk för att man inte genomför nödvändiga reformer tillräckligt beslutsamt, samtidigt som man tror att strategin ändå kan ge resultat. En sådan Lissabonbubbla kommer troligtvis att brista före 2010.

2.14 Lissabonmålet om att förbättra konkurrenskraften genom noga målinriktade reformer, i kombination med en varaktig och sysselsättningsstimulerande ekonomisk tillväxt och stärkt social sammanhållning, är fortfarande relevant för EU, som nu står vid ett vägskäl.

— Å ena sidan är EU världens största exportör och har världens största inre marknad (mätt i BNP). EU har också kapacitet att driva ett dynamiskt projekt framåt, vilket bevisas av införandet av euron och utvidgningen.

— Å andra sidan släpar unionen efter i ekonomisk tillväxt och försvagas av företagsutlokaliseringar, och känner sig också osäker och hotad av de bakslag man har drabbats av genom den minskade konkurrenskraften på den globala marknaden.

2.15 Lissabonmålet präglas av balans eftersom det på ett välavvägt och interaktivt sätt förenar det ekonomiska målet om konkurrenskraft med åtaganden på det sociala området (sysselsättning, utbildning, social sammanhållning, levnads- och arbetsförhållanden) och – vilket framhölls på toppmötet i Göteborg – också med miljökrav.

2.16 Lissabonstrategins metoder förblir välgrundade eftersom de bygger på

- en flerårig tidsplan som baseras på ett antal distinkta faser fram till år 2010, då inre marknaden skall vara fullbordad,
- gemensam årlig utvärdering vid vårtoppmötet,
- en öppen samordningsmetod tillsammans med medlemsstaterna om gemensamma mål där man främjar bästa metoder som på ett värdefullt sätt kan komplettera gemenskapens metoder på områden som är nationella angelägenheter,
- betoning på den viktiga betydelse som den privata sektorn, de offentlig-privata partnerskapen, de offentliga myndigheternas engagemang av det civila samhället och dialogen mellan arbetsmarknadens parter har.

2.17 Samarbetet genom den öppna samordningsmetoden har hittills skett som ett mellanstatligt samarbete mellan regeringarna. Den demokratiska förankringen i de nationella parlamenten har i stor utsträckning saknats. En seriös nationell parlamentarisk debatt om de frågor som hör samman med Lissabonstrategin måste införas i medlemsländerna.

2.18 I flera medlemsstater har det viktiga engagemanget och stödet från aktörerna i det civila samhället saknats. Denna brist är en stor besvikelse vad gäller genomförandet av Lissabonstrategin och förklarar till stor del de farhågor som väckts och de svagheter som noterats. De ständiga bristerna i fråga om kommunikation och partnerskap är ett bevis på detta.

2.18.1 Bristen på kommunikation är uppenbar. Varken medlemsstaterna eller media kommunicerar med allmänheten i fråga om Lissabonstrategin trots de debatter som pågår i de olika länderna om sysselsättning, utbildning, social trygghet, utlokalisering av företag och teknisk konkurrens. När EU-medborgarna får höra om Lissabonstrategins konkurrens mål begriper de flesta varken syftet eller omfattningen. Många tror att målet att bli "världens mest konkurrenskraftiga (...) och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi" antingen är orealistiskt eller innebär slutet på den europeiska sociala modellen genom att man sänker sig till nivån i de länder som gjort minst framsteg på detta område. Dessa reaktioner visar att målet måste förtydligas genom att man gör klart att syftet är att på ett framgångsrikt sätt ta sig an den globala konkurrensen

genom att avlägsna några av unionens svaga sidor och uppväga andra genom ett bättre utnyttjande av de starka sidorna.

2.18.2 Samtidigt som de sociala rättigheterna börjar ifrågasättas upptäcker många människor i Europa att det råder oklarhet kring de fördelar som de skulle få i stället vad gäller sysselsättning och hållbara sociala trygghetssystem. Farhågorna rör främst följande:

- Det ökande antalet utlokaliseringar till konkurrentländer med låga tillverkningskostnader.
- Ökad press vad gäller anställnings- och arbetsvillkor och förlorad arbetstrygghet.
- Återhämningsproblem i de regioner och sektorer som är mest drabbade av arbetslöshet.
- Sviktande sociala trygghetssystem (arbetslöshet, sjukdom, ålderdom).

2.18.3 Alltför många EU-medborgare känner också att de inte har något att säga till om vad gäller de reformer som trots allt direkt berör dem och som i allmänhet äventyrar det skydd och de förmåner som tidigare uppnåts. I kommissionens och medlemsstaternas rapporter ges dessutom i allmänhet för lite information om formerna för hur civilsamhället skall rådfrågas och engageras eller om partnerskap med de olika aktörerna i det civila samhället (den roll som den privata sektorn, arbetsmarknadens parter, offentlig-privata partnerskap, icke-statliga organisationer osv. spelar), trots att dessa ansågs ha en mycket central betydelse inom Lissabonstrategin.

3. Att förbättra konkurrenskraften

3.1 Betoningen av konkurrenskraften innebär ett erkännande av behovet att uppnå långsiktig konkurrenskraft i en öppen och global ekonomi genom förbättrad användning av ny teknik, effektivare yrkesutbildning, kvalificerad arbetskraft och förbättrad produktivitet. Kvalitetsbegreppet (kvalitet i fråga om varor, tjänster, reglering, styresskick, sysselsättning, miljö och förhållandet mellan arbetsmarknadens parter) är centralt för strategin.

3.2 Dessa målsättningar uppnår man bäst genom rättvisare och effektivare internationella ramar för handel och betalningar.

3.3 Den europeiska ekonomin behöver för närvarande, förutom nya bestämmelser på internationell nivå, förenkla sitt interna regelverk på gemenskapsnivå och nationell nivå. En alltför stor byråkrati hämmar den initiativkraft som behövs för att kunna konkurrera.

3.4 Till skillnad från kommissionen och rådet anser EESK att de hinder för en hållbar och långtgående konjunkturförbättring som finns inom Europa bara kan övervinnas med hjälp av en grundläggande nyorientering av den ekonomiska politiken, i synnerhet den makroekonomiska politiken. EU måste förlita sig på sina egna resurser för att på nytt föra in den europeiska ekonomin på ett spår som leder till full sysselsättning och tillväxt. En välavvägd makroekonomisk politik bör omfatta de uttalade målsättningar som ingår i Lissabonstrategin, dvs. full sysselsättning, stärkt konkurrenskraft och genomförande av det krav på hållbar tillväxt som fastställdes vid toppmötet i Göteborg.

3.5 Penningpolitiken bör ha som mål att uppnå en balans mellan prisstabilitet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning. I den politik som rekommenderas av rådet saknas dock en tydlig uppmaning till ECB att också ta sitt ansvar för den reella ekonomin (tillväxt och sysselsättning). Därför vore det meningsfullt att ålägga ECB att arbeta för att uppnå ett stabilitetsmål i vidare bemärkelse, som inte bara omfattar penningvärdesstabilitet utan också stabilitet i fråga om tillväxt, full sysselsättning och systemet för social sammanhållning. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har vid flera tillfällen krävt att penningpolitiken skall bidra till att uppnå målet om tillväxt och full sysselsättning (t.ex. i sin resolution till Europeiska konventet av den 19 september 2002).

3.6 Politiken till stöd för att starta och utveckla företag bör stärkas, inbegripet till exempel reducerad tid och lägre kostnader för att starta företag, åtgärder för att förbättra tillgången till riskkapital, fler entreprenörsutbildningsprogram och ett tätare nätverk för stödtjänster till småföretagen.

3.7 Livslångt lärande bör finnas tillgängligt för alla medborgare, i alla åldrar och i alla medlemsstater, och folk bör uppmuntras att ta del av detta.

3.8 Inre marknadens potential bör utnyttjas fullt ut. EU borde nu kunna dra fördel av en inre marknad som är större än USA:s eller Kinas, men

- alltför många direktiv har inte införlivats fullständigt i den nationella lagstiftningen,
- otillräckliga framsteg har gjorts för att säkerställa standardisering och ömsesidigt erkännande inom tjänstesektorn,
- avregleringen av olika marknader har gått långsamt, bland annat när det gäller den offentliga sektorn,

— det har varit svårt att komma överens om fungerande europeiska bestämmelser för den intellektuella äganderätten,

— skattemässiga olikheter snedvrider konkurrensen.

3.9 Gemenskapsstöd bör göras avhängigt av förbättringar i medlemsstaterna i fall då "strukturella" brister försvårar införlivandet.

3.10 Handel och betalningar bör underlättas genom stärkt administrativt samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna inom ett antal områden, till exempel tullförfaranden, offentliga kontrakt och gränsöverskridande offentliga tjänster.

3.11 Dessutom släpar medlemsstaterna efter på följande områden:

— Sammanlänkning och modernisering av transportinfrastrukturen, vilket har gjort det svårt att slutföra projekt som berör de transeuropeiska nätverken.

— Tillgång till riskkapital för små och medelstora företag.

— Underskott i de offentliga finanserna (i vissa länder).

— Forskningsinvesteringarna har i allmänhet minskat i stället för att öka i förhållande till BNP (1,9 % av BNP jämfört med 2,6 % i USA), och stannat på en nivå som ligger långt under tre-procentsmålet.

— Ett stort antal förtidspensioneringar, trots åtagandena i Barcelona 2002.

— Utbildningssystemen har dålig kontakt med den ekonomiska verkligheten och sysselsättningsprognoserna för framtiden.

3.12 De europeiska företagen släpar efter på följande områden:

— Forskning och utveckling: Under 2002 spenderade den privata sektorn 100 miljarder euro mer på forskning och utveckling i USA än i Europa. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon bestämdes att 3 % av BNP skulle investeras i FoU, varav två tredjedelar måste komma från den privata sektorn. I dag bidrar den privata sektorn endast med 56 %.

— Livslångt lärande: Sedan Lissabonstrategin lanserades har graden av vuxnas deltagande inom livslångt lärande enbart ökat med en halv procentenhet till 8,5 %, vilket innebär att Lissabonmålet på 12,5 % före 2010 sannolikt inte kommer att uppnås.

4. Att integrera den sociala dimensionen

4.1 Det behövs en tydlig strategi för att uppmuntra konkurrenskraften och upprätthålla den sociala sammanhållningen – en "ny giv" för socialpolitiken. Ramarna skulle kunna tas fram av arbetsmarknadsparterna i samarbete med kommissionen och medlemsstaternas regeringar. Lissabonstrategins sociala dimension bör erkännas fullt ut som nyckelfaktor när det gäller att uppnå välfärd, produktivitet och social integration. Den måste aktualiseras under strategins kommande fem år.

4.2 EESK uppmanar medlemsstaternas regeringar att redovisa vilka framsteg i åtgärderna som behövs för att uppnå målen i Lissabonstrategin, detta för att stimulera önskad ekonomisk utveckling. Det skulle också gynna arbetet med att ta fram en ny giv för det europeiska samhället. Denna nya giv bör inriktas på följande fyra områden:

- Fler, bättre och säkrare arbetstillfällen!
- De äldre i arbetslivet.
- En aktivare politik för social integration.
- Hälso- och sjukvård samt förhållandet mellan hälsa och miljö.

4.3 En gemensam satsning från arbetsmarknadsparterna, icke-statliga organisationer och regeringar krävs också för att utveckla olika former och finansieringsmöjligheter för kvalificerad vidareutbildning på avsevärt högre nivåer än i dag för en avsevärt större andel av de arbetssökande, särskilt i de sektorer där mer avancerade kunskaper och färdigheter krävs.

4.4 Arbetsmarknadens parter behöver utforska möjligheterna till gemensamma satsningar på att förbättra arbetsmiljön och arbetets organisation i syfte att förbättra produktiviteten och öka mervärdet per anställd. För att mildra vissa av problemen med en åldrande arbetskraft (och färre unga som kommer in på arbetsmarknaden) måste de demografiska frågorna tas upp till behandling av regeringar, företag och arbetstagarorganisationer.

4.5 Eftersom det finns vissa frågor som i synnerhet påverkar människor som missgynnas av förändringsprocessen, måste det finnas riktlinjer för hur man utvecklar en aktivare politik för social integration.

4.6 Det övergripande mål som fastställts för socialpolitiken inom ramen för Lissabonstrategin är fortfarande giltigt, med vissa små förändringar. Å andra sidan har karaktären i och omfattningen av de globala förändringarna förändrats avsevärt

under senaste fyra åren. Kinas och Indiens ekonomier har vuxit snabbt, vilket får direkta följder för Lissabonstrategin: Allt fler högteknologiska produkter och tjänster tillhandahålls till mycket attraktiva priser. Den fortsatt höga produktivitetstillväxten i USA innebär att Lissabonstrategin siktar på ett rörligt mål. Europas tidigare, under 1990-talet, starkare produktivitetsökning per arbetad timme än i USA tycks ha upphört.

4.7 En positiv och utmanande faktor är också unionens utvidgning. De nya medlemsländerna innebär en mycket stor expansion av inre marknaden, ökad köpkraft och ökad tillgång på kvalificerade mänskliga resurser. Men de nya medlemsstaternas anslutning innebär också nya utmaningar för den sociala integrationen. Med tanke på de mänskliga resurserna måste utbildningen utvecklas på det högteknologiska området, vilket också gäller i de 15 gamla medlemsstaterna.

4.8 EESK har övervägt möjligheten att upprätta en stadga för hållbar social utveckling som skulle omfatta de ovan nämnda socialpolitiska områdena och fastställa grundläggande medborgerliga rättigheter inom området. På grundval av dessa överväganden föreslår EESK att en sådan stadga för hållbar social utveckling skall inkluderas i arbetsprogrammet för socialpolitiken. En stadga förutsätter ett handlingsprogram på EU-nivå, som syftar till att samordna åtgärder och bistå medlemsstaterna när det gäller att välja ut prioriterade frågor.

5. Hållbar utveckling

5.1 EU:s strategi för hållbar utveckling utvärderas för närvarande och ett beslut om resultatet förväntas vid Europeiska rådets möte i mars 2005. Strategin för hållbar utveckling inbegriper åtgärder på de ekonomiska, sociala och miljömässiga områdena som skall genomföras så att de stöder varandra ömsesidigt.

5.1.1 Lissabonstrategin inbegriper i den utformning den fick vid Europeiska rådets vårmöte 2002 parallella åtgärder inom de ekonomiska, sociala och miljömässiga områdena. Miljödimensionen tillfogades genom ett beslut vid Europeiska rådets möte i Göteborg.

5.2 Det vore fel att se Lissabonstrategin och principen bakom strategin för hållbar utveckling som uttryck för motsärande ambitioner. Lissabonstrategin har en tydlig tidsram – år 2010. Strategin för hållbar utveckling är inte tidsmässigt begränsad, utan täcker frågor som rör flera generationer.

5.3 Mot bakgrund av Europeiska rådets avsikt att samtidigt, i mars 2005, utvärdera de båda strategierna måste följande tre aspekter beaktas:

- För Lissabonstrategin återstår bara fem år, och man måste börja ta upp frågor som sträcker sig bortom 2010. För sådana frågor och åtgärder är det nödvändigt att göra bedömningar som står i överensstämmelse med kriterierna för strategin för hållbar utveckling. Med ett sådant tillvägagångssätt kan man inom ramen för Lissabonstrategin inleda konkreta projekt som också kan betecknas som åtgärder för hållbar utveckling.
- Den reviderade strategin för hållbar utveckling måste när det gäller att fastställa långsiktiga mål och åtgärder ta hänsyn till Lissabonstrategin och möjliggöra samordning av relevanta åtgärder och program.
- Lissabonstrategin inrymmer visserligen en mängd mål och åtgärder, men strategin för hållbar utveckling kommer av naturliga skäl att ha en ännu bredare uppsättning mål och åtgärder. Dessa kommer dock att dyka upp efter hand. I båda fallen är det viktigt att den nationella och lokala nivån kan spela en avgörande roll. Ingen av de två strategierna kan fungera om arbetssättet huvudsakligen är uppifrån-och-ned, utan båda måste genomföras nedifrån-och-upp.

6. Partnerskap

6.1 Många olika ämnen tas upp i de ambitiösa förslagen till ett mer dynamiskt genomförande av Lissabonprocessen. Även om inget enskilt projekt eller enskild handlingsplan kommer att utgöra det centrala inslaget finns det ett ämne som dominerar. Ett effektivt genomförande av Lissabonstrategin kräver att man inom hela gemenskapen inser behovet av samverkan mellan många människor, regeringar, organ, organisationer samt EU-institutionerna.

6.2 Positivt uttryckt beror möjligheterna till förnyad dynamik på ett "partnerskap för förändring" på flera nivåer. Ett sådant partnerskap kan visa att Lissabonmålen vare sig kräver arbetssättet uppifrån-och-ned eller befinner sig långt ifrån de frågor som berör medborgarna i vardagslivet.

6.3 Kommittén understryker att en svag punkt i genomförandet av Lissabonstrategin är oförmågan att i tillräcklig utsträckning göra det civila samhällets aktörer delaktiga, trots att detta uttryckligen är en av Lissabonstrategins uppgifter. Denna svaga punkt skulle kunna visa sig vara ödesdiger för strategin. Kommittén ser positivt på att Europeiska rådet den 24 mars 2004 förespråkade att detta problem skulle lösas genom partnerskap för reform. Kommittén har accepterat att spela en roll i denna process genom att lämna in en handlingsplan.

6.4 Kommittén avser att arbeta med medlemsstaternas ekonomiska och sociala råd och de organisationer inom näringsliv och samhälle som vill delta i upprättandet av ett nätverk för initiativ från det civila samhället för främjandet av ett framgångsrikt genomförande av reformerna.

6.5 Nätverket skall vara interaktivt och decentraliserat och länka samman deltagarnas webbplatser i syfte att

- redogöra för initiativ från näringsliv och samhälle, både sådana som redan påbörjats och sådana som förbereds, som bidrar till att driva på reformen av Lissabonstrategin på europeisk, nationell eller regional nivå,
- visa på goda metoder inom dessa områden, även i gränsöverskridande frågor,
- redovisa erfarenheter och analyser från det civila samhällets aktörer,
- anordna rådgivande forum och debatter om reformerna.

6.6 En uppförandekodex kommer att utarbetas för att främja sådana initiativ, och den skall tillämpas av nätverkets deltagare.

6.7 En årlig konferens kommer att anordnas med nätverkets deltagare inför vårtoppmötet i syfte att inventera initiativen från det civila samhället.

6.8 Kommitténs avsikt är att fungera som ett dialogforum på europeisk nivå för "partnerskap för reform", med utgångspunkt i nationella och europeiska erfarenheter.

6.9 Kopplingen till nationella representativa organ skulle medföra välgrundade erfarenheter, vilket skulle ge EESK möjlighet att bidra effektivare till rådets årliga översyn vid vårtoppmötet.

7. Förutsättningar för ett effektivt genomförande av Lissabonstrategin

7.1 Lissabonreformerna måste gå att förena med det civila samhällets funktion i Europa, men kommittén anser att den reformprocess som krävs för genomförandet av Lissabonstrategin måste uppfylla fyra krav:

7.2 För det första kan genomförandet av Lissabonstrategin inte uppskjutas till morgondagen. Den internationella konkurrensen ökar från dag till dag. Ett resultat av detta är att produktionsanläggningar flyttas, något som påverkar allt fler regioner och sektorer, på grund av konkurrensen med framväxande ekonomier med låga löner och låga produktionskostnader, och dessutom ofta med modern och nyskapande teknik. Effektiva och långsiktiga åtgärder för att återställa Europas konkurrenskraft som produktionsområde får inte fördröjas.

7.3 Lissabonstrategin är dock ett strategiskt projekt. I den bemärkelsen kan den jämföras med andra strategiska projekt som på ett genomgripande sätt bidragit till att stärka integrationen. I de fallen har det varit fråga om en strategi med en tidsplan och en strängt fastställd åtgärdsplan som tillämpats i samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna. I slutet av 1960-talet gällde det den tullunion som var förankrad i EG-fördraget. Framgången med "Europa 92" var också resultatet av en liknande strategi. Den monetära unionen är ytterligare ett framgångsrikt exempel. I dessa fall tillämpades antingen gemenskapsmetoden på ett framgångsrikt sätt, vilket var fallet i samband med tullunionen och "Europa 92", eller så bidrog medlemsstaternas positiva medverkan till fördelaktiga resultat för dem, i synnerhet i form av medlemskap i EMU. Problemet är att inget av dessa tillvägagångssätt kan tillämpas i dagsläget. Tillfredsställande framsteg är nu enbart beroende av den politiska viljan.

7.4 För det andra kan inte Lissabonstrategin lyckas utan internationell reglering. Europas arbetsgivare och arbetstagare har ingen önskan att kämpa mot otyglad konkurrens och fastna i en okontrollerad besparingsspiral som inte tar hänsyn till hälsa, säkerhet, sociala och miljömässiga framsteg samt balanserad och hållbar utveckling. Lissabonreformerna kan alltså enbart lyckas om unionen samtidigt utövar påtryckningar inom ramen för WTO, Internationella valutafonden, WIPO, ILO och andra internationella organisationer för att upprätta ramar för globaliseringen genom rättvisare och effektivare regler. Det är av central betydelse att det inrättas en internationellt erkänd referensram på konkurrensområdet som omfattar minimiregler för konkurrens, säkerhet, kvalitetsstandarder, sociala rättigheter, skydd av barn, miljöskydd och intellektuell äganderätt. Det vore realistiskt att tro att den europeiska allmänheten skulle ge sitt stöd utan dessa garantier.

7.5 För det tredje får inte Lissabonstrategin strida mot den europeiska sociala modellen, eftersom det är denna modell man vill bevara.

7.5.1 Det är viktigt att ta farhågor rörande reformernas omfattning och sociala kostnader på allvar. Folk måste bli medvetna om att dessa reformer krävs för hållbarheten i den europeiska utvecklingsmodellen i en öppen ekonomi. Lissabonstrategins centrala mål måste vara att säkerställa den europeiska sociala modellens fortsatta livskraft, en modell som medborgarna värderar högt, i enlighet med stadgan om grundläggande rättigheter, och samtidigt se till att denna modell går att förena med kraven på konkurrenskraft.

7.5.2 Lissabonstrategin måste också i full utsträckning beakta miljöfrågorna. Åtagandena från Göteborg 2001 bekräftar och förstärker den vilja att förena en konkurrenskraftig ekonomi med hög livskvalitet som kom till uttryck i Lissabon.

7.6 För det fjärde är det tydligt att Lissabonstrategins framgång är avhängig av starkare partnerskap på en europeisk, nationell och regional nivå, både mellan olika stater och med företrädare för intressegrupper inom näringsliv och samhälle, inklusive samt arbetsmarknadsparterna. Under de första åren av genomförandet av Lissabonstrategin misslyckades alltför många stater med att fullt ut involvera arbetsmarknadens parter då genomförandet av reformerna utarbetades. Man samrådde knappast med arbetsmarknadsparterna, och de fick mycket lite utrymme i de årliga lägesrapporterna. Under de fem år som återstår innan Lissabonmålen skall vara uppnådda får sådana misslyckanden inte upprepas. Målen kommer inte att nås om inte det civila samhället informeras, medvetandegörs, engageras och till och med mobiliseras.

8. Åtta förslag från EESK på prioriteringar för att förbättra genomförandet av Lissabonstrategin

På grundval av kommitténs analys och det breda samråd som EESK har genomfört vill kommittén på Europeiska rådets uppmaning lägga fram följande förslag:

8.1 Medlemsstaterna bör ta ett större ansvar för strategin

8.1.1 Medlemsstaternas regeringar bör ta ett tydligare och aktivare ansvar för genomförandet av Lissabonstrategins dagordning. Det är av central betydelse att medlemsstaterna, regeringarna och de nationella parlamenten har initiativet i fråga om strategin. Medlemsstaterna bör utarbeta tydliga planer med tidsgränser för de åtgärder de avser vidta för att uppnå de Lissabonmål som man kommit överens om vid uppföljningstoppmötena.

8.1.2 Man måste erkänna Lissabonstrategins verkliga betydelse: det är en mycket ambitiös dagordning för att bygga ett europeiskt samhälle som präglas av välbästand, välfärd, konkurrenskraft, social integration och stor medvetenhet om miljödimensionen. Med denna utgångspunkt är det mycket viktigt att kommunicera mer aktivt med arbetsmarknadens parter och det organiserade civila samhället. Lissabonstrategin har alltför mycket setts som enbart en ekonomisk dagordning.

8.1.3 Den öppna samordningsmetoden måste stärkas: Den årliga jämförande analysen måste göras mer detaljerad, och medlemsstaterna måste tydligare kunna visa om det finns strukturella eller andra hinder för uppnåendet av de mål som beslutats gemensamt.

8.2 Att öka tillväxten och sammanhållningen

8.2.1 Stabilitets- och tillväxtpakten måste utvecklas så att den blir ett instrument för tillväxt och förbättrad produktivitet. Stabilitetsmålen bör avse hela ekonomiska cykler och inte enskilda år. För att stödja efterfrågan krävs en makroekonomisk policymix utan inre motsättningar.

8.2.2 ECB bör ta större hänsyn till de bredare ekonomiska konsekvenser som dess beslut har, och i fråga om inflationskontroll agera på ett sätt som stöder Lissabonmålen.

8.2.3 När regeringarna samordnar den ekonomiska politiken mellan (och inom) medlemsstaterna bör de ställa upp resultatmål och bevaka nyckeltal som visar om resultaten uppnåtts.

8.2.4 Sammanhållningspolitiken måste utformas så att den aktivt stärker förbättringar i konkurrenskraften, vilket i sin tur kommer att bidra till att minska inkomstskillnaderna inom gemenskapen. Som en del i sammanhållningspolitiken bör en uppförandekodex för användningen av statligt stöd antas.

8.3 Att genomföra den inre marknaden på ett mer effektivt sätt

8.3.1 Dagordningen för genomförandet av inre marknaden, som nu utvidgats till 25 medlemsstater, måste ägnas särskild uppmärksamhet. Kommissionen bör inkludera en detaljerad rapport om kvarstående frågor i fråga om genomförandet i de årliga utvärderingarna av Lissabonstrategin.

8.3.2 Många åtgärder i fråga om inre marknaden borde ha genomförts för länge sedan och måste antas omedelbart: förordningen som avskaffar dubbelbeskattning inom inre marknaden, ett enkelt, effektivt och billigt gemenskapspatent som omedelbart görs tillgängligt samt en välavvägd nystart för en verklig inre marknad för tjänster.

8.4 Att främja innovation och kvalitet

8.4.1 EIB och EIF bör öka sina insatser för att identifiera, prioritera och strukturera projekt och program för investeringar i innovation, från både den offentliga och den privata sektorns sida, i samarbete med kommissionen och medlemsstaterna. EIF bör fortsätta att ta itu med behovet av hög tillväxt och innovativa små och medelstora företag genom att erbjuda riskkapital, genom sitt uppdrag gentemot de små och medelstora företagen och genom att främja möjligheterna till finansiering från EIB.

8.4.2 Kvalitetsbegreppet (kvalitet i fråga om varor, tjänster, reglering, styresskick, sysselsättning, miljö och förhållandet mellan arbetsmarknadens parter) är centralt för genomförandet av strategin och bör ingå som en del i den årliga utvärderingen av vilka framsteg som gjorts på nationell nivå och EU-nivå.

8.5 Att revidera socialpolitiken

8.5.1 Socialpolitiken måste erkännas som en förutsättning för konkurrenskraften och produktiviteten, och vice versa. En

reviderad socialpolitisk dagordning måste tas fram för den utvidgade unionen. Detta bör ske i form av en stadga för hållbar social utveckling som skulle omfatta de centrala socialpolitiska områdena och fastställa grundläggande medborgerliga rättigheter.

8.5.2 Fyra socialpolitiska områden är särskilt viktiga för främjandet av konkurrenskraften: sysselsättningspolitiken, äldre arbetstagare, en aktivare politik för social integration samt hälsovård, inklusive förhållandet mellan hälsa, socialt skydd och miljön. Det behövs nya initiativ på alla dessa områden i kombination med intensivt samråd mellan EU, de nationella regeringarna och arbetsmarknadsparterna.

8.5.3 Uppbyggnaden av ett kunskapssamhälle kräver stora resurser för både grundutbildning och fortbildning. Det livslånga lärandet är på frammarsch i alla medlemsstater, men måste utvecklas ytterligare, bl.a. med livslångt lärande även på avancerade nivåer. Kommissionen bör i samråd med arbetsmarknadsparterna utforska möjligheterna att fastställa en europeisk stadga om livslångt lärande, inbegripet alternativa finansieringsmöjligheter.

8.5.4 EU måste anta en mer aktiv gemensam invandringspolitik, i överensstämmelse med Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors och Thessaloniki. Av demografiska, ekonomiska och sociala skäl kommer invandringen till Europa under de närmaste åren att förbli en viktig fråga. Enligt Lissabonstrategin måste EU ha en överskådlig lagstiftning för mottagning av legala invandrare, en välfungerande samordning mellan invandringspolitiken och sysselsättningsstrategin samt nya strategier för integration och diskrimineringsbekämpning.

8.6 Att främja offentlig-privata partnerskap för forskning

8.6.1 Forskning, både grundforskning och tillämpad forskning, utgör en hörnsten i kunskapssamhället. Företagen i EU släpar efter och når inte målen för ökade investeringar i forskning, och detsamma gäller regeringarna. Mer resurser kan skapas genom offentlig-privata partnerskap för forskning. EU måste föra en aktiv politik för att locka forskare utifrån och uppmuntra europeiska forskare som är verksamma på annat håll att återvända.

8.6.2 Kommissionen bör lägga fram en plan för hur man skall öka forskningsinvesteringarna, för hur man bättre kan samordna EU-program med nationella program och för inrättandet av ett europeiskt forskningsråd.

8.6.3 Överföringen av kunskap från forskning till industriell tillämpning är ineffektiv och långsam i EU i jämförelse med USA. Kommissionen bör lägga fram en konkret plan med åtgärder för att främja kunskapsöverföringen för industriella tillämpningar.

8.6.4 Små och medelstora företag är i särskilt stort behov av tillgång till forskning och stöd för att kunna införa avancerade tekniska lösningar. EIB bör tillsammans med kommissionen utveckla olika sätt att ytterligare främja denna kunskapsöverföring.

8.7 Ett mer aktivt miljöskydd

8.7.1 Lissabonstrategin har också en tredje pelare, nämligen miljödimensionen. Utvecklingen av miljövänlig teknik måste främjas mer aktivt. Gemensamma offentlig-privata satsningar bör utvidgas till att omfatta områdena energiförsörjning och transporter. I ett längre perspektiv kan viktiga samverkans effekter uppnås genom miljösektorn.

8.7.2 Hållbar utveckling måste ingå som en självklar del i Lissabonstrategin under de närmaste fem åren, men tidsperspektivet bör sträcka sig långt bortom 2010. Den reviderade strategin för hållbar utveckling bör innehålla konkreta åtgärder som är förenliga med Lissabonstrategins andra "halvlek".

8.8 Att söka stöd från medborgarna

8.8.1 Lissabonstrategin måste återbördas till Europas medborgare! Det organiserade civila samhället och arbetsmarknadsparterna måste spela en tydligare och större roll i genomförandet av Lissabonstrategin. EESK ger sitt fulla stöd till rådets uttalande i detta sammanhang.

8.8.2 Om det verkligen skall gå att nå Lissabonmålen måste EU använda ett sammanhängande, dynamiskt och progressivt arbetssätt, när det gäller både unionens mål och den institutio-

nella dynamiken. Det nya europeiska konstitutionella fördraget är troligtvis den viktigaste symbolen för dessa mål, och det måste förklaras på ett övertygande sätt, antas av medlemsstaterna och vinna EU-medborgarnas stöd.

8.8.3 EESK skulle därför gärna se att en "ny Lissabonstrategi" bygger vidare på den metodik som tillämpades i samband med "Europa 92". Genom att bygga vidare på redan befintlig praxis kan man sammanfatta rapporternas politiska riktlinjer, den inre marknaden, sysselsättningen och Lissabonstrategin i en enda tydlig strategisk åtgärdsplan med en tidsplan, och av denna sammanfattning skall tydligt framgå vilka åtgärder som förväntas vidtas av vem (kommissionen, rådet, medlemsstaterna), när och på grundval av vilken beslutsprocess.

8.8.4 På nationell nivå kan de ekonomiska och sociala råden spela en mycket viktig roll, tillsammans med arbetsmarknadsparterna och olika organisationer i det civila samhället. Genomförandet av Lissabonstrategin kan ge dessa råd en särskild roll.

8.8.5 På EU-nivå är EESK redo att aktivt ta ansvar för att stödja genomförandet och följa upp Lissabonstrategin, i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna och det civila samhällets organisationer på europeisk nivå.

8.8.6 Informera EU-medborgarna om Lissabonstrategin! Betona strategins slutmål: att bygga ett välmående välfärdseuropa med stor konkurrenskraft, präglad av medvetenhet om miljöfrågorna. Strategin kan aldrig genomföras med framgång utan medborgarnas aktiva deltagande. EESK avser att bidra aktivt till denna informationssatsning.

8.8.7 Genomförandet av Lissabonstrategin kräver en tydlig politisk samstämmighet på både EU-nivå och nationell nivå. Strategins tre pelare erbjuder unika möjligheter till samordningseffekter i ekonomiskt, socialt och miljömässigt avseende. Lissabonstrategin behöver ny fart, med de tre pelarna och en samstämmig, gemensam politik.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordföranden
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "De europeiska företagens konkurrenskraft"

(2005/C 120/17)

Den 20 februari 2004 bad Europeiska kommissionens ordförande Romano Prodi på Europeiska kommissionens vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om "De europeiska företagens konkurrenskraft".

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 september 2004. Föredragande var **Bruno Vever**, och medföredragande **Susanna Florio**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 105 röster för, 3 röster emot och 2 nedlagda röster:

1. Sammanfattning

1.1 EU ställs inför ökade utmaningar vad gäller konkurrenskraften, klämd mellan sina stora industrialiserade partner och framväxande ekonomier med låga produktionskostnader. Denna situation åtföljs av en relativ sjunkande tillväxt och försenade investeringar i utbildning, forskning och ny teknik samtidigt som utlokaliseringen av europeiska företag för att möta den internationella konkurrensen ökar.

1.2 I den europeiska samhällsmodellen, som fäster stort värde vid arbetsmarknadsrelationerna, saknar emellertid inte EU-företagen konkurrensfördelar:

- Utrikeshandeln vittnar om att EU i hög grad deltar i globaliseringen.
- Den utvidgade inre marknaden är i dag världens största.
- Den monetära unionen, som ännu är begränsad, är ett framsteg utan motsvarighet i andra delar av världen.
- Det pågående Lissabonprogrammet omfattar ekonomiska, sociala och miljömässiga reformer som bland annat syftar till att varaktigt stärka EU:s konkurrenskraft.

1.3 Även om vissa av Europas konkurrensfördelar fortfarande snarare beror på pågående processer än på stadigvarande resultat, lider EU av en rad handikapp som drabbar de europeiska företagen och bidrar till dagens svaga resultat när det gäller tillväxt och sysselsättning. Följande orsaker kan nämnas:

- EU:s administration och regelverk stöder inte företagsamhet i tillräcklig utsträckning.
- Det finns alltjämt för många hinder på den ännu inte genomförda inre marknaden.
- Trots den monetära unionen saknas alltjämt en verklig ekonomisk union.

- Genomförandet av Lissabonstrategin har också drabbats av en rad förseningar.

1.4 För att få fart på de europeiska företagens konkurrenskraft framhåller kommittén fyra krav som alla är kopplade till varandra:

1.4.1 Den första prioriteringen är att återvinna de ekonomiska aktörernas förtroende med hjälp av följande:

- En tydligare bild av EU:s målsättning i dess globala sammanhang.
- En förenklad lagstiftning på både EU-nivå och nationell nivå, som lämnar större utrymme för självreglering och samreglering på arbetsmarknaden.
- Åtgärder som gör det lättare att etablera och utveckla företag – riskkapital, företagartutbildning, stöd till små och medelstora företag.
- Bättre stöd till innovativa EU-initiativ för företag och till ett aktivt deltagande av övriga aktörer i näringsliv och samhälle.
- Fler program för utbildning, behörighet och omskolning av framför allt äldre arbetstagare.

1.4.2 En annan prioritering är att genomföra de viktigaste bestämmelserna för inre marknaden, som inte borde skjutas upp till efter 2010, den tidsgräns för konkurrenskraften som fastställdes i Lissabon – utan att man för den skull bortser från de behov som sedan följer för att ständigt underhålla den. Detta förutsätter följande:

- Striktare regler för att införliva EU-direktiv, där regeringarna tar större ansvar. EU-stöden till svagare länder kan om nödvändigt inriktas på att minska förseningarna i överföringen av lagstiftningen.

- Beslut, som företagen alltför länge väntat på, som syftar till att avskaffa dubbelbeskattning, förenkla EU:s mervärdesskattesystem, inrätta en förenklad stadga för Europabolag som är öppna för små och medelstora företag, och lösa frågan om gemenskapspatent.
- Säkrare och smidigare handelsutbyte genom ett stärkt administrativt samarbete, gemenskapsinspektioner av den gemensamma marknaden, harmoniserade tullkontroller vid de yttre gränserna samt bättre effektivitet och ökat samarbete inom de offentliga tjänsterna, vilket också skulle kunna motivera att man i vissa fall möjliggör utvecklingen av tjänster i allmänhetens intresse på EU-nivå.

1.4.3 Ett stärkande av de europeiska företagens konkurrenskraft förutsätter också en utveckling – genom en strategi som också den är i takt med den tidsgräns för konkurrensmålet som fastställts till 2010 – av en ekonomiskt dynamisk union i anslutning till euron som med stöd av en lämplig penningpolitik kan stärka tillväxten och sysselsättningen. Detta skall åstadkommas genom följande åtgärder:

- En gradvis utvidgning, men utan omotiverade förseningar, av den monetära unionen till de nya medlemsstaterna.
- Krav på ett utlåtande på förhand, och inte i efterhand, från unionen om medlemsstaternas finansiella lagförslag.
- En tillnärmning av beskattningen under förhållanden som är kompatibla med en ekonomi som är öppen för handelsutbyte och som både lockar till sig investeringar och värnar om den sociala sammanhållningen, om så behövs genom ett stärkt samarbete.
- Åtgärder som direkt stöder den ekonomiska verksamheten och tillväxten i EU: utveckling av offentlig/privata partnerskap för att finansiera ny transeuropeisk infrastruktur i den utvidgade unionen, bekräftande av en industriell EU-strategi som bidrar till investeringar i ny teknik, forskning och utbildning samt till att skapa riktlinjer även för konkurrens- och handelspolitiken, mobilisering av EU:s tekniska resurser i stora projekt av gemensamt strategiskt intresse också på säkerhetsområdet.
- En förstärkt och omdisponerad gemenskapsbudget som är anpassad till prioriteringarna i denna gemensamma ekonomiska politik.

1.4.4 Genomförandet av de strukturella reformerna i Lissabonstrategin kräver större beslutsamhet och samstämmighet:

- En tydligare jämförande bedömning av det faktiska läget inom de ekonomiska reformerna och investeringarna (öppning av marknaderna, tillgång till finansiering, stärkt forskning), de sociala reformerna, (utbildning, arbetsmarknaden, social trygghet, företagsinvesteringar i humankapitalet), de administrativa reformerna (sänkt budgetunderskott, förenklad lagstiftning) och de miljömässiga reformerna.
- En bättre samordning av dessa reformer i förhållande till bland annat konkurrensmålet, med hjälp av ett ökat deltagande av gemenskapsinstitutionerna och en förenkling av samordningsprocessen.
- Ett bättre utnyttjande av arbetsmarknadens parter i utformningen, genomförandet och styrningen av reformerna och ökad tilltro till deras förmåga att dra till sig investeringar.

1.5 Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att de europeiska företagens bristande konkurrenskraft är det höga pris ett EU med otillräcklig företagsamhet i dag får betala – ett EU som tar lång tid på sig att fatta beslut och anpassa sig till internationella förändringar, som alltjämt är ofullbordat på många områden, vars reformer är försenade och som inte lyckas utnyttja sina egna fördelar på grund av bristande beslutsamhet och ibland inkonsekvent och följaktligen också kontraproduktivt agerande. För att råda bot på denna situation krävs resoluta åtgärder som för att bli framgångsrika måste utgå ifrån en mer beslutsam tillväxtstrategi. De ekonomiska faktorerna, såväl utbud som efterfrågan, måste stimuleras inom en smidigare och effektivare europeisk inre marknad. Kommittén ställer sig särskilt positiv till uppmaningen vid EU-toppmötet i våras att främja nya partnerskap för dessa reformer, såväl på nationell nivå som på EU-nivå, genom att djupare engagera arbetsmarknadens parter. Kommittén vill understryka behovet av att alltjämt hålla siktet på tidsgränsen 2010, som bör inbegripa såväl genomförandet av Lissabonreformerna som fullbordandet av inre marknaden och genomförandet av en verklig ekonomisk union, som är konkurrenskraftig och grundar sig på den monetära unionen samtidigt som den till fullo integrerar kraven på en hållbar utveckling.

2. Inledning

2.1 Detta yttrande har utarbetats på grundval av en begäran om ett förberedande yttrande från kommissionens ordförande Romano Prodi den 20 februari 2004, där han bad Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att lägga fram en analys av och rekommendationer rörande problemen med de europeiska företagens konkurrenskraft. Det gäller bland annat att ringa in vad som är företagets största problem, vilka hinder som skapas av den miljö i vilken de verkar samt alternativa förslag till att råda bot på dessa problem mot bakgrund av vår samhällsmodell.

2.2 I likhet med i Sapir-rapporten från juli 2003 betonas i åtskilliga nyligen genomförda analyser den försämrade konkurrenskraften i EU, som hamnat i kläm mellan sina stora industrialiserade partner som USA och Japan, och framväxande ekonomier med låga produktionskostnader (Kina och Indien) som alltmer använder sig av ny teknik och investerar i utbildning och infrastruktur. Av olika statistiska uppgifter (till exempel när det gäller export, bytesbalans och utvecklingen av företagens vinster osv.) framgår det att den europeiska ekonomin och en övervägande majoritet av de europeiska företagen är synnerligen konkurrenskraftiga. Många indikatorer är dock alarm-erande: låg tillväxt, otillräckliga investeringar, otillräcklig efterfrågan, en kvantitativ minskning av antalet arbetstillfällen och i vissa fall även en kvalitativ försämring (osäkra arbetstillfällen), nedläggning av europeiska produktionsanläggningar, forskarflykt, ökande budgetunderskott, stigande kostnader för de sociala trygghetssystemen och en befolkning som blir allt äldre, vilket innebär ökade finansieringsproblem.

2.3 För att kompensera de höga kostnaderna (arbete, skatter, lagstiftning) i Europa väljer många företag automatisering (produktion, administration) eller utlokalisering av större eller mindre omfattning till tredje land med lägre kostnader och mindre reglering, främst till de framväxande ekonomierna.

2.4 Det vore säkerligen bedrägligt att försöka motverka dessa strategier med auktoritära åtgärder. Den europeiska ekonomin är ofrånkomligen involverad i en alltmer globaliserad ekonomi, och denna oåterkalleliga process bidrar både till utvecklingen i de olika länder som är en del av detta skeende och till stabiliteten i världen, i den mån som denna strategi är tillräckligt underbyggd för att skapa verkliga ekonomiska och sociala framsteg.

2.5 Med beaktande av dessa allmänna villkor framträder följande krav:

2.5.1 I dagens läge är det mer nödvändigt än någonsin att globaliseringen omgärdas av effektivare och rättvisare internationella regler. Konkurrenskraften får inte i något som helst fall likna en okontrollerad spiral som leder till ytterligare sänkningar av kostnaderna utan hänsyn till aspekter som hälsa, trygghet och sociala framsteg, en balanserad och hållbar utveckling och miljöskydd. Konkurrenskraften bör tvärtom placeras i en internationellt erkänd ram med ett minsta antal villkor med avseende på konkurrens, trygghet, kvalitet, sociala rättigheter och miljö. Detta förutsätter ett aktivt ingripande av internationella reglerings- och utvecklingsorgan, t.ex. Världshandelsorganisationen (WTO), Internationella valutafonden, Världsbanken och Internationella arbetsorganisationen (ILO), vilka fortfarande i dag brister i effektivitet, är alltför fristående från varandra och enligt somliga inte är tillräckligt

öppna för insyn och föga aktiva. Till den änden har EESK verkat för och senare stött WTO-dagordningen från Doha, men är i dag mycket oroad över svårigheterna att driva förhandlingarna framåt.

2.5.2 Det finns likaså ett brådskande behov av att stärka EU:s konkurrenskraft gentemot konkurrenterna under villkor som säkerställer den ekonomiska och sociala utvecklingen, sammanhållningen och sysselsättningen och skyddar miljön. Detta kräver att man inom ramen för den europeiska modellen för arbetsmarknadsrelationer bättre utnyttjar de europeiska företagens starka sidor, avhjälper deras handikapp eller låter dem uppvägas av bättre kvalitet och högre produktivitet då de inte kan undanröjas strukturellt (såsom skillnader i arbetskraftskostnader mellan Europa och utvecklingsländerna).

2.5.3 Det är varken realistiskt eller önskvärt att EU inleder en pris- och kostnadskonkurrens med betydligt mindre utvecklade ekonomier då man inte kan kompensera skillnaderna genom ökad produktivitet. Den europeiska ekonomin tvingas därmed ständigt framåt och in i en konkurrenssituation där den framför allt måste höja produktiviteten – både kvantitets- och kvalitetsmässigt – men också den innovativa kapaciteten, i synnerhet på det tekniska planet. Detta innebär en proportionell ökning av de mänskliga, tekniska, industriella samt finansiella investeringarna.

3. De europeiska företagens konkurrensmässiga fördelar

3.1 Aktivt deltagande i globaliseringen

3.1.1 Europa är i dag den främsta importören och exportören på världsmarknaden, alltså en central handelspartner i världen. Europeiska företag behåller sin konkurrenskraft vid export och gentemot den internationella konkurrensen genom att öka produktiviteten för att optimera sina kostnader, inklusive lönekostnader, genom att garantera kvaliteten hos sina produkter och tjänster samt genom nydaningar för att bättre anpassa sig till marknadsvillkoren. På detta sätt lyckas dessa företag göra sig representerade inom de flesta ekonomiska verksamhetsområden, och särskilt inom följande områden:

- Livsmedelsindustrin, där de intar tätpplatsen i den internationella handeln.
- De största industrigrenarna som bilindustrin, flyg- och rymdindustrin, kemiindustrin, byggnadsindustrin, offentliga arbeten, telekommunikation etc., där de europeiska företagen också är bland de mest konkurrenskraftiga.
- Verksamhet inom produktion och distribution av energi – olja, kärnkraft, gas, alternativa energiformer – och miljöteknik.

— Tjänstesektorn där de europeiska företagen ofta intar tätplatsen på världsmarknaden – handel, finanser, försäkringar, transport, programvara för datorer, turism, hälsa etc.

3.1.2 Europeiska företag investerar också mycket på världsmarknaden och bidrar så till ekonomisk tillväxt i ett stort antal regioner världen över, och särskilt i Asien. Om Asiens tillväxtekonomier kan komma att konkurrera med Europa på olika områden blir de också mycket viktiga industri- och handelspartner till den europeiska ekonomin och dess företag, som leverantörer, medarbetare, distributörer, underleverantörer och kunder.

3.1.3 De europeiska företagen bör just på grund av den mycket viktiga roll de spelar i utvecklingsländerna föregå med gott exempel när det gäller att utveckla fackliga normer i dessa länder, bland annat vad avser tillämpningen av de grundläggande fackliga rättigheter som fastställts av ILO. EESK kommer att fortsätta att engagera sig och delta i initiativ som syftar till att utveckla denna nödvändiga medvetenhet om den internationella handelns sociala dimension.

3.1.4 Europeiska företags internationella handels- och investeringsverksamhet stöds av Europeiska unionen som med enad röst, genom Europeiska kommissionen, försvarar företagens intressen vid internationella förhandlingar, framför allt inom ramen för WTO.

3.2 Den stora kontinentala marknaden

3.2.1 Den inre marknaden är de europeiska företagens största fördel. Den bygger på gemensamma bestämmelser med en allmän princip om ömsesidigt erkännande som kompletterats med åtskilliga harmoniseringar genom 1 500 direktiv, 300 förordningar och nära 20 000 gemensamma regler och man finner här den övervägande majoriteten av lagstiftningen för företagsverksamhet. Att påpeka dess ekonomiska och sysselsättningsmässiga fördelar, vilket redan gjordes i Cecchini-rapporten i slutet av 1980-talet, är fortfarande aktuellt, även om prognoserna i denna rapport inte har kunnat bekräftas fullständigt vid utgången av 1992, till lika delar beroende på den osäkra ekonomiska konjunkturen som att gemensamhetsprogrammet ännu inte fullbordats.

3.2.2 Den europeiska inre marknaden är i dag den största i världen med sina 25 medlemsstater, direkta förbindelser med andra europeiska länder, bl.a. Schweiz och Norge, och framtida utvidgningar. Denna stora inre marknad förenar över en halv miljard européer, vilket gör att den väger tyngre än den amerikanska eller den kinesiska marknaden. Detta statusmässiga konstaterande bör européerna understryka i högre grad.

3.2.3 Samtidigt som dessa friheter bidrar till sammanhållningen i Europa, gör de det möjligt för företag att utveckla sin handel och sitt samarbete samt göra omstruktureringar och företagsfusioner, vilket ger många av dem en internationell dimension. Små och medelstora företag har också kunnat dra fördel av europeiska underleverantörsavtal, tack vare avskaffandet av formaliteter inom gemenskapen. Infrastrukturer har utvecklats genom de transeuropeiska nätverken för transporter, energi och telekommunikation. Omfattande industriprogram (jfr Airbus, Europeiska rymdorganisationen) har uppmuntrat till forskning och innovation hos företag av olika storlekar. Utöver sysselsättningen har den stora marknaden underlättat rörligheten för forskare och studenter – fler än en miljon har fått stöd genom programmet Erasmus.

3.2.4 Man bör även nämna den pågående eller redan genomförda avregleringen av tidigare offentliga monopol på inre marknaden till följd av flera olika direktiv på områdena för transporter, energi, post osv. Dessa åtgärder är ett lämpligt sätt för kommissionen att – utöver de nödvändiga avregleringarna till följd av inre marknadens krav – se till att inte äventyra begreppet tjänster i allmänhetens intresse som på ett strukturellt sätt bidrar till EU:s ekonomiska och sociala utveckling.

3.3 Den monetära unionen

3.3.1 Övergången till euro är den hittills mest markanta förändringen på den inre marknaden. Genom att införa en enda valuta för tolv medlemsstater, som förenar 300 miljoner européer, har man med euron eliminerat växelkursrisker inom euroområdet, neutraliserat transaktionskostnaderna i samband med handel och säkerställt en permanent öppenhet och insyn vad gäller ekonomiska uppgifter. Euron är också en valuta med internationell dimension. Om eurons nuvarande höga kurs i förhållande till den amerikanska dollarn utgör ett hinder för exporten – samtidigt som den gynnar importen, särskilt av olja och råvaror – kommer kursförhållandet mellan euron och dollarn, som var omvänt för bara något år sedan, att fortsätta att förändras i framtiden.

3.3.2 Denna monetära union som i dag saknar motsvarighet i världen har också visat upp Europas kapacitet att fullfölja ett stort innovativt och mobiliserande projekt som har väsentliga konsekvenser för dess medborgare och företag. Den monetära unionen har förstärkt Europas synlighet utåt avsevärt och stärkt den europeiska internationella förhandlingspositionen, till förmån för de europeiska företagen.

3.3.3 Tillväxt- och stabilitetspakten som åtföljer euron syftar till att skapa ett minimum av monetär konvergens genom regler som bromsar den offentliga sektorns underskott och inflation. Den säkerställer företagens möjlighet att förutse utvecklingen inom en stabil ram, vilket är fördelaktigt för deras konkurrenskraft. Tillväxt- och stabilitetspakten utgör också det första steget på väg mot en verklig integrerad ekonomisk union. Man kan inte förvänta sig en hållbar monetär union om inte ytterligare framsteg görs, bland annat inom ramen för företagens konkurrenskraft. Dessa framsteg utgör en viktig beståndsdel av Lissabonstrategin.

3.4 Reformambitionerna från Lissabon

3.4.1 Vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 beslutades att man skulle påbörja ett omfattande program för ekonomiska, sociala och administrativa reformer på både nationell och europeisk nivå, för att under tiden fram till 2010 göra Europa till världens mest dynamiska och konkurrenskraftiga ekonomi som kan säkerställa en hållbar ekonomisk tillväxt, fler och bättre arbetstillfällen samt större social sammanhållning. Denna strategi utgör en färdplan för den europeiska ekonomin i dess arbete med att samla sina krafter inför globaliseringen, i ett mer konkurrenskraftigt Europa.

3.4.2 Reformerna är viktiga och förbundna med de europeiska företagens största konkurrensmässiga utmaningar. Reformerna avser följande:

- Bättre tillgång till finansiering, inbegripet riskkapital, särskilt för små och medelstora företag och innovativa företag.
- Reducering av skattetrycket på arbete, särskilt på okvalificerat arbete inom låglönebranscher, för att göra arbetskostnaderna mindre avskräckande.
- Sänkning av budgetunderskottet som är knutet till prisstabilitet och rimliga skatter.
- Främjande av innovation, vilket de europeiska företagens tekniska kapacitet är beroende av.
- Anpassningar på utbildningsområdet, framför allt för att bättre kunna möta den nya ekonomiska, yrkesmässiga och tekniska verkligheten.
- En moderniserad arbetsmarknad, som underlättar arbetet med att skapa en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på arbetstillfällen, en bättre förvärvsfrekvens, förbättrade

arbetsförhållanden i kombination med en mer effektiv användning av utrustning som leder till högre produktivitet.

- Effektivitet och hållbarhet vad gäller de sociala trygghetssystemen, för att kunna möta de problem som uppstår till följd av ökande utgifter, särskilt med den åldrande befolkningen i Europa.
- Förenkling av regelverket, både på nationellt och europeiskt plan.
- Bättre integrering av miljöskydd och av kraven för en hållbar utveckling.

3.4.3 Lissabonstrategins metoder är också relevanta:

- En ny tidsplan för att fullborda den inre marknaden, med mellanliggande etapper.
- En årlig utvärdering vid Europeiska rådets vårtoppmöte.
- En "öppen samordningsmetod" utifrån gemensamma mål och med fokus på bästa praxis.
- En central roll för den privata sektorn och partnerskapet mellan offentliga myndigheter och det civila samhället.
- Fokus på dialogen mellan arbetsmarknadens parter.

3.4.4 Lissabonstrategin har redan gett följande positiva resultat:

- En ökad medvetenhet om reformkraven som går tvärs igenom traditionella skiljelinjer.
- En snabbare spridning av informationsteknik och innovationsprocesser.
- Ökat stöd till nystartande av företag och till finansiering av små och medelstora företag.
- Större hänsyn till utvecklingens hållbarhet med hjälp av åtgärder för att förbättra kvaliteten på de offentliga tjänsterna samtidigt som man reducerar budgetunderskottet, befastande av det sociala trygghetssystemet samtidigt som man skapar balans i räkenskaperna, introduktion av ny lagstiftning samt energi- och industriteknik som bättre skyddar miljön.
- Deltagande från arbetsmarknadens parter i de sociala reformerna.
- Åtgärder för förenkling av lagstiftning och administration, om än i begränsad omfattning.

3.4.5 De målsättningar som fastställts inom ramen för Lissabonstrategin är inte realistiska utan en förnyelse av EU:s institutionella ramar. Detta var målet för Europeiska konventet vars nyskapande sammansättning bestod av ett samarbete mellan företrädare för medlemsstaterna och de europeiska institutionerna samt representanter från kandidatländerna, de nationella parlamenten och observatörer från det civila samhället. Konventet utarbetade ett utkast till ändring av fördragen för att möjliggöra en modernisering och förenkling av de institutionella ramarna, i syfte att anpassa dem bättre till den omfattande utvidgningen och göra dem mer läsvänliga och attraktiva för den stora allmänheten. Det är också viktigt att i fördraget ta med förtjänsterna i den europeiska samhällsmodellen, där strävan efter ökad konkurrenskraft åtföljs av insatser för att främja sysselsättningen och de sociala framstegen. Bland Europeiska unionens mål finner man, enligt det nya fördraget som antogs av de 25 medlemsstaterna i juni 2004, en starkt konkurrenskraftig social marknadsekonomi som avser full sysselsättning, sociala framsteg och en hög nivå vad gäller skydd och förbättring av miljökvaliteten. EESK stöder detta krav på global sammanhållning där målet rörande konkurrenskraft integreras med andra mål rörande sociala och kvalitativa framsteg. Kommittén konstaterar samtidigt att man i dag har en lång väg kvar att gå eftersom flera hinder fortfarande står i vägen för den europeiska konkurrenskraften.

4. De europeiska företagens konkurrensackdelar

4.1 Otillräckligt stöd till entreprenörskap

4.1.1 Även om vissa av Europas konkurrensfördelar fortfarande snarare beror på pågående processer än på stadigvarande resultat, lider de europeiska företagens konkurrenskraft av en rad handikapp, vilket bidrar till dagens svaga resultat när det gäller tillväxt och sysselsättning.

4.1.2 Den debatt som på senare tid förts om företagandets till följd av kommissionens grönbok bekräftar att företag av alla storlekar och i de flesta EU-länder upplever att de dagligen har problem på grund av

- att reglerna är alltför komplicerade, både på nationellt och europeiskt plan,
- att bördan av skatter och sociala avgifter generellt väger alltför tungt,
- att det ofta är svårt att hitta finansiering,
- att riskvilliga entreprenörer får alltför litet stöd – bland annat underlåter man ofta att ge dem en andra chans när ett första företagsprojekt har misslyckats,

- att det är svårt att uppnå balans mellan företagens utbud av arbetstillfällen och den tillgängliga arbetskraftens yrkeskvalifikationer.

4.1.3 Här skall också nämnas den relativt låga förvärvsfrekvensen i Europa, inte minst i jämförelse med USA. Detta inverkar negativt på konkurrenskraften i Europa, på det generellt höga skattetrycket och på jämvikten i de sociala trygghetssystemen.

4.1.4 Många företagare har också uppfattningen att det finns en tendens i EU att låta analysrapporterna om förseningarna när det gäller EU:s konkurrenskraft hopa sig i stället för att sätta in verkligt effektiva åtgärder som kan utmynnas i kontrollerbara resultat – något som våra viktigaste konkurrenter, från USA till Kina, har insett betydelsen av.

4.1.5 Kommittén konstaterar att arbetsmarknadsparterna själva är väl placerade för att vidta sådana effektiva åtgärder till stöd för konkurrenskraften och företagandets. Det finns många exempel som tyder på att de ofta spelar en mycket viktig roll i detta sammanhang. Att arbetsmarknadsparterna kan verka som drivkraft borde ha framhållits i kommissionens grönbok.

4.1.6 EESK understryker att även de organisationer och företag som är verksamma inom den s.k. "sociala ekonomin" ofta möter ovannämnda hinder, såväl i fråga om beskattning som offentlig upphandling och konkurrensregler. Om dessa problem kunde lösas skulle det på ett väsentligt sätt bidra till att stärka ekonomin och sysselsättningen i Europa.

4.2 De snåriga och bestående hindren

4.2.1 Trots de framsteg som uppnåtts är utvecklingen av inre marknaden otillräcklig på en mängd områden. Detta gäller särskilt tjänstesektorn, som utgör 70 % av den ekonomiska verksamheten men där harmonisering och ömsesidigt erkännande långt ifrån motsvarar behoven. Flera förseningar präglar också liberaliseringen av den offentliga sektorn:

- Hinder inom de sektorer där det i vissa länder fortfarande råder monopol, t.ex. på transport- och energiområdena och inom postväsendet och – nu mindre än tidigare – i telekommunikationssektorn.
- En nationellt avgränsad offentlig upphandling (knappt 10 % av kontraktens sluts med utländska företag).
- Bristande administrativ öppenhet, trots att förvaltningen av inre marknaden kräver ökat samarbete på flera områden (t.ex. skatter, tull- och polisväsende, domstolar, konkurrens, bedrägeribekämpning, miljöskydd, osv.).

4.2.2 Utöver den avreglering som redan skett, pågår eller är planerad, och utöver de förseningar som i vissa fall kan konstateras på dessa områden, kvarstår att bringa klarhet i frågan om vilken ställning tjänsterna i allmänhetens intresse skall ha på inre marknaden. Den särskilda roll som tjänsterna i allmänhetens intresse spelar, och som redan har integrerats i flera direktiv om avreglering av olika sektorer, har på ett övergripande sätt skrivits in i Amsterdam- och Nicefördragen. Kommissionen håller på att utarbeta ett övergripande instrument för att klargöra de allmänna tjänsternas roll på inre marknaden. Man tvingas dock konstatera att debatten hittills begränsats till de nationella allmänna tjänsterna i förhållande till EU:s inre marknad utan att man över huvud taget nämnt möjligheten till och villkoren för en målinriktad utveckling av tjänster i allmänhetens intresse på EU-nivå. I en konkret debatt om framtiden för en utvidgad inre marknad och de europeiska företagens konkurrenskraft kan man emellertid inte bortse från denna fråga.

4.2.3 Utöver utvecklingen av gemenskapens regler fortsätter medlemsstaterna att stifta lagar under betingelser som kan krångla till eller utgöra ett hinder för företagens tillträde till inre marknaden. Ett förfarande med förhandsanmälan till kommissionen har införts (direktiv 83/189), men kommissionen, som är sysselsatt med en mängd arbetsuppgifter, kan ingripa effektivt endast i de mest uppenbara fallen, och utvidgningen kommer att komplicera saken ytterligare.

4.2.4 Det är dessutom inte alla medlemsstater som i tillräcklig omfattning har omsatt direktiven i nationell lagstiftning, och det finns brister i genomförandet av dem i omkring 10 % av fallen, ja rentav 25 % i vissa sektorer. Det sker också alltför många överträdelser – omkring 1 500 fall undersöks just nu av kommissionen.

4.2.5 Enhetliga skatteregler saknas i alltför hög grad fortfarande på inre marknaden, inte minst för att beslut på detta område måste fattas enhälligt av rådet. Bland annat måste all dubbelbeskattning undanröjas, en harmoniserad bas för företagsbeskattning utvecklas och det gemensamma momssystemet förenklas.

4.2.6 De svårigheter och kostnader som är förenade med att skapa ett skydd för immateriella rättigheter i Europa är också ett handikapp för företagen inom EU, något som bekräftas av gemenskapspatentets försening (trettio år!) och att det kommer att medföra stora kostnader.

4.2.7 Förseningar har också drabbat olika projekt för trans-europeiska nät i det utvidgade Europa, eftersom offentlig, privat eller blandad finansiering ännu saknas.

4.2.8 Förseningarna när det gäller att fullborda inre marknaden är en av de direkta anledningarna till den mycket otill-

fredsställande situationen avseende sysselsättningen och arbetsmarknaden. Utvidgningen av EU från 15 till 25 medlemsstater accentuerar frågan om att förbättra sysselsättningen och dess olika aspekter (utbildning, yrkesmässig och geografisk rörlighet, sysselsättningens kvalitet, omskolning osv.).

4.2.9 Principen om fri rörlighet och fri etablering på inre marknaden är i och med utvidgningen tillfälligt begränsad på grund av de undantag för en period upp till sju år som gäller för medborgare i de nya medlemsstaterna. Dessa begränsningar strider mot en öppen arbetsmarknad i ett utvidgat EU och innebär en risk att de utbildningsinsatser och den yrkesmässiga anpassning som vidtagits i de nya medlemsländerna blir lidande. Hinder finns också för enskilda från de nya medlemsstaterna som vill starta egna företag i EU-15.

4.3 Den svaga utvecklingen av en ekonomisk union

4.3.1 Den monetära unionen har inte åtföljts av den dynamiska ekonomiska tillväxt som den borde ha främjat. En viktig orsak är att den ännu inte har åtföljts av en verklig ekonomisk union. Den grund som delvis lades via tillväxt- och stabilitetspakten har själv skapat problem under senare tid. Flera stater respekterar inte pakten, bland annat Tyskland och Frankrike, som har överskridit treprocentsgränsen för statsskulden. Dessutom har man börjat ifrågasätta paktens effekter (vars stabilitetskomponent är betydligt klarare än tillväxtkomponenten) på den svaga ekonomiska utvecklingen. I syfte att komma till rätta med paktens begränsningar måste en mer integrerad ekonomisk strategi utformas, vilket knappast är fallet i nuläget då de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken samordnas i ytterst liten utsträckning.

4.3.2 Eurogruppen, som omfattar medlemsstaterna i euroområdet, är alltför förhållandevis ostrukturerad, inte särskilt framträdande och i det väsentliga ett mellanstatligt samarbete, i motsats till Europeiska centralbanken som är organiserad efter federala principer. Vi är ännu långt ifrån en organiserad styrning av den europeiska ekonomin.

4.3.3 Rådet (ekonomiska och finansiella frågor) tar inte i tillräckligt hög grad ledningen för unionens ekonomi, eftersom den består av medlemmar som helst förespråkar sina egna nationella intressen, något som förstärks av att beslut mycket ofta måste fattas med enhällighet. Detta gäller till exempel Europas brist på skatteharmonisering.

4.3.4 Slutligen har rådet (konkurrens), som inrättats under senare år, inte några privilegierade förbindelser med rådet (ekonomiska och finansiella frågor) och har svårt att effektivt genomföra ett uppdrag som nödvändigtvis måste ha en gränsöverskridande karaktär och beröra alla rådskonstellationer.

4.3.5 Det är också beklagligt att det nya grundfördraget inte visar sig särskilt utförligt eller innovativt när det gäller fördjupningen av den ekonomiska unionen, i motsats mot de många tendenserna på andra områden. Det hade därför varit mer relevant för den europeiska ekonomins sammanhållning och konkurrenssamverkan att inte låta kommissionen bara få komma med rekommendationer utan också med regelrätta förslag, både beträffande de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och beträffande budgetunderskotten.

4.4 De otillräckliga strukturreformerna

4.4.1 Vid vårtoppmötena har medlemsstaterna förefallit ge prioritet åt nya diskussioner om de mål som sattes upp redan i Lissabon, även om detta medfört att en mängd nya bestämmelser införts, i stället för att genomföra en komparativ bedömning av nationella reformer. Alltför många medlemsstater har också underlåtit att involvera arbetsmarknadens parter fullt ut i utformningen och genomförandet av reformerna, och de har i stort sett inte samrått med arbetsmarknadsparterna eller nämnt dem i lägesrapporterna.

4.4.2 Medlemsstaternas godtycke när det gäller läget för reformerna sammanhänger med förseningarna på följande områden:

4.4.2.1 På europeisk nivå har de 25 medlemsstaterna enats om att fullborda inre marknaden på flera områden (t.ex. energi, tjänster, offentlig upphandling, transeuropeiska nät, anpassning av allmännyttiga tjänster), men de är motvilliga att anta de nödvändiga åtgärderna inom fastställda tidsramar.

4.4.2.2 På nationell nivå skiljer sig resultaten åt. Till och med de medlemsstater som har kommit längst med reformerna ligger ibland efter de mest högpresterande länderna utanför EU, och Europa har som helhet ett konkurrenshandikapp. Den utmaning som reformerna innebär består således inte enbart i att prestera bättre än förut, utan också och framför allt i att prestera bättre än andra länder. Här skall särskilt följande punkter nämnas:

4.4.2.2.1 När det gäller att öppna marknaderna har påtagliga framsteg gjorts på telekommunikationsmarknaden och, i mindre omfattning, på energimarknaderna – gas och elektricitet – där priserna fortfarande ofta är alltför höga. Avregleringen av postväsendet går i vissa länder långsamt med delmål som skall uppfyllas stegvis fram till 2009. Inom området för transportinfrastruktur finns fortfarande eftersläpningar när det gäller sammanlänknings och modernisering, något som främst drabbar olika projekt för uppbyggnad av transeuropeiska nät.

4.4.2.2.2 När det gäller tillgång till finansiering är en integrering av den europeiska finansmarknaden på gång, understödd av eurons införande. Olika åtgärder har vidtagits för att underlätta finansieringen av nyetablerade företag och små och

medelstora företag. Tillgången till riskkapital är dock alltför otillräcklig. Dessutom är integreringen av finansmarknaden fortfarande alltför beroende av lagstiftning. Samreglering på arbetsmarknaden, så som den definierats och utformats genom avtalet mellan EU-institutionerna av den 16 december 2003, borde ha uppmuntrats.

4.4.2.2.3 När det gäller budgetunderskotten skiljer sig situationen mycket åt mellan olika länder: vissa medlemsstater har överskott i de offentliga finanserna (t.ex. Danmark, Finland, Luxemburg, Sverige), medan andra har nått upp till eller överskrider stabilitetspaktens gränsvärden (t.ex. Tyskland, Frankrike, Italien, Portugal). Dessa länder med alltför stora budgetunderskott är också de som är mest försenade med att genomföra strukturreformer.

4.4.2.2.4 När det gäller främjandet av innovation är satsningarna på forskning fortfarande otillräckliga. De motsvarar 1,9 % av BNP jämfört med 2,6 % i USA, och företagens investeringar är dubbelt så stora i USA som i EU-15. Det är långtifrån det mål på 3 % av BNP som fastlades i Lissabon för utgifter för forskning och utveckling där två tredjedelar skall finansieras av den privata sektorn. Satsningarna ligger dessutom inte i fas, varken sinsemellan eller med det europeiska ramprogrammet för forskning och utveckling. Bristen på europeisk gemensam politik på strategiska områden påverkar dess teknikinvesteringar. Antalet patentansökningar som lämnas in i Europa, särskilt när det gäller den nya tekniken, är också betydligt färre än i USA och Japan, inte minst på grund av att det inte finns något effektivt och billigt gemenskapspatent.

4.4.2.2.5 När det gäller förstärkningen av arbetsmarknaden skiljer sig situationen mycket åt mellan olika länder: i vissa är sysselsättningsnivån generellt hög, medan andra lider av strukturell undersysselsättning. Omfattande reformer har inletts för att förbättra arbetsmarknadens funktion och flexibilitet samt överensstämmelsen mellan utbud och efterfrågan på arbetstillfällen. För att garantera européernas anslutning till Lissabonstrategin tycks det dock nödvändigt att dessa reformer snabbt resulterar i hållbara kvantitativa och kvalitativa framsteg vad gäller varaktig utbildning och sysselsättning, och att detta sker inom en adekvat ram av lagar eller kollektiva konventioner. Särskilt behövs fortfarande en större investeringssatsning, bland annat via utbildning, sysselsättning och yrkeskvalifikationer, med inriktning på kvalitetsförbättring. Samrådet med arbetsmarknadens parter, och förhandlingarna med eller mellan dessa, bör särskilt syfta till att garantera att de nya regelsystemen förbättrar sysselsättningsläget och anställningsvillkoren, så att man kan klara den internationella konkurrensen. I Kok-rapporten framhölls dessutom tydligt de prioriteringar som måste omsättas i praktisk handling för att permanent rätta till situationen.

4.4.2.2.6 När det gäller att befästa det sociala skyddet genomförs många reformer för att systemen skall återfå sin finansiella balans när utvecklingen går mot allt äldre befolkningar i hela Europa. Det rör sig bland annat om att anpassa inbetalningsperioden med hänsyn till att den förväntade livslängden ökar och att uppmuntra användning av kompletterande försäkringssystem och pensionsfonder. Även om dessa reformer är i en utvecklingsfas uppstår avsevärda förseningar när det gäller de kompletterande försäkringssystemen samt problem som rör genomförandet och effektiviteten, inte minst eftersom det är vanligt att människor drar sig tillbaka från arbetsmarknaden i förtid, trots de åtaganden som gjordes i Barcelona 2002. Det gäller bland annat att se till att de sociala skyddssystemen reformeras på ett rättvist sätt och att undvika att skapa nya former av utslagning som inte bara skulle få sociala konsekvenser utan även negativa ekonomiska effekter på EU:s ekonomi.

4.4.2.2.7 De flesta europeiska länder har utbildningssystem som allmänt sett är mycket effektiva och väl utvecklade, även om de fortfarande avskärmar sig alltför mycket från ekonomiska realiteter och saknar lämpliga utsikter för arbetsmarknadsintegrering, ofta har alltför selektiva antagningsförfaranden och inte har en inriktning som är lämplig för att erbjuda ett effektivt stöd livet igenom. Utbytesprogram utformas för att intensifiera dessa samband och utveckla olika system för lärande. Att fler får tillgång till Internet bidrar också till att utbildningarna blir effektivare.

4.4.2.2.8 När det gäller att förenkla lagstiftningen samt förbättra dess kvalitet och effektivitet, har alla medlemsstater samma behov av att göra regelsystemen enklare, även om vissa länder tidigare än andra har utvecklat program för att avhjälpa problemet. Generellt prioriteras förenklingar när det gäller att starta företag eller avseende små och medelstora företag, på grund av effekterna för ekonomin och sysselsättningen. Man bör också öka stödet till företag när det gäller att utforma och hantera driftsförfaranden. Dessa reducerar den bristande effektiviteten och bär upp produktivitetstillväxten, vilket leder till ökad konkurrenskraft.

4.4.2.2.9 När det gäller hållbar utveckling får medlemsstaternas åtgärder för tillämpningen av Kyotoavtalen varierande resultat. Miljöskyddet är traditionellt starkast förankrat i de nordiska länderna. I övriga medlemsstater har man dock tagit nya initiativ, och erfarenhetsutbyte gör det möjligt att hämta inspiration från tillvägagångssätt som varit framgångsrika (exempelvis frivilliga uppförandekoder, stadgar för miljöskydd, märkning, fördelning av utsläppstillstånd, etc.). Vi måste se till att unionens konkurrenskraftsstrategi ligger i linje med en ansvarsfull politik för miljöskydd och de åtaganden som gjorts på området, och att konkurrenspolitiken inte på något sätt står i strid med miljöpolitiken.

4.4.3 Sammantaget har reformerna hittills fått ett mycket blandat resultat. Trots mängden av rapporter om försämrad konkurrenskraft och anhopningen av "processer" eller strategier för att förbättra den (jfr Luxemburg, Cardiff, Köln, Lissabon,

Göteborg, Barcelona, osv.) har EU svårt att förverkliga vart och ett av sina uttalade mål (en inre marknad, en finansiell integration, en kunskapsekonomi, ett mycket gott miljöskydd osv.).

4.4.4 Samtidigt har situationen vad gäller ekonomi och sysselsättning i Europa stadigt försämrats efter den gynnsamma konjunktur som rådde i samband med Europeiska rådets möte i Lissabon 2000. Orsakerna till detta är brist på investeringar och efterfrågan i den europeiska ekonomin – även efter de penning- och finanspolitiska restriktionerna – och andra olika men kumulativa orsaker som sammanhänger med det allmänna klimat av osäkerhet som skapats av terrordåden, de internationella konflikterna och störningarna på finans- och aktiemarknaderna, samt oljepriset, med negativa effekter för förtroendet och för de ekonomiska aktörernas aktivitet. Tillväxttalen har gått från 3,5 % år 2000 till 1,6 % år 2001 och knappt 1 % sedan 2002. Sysselsättningen har minskat och arbetslösheten ligger på nytt över åttaprocentstrecket. Denna ekonomiska och sociala konjunkturedgång i Europa avviker skarpt från den nuvarande tillväxtdynamiken i USA (närmare 5 %) även om den senare hör hemma i ett mycket speciellt sammanhang (jfr dollarkursen, budgetunderskottet, militära utgifter osv.).

4.4.5 Lissabonstrategin har kommit in i en ond cirkel: utan tillväxt kompliceras genomförandet av reformer, men om dessa försenas försåras i sin tur återgången till högre tillväxt och ökad sysselsättning. Det har gått inflation i reformmål, åtaganden och deltagande stater, samtidigt som vi kan konstatera en brist på medansvar, genomförande och samordning, och därmed på ekonomiska och sysselsättningsrelaterade resultat. Det finns en risk för att staterna lurar sig själva genom att inte inleda nödvändiga reformer med den bestämdhet som krävs och samtidigt låter folk tro att strategin stadigt går framåt. En sådan "Lissabonbubbla" kommer att spricka långt före 2010.

5. Kommitténs rekommendationer

5.1 Att återvinna de ekonomiska aktörernas förtroende

5.1.1 Europas konkurrenskraft måste ingå i ett övergripande politiskt, ekonomiskt och socialt projekt som kan skapa bred anslutning och aktivt engagemang bland aktörerna i näringsliv och samhälle. Det nya fördraget kommer att bidra till att uppfylla dessa förväntningar.

5.1.2 Det är särskilt viktigt att detta europeiska projekt uppfattas bättre i omvärlden, både i unionens förbindelser med grannländerna och med dess olika internationella samarbetspartner. Frågan om Europas attraktionskraft och anpassning till strukturella förändringar bör diskuteras och preciseras mer i detalj, bland annat i samband med frågor som rör internationella investeringar, företagsetableringar i Europa och företagsflyttningar till andra delar av världen. Kommittén hoppas särskilt att de pågående WTO-förhandlingarna skall bidra till att det utformas bättre internationella regler för handel och investeringar på global nivå.

5.1.3 På samma sätt som det finns ett behov av nya regler på global nivå, där det i dag finns stora brister, krävs det en förenkling av regelverken i Europa, som har allt för många regler och administrativa förfaranden. Man måste därför

- förbättra de inledande konsekvensanalyserna och garantera att analyserna utförs på ett oberoende sätt, systematiskt undersöka alternativ till traditionella regleringar, bedöma förslaget följder för förenkling och konkurrenskraft samt systematiskt offentliggöra analysen tillsammans med förslaget till nya regler,
- motivera alla ändringar som skulle kunna leda till bristande överensstämmelse med konsekvensanalysen,
- engagera företag och andra användare i förenklaringsarbetet före själva regleringen (SLIM-kommittéer före snarare än efter beslut),
- uppmuntra självreglering och samreglering på arbetsmarknaden på EU-nivå, särskilt inom servicesektorn,
- uppmuntra medlemsstaterna att göra en egen parallell förenkling och en prövning av överensstämmelsen med EU:s regler.

5.1.4 Det behövs åtgärder för att med större beslutsamhet stödja skapande och utveckling av företag, med bättre tillgång till riskkapital (här kan Europeiska investeringsbanken göra en större insats), fler program för att med hjälp av entreprenörer utbilda entreprenörer och ett tätare nät av stödtjänster för småföretag i alla medlemsstater med samordning på EU-nivå.

5.1.5 Man bör också mer allmänt uppmuntra företag, branschorganisationer och det civila samhällets olika aktörer att ta fler initiativ på europeisk nivå genom att i större utsträckning utnyttja de nya samarbetsmöjligheter som den europeiska integrationen har skapat. Deras konkreta initiativ och de nya åtgärder som förväntas av EU-institutionerna eller medlemsstaterna kommer att spela en avgörande roll för att den återhämtning av konkurrenskraften som pågår i Europa skall få reella effekter och ge positiva resultat samt för att de olika hinder som fortfarande finns kvar skall undanröjas. I sista hand är den viktigaste förutsättningen för att Europa skall bli mer effektivt och konkurrenskraftigt att det tas fler sådana ekonomiska initiativ och samlarbetsinitiativ som ömsesidigt förstärker varandra. De europeiska, nationella och regionala offentliga myndigheterna måste därför underlätta och skapa en gynnsam och konkurrenskraftig miljö.

5.2 Att fullborda den inre marknaden

5.2.1 Det är hög tid att snarast möjligt fullborda de viktigaste bestämmelserna om den inre marknaden, som i dag har utvidgats från 15 till 25 medlemsstater. Tidsfristen för detta får inte vara längre än 2010, det vill säga den tidsfrist för att uppnå konkurrenskraftsmålet som fastställdes i Lissabon. Ett sådant mål är i dag oundgängligt, men man får inte bortse från att den inre marknaden även därefter ständigt måste justeras och omstruktureras.

5.2.2 Den viktigaste förutsättningen är att medlemsstaterna blir mer strikta med att införliva direktiven och att detta sker inom utsatt tid så som man utlovat under toppmötet. Det förutsätter att regeringarna tar större ansvar och att man om nödvändigt ändrar inriktningen för de EU-stöd som beviljats de felande länderna så att de i stället fokuseras på målet om bättre införlivande. Dessutom skulle införlivandet av lagstiftningen underlättas om man i stället för direktiv oftare använde förordningar, som skall tillämpas på ett direkt och enhetligt sätt.

5.2.3 Vid harmonisering som rör konkurrenskraften bör följande prioriteras:

- En förordning som avskaffar dubbelbeskattning på den inre marknaden och som ersätter alla snåriga och ofullständiga bilaterala avtal mellan medlemsstaterna.
- En förenklad stadga för Europabolag som är tillgänglig för små och medelstora företag – vilket EESK upprepade gånger har efterlyst – och som skulle skapa nya möjligheter för utveckling, samarbete och underleverantörsavtal på EU-nivå, med början i gränsområden.
- Ett snabbt införande av ett enkelt, effektivt och billigt gemenskapspatent, eftersom de upprepade förseningarna med att anta ett sådant patent innebär att Europa strukturellt sett saknar förmåga att uppnå sina mål för konkurrenskraften.
- Fullbordande av en verklig inre tjänstemarknad⁽¹⁾ med aktivt deltagande av berörda branscher.

5.2.4 En annan nödvändig förutsättning för att stärka den inre marknaden är att man undanröjer de administrativa barriärerna, något som mer direkt borde stödjas av unionen, vilket inte är fallet idag. Man bör därför

- sträva efter ett bättre samarbete på EU-nivå med de nationella förvaltningarna, som i dag gemensamt skall förvalta en inre marknad med 25 medlemsstater,
- utföra EU-inspektioner i medlemsstaterna och sammanställa rapporter om eventuella brister och förslag till lösningar,

⁽¹⁾ EESK håller på att utarbeta ett yttrande om direktivförslaget.

- standardisera tullförfarandena vid EU:s yttre gränser efter utvidgningen, vilket i ett första skede bör omfatta en gemensam utbildningsinsats samt ökad praktiktjänstgöring och utbyte bland tulltjänstemän,
- publicera jämförelser mellan medlemsstaterna om offentliga upphandlingskontrakt som ingåtts,
- öka samordningen av offentliga tjänster i olika länder, och vid behov inom relevanta områden bana väg för utvecklingen av sådana tjänster på europeisk nivå.

5.3 Att utveckla den ekonomiska unionen

5.3.1 Att utveckla en verklig ekonomisk union är centralt för de europeiska företagens konkurrenskraft och en förutsättning för att fullt ut garantera den monetära unionens hållbarhet. Det gäller framför allt att ge Europa en lämpligare och stabilare makroekonomisk strategi med tanke på skiftningarna i den internationella konjunkturen samt en lämplig stödpolitik i fråga om utbud efterfrågan. Det är av avgörande betydelse att utvecklingen av denna gemensamma ekonomiska politik samordnas med arbetet för att uppnå det konkurrenskraftsmål för 2010 som fastställdes i Lissabon. Detta förutsätter att man

- utvidgar euroområdet till de nya EU-medlemsstaterna så snart de är i stånd att varaktigt uppfylla kriterierna,
- i högre grad utnyttjar gemenskapsmetodens fördelar (t.ex. kommissionens rapporter och förslag, majoritetsomröstning i rådet) i alla frågor som är av verkligt gemensamt ekonomiskt intresse,
- säkerställer efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten genom villkor som även tar hänsyn till konkurrensproblematiken, det vill säga genom att prioritera investeringsvillkoren snarare än de administrativa utgifterna.

5.3.2 Bland de åtgärder som skulle göra stora framsteg möjliga på väg mot en ekonomisk union kan nämnas följande:

- Ett EU-utlåtande på förhand, och inte i efterhand, om medlemsstaternas finansiella lagförslag för att säkerställa att de är i linje med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.
- En starkare koppling mellan riktlinjerna för sysselsättningen och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, som inte får betraktas som separata.
- Påskyndande av organiseringen av ett europeiskt finansiellt område, däribland genom självreglering och samreglering på arbetsmarknaden.

5.3.3 En förutsättning för den ekonomiska unionen är att skattesystemen, särskilt beräkningsunderlagen, samordnas mer

under villkor som är förenliga med en ekonomi som är öppen för handel och attraktiv för investeringar. Friheten att fastställa skattesatserna skulle eventuellt kunna begränsas på de områden som direkt berör den inre marknaden. Avtalade skattelättnader är också nödvändigt för sysselsättningen. Om man inte kan uppnå enighet kan ett ökat samarbete mellan de länder som vill gå i denna riktning göra det möjligt att uppnå inledande framsteg.

5.3.4 Målen för en mer samordnad ekonomisk politik bör vara följande:

- Att utforma en tillväxtpolitik som gynnar den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen i enlighet med utfästelserna vid de senaste europeiska toppmötena. Det innebär att man, förutom ytterligare insatser från EIB som dock har en begränsad om än inte obetydlig effekt, ger offentlig-privata partnerskap en ny dimension, bland annat för att finansiera nya transeuropeiska infrastrukturer i den utvidgade unionen.
- Att främja en mer aktiv industriell strategi som klargör EU:s intressen, i form av en kompatibel konkurrenspolitik, en handelspolitik som är mer inriktad på försvaret av dessa intressen, stöd till stora gemensamma projekt och stöd från gemenskapsbudgeten.
- Att säkerställa den nödvändiga utvecklingen av företagens investeringar i innovationer och forskning, bland annat för att stärka den europeiska konkurrenskraften kvalitativt.
- Att garantera Europas oberoende när det gäller teknik som är central för Europas säkerhet (vid behov genom ökat samarbete med preferensregler för berörda offentliga upphandlingskontrakt).
- Att centrera den gemensamma FoTU-politiken kring gemensamma projekt med euro-kompatibla nationella insatser.

5.3.5 Den nya budgetplanen 2007–2013 bör fokusera på Europas konkurrenskraft. Man måste därför

- i högre grad föregripa ekonomiska, industriella, regionala och sociala förändringar samt i förväg göra den omställning som krävs,
- fortsätta reformen av jordbrukspolitiken i samarbete med berörda grupper i strävan att uppnå en konkurrenskraftig europeisk livsmedelsindustri, uppfylla konsumenternas miljö- och säkerhetskrav samt uppnå en balanserad landsbygdsutveckling,

- stärka EU:s internationella närvaro genom att effektivisera utvecklingsstödet och bygga upp partnerskap genom att stödja europeiska företags investeringar på utländska marknader med stark tillväxtpotential,
- anpassa EU:s stödmetoder, dvs. utöka stöd villkoren (särskilt vid ekonomisk konvergens men också vid införlivande av direktiv), uppnå en högre grad av ömsesidighet från stödmottagarländernas sida (gynnsamt konkurrens klimat för företagen, administrativ förenkling, undanröjande av hinder), kontrollera att gemenskapsstöden och de statliga stöden är förenliga med konkurrensreglerna (vara uppmärksam på skadliga snedvridningar och störningar till följd av artificiella företagsflyttningar) och skapa bättre möjligheter för lån till låg ränta i stället för att låta merparten av stöden bestå av bidrag.
- Säkerställa samtrafiken mellan nätverken för telekommunikation, energi och transporter under optimala villkor med hänsyn till kostnad, kvalitet och säkerhet.
- Påskynda den europeiska finansmarknadens integration genom att förena flöde, harmonisering, säkerhet, konkurrenskraft och självreglering.
- Se till att uppnå produktivitetsökning, å ena sidan direkt i företagen – genom bättre arbetsorganisation, datorer och ny teknik – och å andra sidan genom en ökad ekonomisk och social effektivitet i anslutning till de statliga transfereringarna, även genom stordriftsfördelar – öppnande av den offentliga sektorn och europeiskt samarbete mellan myndigheter i de olika länderna – vilket kan bidra till att absorbera den offentliga sektorns underskott.

5.4 Ett mer konsekvent genomförande av strukturella reformer

5.4.1 Lissabonmandatets trovärdighet måste få en fastare förankring bland EU-medborgarna. Deras oro över dess innebörd och dess sociala kostnader måste stillas. Dessa reformer är avgörande för vår framtida utveckling i en öppen ekonomi. Det gäller att säkerställa hållbarheten hos den europeiska samhällsmodellen – som EU-medborgarna väntar stort värde vid, vilket kommer till uttryck i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – utan att ge avkall på målet för konkurrenskraften.

5.4.2 Även detta konkurrenskraftsmål bör förtydligas. Att unionen skall bli världens mest konkurrenskraftiga ekonomi innebär för kommittén inte att alla kostnader skall pressas maximalt inom alla områden. Ett sådant mål skulle vara lika bedrägligt som ogenomförbart och på flera sätt olyckligt och icke hållbart med avseende på de kvalitativa, sociala och miljömässiga kostnaderna. För kommittén innebär målet tvärtom att man erbjuder företagen möjlighet att bli fullt ut och hållbart konkurrenskraftiga i en öppen och globaliserad ekonomi, bland annat genom användningen av ny teknik och ett nytänkande i organisationen av arbetet och produktiviteten, samtidigt som man hela tiden värnar om och befäster vårt sätt att lägga in sociala aspekter på utvecklingen i Europa.

5.4.3 Det krävs bättre samordning mellan de ekonomiska, sociala, administrativa och miljömässiga reformerna å ena sidan, och mellan medlemsstaterna å andra sidan. Jämförbarhet och ömsesidig förstärkning bör säkerställas. Mot bakgrund av den aktuella situationen för de strukturella reformerna i medlemsstaterna bör man framför allt vidta följande åtgärder:

- Säkerställa att forskningsbudgeten motsvarar EU:s mål: 3 % av BNP, av vilket två tredjedelar skall finansieras av den privata sektorn, och att de nationella programmen är i fas med varandra och med FoTU.
- Uppmuntra lärlingsutbildning och varvad utbildning i skolan och på företagen, göra denna typ av utbildning mer tillgänglig samt ytterligare utveckla europeiska utbytesprogram.
- Främja en bättre anställbarhet för arbetssökande genom utbildningsprogram och personligt stöd i anslutning till integrationen på arbetsmarknaden.
- Uppmuntra de arbetssökande, kvinnor som män, äldre som yngre, att utveckla oberoende ekonomisk verksamhet genom att förenkla de administrativa förfarandena och se till att detta inte innebär någon nackdel för dem med hänsyn till det sociala trygghetssystemet.
- Säkerställa de sociala trygghetssystemens stabilitet, som är en garanti för deras hållbarhet, med tanke på den åldrande befolkningen i Europa, samtidigt som man motverkar och bestraffar svartarbete.
- Förenkla regelverket och förfarandena – särskilt för små och medelstora företag – och samtidigt bekämpa den svarta ekonomin på ett effektivare sätt enligt ovanstående.
- Ge prioritet åt skapandet av företag och uppmuntran av företagsandan genom att förändra administrativa och skattemässiga bestämmelser i en sådan riktning.
- Befästa den hållbara utvecklingen och främja ny teknik på detta område – vilket skapar nya världsmarknader för de europeiska företagen – samt utveckla utbyten av bästa praxis, vilka med fördel kunde ingå i en databas.

5.4.4 På EU-nivå bör denna samordning av reformerna backas upp av följande åtgärder:

- Europeiska kommissionens ordförande bör få ett särskilt ansvar att tillsammans med sina kolleger ta tillvara EU:s konkurrenskraft, vilket motiverar särskilda initiativ inom ramen för kommissionens politik på detta område. En kommissionsledamot skulle kunna utses av ordföranden för att bistå denne i detta arbete.
- Man bör förbättra den jämförande resultattavlan för genomförandet av Lissabonreformerna, och betona inte bara de offentliga myndigheternas utan även det civila samhällets roll.
- EU:s stöd bör i större utsträckning anpassas till Lissabonmålen och denna komparabilitet bör utvärderas i årsrapporterna.

5.4.5 Ett centralt krav är i dag att stärka EU-medborgarnas intresse för den europeiska integrationen och det konkurrensmål som unionen ställt upp. Detta kräver en klarare bild av målsättningarna och konturerna för det EU som håller på att byggas, liksom av det övergripande ekonomiska och sociala ramverket för de strukturella reformerna. Ett villkor för detta är bland annat en bättre förståelse av utvecklingen av den europeiska modellen med dess relationer mellan arbetsmarknadens parter.

5.4.6 Att öka konkurrenskraften mellan de europeiska företagen innebär bland annat att förbättra de anställdas yrkeskvalifikationer, uppmuntra deras deltagande i arbetsorganisationen samt stärka den sociala sammanhållningen i företagen tack vare nya och närmare kontakter mellan de olika parterna.

5.4.6.1 Företagens investeringar i mänskliga resurser tycks central: Ett företags arbetskraft, dess mänskliga kapital, är direkt avgörande när det gäller produktiviteten. Det är denna investering, särskilt i utbildning, som de anställdas motivation och produktivitet är avhängiga av.

5.4.6.2 Livslångt lärande har blivit ett centralt inslag i EU:s sysselsättningspolitik, men det är oroande att se vilken procentandel av arbetskraften som deltar i utbildning och fortbildning: bara i genomsnitt 14 % av åldersgruppen 25–29 år, och stadigt sjunkande med stigande åldrar, för att hamna på omkring 5 % för åldersgruppen 55–64 år.

5.4.6.3 I ett produktionssystem där arbetstillfällena i allt högre grad kräver tekniskt handlag och know-how är detta oroande för Europas konkurrenskraft. Det är önskvärt, för att inte säga oundgängligt, att denna situation rättas till. Till den ändan måste företagen integrera fortbildning i sin strategi, som en investering på medellång och lång sikt, och inte som en

insats som motiveras av snabb – om inte omedelbar – avkastning på investeringarna.

5.4.6.4 Men yrkesutbildningen och det livslånga lärandet får inte betraktas isolerat. De måste vara inslag i planeringen av de anställdas karriärer. Det gäller att se till att alla åldersgrupper – via utbildning – motiveras att förbättra kompetensen och göra den yrkesmässiga utvecklingen mer dynamisk. Ur denna synvinkel är det verksamt att göra lägesanalyser av framstegen i kompetensutvecklingen inom ramen för individuella professionella målsättningar som samstäms med företagets.

5.4.7 EESK vill också framhålla vikten av den sociala ekonomin, som har behandlats i flera yttranden. Den sociala ekonomin kan utgöra en modell för ökad konkurrenskraft som bygger på samarbete mellan individer och företag samt på en förmåga att tillgodose individuella behov och utveckla human-kapitalet.

5.4.8 Förutom företagen och deras anställda spelar arbetsmarknadsorganisationerna en viktig roll när det gäller att omdefiniera arbetsmarknadsrelationerna. Genom Lissabonmandatet tilldelades ursprungligen företagen, arbetsmarknadens parter och det civila samhället en viktig roll för att se till att reformerna blev framgångsrika. Kommittén beklagar djupt att detta undervärderades vid de första vårtoppmötena, såväl i medlemsstaternas rapporter som i rådets debatter och slutsatser.

5.4.9 Situationen började förbättras genom möten mellan arbetsmarknadens parter, ordförandeskapet och kommissionen strax före toppmötena. Den fleråriga dagordning för uppläggen av den sociala dialogen som arbetsmarknadens parter (Unice, ECPE, Ueapme och Europeiska fackliga samorganisationen) enades om bidrog också till att stärka deras medverkan i genomförandet av strategin för reformerna. Denna struktur för samarbete och gemensamma initiativ är inriktad på tre aspekter (sysselsättning, sociala aspekter och rörlighet) och betonar framför allt förbättringar i fråga om utbildning och yrkeskvalifikationer. Den bidrar därmed till att fastställa en europeisk samhällsmodell som dels skall öka företagens ekonomiska konkurrenskraft, dels stärka det sociala innehållet.

5.4.10 Arbetsmarknadens parter har redan påbörjat väsentliga reformer i medlemsstaterna, såväl i fråga om utbildning som arbetsmarknad och socialt skydd. Det är viktigt att uppmuntra ett gemensamt ansvar för reformerna genom att lyfta fram dessa initiativ och överenskommelser i rapporterna till vårtoppmötena och genom att låta dem ingå i utbytet av bästa praxis. Kommittén är beredd att via en databas sprida information om de sociala och ekonomiska aktörernas medverkan i reformarbetet.

6. Slutsatser

6.1 Kommittén drar slutsatsen att de europeiska företagens bristande konkurrenskraft är det höga pris ett EU med otillräcklig företagsamhet får betala, ett EU som alltjämt är ofullbordat på många områden, vars reformer är försenade och som inte lyckas utnyttja sina egna fördelar på grund av bristande beslutsamhet och ett ibland inkonsekvent och följaktligen också kontraproduktivt agerande. Detta bekräftas av fyra centrala brister:

- Företagsamheten främjas i alltför liten utsträckning trots EU:s friheter.
- Inre marknaden förblir ofullbordad trots utvidgningen.
- En ekonomisk union saknas alltjämt trots den monetära unionen.
- Strukturella reformer genomförs i föga utsträckning trots att de är planerade.

6.2 För att komma till rätta med dessa tillkortakommanden krävs ett kollektivt ansvar i syfte att säkerställa en större överensstämmelse mellan EU och dess medlemsstater och utnyttja deras kompletterande roller. Kommittén ställer sig positiv till att man vid det senaste vårtoppmötet

- uppmanade medlemsstaterna att främja partnerskap för reformer där arbetsmarknadens parter, det civila samhället och de offentliga myndigheterna ingår,
- stödde de europeiska arbetsmarknadsparternas önskemål att befästa sitt engagemang genom att inrätta ett nytt europeiskt partnerskap för förändring.

6.3 Kommittén anser att sådana partnerskap såväl på EU-nivå som i medlemsstaterna omedelbart bör se till att skapa förutsättningar för en förbättrad konkurrenskraft i EU. Bland annat bör de bidra till att

- påskynda en optimal organisation av inre marknaden,
- se till att den ekonomiska unionen utvecklas till samma nivå som den monetära unionen,
- involvera alla berörda sektorer i reformerna,
- lansera innovativa initiativ i detta syfte, i vilka såväl den offentliga och privata sektorn som olika organisationer deltar,
- utvärdera detta partnerskaps framsteg vid nästkommande vårtoppmöten.

6.4 Kommittén understryker behovet av att alltjämt hålla sikten på tidsgränsen 2010, som bör inbegripa såväl genomförandet av Lissabonreformerna som fullbordandet av inre marknaden och genomförandet av en verklig ekonomisk union, som är konkurrenskraftig och grundar sig på den monetära unionen samtidigt som den till fullo integrerar kraven på en hållbar utveckling.

6.5 Kommittén konstaterar slutligen att reformprocessen måste påskyndas men väsentligt skulle underlättas genom en starkare ekonomisk tillväxt. Europeiska unionen borde utan dröjsmål garantera de åtgärder som behövs för att stärka den inre marknaden genom att stimulera utbud och efterfrågan, samt på detta sätt skapa varaktiga villkor för att öka investeringarna, handeln, konsumtionen och sysselsättningen.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner"

(KOM(2004) 327 slutlig)

(2005/C 120/18)

Den 30 april 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 september 2004. Föredragande var **Philippe Levaux**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 96 röster för, 2 emot och 2 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Den 30 april 2004 offentliggjorde kommissionen en grönbok om offentlig-privata partnerskap. Syftet är att lansera en debatt om tillämpningen av gemenskapsrätten vad gäller koncessioner och offentlig-privata partnerskap.

1.2 I sitt initiativytttrande från oktober 2000 ⁽¹⁾ framförde EESK rekommendationer som fortfarande är aktuella. De offentlig-privata partnerskapen har ökat i antal och är fortfarande en strategisk fråga för det utvidgade EU efter antagandet av nya direktiv den 30 april 2004 ⁽²⁾.

1.3 I dag finns det också erfarenheter av offentlig-privata partnerskapsprojekt i en rad länder. Dessa erfarenheter är blandade. En systematisk utvärdering av erfarenheterna med avseende på olika kriterier som t.ex. kostnad, tillgång till produkterna eller tjänsterna, deras kvalitet, påverkan på arbetsmarknadsförhållanden osv. vore därför lämplig. Särskilt borde man undersöka om och hur offentlig-privata partnerskap kan bidra till att upprätthålla Europas konkurrenskraft i förhållande till den övriga världen och vilka för- respektive nackdelar de uppvisar i förhållande till traditionella produktionssätt.

2. De nationella lagstiftningarna och projekten i offentlig-privata partnerskap har utvecklats kraftigt i EU

2.1 Samtliga EU-länder har använt eller använder för närvarande systemet med offentlig-privata partnerskap och koncessioner. Hittills har kommissionen dock inte kunnat upprätta någon förteckning över dem. Europeiska investeringsbanken (EIB) förfogar i viss utsträckning över statistik rörande ett hundratal projekt. Man får inte glömma att det "första Europa", dvs. romarriket, redan för tvåtusen år sedan använde sig av konces-

sionssystemet. Under 1800-talet byggdes det europeiska järnvägsnätet ut genom koncessionsavtal. Dessa avtal var mycket utbredda inte bara inom järnvägarna utan även inom offentliga kommunala tjänster som vatten, gas, elektricitet, sophämtning, telefoner, etc.

2.2 Internationellt har övergripande avtal sedan länge gjort det möjligt att under en viss tid finansiera, utforma, anlägga och förvalta inte bara motorvägar och parkeringsplatser utan också vattenledningsnät, museer, flygplatser, spårvagns- eller tunnelbanelinjer, stadsutbyggnad, totalrenovering av skolor och sjukhus, osv.

2.3 **Länder med ny lagstiftning om offentlig-privata partnerskap.** Följande redogörelse begränsar sig till de erfarenheter som gjorts i ett begränsat antal länder: Italien, Spanien, Storbritannien och Frankrike.

2.3.1 Italien

2.3.1.1 I ramlagen från 1994 (Merloni-lagen) definieras **anläggnings- och förvaltningskoncessionen**. Denna koncessionsform utmärks av att koncessionshavaren utför arbetet med egna medel och får tillbaka det satsade kapitalet genom **ekonomiskt utnyttjande** av det utförda arbetet (artikel 19.2 i lag nr 109/94) ⁽³⁾.

Målet för programmet för infrastrukturarbeten är 220 projekt som betraktas som strategiska:

— Mellan 2002 och 2011 uppskattas investeringarna till 125 miljarder euro.

— Hälften kommer från staten och resten från privata finansier.

⁽¹⁾ EGT C 14, 16.1.2001.

⁽²⁾ EUT L 134, 30.4.2004.

⁽³⁾ Ramlag (L 109/95/ (G.U. nr 41 av den 19 februari 1994) ändrad genom lag av den 2 juni 1995 nr 216 (G.U. nr 127 av den 2 juni 1995).

Lagen har etablerat anpassade rättsliga ramar: huvudavtalspartner, koncessionshavare, entreprenad och byggherrar (företagare som driver ett projekt).

För att undvika leveransförseningar och göra arbetet effektivare har man med en ny lag från 2001 skapat en **"huvudavtalspartner"**. Denne levererar ett nyckelfärdigt arbete och underhåller det. Han skall också åta sig förfinansiering av arbetet.

2.3.1.2 Koncessionshavaren

Anläggnings- och förvaltningskoncessionen är alternativet till huvudavtalspartnern. Bristande finansiella resurser leder vanligtvis till utnyttjande av denna möjlighet som bygger på att användaren gör en full betalning eller en delbetalning, eftersom förvaltningen i egenskap av huvudavtalspartner måste effektuera delbetalningar.

2.3.1.3 Entreprenad eller förvaltningsåtagande

Koncessionerna används även för förvaltning av befintliga projekt: sjukhus, skolor, fängelser. En rekommendation från finansministeriet bör göra det möjligt för förvaltningen att koncentrera sig på sina viktigaste uppgifter och att dra nytta av innovationerna i den privata sektorn.

2.3.1.4 "Promotoravtal"

Vem som helst har möjlighet att lägga fram ett anbud rörande ett byggprojekt inom ramen för det treåriga investeringsprogrammet för det berörda offentliga organet. Om förvaltningen beslutar att anta förslaget utlyses en upphandling. "Promotorn" har förtursrätt och avfattar kontraktet.

I Italien noteras en kraftig ökning vad gäller utnyttjande av "promotorer":

- 1 163 initiativ har lagts fram under tre och ett halvt år (januari 2000–juni 2003).
- Av dessa kommer 660 från "promotorer" (koncession på privata initiativ, 302 stycken bara under 2003!).
- 503 koncessioner på offentliga initiativ.

2.3.2 Spanien

2.3.2.1 I Spanien regleras koncessionskontrakt för offentliga bygg- och anläggningsarbeten genom lag 13/2003 av den 23 maj. Denna lag innebär en ändring av lagen om offentliga myndigheters kontrakt, en omarbetad text som antogs genom det kungliga lagstiftningsdecretet 2/2000 av den 16 juni. Ett nytt kapitel har införts i regelverket för olika typer av administrativa kontrakt, "koncessionskontrakt för offentliga bygg- och

anläggningsarbeten", med de rättsliga bestämmelserna rörande detta slags kontrakt som redan blivit en modell. Härvid tar man hänsyn till kontraktstypens särskilda kännetecken och den spanska rättstraditionen.

2.3.2.2 Den nya definitionen av koncessionskontrakt omfattar fyra element som kännetecknar detta kontrakt: "offentligt bygg- och anläggningsarbete", "koncessionsrisk", "koncessionens ekonomiska balans" och "diversifiering av finansieringen".

2.3.3 Storbritannien

2.3.3.1 Under åren 1993–1994 lanserade regeringen ett brett politiskt initiativ för att lägga ut offentliga tjänster och bygg- och anläggningsarbeten som s.k. "Private Finance Initiative". Denna mekanism ger ett privat företag ett övergripande uppdrag för ett visst offentligt projekt som omfattar "Utformning – Finansiering – Konstruktion – Förvaltning och Underhåll". Sedan Private Finance Initiative-modellen infördes omfattar den följande:

- Över 650 planerade offentlig-privata partnerskapsprojekt, varav 45 rörande sjukhus och mer än 200 skolor.
- 400 projekt under genomförande.
- 48 miljarder pund i åtaganden (60 miljarder euro).
- Ett kommande program.
- Cirka 12 % av den årliga budgeten för nationella kapitalinvesteringar.

2.3.3.2 Det brittiska finansministeriet framför två huvudargument för Private Finance Initiative: "Den privata sektorn skall verkligen ta på sig riskerna" och "den offentliga sektorn erhåller tjänster till förmånligaste pris genom tillämpning av principen "Best Value for Money". Enligt denna princip strävar man efter att optimera kostnaden för utnyttjandet av den uppförda anläggningen, eftersom det är i byggherrens intresse – han skall ju själv utnyttja anläggningen – att utforma och konstruera ett kvalitetsarbete som är billigare i drift och har längsta möjliga livslängd.

2.3.3.3 De nu pågående kontrakten återfinns inom samtliga områden: vatten, renhållning, allmänna transporter, försvaret, sjukhus, skolor, offentliga byggnader, vägar och motorvägar.

2.3.3.4 Det stora antalet offentlig-privata partnerskap i Storbritannien har lett till att det finns omfattande erfarenheter, av mycket skiftande karaktär, av denna typ av lösning. Dessa erfarenheter bör systematiskt analyseras och utvärderas för att användas i utvecklingen av framtida projekt.

2.3.4 Frankrike

2.3.4.1 Tilldelningen av koncessionsavtal där användaren betalar regleras genom den s.k. Sapin-lagen av den 29 januari 1993, och den har använts flitigt på följande områden:

- Kommunal vattenförsörjning, renhållning, allmänna transporter, etc.
- Stora infrastrukturprojekt: motorvägar, broar, stora idrottsanläggningar, tunnlar, etc.

2.3.4.2 Avtal för offentlig-privata partnerskap med offentlig finansiering håller för närvarande på att utvecklas i Frankrike.

2.3.4.2.1 Sedan lagen av den 5 januari 1988 infördes förekommer i Frankrike s.k. administrativa tomträttsavtal, som är långtidskontrakt med offentlig finansiering. Dessa avtal används för offentliga byggnader, särskilt skolbyggnader som en variant på de leasingkontrakt som franska staten också använder sig av (¹). Dessutom använder staten hyreskontrakt med köpoption vad gäller byggnader och infrastruktur (lag av den 29 augusti 2002 för "polisen" och från början av 2003 för "försvaret").

2.3.4.2.2 Enligt en lag av den 2 juli 2003 tilläts även antagandet av beslut om långtidskontrakt som omfattar "utformning, konstruktion, finansiering och förvaltning med offentliga medel". Ett första beslut för sjukvårdssektorn offentliggjordes i september 2003 och ytterligare ett beträffande partnerskapsavtal antogs den 17 juni 2004 för den franska staten och de kommunala myndigheterna (²).

2.3.5 Tyskland

2.3.5.1 I Tyskland finns det liksom i de övriga medlemsstaterna detaljerade upphandlingsregler för offentliga uppdrag (byggnadsuppdrag) som omfattar såväl offentliga och privata företag som offentlig-privata partnerskap utan diskriminering.

2.3.5.2 Man bör i princip skilja på detta och förfarandet för att säkerställa tillhandahållande av tjänster i allmänhetens intresse. Tyska kommuner väljer i många fall offentlig-privata partnerskap för att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. när det gäller försörjning och avfallshantering, dvs. energi, vatten och avlopp samt avfall. Här förekommer alla möjliga avtalsformer. Vid sidan av mycket omfattande koncessioner förekommer offentliga uppdrag, t.ex. rörande elförsörjning, och institutionaliserade offentlig-privata partnerskap i kommunerna. Dessa offentlig-privata partnerskap bidrar till att trygga arbetstillfällena i regionen och till den regionala ekonomin.

(¹) Uppförandet av finansministeriet i Bercy i Paris skedde delvis med hjälp av detta finansiella instrument.

(²) Beslut om partnerskapsavtal nr 2004-559, publicerat i Frankrikes officiella tidning den 19 juni 2004.

2.3.5.3 Offentlig-privata partnerskap grundar sig på kommunernas författningsenliga befogenhet att fritt besluta hur tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall utformas och organiseras inom deras territorium och inom ramen för koncessioner. Det står dem fritt att starta egna företag, utföra tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse tillsammans med lämpliga partner i offentlig-privata partnerskap eller låta privata aktörer utföra dem. Sådana offentlig-privata partnerskap faller inte under upphandlingsreglerna.

2.4 Kommentarer till "promotoravtalet"

2.4.1 Systemet utgår från koncessionstraditionen i Europa. Det är i full utveckling i Europa och frågan är huruvida det behöver en harmoniserad ram och om systemet skall införlivas i EU-lagstiftningen.

2.4.2 Efter Italien, där lagen är mycket tydlig på detta område, har också Frankrike och Spanien antagit systemet. I Italien lanserar den berörda myndigheten en anbudsinfördran med hänvisning till byggherrens projektutkast, eventuellt modifierat av myndigheten, och till dennes finansieringsplan (föreslagna tidslängd, kostnad etc.).

2.4.3 Efter ett förhandlingsförfarande tilldelar myndigheten koncessionen antingen till "promotorn" eller till ett av de båda förmånligaste anbuderna från anbudsinfördran. Byggherren och anbudsgivarna måste ställa en garanti på ett belopp motsvarande 2,5 % av det totala investeringsvärdet.

2.4.4 Om förvaltningen inte bestämmer sig för byggherren, erhåller denne garantibeloppet från den vinnande anbudsgivaren som kompensation för erlagda utgifter inklusive immaterialrätten. Om byggherren erhåller kontraktet utbetalas dennes garanti på 2,5 % till de två övriga anbudsgivarna (60 % till vinnaren, 40 % till den andre).

2.4.5 Enligt artikel 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster får medlemsstaterna reservera kontrakt för organisationer där majoriteten av arbetstagarna är personer med funktionshinder. Kommittén anser därför att vissa sociala kriterier även bör gynna byggherren eller en av dennes avtalspartner vid upprättandet av denna typ av offentlig-privata partnerskap.

2.5 *Länder där offentlig-privata partnerskap och koncessioner är föga utvecklade. Följande redogörelse begränsar sig till de erfarenheter som gjorts i ett begränsat antal länder.*

2.5.1 Belgien

2.5.1.1 Koncessionen regleras i artiklarna 24 och 25 i lag av den 24 december 1993 och i artiklarna 123 och följande i kungligt dekret av den 8 januari 1996⁽¹⁾. Utöver utförandet och den eventuella koncessionen på arbetet regleras i dessa artiklar koncessionshavarens utnyttjande av arbetet. **Däremot är byggherreavtal inte vanligt förekommande i belgisk lagstiftning.**

2.5.1.2 "Promotoravtal"⁽²⁾ utmärks av att det omfattar finansiering, genomförande och ibland utformning av ett arbete vilket den upphandlande myndigheten får använda i utbyte mot hyresbetalning⁽³⁾.

2.5.2 Portugal

2.5.2.1 För att förbättra det portugisiska vägnätet har man i Portugal infört SCUT-kontraktet, ett system för utläggning som gör det möjligt för en privat byggtreprenör att erhålla betalning från offentliga medel. SCUT-kontrakten bygger på systemet "shadow toll" eller "virtuell vägtull" som inrättats på de brittiska vägnätet. Anbudsinföringarna för dessa SCUT-kontrakt gjordes 1997. För närvarande tycks dessa kontrakt tillämpas i mindre utsträckning.

2.5.3 Ungern

2.5.3.1 Det finns ingen särskild lag som reglerar projekt inom offentlig-privata partnerskap. Bestämmelserna om statens ekonomiska åtaganden anges dock i förordning 2098/2003 (V29).

2.5.3.2 År 1997 tog landet initiativ till att tillsammans med den privata sektorn starta ett program beträffande utvecklingen av industriparke. Dessa uppgick i början av år 2004 till 165 stycken.

3. Hur skall en koncession och ett offentlig-privat partnerskap definieras?

3.1 EU-rätten har inte lyckats fastställa några realistiska och användbara definitioner av offentlig-privata partnerskap och

koncessioner. Antingen saknas begreppen offentlig-privata partnerskap och offentliga bygg- och tjänstekoncessioner helt och hållet i EU-rätten, eller så är de föremål för kritik. Den kritik som riktas mot rådande definition avser följande:

- Koncessioner sätts i samband med tjänsteupphandlingskontrakt (punkt 3.1.1).
- Det saknas en distinktion mellan långtids- och korttidskontrakt som markerar fördelningen mellan den externa finansieringen och förvaltningen, och därmed grundvalen för utläggningen (punkt 3.1.2).
- Koncessionsförslag från den privata sektorn behandlas inte (punkt 3.1.3).

3.1.1 Offentlig-privata partnerskap och koncessioner i samband med offentlig tjänsteupphandling

3.1.1.1 Problematiken kring koncessioner har sitt ursprung i gemenskapsrätten, dels i fördragets principer och regler, dels i direktiven om dessas genomförande.

3.1.1.2 EU-direktiven syftar till att säkerställa öppenheten i samband med anbudsinföring vid all offentlig upphandling, och tillämpningsområdena är **i vissa fall** oklara när det handlar om komplexa koncessionsavtal eller offentlig-privata partnerskap.

3.1.1.3 Endast i rådets direktiv 93/37/EEG⁽⁴⁾ om samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten finns en definition av koncessionskontrakt (artikel 1 d). Tyvärr görs definitionen endast genom en enkel hänvisning till kontrakt för offentlig upphandling av anläggningsarbeten⁽⁵⁾. **Direktiv 92/50⁽⁶⁾** om offentlig upphandling av tjänster innehöll inte någon definition av koncessioner, och inte heller **direktiv 93/38⁽⁷⁾** gavs någon definition av koncessioner eller deras tilldelning; det reglerade upphandlingar som genomförs av koncessionsinnehavare inom specialiserade sektorer, och ersatte därmed övriga direktiv. EESK beklagar detta kortfattade och orealistiska angreppssätt, som tyvärr också återkommer i direktiven 2004/17 och 2004/18⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Lag av den 24 december 1993 – offentlig upphandling – Moniteur Belge 22 januari 1994. Kungligt dekret av den 8 och 10 januari 1996 – Moniteur Belge av den 26 januari 1996, kungligt dekret om offentlig upphandling av bygg- och anläggningsarbeten och koncessioner för bygg- och anläggningsarbeten.

⁽²⁾ Se föregående fotnot.

⁽³⁾ Lag av den 24 december 1993 (artikel 9) – kungligt dekret av den 8 januari 1996 (artikel 21) – kungligt dekret av den 26 september 1996 Maurice-André Flamme, lag av den 24 december 1993, Journal des Tribunaux 1994. Byggeföreskrifter.

⁽⁴⁾ EGT L 199, 9.8.1993.

⁽⁵⁾ "Koncession: ett kontrakt av samma typ som angivits i a utom det att ersättningen för utförda arbeten består i antingen enbart rätten till nyttjande av anläggningen eller i en kombination av denna rätt och betalning."

⁽⁶⁾ EGT L 209, 24.7.1992.

⁽⁷⁾ EGT L 199, 9.8.1993.

⁽⁸⁾ EUT L 134, 30.4.2004.

3.1.1.4 Kommissionen är medveten om de offentlig-privata partnerskapens utbredning och offentliggjorde i april 2000 ett **tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten om offentlig upphandling** ⁽¹⁾. Detta meddelande syftade till att reda ut grundläggande juridiska tvetydigheter som berodde på att det saknades en korrekt definition av koncessioner och offentlig-privata partnerskap i direktiven om offentlig upphandling. Det bör påpekas att lagstiftningen i de olika länderna för närvarande skiljer sig vitt åt i fråga om koncessioner och offentlig-privata partnerskap.

3.1.1.5 EESK anser att det saknas definitioner av koncessioner och avtal för offentlig-privata partnerskap eller överlåtelse av uppgifter där man klart och tydligt fastställer innebörd och omfattning. Koncessionen – och i vidare bemärkelse entreprenaden – kan inte reduceras till ett enda kriterium, risktagandet eller betalningen, såsom anges i direktiv 93/37 och senare även i tolkningsmeddelandet, utan begreppet är mycket mer omfattande än så.

3.1.1.6 Hur skall en koncession eller ett offentlig-privat partnerskap kunna ges en bättre definition?

3.1.1.6.1 Det avtal eller den ensidiga rättshandling som innebär att en offentlig myndighet ger en utomstående organisation rätt att projektera, konstruera, finansiera, underhålla och driva en infrastruktur eller en tjänst för en längre, tidsbestämd period

— kallas för koncession när företaget uppbär ersättning genom avgifter som till största delen erläggs av användarna,

— kallas för offentlig-privat partnerskap när företaget i huvudsak kompenseras ekonomiskt av en offentlig myndighet.

3.1.1.6.2 Med utgångspunkt i dessa definitioner kan man urskilja två kriterier som är kopplade till dessa två avtalstyper:

— Kravet på **ansvarsöverlåtelse** från den offentliga myndigheten till kontraktsinnehavaren.

— Begreppet **övergripande kontrakt**, som innefattar ett flertal funktioner (konstruktion, finansiering, nyttjande, underhåll osv.) under en längre tid (en genomsnittlig varaktighet på mellan 10 och 75 år).

3.1.1.6.3 EESK anser att det inte finns anledning att, såsom i tolkningsmeddelandet från april 2000, reducera (koncessions-)avtalet till endast exploateringsrisken. Det vore ett alltför snävt sätt att se på denna sorts kontrakt.

⁽¹⁾ EGT C 121, 29.4.2000.

3.1.2 Den nödvändiga åtskillnaden mellan långtids- och korttidskontrakt

3.1.2.1 Till följd av att Europeiska kommissionen i november 1996 offentliggjorde sin grönbok ⁽²⁾, antog EESK den 28 maj 1997 ett yttrande ⁽³⁾ i vilket man uppmanade kommissionen att se över sitt förhållningssätt till koncessioner och definiera dessa mer självständigt i förhållande till tjänsteupphandlingskontrakten: "Frågan om koncessioner bör också undersökas ingående, eftersom tilldelningen av koncessioner måste präglas av öppenhet och följa objektiva kriterier. Det finns grundläggande skillnader mellan en koncession och ett upphandlingskontrakt: syfte, varaktighet, finansieringsvillkor, förvaltningsmetod, ansvarsomfattning. Europeiska kommissionen skulle i syfte att främja utvecklingen av sådana kontrakt kunna försöka skapa ett anpassat juridiskt instrument för den ordning som skall gälla för hur dessa kontrakt skall fullgöras ⁽⁴⁾."

3.1.2.2 Mot bakgrund av dessa kontrakts beskaffenhet och klassificering anser EESK att man måste erkänna deras särskilda sätt att fungera.

3.1.2.3 Ett koncessionsavtal eller avtal för offentlig-privat partnerskap kan inte bara, utan uppgift om dess varaktighet, reduceras till en överföring av risktagandet, eftersom det framför allt är fråga om att överlåta utformning, konstruktion, finansiering samt förvaltning och underhåll av ett arbete eller en tjänst till en utvald sökande.

3.1.3 I fråga om redan nämnda byggherreavtal har ett flertal länder infört speciella lagar som tillåter privata aktörer att lägga fram projektförslag inför behöriga offentliga myndigheter. Detta är numera vanligt i Italien och denna praxis torde sprida sig till övriga medlemsstater där det för närvarande inte finns liknande förfaranden.

3.2 Olikheter i tillämpningen av EG-rätten medför juridiska skillnader

3.2.1 För närvarande råder det en viss begreppsförvirring vad gäller offentliga kontrakt i Europa; i ett land kan ett kontrakt innebära upphandling, i ett annat är det liktydigt med koncession. På så sätt kan alltså ett och samma kontrakt tillämpas på två olika vis, allt beroende på vilket land man befinner sig i. I Storbritannien är man mindre öppen för en klassificering av kontrakt än i länder med latinsk tradition och förvaltningsrätt, och offentlig-privata partnerskap har helt enkelt endast uppfattats som offentliga upphandlingar trots att de skulle ha kunnat betraktas som koncessioner av offentliga bygg- och anläggningsarbeten.

⁽²⁾ KOM(96) 583 slutlig.

⁽³⁾ EGT C 287, 22.9.1997.

⁽⁴⁾ Även andra punkter i yttrandet förtjänar att citeras:

"I flera medlemsstater utvecklas metoder för privat finansiering av offentliga arbeten. Det rör sig om kontrakt med lång varaktighet där privat finansiering står för en del av det tillskjutna kapitalet, något som gör att dessa kontrakt skiljer sig tydligt från offentlig upphandling."

"ESK skulle vilja se att koncessioner får ett särskilt regelverk, särskilt i fråga om de transeuropeiska näten (TEN)."

"ESK föreslår att kommissionen stöder utvecklingen av nya kontraktstyper grundade på privat finansiering av offentliga infrastrukturer."

3.2.2 Att det uppstått särskilda lagar för offentlig-privata partnerskap i flera medlemsstater visar att dessa kontrakt är mycket speciella; de befinner sig i gränslandet mellan myndighetsförvaltning och upphandling, vilket gör det svårt att i förväg fastställa regler.

3.3 *Kan EU-rätten inskränka sig till en avtalsklassificering endast med avseende på tilldelningen och förbise utläggningen av allmänna tjänster i institutionell bemärkelse? Är villkoren för tecknande av kontrakt så viktiga?*

3.3.1 Direktivens räckvidd är påtagligt längre än en harmonisering av tilldelningen av offentliga avtal. De definitioner som antas i direktiven återfinns i själva verket i flera nationella lagstiftningar, vilket lett till att det etablerats gemensamma avtalstyper i flera olika länder i EU.

3.3.2 I direktiven 2004/17 och 2004/18 överges dock regelverket för nationella kontrakt till förmån för nationella lagar som fastställer metoderna för genomförandet av dessa kontrakt. Därmed uppstår frågan om vilken plats de privata intressena skall ges i den offentliga förvaltningen.

3.4 *Normhierarkin innebär att tjänsterna i allmänhetens intresse och de sociala värdena i enlighet med den marknadsekonomiska ordningen tillmäts en särskild betydelse*

3.4.1 EESK framhåller än en gång följande:

- Att dessa mål, i enlighet med den framtida konstitution som rådet antagit, innefattar en hållbar utveckling som bygger på en välavvägd ekonomisk tillväxt och prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och social trygghet eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö.
- Att offentlig-privata partnerskap måste bidra till att uppnå unionens mål när de används.
- Att man genom den strategi som antogs under toppmötet i Lissabon har styrkt respekten för principen om en öppen marknadsekonomi genom att komplettera den med stark tillväxt som respekterar den europeiska sociala dimensionen (utbildning, sysselsättning osv.).

3.4.2 Samtidigt som den behöriga offentliga myndigheten måste respektera subsidiaritetsprincipen för att nå detta mål om en öppen marknadsekonomi, måste den också räkna med eventuell konkurrens och besluta om den mest passande lösningen.

3.4.3 Alla avtalslösningar när det gäller att lägga ut offentliga tjänster på entreprenad förutsätter att det berörda landets

arbetsmarknadslagstiftning tillämpas och att man respekterar bestämmelserna om de tjänster som skall tillhandahållas enligt avtalet. Vid avtalsbrott – när landets arbetsmarknadslagstiftning åsidosätts eller tjänsterna inte tillhandahålls enligt avtalet – bör särskilda bestämmelser tillämpas som innebär att avtalet sägs upp.

4. Förslag om förbättringar och klargöranden om rättsläget avseende offentlig-privata partnerskap och koncessioner

4.1 För att etablera en harmoniserad ram skall etableras på europeisk nivå anser EESK att det vore önskvärt att komplettera utvecklingen av dessa kontrakt med ett eller flera tolkningsmeddelanden som följer upp denna företeelses mångfald och komplikation över tiden. Detta är att föredra framför att omedelbart formulera resonemanget i ett direktiv, som snabbt kan visa sig fungera dåligt.

4.2 Å andra sidan uppmanar EESK kommissionen att behandla frågan om offentlig-privata partnerskap på ett övergripande sätt och att, inom ramen för kommissionens meddelanden, göra en sammanställning (efter att ha gjort en undersökning i medlemsstaterna) av de kriterier som myndigheterna bör tillämpa avseende de sociala och miljömässiga aspekterna. Genom att komplettera den befintliga lagstiftningen med dessa kriterier kan myndigheterna införa dessa kriterier som villkor för att ingå avtal.

4.3 EESK anser att de offentlig-privata partnerskapen

- är ett flexibelt och dynamiskt ekonomiskt instrument som kan påskynda integrationen av vissa ekonomiska, sociala och miljömässiga mål, såsom hållbar utveckling, sysselsättning och social delaktighet, och
- möjliggör ett bättre affärsklimat för de offentliga och privata aktörerna.

4.4 I direktiv 2004/18 regleras en rad viktiga frågor om hur offentlig upphandling och koncessioner kan anpassas till offentlig-privata partnerskap: kriterierna, konkurrensdialogen och de konfidentiella anbuden. Det kan vara lämpligt att detaljbehandla följande punkter:

4.4.1 Att bibehålla det öppna greppet i fråga om koncessioner

4.4.1.1 Den öppna uppläggningsen av direktiv 2004/18 bör bibehållas, särskilt som inte samtliga medlemsstater kan utnyttja koncessionsförfaranden.

4.4.2 Att göra en harmoniserad rättslig definition av koncessioner och offentlig-privata partnerskap i Europa

4.4.2.1 Det krävs att definitionen av dessa båda avtalstyper görs enhetlig i medlemsstaterna. Den definition som EESK föreslagit ovan (se punkt 3.1.1.6) kan göra det möjligt att bekräfta den särskilda position som dessa avtal har i anslutning till uppfattningen om marknaden och om den offentliga förvaltningen.

4.4.3 Respekt för innovationsverksamhet

4.4.3.1 Gemenskapslagstiftningen avseende koncessioner om anläggningsarbeten innefattar ingen förpliktelse för koncessionsgivaren att ange i meddelandet om koncessionen om man godtar nyskapande varianter.

4.4.3.2 EESK menar att det är önskvärt att alla slags varianter accepteras i samrådsförfaranden om denna typ av avtal och att man ser positivt på innovationer.

4.4.3.3 En anbudsgivares anbud på en koncession kan i praktiken ha en nyskapande utformning med stora och viktiga innovationer när det gäller alla tekniska, finansiella och kommersiella aspekter och kan användas för att åstadkomma sociala och ekonomiska förbättringar av levnads- och arbetsvillkoren för de konsumenter och arbetstagare som berörs.

4.4.3.4 Att anbudsgivarna på detta sätt ges ett incitament att göra en kostnadskrävande intellektuell investering i samråd som möjliggör sådana nyskapande lösningar ligger i linje med Lissabonstrategins anda. Man måste också absolut se till att en anbudsgivares immateriella nyskapande egendom inte ställs till konkurrenternas förfogande. Det är både en etisk fråga och en fråga om att stimulera till innovationer, som bör säkerställas genom att den s.k. konkurrenspräglade dialogen i anslutning till offentlig-privata partnerskap omsätts i den nationella lagstiftningen i medlemsstaterna.

4.4.4 Förhandlat förfarande

4.4.4.1 Ett förslag till koncessionsavtal bör uppfylla det servicemål som skall definieras av koncessionsgivaren, men det bör också kunna ge så stor frihet som möjligt med avseende på hur detta mål uppnås: uppläggnings av arbetet, tidsschemat, tekniska risker osv. När en eller flera anbudsgivare lämnat in förslag skulle EESK vilja att man upprättar en dialog mellan den upphandlande instansen och de potentiella koncessionshavarna, i syfte att slutligt fastställa koncessionsavtalet eller avtalet för offentlig-privata partnerskap som en funktion av myndighetens behov. I det tidigare direktivet 94/37 var förhandlade förfaranden reserverade för undantagsfall. Konkurrensdialogen

godkänner numera förhandlingar när det gäller så kallade komplexa avtal.

4.4.4.2 Det antagna förfarandet med dialoginriktad konkurrens bör

— klargöra att de "öppna" fallen (svårighet att bedöma svaren från den privata sektorn eller den specifika behovsbilden eller de finansiella konstruktionerna) skall uppfattas i mycket vidsträckt och fri mening,

— säkerställa att alla företag får lämna egna förslag, så att samtliga konkurrerande företags intellektuella äganderätt skyddas.

4.4.4.3 Man bör slutligen erinra om att slutande av avtal mellan den koncessionsgivande offentliga instansen och entreprenören är obligatoriskt i samband med att alla parter ansvar fastställs i enlighet med lagstiftningen i de berörda länderna.

4.4.5 Fastställande av övergripande principer

4.4.5.1 Betydelsen av att det finns en rättslig ram som är ordentligt anpassad till koncessioner och offentlig-privata partnerskap torde konkretiseras särskilt när man antar principer för genomförandet av avtal av dessa båda typer.

4.4.5.2 Möjligheten att sluta partnerskapsavtal är i grunden avhängig av om det går att uppnå jämvikt i avtalet och om det respekteras på längre sikt.

4.4.5.3 EESK föreslår kommissionen att utarbeta ett tolkningsmeddelande som stöder en balanserad riskfördelning mellan koncessionsgivare och koncessionstagare. Varje medlemsstat får fastställa vilka element som kan förändras över tiden. I detta syfte bör en rad tankegångar innefattas i principerna i ett sådant meddelande:

— Riskerna i samband med en infrastrukturkoncession bör identifieras och kvantifieras, och ansvaret skall tydligt ges den part som är bäst lämpad att ta på sig det.

— Koncessionsgivaren och koncessionshavaren bör på förhand ingå avtal om riskdelning i samband med exceptionella risker: oförutsägbara händelser som höjer kostnaderna för kontraktet (oväntade ändringar i de offentligt ålagda begränsningarna, oförutsägbara tekniska villkor i samband med anläggningsarbetena, ändringar i konsumenternas beteende på kort sikt osv.).

— Koncessionshavare som inte respekterar bestämmelserna i kontraktet bör svara för gottgörelse.

— Den koncessionshavare som svarar för finansieringen måste liksom vid varje privaträttsligt avtal kunna utgå ifrån att det inte sker några ingrepp i gällande avtal genom ändringar i rättsliga bestämmelser och skatter på lagstiftarnivå.

- Det bör föreskrivas att innehavaren av avtalet får omedelbar gottgörelse om avtalet ändras till följd av nya krav från koncessionsgivarens sida utan att de ursprungliga avtalsvillkoren ändrats.
- Koncessionshavaren bör garanteras tillräckligt mycket flexibilitet för att kunna åta sig det uppdrag han fått sig tilldelat av koncessionsgivaren, som undantar alla fall av statliga påbud eller force majeure.

4.4.5.4 Koncessionssystemet, som är ett effektivt sätt att samordna privat förvaltning och finansiering med offentliga investeringar på området för tjänster i allmänhetens intresse, kräver för att bli framgångsrikt lämpliga rättsliga ramar och redovisningsmetoder som är anpassade till koncessionsförhandlingarnas speciella struktur. De stora investeringar och kostnader som de privata företagen axlar under de första åren för att bygga upp infrastruktur och starta tjänsteproduktionen bör bokföringsmässigt kunna fördelas över hela koncessionsperioden. Förslaget till en harmoniserad redovisning i EU gör koncessionsförfarandet ogenomförbart. De spanska erfarenheterna av redovisning och de metoder som tillämpas på nya koncessioner skulle kunna utgöra ett exempel om man vill få till stånd offentlig-privata partnerskap i samband med byggprojekt och/eller tjänster inom EU.

5. Att göra konkurrensreglerna betydligt tydligare mellan de offentliga eller halvvoffentliga parterna och de privata

5.1 Halvvoffentliga bolag blir ofta direkt tilldelade koncessioner eller särskilda eller exklusiva rättigheter. Detta kan i vissa fall vidga deras verksamhetsområde utanför det ursprungligen etablerade, helt enkelt genom att deras stadgar ändras. I vissa fall ställs krav på separat redovisning för att man skall kunna kontrollera att de inte tillämpar korssubventioneringar som snedvrider konkurrensen.

5.2 EESK rekommenderar att man klargör reglerna på följande sätt:

5.2.1 Innan man skapar en blandad enhet bör den ansvariga myndigheten undersöka om konkurrensen på marknaden kan komma att snedvridas och besluta vilken lösning som är mest ändamålsenlig.

5.2.2 För att slå vakt om systemets öppenhet och effektivitet bör förfaranden för att grunda blandade enheter offentliggöras innan anbudsinfordringar inleds och konkurrerande privata företag bör ges en konkret möjlighet att delta i grundandet av halvstatliga företag. Slutligen bör en myndighets upphandling av en ny tjänst från en lokal blandad enhet

- ålägga den blandade enheten att föra separat bokföring om den agerar utanför sitt ursprungliga verksamhetsfält; på så sätt kan man kontrollera om korssubventionering skett, vilket kan snedvrider konkurrensen,
- respektera gemenskapens förfaranden, även de förfaranden som gäller statligt stöd,
- innefatta kontroll av att konkurrensvillkoren är rättvisa visavi den privata sektorn (skatter och driftskostnader i det halvvoffentliga företaget).

6. Slutsatser

Flera medlemsstater inför för närvarande en särskild lag för offentlig-privata partnerskap, varför EESK anser att man utgående från de erfarenheter som gjorts bör

- låta olika former av offentlig-privata partnerskap utvecklas under flera år,
- få regelbunden information från medlemsstaterna om olika former av offentlig-privata partnerskap och de svårigheter som uppkommit (fördelar och nackdelar i förhållande till de traditionella formerna),
- inrätta ett organ bestående av företrädare för medlemsstaterna, kommissionen och det civila samhället inklusive EESK som övervakar utvecklingen av de offentlig-privata partnerskapen (för att utvärdera de erfarenheter som gjorts vad gäller bland annat kostnader, tjänsternas tillgänglighet, konkurrenskraften och miljön samt hur sysselsättningen påverkas),
- understryka att gränsvärden för offentliggörande (arbeten, tjänster) tillämpas på EU-nivå beträffande offentlig-privata partnerskap och koncessioner och att varje medlemsstat utöver dessa gränser har egna bestämmelser för att undvika onödig byråkrati, samt
- publicera ett klargörande tolkningsmeddelande före år 2007 beträffande
 - definitionen av koncessioner och offentlig-privata partnerskap,
 - de blandade enheternas och halvstatliga företagens konkurrensställning,
 - konkurrensdialogen och offentlighetsförfarandet,
 - "promotorförfarandet" som gynnar innovation
 - berättigandet av statligt stöd till blandade enheter eller halvstatliga företag.

Bryssel den 27 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor"

(KOM(2004) 227 slutlig – 2004/0072 CNS)

(2005/C 120/19)

Den 24 maj 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om yttrande

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 oktober 2004. Föredragande var **Clive Wilkinson**.

Vid sin 412:e plenarsession (sammanträdet den 27 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 84 röster för, 11 röster emot och 5 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Innan den inre marknaden infördes fanns det stora skillnader mellan de olika medlemsstaternas skattesystem och skattesatser när det gäller punktskattepliktiga varor. Anledningen till detta var medlemsstaternas olika historiska och kulturella bakgrund. I direktiv 92/12/EEG föreskrivs en harmonisering av allmänna regler för punktskattepliktiga varor⁽¹⁾ och för innehav, flyttning och övervakning av sådana varor⁽²⁾.

1.2 Enligt artikel 27 i det direktivet skulle rådet före den 1 januari 1997 granska bestämmelserna i artiklarna 7–10 och anta nödvändiga ändringar⁽³⁾. Denna tidsfrist var inte tillräckligt lång för att man skulle kunna göra välgrundade uttalanden om tidigare och aktuella svårigheter i samband med tillämpningen av dessa artiklar.

1.3 Sedan direktivet trädde i kraft har det märkts ett mer uttalat intresse för flyttningar av punktskattepliktiga varor för vilka punktskatt redan betalats och som faller inom ramen för bestämmelserna i artiklarna 7–10 i direktivet. Konsumenternas intresse för denna typ av köp har föranlett att några medlemsstater har infört vissa förenklade förfaranden. Ett stort antal

klagomål har också inkommit från allmänheten beträffande det sätt på vilket de berörda artiklarna tillämpats.

1.4 Kommissionen anser att man nu har tillräckligt med kunskap om de problem som uppstår i samband med de olika berörda flyttningskategorierna⁽⁴⁾ för att lägga fram nödvändiga ändringsförslag.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Den inre marknadens funktionssätt beträffande punktskattepliktiga varor har gjorts mer komplicerat i sina detaljer, vilket har skapat osäkerhet om hur bestämmelserna skall tillämpas i vissa fall, och inneburit en stor administrativ börda för berörda företag. Kommissionens förslag omfattar handelstransaktioner, försäljning till enskilda personer och distansförsäljning och syftar till att klargöra, förenkla och harmonisera de nuvarande reglerna för flyttning av varor inom gemenskapen för vilka punktskatt redan har erlagts i en medlemsstat, och till att liberalisera sådan flyttning så att den inre marknaden kan vara till större gagn för EU:s konsumenter. Kommittén välkomnar båda dessa mål.

2.2 På grund av värdet av medlemsstaternas intäkter från punktskatter⁽⁵⁾, och på grund av de skillnader som föreligger mellan medlemsstaternas sätt att efterleva bestämmelserna, har det varit svårt för kommissionen att komma överens med

⁽¹⁾ Tobaksvaror, mineraloljor och alkoholhaltiga drycker.

⁽²⁾ I allmänhet omfattas flyttning av punktskattepliktiga varor inom gemenskapen av ett system med vilande punktskatt. Dessa varor kan flyttas mellan skatteupplag i olika medlemsstater åtföljda av ett administrativt ledsagardokument. Punktskatterna påförs i den medlemsstat där konsumtionen i sinom tid antas ske.

⁽³⁾ Punktskattepliktiga varor som redan har släppts för konsumtion och för vilka punktskatten alltså redan har erlagts i en medlemsstat får också flyttas inom gemenskapen. Det är just detta slag av flyttning som avses i artiklarna 7–10 i direktivet.

⁽⁴⁾ Kategorierna är följande: varor som flyttas mellan medlemsstater för kommersiella ändamål (andra än "distansförsäljning") och som definieras som varor som innehas av enskilda personer för andra ändamål än eget bruk, varor som köps av enskilda personer för eget bruk och distansförsäljning.

⁽⁵⁾ Det sammanlagda värdet av EU-medlemsstaternas intäkter låg 2001 på mer än 8,8 miljarder euro, och EU-genomsnittet för intäkter av punktskatter som procentandel av BNP låg på 2,72 %.

medlemsstaterna om ändringar. Kommittén noterar att de tio "nya" medlemsstaterna inte deltog i de diskussioner med kommissionen som ledde till förslagen. Kommittén erkänner medlemsstaternas behov av att delvis använda punktskatter som inkomstkälla, men tvivlar på att dessa förslag kommer att ändra konsumenternas vanor i en sådan utsträckning att de kommer att påverka de samlade skatteintäkterna avsevärt.

2.3 Vad gäller punktskattepliktiga varor påverkas ofta konsumentpriserna mycket av de skattesatser som tillämpas. Detta gäller särskilt tobaksprodukter och alkoholdrycker⁽¹⁾. Skillnaderna mellan medlemsstaternas tillämpade punktskattesatser har minskat något sedan inre marknaden trädde i kraft; men så länge dessa tillämpade skattesatser inte blir föremål för åtminstone en betydande grad av harmonisering kommer det fortfarande att finnas motivation till att söka varor till billigare priser på detta område. Den organiserade kriminella verksamheten som finns på området kommer samtidigt att fortsätta.

2.4 EU-medborgarna förväntar sig kunna dra nytta av inre marknaden på många sätt, men rätten att köpa alla slags varor var de vill inom gemenskapen till lokala priser är en viktig fördel. Att frånta medborgarna denna rätt gör det inte lättare att få dem att se positivt på EU.

2.5 Som kommissionen påpekar berör den typ av skattepliktig flyttning som omfattas av artiklarna i fråga främst enskilda personer och små näringsidkare som saknar kommersiell infrastruktur och betydande ekonomiska resurser. Det är viktigt att alla överenskomna åtgärder är tydliga, lätta att förstå och så enkla som möjligt att tillämpa. De måste också vara realistiska och möjliga att genomdriva.

2.6 På en verklig inre marknad skall också bestämmelserna om tobaksvaror liberaliseras. Kommittén inser emellertid att medlemsstaterna måste överväga alla konsekvenser fullt ut när de beslutar om vilka varor som skall omfattas av det ändrade direktivet, och att detta kan leda till att vissa varor utesluts.

2.7 Kommittén noterar också att flyttning av mineraloljor i annat än kommersiellt syfte inte förekommer i någon större utsträckning. Det står därför klart att förslagen som de nu är formulerade huvudsakligen skulle påverka flyttning av alkoholdrycker.

⁽¹⁾ Butikspriserna på tobaksprodukter är ca. 3,7 gånger högre i de högst beskattade medlemsstaterna än i de lägst beskattade. Punktskattesatserna för alkoholhaltiga drycker skiljer sig mycket mellan den högst och den lägst beskattade medlemsstaten, närmare bestämt 15,9 gånger vad gäller öl och "mellanprodukter" och 9,2 gånger vad gäller sprit. En motsvarande jämförelse kan inte presenteras för vinprodukter, eftersom vin inte beskattas över huvud taget i 12 av de 25 medlemsstaterna och två av de övriga medlemsstaterna tillämpar en minimal beskattning på 2 % per flaska.

2.8 Kommittén välkomnar uttryckligen att många av förslagen bygger på råd och krav från branschorganisationer som är engagerade i dessa frågor och att hänsyn tas till konsekvenserna för mindre företag.

3. Särskilda kommentarer

3.1 **Artikel 7:** Denna artikel tar upp vem som skall betala punktskatt under olika omständigheter, administrativa formaliteter, försäljning till resande med båt eller flyg inom gemenskapen och hur förluster av skattepliktiga varor i samband med resor inom EU skall behandlas.

3.1.1 Kommittén välkomnar de förtydliganden och den harmonisering som kommissionens förslag innebär. Vi välkomnar också uttryckligen att man inser nödvändigheten av att begränsa det omfattande administrativa arbete som krävs för att respektera de nuvarande reglerna fullt ut. Kommittén stöder kommissionens anmodan till medlemsstaterna att tillåta att förenklade förfaranden införs genom enkla bilaterala administrativa avtal mellan medlemsstaterna.

3.2 **Artikel 8:** Denna artikel behandlar varor som förvärvats av enskilda personer för eget bruk. Den viktigaste aspekten i detta sammanhang är att de berörda varorna skall transporteras av personerna själva.

3.2.1 Kommittén välkomnar kommissionens förslag om att liberalisera det system som för närvarande tillämpas vid enskilda personers distansköp, för att berörda personer inte längre skall behöva transportera de inköpta varorna själva.

3.2.2 Kommittén inser att det nya förslaget om att privatpersoner själva skall ordna med leveransen av varor till en annan medlemsstat (och att detta inte får genomföras av försäljaren) står i överensstämmelse med de nuvarande allmänna momsbestämmelserna som skall tillämpas för distansköp. Vi anser dock att det är svårt att se hur detta skulle kunna övervakas. Försäljare kan ju till exempel rekommendera en lokal agent som kan ordna med transport, och därmed följs lagkravet om att leveransen skall ombesörjas av privatpersonen själv. Konsekvenserna blir dock desamma. Det bör klargöras i det ändrade direktivet att denna typ av råd inte strider mot reglerna.

3.3 Förslaget om att upphäva "referensnivåerna" ⁽¹⁾ som ett möjligt bevis på om varor inhandlats för privat eller kommersiellt bruk välkomnas av kommittén. Medborgarna uppfattar i regel dessa siffror som kvantitativa gränser, och vissa medlemsstater har alltför ofta tolkat gränserna för snävt. Kommittén inser att man genom att avskaffa dessa gränser kanske gör det svårare att bekämpa smugglingsverksamhet, men gränserna har aldrig varit avsedda för något annat än att ange huruvida en varuflyttning har ett privat eller kommersiellt ändamål. Rent juridiskt sett är de inte heller ett tillräckligt bevis.

3.3.1 Kommittén anser emellertid att det inte skulle vara orimligt att tillämpa något slags kvantitativ begränsning för distansköp (t.ex. när varor inte transporteras av den berörda privatpersonen själv).

Bryssel den 27 oktober 2004

3.4 **Artikel 9:** De förslag som rör flyttning av mineraloljor för privat bruk kommer sannolikt inte att medföra några större problem.

3.5 **Artikel 10:** Kommittén välkomnar den föreslagna preciseringen av var punktskatt skall erläggas.

4. Sammanfattning

4.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar de förslag som kommissionen lagt fram på detta komplexa och känsliga område.

4.2 Förslagen är realistiska och preciseringarna och förenklingarna mycket välkomna. Harmoniseringen är nödvändig och liberaliseringen kommer att välkomnas varmt av EU:s medborgare, eftersom fördelarna med inre marknaden kommer att stärkas.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dessa gränser går för nuvarande vid 800 cigaretter, 10 liter starksprit, 90 liter vin och 110 liter öl.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om anpassning av direktiv 77/388/EEG med anledning av Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakiens anslutning"

(KOM(2004) 295 slutlig)

(2005/C 120/20)

Den 30 juni 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2003 **Antonello Pezzini** till huvudföredragande och antog följande yttrande med 121 röster för och 3 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Europeiska rådet uttryckte vid sitt möte i Wien den 11–12 december 1998 inom ramen för "Wienstrategin för Europa" sitt stöd för principen att de medlemsstater som så önskar på experimentbasis skall få pröva reducerade mervärdesskattesatser på vissa arbetsintensiva tjänster i syfte att utröna vilka återverkningar detta kan få på skapandet av nya arbetstillfällen och på kampen mot den svarta sektorn i ekonomin ⁽¹⁾.

1.2 Till följd av denna rekommendation antog rådet den 22 oktober 1999 ett särskilt direktiv (1999/85/EG) som skulle gälla i fyra år: 2000–2003. Nio medlemsstater – Belgien, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Storbritannien – utnyttjade denna möjlighet.

1.3 Den 23 juli 2003 lade kommissionen mot bakgrund av rapporterna om åtgärdernas inverkan fram ett förslag till direktiv om förenkling och rationalisering av de reducerade mervärdesskattesatserna ⁽²⁾. På grund av ett antal meningsskilligheter har rådet ännu inte kunnat anta detta förslag till direktiv. För beslut på detta område krävs tyvärr fortfarande enhällighet.

1.4 Till följd av detta har kommissionen med stöd av rådet föreslagit att giltighetstiden för direktiv 1999/85/EG skall förlängas till den 31 december 2005 för att undvika risken för rättslig osäkerhet i de medlemsstater som tillämpar reducerade mervärdesskattesatser.

2. Allmänna kommentarer

2.1 EESK har redan vid flera tillfällen tagit ställning för principen att reducerade mervärdesskattesatser skall kunna tillämpas på vissa arbetsintensiva tjänster ⁽³⁾.

2.2 I sina yttranden har EESK uttalat sig positivt om effekterna av åtgärderna i fråga och för skapandet av nya arbetstillfällen samt mot odeklarerat arbete.

2.3 EESK har dessutom formulerat flera förslag för att utvidga tillämpningen av de reducerade mervärdesskattesatserna till nya sektorer: restaurangtjänster, restaurering av historiska och religiösa byggnader samt byggnader som räknas till det privata kultur- och arkitekturarvet.

2.4 EESK stöder därför principen om att på grundval av direktiv 1999/85/EG fram till och med den 31 december 2005 göra det möjligt för de nya medlemsstater som begär detta att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser på vissa arbetsintensiva tjänster.

2.5 EESK anser det dock beklagligt att rådet inte lyckats nå enighet kring kommissionens förslag till direktiv för att förenkla och rationalisera hela systemet.

2.6 EESK har vid flera tillfällen förklarat sig vara övertygad om att kravet på enhällighet på beskattningsområdet på många sätt är ett hinder för EU:s framgång.

Bryssel den 28 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Arbetslösheten i EU uppgick vid denna tid till ungefär 10 %. Europeiska rådet hade vid sitt särskilda möte i Luxemburg (1997) riktat in sig på arbetslösheten. Studier vid Europeiska akademien i Avignon hade visat att andelen odeklarerat arbete i EU på sina håll uppgick till 28 %. Se även EESK:s yttrande om odeklarerat arbete (EGT, 101, 12.4.1999, s. 30).

⁽²⁾ KOM(2003) 397 slutlig, 23.7.2003.

⁽³⁾ EGT C 209, 22.7.1999.
EUT C 32, 5.2.2004.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster"

(KOM(2003) 739 slutlig – 2003/0300 COD)

(2005/C 120/21)

Den 23 januari 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175.1 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 oktober 2004. Föredragande var **Ulla Sirkeinen**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 28 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 10 röster emot och 14 nedlagda röster:

1. Bakgrund

1.1 EU:s energipolitik har under senare år varit inriktad på följande tre huvudspår:

— Att skapa effektiva öppna marknader för el och gas.

— Säkerställa energiförsörjning.

— Uppnå stränga miljömål och i synnerhet bekämpa klimatförändringar.

Viktig lagstiftning på området omfattar de reviderade el- och gasmarknadsdirektiven, som innebär att marknaderna öppnas för alla konsumenter förutom hushåll under mitten av 2004 och för alla konsumenter 2007. När det gäller elförsörjning publicerades en grönbok 2001, i vilken styrning av efterfrågesidan identifierades som en central åtgärd både för säkerställande av energiförsörjning och bekämpning av klimatförändringar.

1.2 Tillförlitlig energiförsörjning till rimliga priser är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt och EU-medborgarnas välfärd. Därför har EESK i sina yttranden ställt sig bakom kommissionens mål och tillvägagångssätt.

1.3 Förslaget till direktiv om en effektiv slutanvändning och energitjänster presenterades av kommissionen som en del av ett paket med förslag som behandlar energiinfrastruktur och garantier för energiförsörjning. Kommissionen påpekar att det är viktigt att i detta sammanhang även beakta jämvikten mellan tillgång och efterfrågan. En grundläggande orsak till det ökade trycket på nätverken är den växande efterfrågan, som delvis kan uppvägas av styrning av efterfrågesidan.

1.4 Effektiv slutanvändning och energibesparingar har länge setts som kraftfulla inslag i energimarknaderna. Begränsad energianvändning leder till besparingar och bidrar direkt både till att säkerställa energiförsörjningen och ofta till att minska växthusgaserna, eftersom behovet av produktion och investeringar i ny produktion, överföring och spridning minskar.

1.5 Potentialen för ökad energieffektivitet är stor. I meddelandet hänvisas till studier som visar att den slutliga energiförbrukningen i EU i genomsnitt kan minskas med åtminstone 20 % utan extrakostnader och minskad komfort. Effektivitetspotentialen för elanvändning är vanligen lägre än den sammanlagda siffran och högre för andra energiformer.

1.6 Energipaketet åtföljs av ett meddelande i vilket kommissionen hävdar att en framtida ökning av efterfrågan på el kommer att hanteras genom styrning av efterfrågesidan. En del nya investeringar verkar dock krävas för att förnya anläggningar som slitits ut. Kommissionen förmodar att mycket av detta kommer att ske i form av förnybara energikällor och mindre, spridda, kombinerade kraft- och värmeanläggningar.

1.6.1 Kommittén kan inte instämma i denna beskrivning av framtida tendenser och behov inom elsektorn. EESK anser att betydligt klarare och mer realistiska uppgifter rörande framtida tendenser och möjligheter bör ges i ett meddelande om elförsörjning, i synnerhet som mer tillförlitliga uppgifter och scenarier finns tillgängliga, bland annat i det material som kommissionen själv utarbetat. Ingen gynnas av att man utelämnar tydlig och realistisk – om än för många impopulär – grundinformation.

1.6.2 Genom en mycket grov beräkning kan man få en uppfattning om vidden av problemet och eventuella lösningar. Efterfrågan på el ökar för närvarande med 1–2 % årligen i EU. EU:s mål när det gäller att öka elproduktionen från förnybara energikällor innebär en ökning med mindre än 1 %. Genom det mål som föreslås för energieffektivitet skulle den årliga ökningen minskas med 1 %. Genom förnybara energikällor och energieffektivitet skulle man således kunna kompensera den stigande efterfrågan, och dessutom eventuellt ersätta den nuvarande kapaciteten med mycket mindre än 1 % per år. Kraftanläggningar kan fungera i 30–50 år, vilket innebär att de bör ersättas med en årlig genomsnittlig takt på 3 %. Internationella energibyrån konstaterar att det i EU finns ett behov av nya anläggningar med en kapacitet på över 200 000 MW under de kommande 20 åren.

2. Kommissionens förslag

2.1 Målet med kommissionens förslag är att säkerställa att 1 % mer av den energi som tidigare använts i varje medlemsstat skall sparas genom förhöjd energieffektivitet. Den procent energi som skall sparas är beräknad på den genomsnittliga årliga energiförbrukningen under de senaste fem åren i medlemsstaten i fråga. Detta kommer att leda till energibesparingar på ca 6 % år 2012. I enlighet med direktivets bestämmelser skall medlemsstaterna rapportera och verifiera att denna energimängd har sparats varje år fram till år 2012. Energianvändningen i medlemsstaten kan fortfarande öka men i långsammare takt än den skulle ha gjort om inga åtgärder hade vidtagits.

2.2 Förslaget till direktiv förordar energibesparingsåtgärder och syftar till att främja marknaden för energitjänster såsom belysning, uppvärmning, varmvatten, ventilation osv. Medlemsstaterna bör åläggas att respektera två energibesparingsmål och säkerställa att energileverantörer tillhandahåller tjänster under perioden 2006–2012.

2.3 Det allmänna sparmålet för slutanvändning av energi på 1 % per år innebär 1 % av den genomsnittliga energimängd som distribuerats eller sålts till slutanvändare under de föregående fem åren. Dessa besparingar måste registreras från följande sektorer: hushåll, jordbruk, kommersiella och offentliga sektorer, transporter och industri. Luft- och sjöfart har undantagits av mätningsskäl. Även energiintensiva sektorer har undantagits, eftersom dessa redan täcks av direktivet om handel med utsläppsrätter och IPPC-direktivet. Alla typer av energi kommer att beaktas, från elektricitet och naturgas till fjärrvärme och fjärrkyla, eldningsolja, stenkol och brunkol, energiprodukter från skogs- och jordbruk samt fordonsbränsle.

2.4 Ett sparmål har fastställts för medlemsstaternas offentliga sektorer, som måste göra besparingar på åtminstone 1,5 % per år, främst genom energieffektiv offentlig upphandling. Dessa besparingar bidrar också till det årliga sparmålet på 1 %.

2.5 Ett krav på utbudssidan har ställts rörande försäljning av energitjänster. Energidistributionsföretag och detaljistleverantörer måste integrera energitjänster i distributionen och försäljningen så att en lägsta nivå på 5 % av deras kunder täcks. Alternativt kan energibesiktningar erbjudas.

2.6 Den föreslagna beräkningsmetoden skapar möjligheter att tillgodoräkna sig åtgärder som vidtagits tidigare. Medlemsstaterna kan mäta och verifiera de fortsatta verkningarna av befintliga energitjänster och effektivitetsåtgärder som införts efter 1991. Även energibesiktning och informationskampanjer för energibesparingar kan beaktas, under förutsättning att effekterna av dessa är mätbara och möjliga att kontrollera.

2.7 Medlemsstaterna bestämmer själva vilka sektorer som bör omfattas och hur mycket som förväntas av de enskilda sektorerna för att det nationella målet skall uppnås. Alla berättigade kunder bör dock erbjudas någon form av energitjänst, energieffektivitetsprogram eller effektivitetsåtgärder.

2.8 Som besparingar kommer man att räkna summan av de registrerade eller beräknade minskningar av den slutliga energianvändningen som kan sägas vara resultatet av energitjänster, energieffektivitetsprogram och andra berättigade åtgärder. Medlemsstaterna skall regelbundet rapportera om de framsteg som görs i strävan att uppnå sparmålen. Exempel på berättigade energitjänster och energieffektivitetsriktlinjer för mätning och kontroll av energibesparingar ges i förslaget.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK har vid upprepade tillfällen betonat behovet av energibesparingar och effektivare slutanvändning som ett led i strävan att uppnå en hållbar utveckling och i synnerhet bekämpa klimatförändringar. Kommissionens initiativ att verkligen ta sig an frågan välkomnas. EESK stöder med eftertryck målet om energieffektivitet och vissa av förslagen i direktivförslaget, men vill ändå lägga fram vissa ändringsförslag.

3.2 I många medlemsstater har åtgärder vidtagits på området, och i dag kan man dra nytta av en lång rad olika politiska åtgärder, praktiska erfarenheter och resultat. Den kanske mest förekommande formen för verksamhet på detta område, med vissa sektorspecifika exempel på EU-nivå, är frivilliga insatser, antingen på icke-organiserad basis eller på grundval av avtal.

3.3 På EU-nivå finns krav på märkning av hushållsapparater och andra redskap samt ett direktiv om energianvändning i byggnader. Andra åtgärder håller på att utarbetas, såsom direktivet om utformning av energiförbrukande produkter. Slut användningseffektivitet är en fråga som får stöd inom många andra av EU:s politikområden, exempelvis i IPPC-direktivet⁽¹⁾ och energibeskattningsdirektiven. Dessvärre omfattar dessa politiska riktlinjer i stor utsträckning åtgärder som innebär en avsevärd ökning av energikostnaderna. Detta skulle kunna ses som en bidragande faktor till energibesparingsmålet, men de nackdelar som orsakas av högre kostnader för hushållen och industrins konkurrenskraft kan väga tyngre än fördelarna.

3.4 De åtgärder som är lämpliga för att öka energieffektiviteten varierar mycket på grund av skilda lokala förhållanden och de åtgärder som redan vidtagits. Åtgärdernas effekter på inre marknaden förefaller begränsade. Mot bakgrund av detta är det, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, viktigt att kompletterande åtgärder på EU-nivå bidrar med ett verkligt mervärde.

3.5 Kommissionen försöker uppenbarligen i sitt förslag ta hänsyn till dessa skilda förhållanden och åtgärder. Med tanke på alla befintliga bestämmelser på nationell nivå och EU-nivå, och i synnerhet alla frivilliga insatser, anser kommittén att förslaget bör justeras något för att det skall tillföra nuvarande åtgärder största möjliga värde. Vidare bör kopplingen till andra därtill relaterade krav klarläggas, exempelvis de krav som föreskrivs i byggnadsdirektivet.

3.6 De potentiella vinsterna med ökad energieffektivitet har behandlats i många studier. EESK ställer sig i princip bakom de uppgifter som kommissionen lämnar. Det finns visserligen stor potential, men man måste vara kritisk i granskningen och utgå från verkliga ekonomiska förhållanden. Energiinvesteringarnas lönsamhet har beräknats mot en återbetalningsperiod som sträcker sig över investeringarnas livslängd, vilket ofta inte är möjligt i praktiken. Om extrakostnaden för ett effektivare värmesystem i ett familjehushåll till exempel har en återbetalningsperiod som motsvarar apparatens livslängd, som är 10 år, skulle ägaren knappast se inköpet som en lönsam investering. På ett mindre företag med en begränsad investeringsbudget kommer företagsledaren inte heller att prioritera utbyte av en maskin som fortfarande fungerar mot en som drar mindre energi framför ett projekt som ökar den totala vinsten och omsättningen.

⁽¹⁾ "Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar".

3.7 Mot denna bakgrund är målet i direktivet att uppnå en procents energibesparingar visserligen ambitiöst, men inte orealistiskt ur ett helhetsperspektiv. Sparmålet på 1,5 % för den offentliga sektorn, som främst rör energianvändning i byggnader, kan i vissa medlemsstater bli mycket svårt och dyrt att uppnå inom den föreslagna tidsperioden.

3.8 Det främsta argumentet för att fastställa obligatoriska mål är att mål ofta fungerar som starka incitament. Det finns emellertid många argument som talar emot fastställande av ett bindande mål.

3.8.1 Skillnaderna mellan tidigare och nuvarande åtgärder gör att ett sådant mål skulle innebära olika kostnader för energianvändare i olika medlemsstater. Inte heller är det realistiskt att fastställa individuella mål för olika medlemsstater, eftersom det saknas jämförbara uppgifter som beräkningsbas.

3.8.2 Ytterligare ett argument är att ett mål skulle uppfattas som en piska snarare än en morot och detta skulle förmedla ett felaktigt budskap. Potentialen i och fördelarna med att öka energieffektiviteten bör förmedlas på ett positivt och stimulerande sätt.

3.8.3 Informationen om den nuvarande energianvändningen, energieffektiviteten och effekterna av pågående insatser är bristfällig i många länder. De beräkningsmetoder för besparingar som anges i direktivförslaget är inte tydliga. Flexibilitet i den här frågan skulle visserligen kunna bidra på ett positivt sätt, men en förutsättning för att resultaten skall bli jämförbara och tillförlitliga i förhållande till det fastställda målet är att utgångsinformationen och beräkningsmetoderna är tillförlitliga och jämförbara.

3.8.4 EESK är också rädd att underutnyttjande, i det här fallet genom att bindande mål fastställs för energieffektiviteten, inte får gynnsamma effekter på de övergripande målsättningarna såsom hela ekonomins effektivitet eller möjligheterna att på ett kostnadseffektivt sätt minska växthusgasutsläppen.

3.9 Därför stöder inte EESK bindande mål för medlemsstaterna. Ett minimikrav för att ett bindande mål skall kunna fastläggas är att fullt tillfredsställande och genomförbara beräkningsmetoder fastställs.

3.9.1 I stället för att fastställa optimala bindande nationella mål föreslår EESK att medlemsstaterna åläggs att inrätta eller uppdatera befintliga energieffektivitetsprogram som även innefattar övervakning. Målen på 1 % och 1,5 % för den offentliga sektorn bör kunna tillämpas för genomsnittet i medlemsstaterna.

3.10 Medlemsstaterna måste själva kunna bestämma vilka sektorer och energiformer som målen och åtgärderna bör vara inriktade på. Det är dock viktigt att alla sektorer och bränslen ingår och att de utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

3.11 Bestämmelserna i direktivförslaget rörande dokumentation, kontroll och övervakning (artikel 4.5) innebär en arbetsbörda som kan vara oproportionellt tung i förhållande till det förväntade resultatet. Kontrollen av resultaten kan dock ifrågasättas, eftersom det är svårt att direkt koppla en specifik åtgärd till en viss mängd sparad energi. Det krävs en betydligt enklare, tydligare och mer tillförlitlig metod.

3.12 Genom att direkt angripa de underliggande informations- och finansieringsproblemen kan man på ett mer ändamålsenligt sätt uppnå samma resultat som genom att fastställa obligatoriska mål. Bestämmelserna i artikel 8 rörande fastställande av lämpliga behörighets-, ackrediterings- och/eller certifieringssystem för energitjänster kan sägas vara åtgärder i denna riktning. Dessa bestämmelser bör utvecklas och utvidgas ytterligare. Innovativa finansieringsmetoder, såsom lån till låga räntesatser, måste också utvecklas för att underlätta återbetalning under långa återbetalningsperioder (se exempel i punkt 3.6).

3.13 Åtgärder för att stödja och utveckla befintliga frivilliginsatser bör också läggas till. Information och tillgängliga besiktningar, utveckling av energibesiktningstillämpningar lämpliga för små och medelstora företag eller någon särskild verksamhetsgren samt stöd till fortbildning för personer som kan fungera som energiförvaltare är exempel på åtgärder i linje med artikel 12, som har gett positiva resultat och som bör förstärkas av kommissionen.

3.14 I stället för att ägna sig åt omfattande rapportering skulle kommissionen kunna bistå medlemsstaterna i deras strävan att uppnå högre energieffektivitet genom att underlätta för dem att upprätta en effektivare informationsbas, både i medlemsstaterna och för kommissionen själv. Det behövs en djupgående analys av de hinder som står i vägen för ökad energieffektivitet. Kommissionen skulle också kunna stärka samarbetet och utbytet av välfungerande metoder mellan medlemsstater.

3.15 Ett sådant här förslag som påverkar marknaderna och konsumenternas kostnader måste bli föremål för en grundlig konsekvensanalys. Eftersom detta inte har gjorts i ett förberedande skede föreslår EESK att en sådan bedömning utförs omedelbart innan beslut fattas inom rådet och Europaparlamentet.

3.16 Kommissionen föreslår att man i ett senare skede skulle kunna införa ett system med så kallade vita certifikat. Ett sådant system skulle enbart kunna fungera om bindande åtaganden införs rörande energibesparingar eller energieffektivitet. Eftersom EESK inte stöder bindande åtaganden för detta ändamål kan vi heller inte stödja införandet av vita certifikat. Dessutom måste handeln med utsläppsrätter och handeln med gröna certifikat noga övervakas och utvärderas innan man ens kan överväga att införa nya system på en redan komplicerad energirelaterad marknad.

4. Särskilda kommentarer

4.1 I artikel 3 (definitioner) bör begreppet energitjänster definieras tydligare. Även gränsen på 50 GWh i definitionen av "små distributörer och små företag som säljer energi i detaljistledet" bör omvärderas. Det kan visa sig vara opraktiskt med en så låg gräns.

4.2 Artikel 4 bör ses över mot bakgrund av de allmänna kommentarerna i detta yttrande.

4.3 Artiklarna 6 a och 10 b: Ett större utbud av energitjänster är önskvärt. EESK delar emellertid inte kommissionens inställning att dessa tjänster bör tillhandahållas av enbart energidistributörer eller energileverantörer i detaljistledet och att kostnaderna skall integreras i distributions- och försäljningskostnaderna till dess att en viss grad av marknadspenetration har skett. Redan nu tillhandahålls energitjänster även av andra, såsom byggnadsunderhållsföretag, konsulter och energitjänstföretag, och marknaden för dessa tjänster måste vara öppen för alla på lika villkor. Förslaget att utan kostnad erbjuda 5 % av kundtjänsterna på samtliga kunders bekostnad är inte rättvist mot kunderna och innebär att andra leverantörer diskrimineras.

4.4 Begreppet "berättigad kund" i artikel 7 måste klargöras ytterligare.

4.5 Artikel 10 a: Det är svårt se hur överföringsavgifterna kan fastställas så att energieffektiviteten höjs. Det är inte lätt att förstå de verk samma mekanismerna i de exempel som ges i punkten.

4.6 Mätkraven i artikel 13 kan visa sig vara mycket kostsamma och det kommer alltid att vara konsumenten som i slutändan får stå för dem. Man bör därför vara försiktig innan man inför åtgärder för mätning.

Bryssel den 28 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar"

(KOM(2003) 740 slutlig – 2003/0301 COD)

(2005/C 120/22)

Den 23 januari 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 oktober 2004. Föredragande var **Ulla Sirkeinen**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 28 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 134 röster för, 7 röster emot och 14 nedlagda röster:

1. Bakgrund

1.1 Under de senaste åren har de viktigaste riktlinjerna i EU:s energipolitik varit följande:

- Att skapa en effektiv öppen marknad för el och gas.
- Att trygga energiförsörjningen.
- Att uppnå krävande miljömål och framför allt att motverka klimatförändringar.

Till den viktigaste lagstiftning som antagits på dessa områden hör de reviderade el- och gasdirektiven, som öppnar marknaden för icke-hushållskunder vid halvårsskiftet 2004 och för samtliga konsumenter år 2007. År 2001 publicerades en grönbok om trygg elförsörjning, i vilken styrning av efterfrågan betonades som en av de viktigaste åtgärderna såväl för att trygga elförsörjningen som för att motverka klimatförändringar.

1.2 En pålitlig elförsörjning till rimliga priser är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt och för EU-medborgarnas välfärd, varför EESK i sina yttranden har stött kommissionens mål och tillvägagångssätt.

1.3 EU:s energimarknad bidrar ännu inte till att uppnå de ovannämnda målen. Man kanske inte ens kan förvänta sig detta eftersom den centrala lagstiftningen på området endast närmar sig genomförandefasen. Enligt kommissionen kompletterar det aktuella lagförslaget den existerande lagstiftningen och syftar till att rätta till existerande eller framtida brister.

1.4 En viktig sporre för att lägga fram lagstiftningspaketet var strömavbrottet i Italien i september 2003 och även andra incidenter i Europa och USA. Strömavbrottet orsakades av ett antal driftsfel till följd av att en hårt överbelastad ledning i Schweiz kollapsade. Strömavbrottet visade också att det fanns

problem när det gäller samordningen mellan de systemansvariga för överföringssystemet. Det finns mycket att lära av den beklagliga händelsen. En öppen marknad kommer att öka elöverföringen och eventuella problem i anslutning till den.

1.5 Det är förvånande att kommissionen endast kort omnämner den huvudsakliga, underliggande orsaken till strömavbrotten. Vissa områden och länder har en otillräcklig elproduktion och är i ständigt behov av omfattande elimporter från grannregioner och även mer avlägsna områden med överskott i elproduktionen. Tack vare den gränsöverskridande handeln på den gemensamma elmarknaden kan man effektivt åtgärda skillnader i utbud och efterfrågan, och handeln bidrar därigenom till försörjningstryggheten och ökar konkurrensen. Den kan och bör dock inte ersätta en otillräcklig produktionskapacitet inom vissa delar av marknaden.

1.6 Enligt kommissionen stiger priserna på en välfungerande marknad då efterfrågan ökar utan att utbudet gör det. Teoretiskt sett reagerar konsumenterna på höjda priser genom att minska användningen, men på elmarknaden är priselasticiteten låg av flera olika orsaker. På en viss prisnivå blir det lönsamt att investera i ett ökat utbud, varför en fortsatt prisökning stoppas. Om tillräckliga investeringar inte görs fortsätter priserna att stiga, vilket åtminstone på kort och medellång sikt orsakar allvarliga problem för konsumenterna och den industriella konkurrenskraften och därigenom för hela ekonomin. Ett särskilt problem i samband med investeringar i elproduktion är att det inte går att reagera snabbt på prissignaler eftersom investeringsprojekten är mycket tidskrävande och omfattar allt från planering och beviljande av tillstånd till konstruktion av anläggningar. Även om terminsmarknader i vissa fall kan minska problemen till en del, är erfarenheterna hittills alltför små för att man skall kunna garantera att det fungerar.

1.7 EU har beslutat att öppna el- och gasmarknaden för konkurrens. Det finns dock vissa farhågor om att det inte kommer att göras tillräckliga investeringar på en öppen marknad, särskilt när det gäller toppkapacitet. I elmarknadsdirektivet krävs det att medlemsstaterna inför ett system för övervakning av jämvikten mellan utbud och efterfrågan samt att de inleder ett upphandlingsförfarande för större elkapacitet då detta anses nödvändigt. Medlemsstaterna ansvarar för den allmänna strukturen hos respektive lands energiförsörjning och för valet av energikällor, och detta påverkas inte av utkastet till konstitution.

1.8 Otillräckliga investeringar kan bero såväl på brister på marknaden, otillräckligt beaktande av långsiktiga behov, miljöfaktorer och regionala och lokala förhållanden m.m. som på ineffektiv konkurrens, avsaknaden av ett stabilt regelverk, alltför tungrodda tillståndsförfaranden och/eller ett motstånd från allmänheten. I och med att elnäten måste fungera som oberoende ekonomiska aktörer (åtskillnad av verksamheter) är de dömda till en verksamhet utan ambitioner, eftersom innovation och värdeskapande ligger i tjänsterna till kunder. På så vis hamnar nätoperatörerna i kläm mellan de avgifter som fastställs av tillsynsmyndigheterna och de avgifter och investeringar som deras kunder operatörerna driver genom, samtidigt som nätoperatörerna varken kan göra sin verksamhet synlig eller påverka utvecklingen.

1.9 En effektiv slutanvändning av energin, eller energibesparing, har sedan länge setts som en viktig faktor på energimarknaden. Lägre energianvändning sparar pengar och bidrar direkt till försörjningstryggheten och också ofta till en minskning av växthusgaserna eftersom produktionsbehovet minskar liksom också behovet av att investera i ny produktion och överföring. Den nya tekniken kan ha mycket att erbjuda på detta område, och åtgärder bör vidtas för att främja dess utveckling och introduktion på marknaden.

1.10 Kommissionen betonar att frågan om jämvikt mellan utbud och efterfrågan inte får försummas. En grundläggande orsak till den ökade belastningen av nätverken är den växande efterfrågan, som delvis kan motverkas genom en styrning av efterfrågan. Det behövs dock också lämpliga åtgärder för att uppmuntra investeringar i nätverk och elproduktion.

1.11 En framtida ökning av efterfrågan på elektricitet kan enligt kommissionens uppfattning kontrolleras genom styråtgärder. Vissa nya investeringar är dock nödvändiga, helt enkelt för att förnya uttjänta anläggningar. Kommissionen räknar med att en stor del av dessa investeringar kommer att göras i förnybara energikällor samt i decentraliserad och småskalig kombinerad värme- och elproduktion.

1.11.1 Kommittén motsätter sig starkt denna beskrivning av de framtida tendenserna och behoven inom elsektorn. Man borde kunna förvänta sig att ett meddelande om infrastrukturinvesteringar ger betydligt klarare och mer realistisk information om de framtida tendenserna och möjligheterna, med tanke på att det finns tillgång till ett mycket bredare utbud av uppgifter och scenarier, som också omfattar material som kommissionen själv har producerat. Ingen betjänas av att man undviker klar och realistisk grundläggande information, även om den är impopulär bland många.

1.11.2 En mycket grov beräkning kan ge en uppfattning om problemets omfattning och olika förslag till hur det kan lösas: Efterfrågan på elektricitet ökar för närvarande med 1–2 % per år inom EU. EU:s mål när det gäller att öka den el som produceras från förnybara energikällor innebär en årlig ökning på mindre än 1 %. Det mål som föreslås för energieffektiviteten skulle minska den årliga tillväxten med 1 %. Förnybara energikällor och energieffektivitet skulle följaktligen endast kunna uppväga den ökade efterfrågan, och dessutom eventuellt ersätta existerande kapacitet med mycket mindre än 1 % per år. Ett kraftverks livslängd är 30–50 år, vilket i teorin innebär att kraftverken måste förnyas med en genomsnittlig takt på 3 % per år. Internationella energibyrån (IEA) konstaterar att det under de närmaste tjugo åren finns ett behov av nya kraftverk i EU med en produktion som uppgår till över 200 000 MW.

2. Kommissionens förslag

2.1 Syftet med det föreslagna direktivet är att främja investeringar i den europeiska energisektorn för att dels öka konkurrensen, dels bidra till att förebygga en upprepning av strömavbrotten. Kommissionen framhåller att det krävs en tydlig europeisk rättslig ram för att en konkurrenskraftig inre marknad för el skall kunna fungera. Det gäller att trygga elförsörjningen och säkerställa en lämplig sammanlänkningsnivå mellan medlemsstaterna genom en allmän, tydlig och icke-diskriminerande politik.

2.2 I utkastet till direktiv krävs det att medlemsstaterna

— har en klart definierad metod för att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan, med hjälp av vilken man kan fastställa mål för reservkapaciteten eller vidta alternativa åtgärder såsom styrning av efterfrågan, samt

— fastställer standarder som skall uppfyllas vad gäller säkerheten inom överförings- och distributionsnäten.

2.3 De ansvariga för överföringssystemet skall lägga fram en årlig (eller flerårig) investeringsstrategi för de nationella tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna kan utöka förteckningen med viktiga gränsöverskridande projekt.

2.4 De nationella tillsynsmyndigheterna skall presentera en sammanfattning av dessa investeringsprogram för kommissionen, som sedan samråder med Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för el och gas, varvid det transeuropeiska energinätets områden av prioriterat europeiskt intresse måste beaktas.

2.5 De nationella tillsynsmyndigheterna har rätt att ingripa för att påskynda slutförandet av projekt och för att, vid behov, inleda ett anbudsförfarande beträffande vissa projekt i den händelse att den systemansvariga för överföringssystemet inte kan eller vill slutföra projektet i fråga.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Elmarknadsdirektivet och förordningen om gränsöverskridande handel utgör ramarna för en avreglerad inre marknad för el. Genomförandedatum för dessa är den 1 juli 2004. För att kunna erbjuda investerarna och andra aktörer på marknaden ett stabilt regelverk, vilket är av avgörande betydelse för ett gynnsamt investeringsklimat, bör eventuella ändringar av dessa rambestämmelser ske med största försiktighet.

3.2 Kommissionen själv hänvisar, mer eller mindre tydligt, till de underliggande skälen till oron beträffande försörjningstryggheten och till att utkastet till direktiv har utarbetats. I förslaget till direktiv behandlas dessa orsaker dock inte uttryckligen.

3.3 Den första orsaken är den otillräckliga produktionskapaciteten i vissa medlemsstater eller delar av unionen, som är en följd av den politiska inriktningen. Kommissionen omnämner detta problem i samband med reservkapaciteten, men problemet existerar också i anslutning till grundförsörjningen.

3.4 Den andra orsaken är bristen på konkurrens, som beror på vissa medlemsstaters politiska ovilja att vidta åtgärder mot redan existerande monopol, oligopol eller dominerande marknadspositioner. Kommissionen noterar detta och hänvisar till sina begränsade möjligheter att ingripa. Den lösning som föreslås är att man ökar konkurrensen från operatörer i andra medlemsstater genom att försöka säkerställa en tillräcklig kapacitetsnivå för elsammankopplingen.

3.5 En tredje orsak är ovilja eller oförmåga hos vissa systemansvariga för överföringssystemet att genomföra de nuvarande riktlinjerna för gränsöverskridande elhandel, även om dessa riktlinjer har antagits på frivillig basis av systemansvariga inom de egna organisationerna. Man kan fråga sig om en orsak

till detta kan vara att verksamhet på energiområdet och verksamhet på nätverksområdet inte har skiljts åt i tillräckligt hög grad.

3.6 Det största hindret för investeringar i överföringsnätverk är motståndet mot sådana överföringsprojekt från såväl politiskt håll som från allmänheten. I vissa medlemsstater stöter nästan alla former av elproduktion på motstånd. Medborgarnas rättighet att höras beträffande projekt som de påverkas av är en viktig grundläggande rättighet. Planeringen och beslutsfattandet tenderar dock att bli mycket besvärligt och långdraget, och äventyrar därmed även de mest brådskande och nödvändiga projekten.

3.7 En synnerligen relevant fråga, som tas upp i direktivet och som måste lösas på EU-nivå, är hur man på ett eller annat sätt skall se till att det sker tillräckliga investeringar i sammankopplingsnät utgående från marknadens behov.

3.8 I direktivutkastet ges tillsynsmyndigheterna rätt att ingripa genom att ändra den systemansvarigas investeringsplan, kräva särskilda investeringar samt slutligen genom att inleda ett upphandlingsförfarande. Det aktuella förslaget går ett steg längre än elmarknadsdirektivet, som föreskriver övervakning av jämvikten mellan utbud och efterfrågan och, vid behov, ett upphandlingsförfarande för att öka elkapaciteten. För att undvika alltför täta lagändringar samt överreglering bör lagstiftningen på detta område inte ändras förrän man har fått tillräckligt stor erfarenhet av hur de nuvarande bestämmelserna fungerar.

3.9 Delar av innehållet i direktivutkastet, såsom de allmänna bestämmelserna i artikel 3, utgör viktiga beståndsdelar i varje framgångsrik nationell energipolitik och tillämpas i stor utsträckning. Att lägga fram dem som bestämmelser i ett direktiv kan orsaka förvirring beträffande ansvarsområdena.

3.10 En fråga som kommissionen eventuellt borde ha fäst uppmärksamhet vid är styrningen av efterfrågan. Genom att öka energianvändarnas, särskilt de medelstora användarnas, möjligheter att reagera på fluktuationer i partipriset på el skulle man kunna minska efterfrågetopparna.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Artikel 4: EESK välkomnar dessa bestämmelser, förutsatt att det första stycket innebär att alla systemansvariga för överföringssystemet måste förbinda sig att tillämpa ETSO:s (European Technical Standard Orders) riktlinjer.

4.2 Artikel 5: EESK anser att formuleringen i artikeln är något oklar beträffande EU:s och medlemsstaternas ansvarsområden. Rent generellt välkomnar EESK dock merparten av de åtgärder som omnämns i artikeln eftersom de utgör en del av en sund nationell energipolitik.

4.3 Det är oklart vad som avses med "reservkapaciteter" i andra stycket i artikel 5.1. Artikeln bör endast behandla tekniska reserver på kort sikt, vilka behövs för systemets tillförlitlighet.

4.4 Artikel 6: Det är svårt att förstå syftet med att koppla samman nätinvesteringar med en styrning av efterfrågan, framför allt på det sätt som sker i artikel 6.1. Kraven i artikel 6.2 bör, om möjligt, i första hand beaktas då man utformar metoden för fastställande av taxorna för nättillträde. Beträffande artikel 6.2 bör åtgärder vidtas i anslutning till sammanlänkningar, såsom anges i punkt 3.7.

4.5 Artikel 7: EESK stöder inte de åtgärder som föreslås i denna artikel på grund av de orsaker som anges i punkt 3.8.

Bryssel den 28 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande text i sektionens yttrande avslogs (men fick en fjärdedel av rösterna) till förmån för ändringsförslag som antogs av församlingen:

Punkt 1.8, sista meningen:

"Det faktum att lagstiftningen ofta kompletteras med nya lagar och i synnerhet att lagstiftningen medger att offentliga myndigheter ingriper på marknaden skapar inte det stabila regelverk som behövs, utan ökar tvärtom investerarnas risker, fördröjer investeringarna och höjer därigenom priserna".

Resultat av omröstningen:

78 röster för, 67 röster emot och 9 nedlagda röster.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa"

(2005/C 120/23)

Den 29 september 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om: "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa".

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén **Henri Malosse** till huvudföredragande vid sin 411:e plenarsession den 15–16 september 2004, och antog vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 28 oktober) följande yttrande med 166 röster för, 4 röster emot och 6 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 I sitt yttrande av den 24 september 2003 ⁽¹⁾ framförde Europeiska ekonomiska och sociala kommittén sitt stöd för utkastet till konstitutionellt fördrag. Kommittén underströk att den viktigaste utmaningen efter det att medlemsstaterna kommit överens skulle bli att få medborgarna och det civila samhället i unionens medlemsstater att stödja denna överenskommelse.

1.2 Vi har nu kommit till ett skede då debatten om ratificeringen av fördraget, vare sig denna skall ske i parlamentet eller genom en folkomröstning, skall inledas i unionens medlemsländer.

1.3 Inför denna för det europeiska byggets framtid så viktiga tidpunkt är det viktigt att uppmäna var och en att se längre än sina personliga, sektorsinriktade, yrkesmässiga, lokala eller nationella intressen: fördraget skall granskas i ljuset av dess övergripande politiska betydelse mot bakgrund av den process som inleddes för 50 år sedan av de Europeiska gemenskapernas grundare.

1.4 EESK välkomnar mot denna bakgrund att Europaparlamentet, på initiativ av sitt utskott för konstitutionella frågor, begär kommitténs yttrande om det konstitutionella fördraget. Kommittén avser att till fullo utnyttja denna möjlighet att framföra

- **ett tydligt budskap** till det organiserade civila samhället i unionen om det konstitutionella fördragets innehåll och räckvidd,
- **rekommendationer** om vilka kommunikationsstrategier som bör användas för att mobilisera det civila samhället för det konstitutionella fördraget.

2. Ett tydligt budskap

2.1 *Som metod är konventet ett steg framåt i demokratiseringen av det europeiska bygget*

2.1.1 Sättet att utarbeta det konstitutionella fördraget, genom ett konvent till huvuddelen bestående av nationella och

europeiska parlamentariker, utgör i sig själv ett framsteg som bör framhållas för medborgarna. Satsningarna på att involvera det organiserade civila samhället genom hearingar, rådfrågningar och möjligheten till observatörer utsedda av arbetsmarknadens parter och EESK, har inneburit ett betydande framsteg. Detta gäller också i förhållande till den konstitutionella praxis som råder i flertalet medlemsstater. EESK framförde för övrigt i sitt yttrande av den 24 september 2003 ⁽²⁾ förslag till att i framtiden stärka det civila samhällets deltagande.

2.1.2 Trots vissa bakslag förändrade inte regeringskonferensen de centrala delarna i konventets text. Det konstitutionella fördraget grundar sig på samförstånd mellan de politiska grupperingarna: det är frukten av en verkligt demokratisk debatt.

2.1.3 Även om konventet inte hade några konstituerande befogenheter på grund av unionens sammansatta natur, en union av stater och folk, innebär den ett brott mot tidigare praxis helt utan deltagande av parlamentarisk representation och det civila samhället.

2.1.4 Om man nu överger det konstitutionella fördraget skulle det innebära ett misslyckande för den metod som använts. Därför är det av grundläggande betydelse att förespråka fortsatt användning av denna metod (vilket för övrigt föreskrivs även i det konstitutionella fördraget).

2.1.5 Av detta skäl står EESK, som deltog i konventets arbete, bakom fördragets legitimitet och uppmanar alla konventsdeltagare och observatörer som har skrivit under texten att göra detsamma.

2.2 En konstitution – en revolution i det europeiska byggets historia

2.2.1 Konstitutionen innebär en ny ram för unionens funktion. Den består av tre avdelningar, varav de två första är helt nyskapande: i den första avdelningen fastställs de principer och värden som ligger till grund för unionen, och i den andra avdelningen fastställs medborgarnas grundläggande rättigheter. Den tredje avdelningen innehåller den gemenskapspolitik som slås fast i tidigare fördrag, i aktualiserad form.

⁽¹⁾ Se EUT C 10, 14.1.2004, s. 43.

⁽²⁾ Se föregående fotnot.

2.2.2 Genom konstitutionen ersätts de befintliga fördragen av en enda, fullständig text, vilket gör det lättare att förstå hur EU fungerar.

2.2.3 Konstitutionen ersätter inte de nationella konstitutionerna utan existerar vid sidan av dessa. Den skall tillämpas på hela Europeiska unionens territorium.

2.2.4 Även om innehållet inte i egentlig mening är revolutionärt, innebär det nya fördraget ett brott i de europeiska folkens kollektiva medvetande genom sin ambition och inriktning på en gemensam framtid. Kommittén känner sig manad att föra ut budskapet om detta framsteg i det europeiska bygget till medborgarna.

2.3 *En mer demokratisk union som erkänner medborgarnas suveränitet i det europeiska bygget (avdelning I i fördraget)*

2.3.1 Det konstitutionella fördragets syfte är tydligt angivet: att utarbeta en konstitution på de europeiska medborgarnas och de europeiska staternas vägnar.

2.3.2 De europeiska medborgarnas viktigaste förväntningar står i centrum för unionens viljeinriktning. Full sysselsättning, en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft, en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö nämns uttryckligen bland unionens målsättningar. På samma sätt skall unionen främja "ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna" och erbjuda unionens medborgare "ett område med frihet, säkerhet och rättvisa".

2.3.3 Den demokratiska legitimiteten i beslutsprocessen förbättras tydligt:

2.3.3.1 Europaparlamentet får ökade befogenheter som medlagstiftare. Denna utveckling kommer att bidra till att få medborgarna att inse hur viktig denna institution är.

2.3.3.2 De nationella parlamentens nya roll innebär en garanti mot onödig reglering på EU-nivå. Kommissionen är skyldig att informera parlamenten om alla nya initiativ, och "mekanismen för tidig varning" ger dem befogenheter att kontrollera subsidiariteten.

2.3.4 Medborgarna kommer att ha möjlighet att hålla sig informerade om sin regerings ståndpunkt i rådet, som är skyldigt att tillämpa öppenhet när det agerar som lagstiftare.

2.3.5 För första gången erkänns deltagardemokratin som principiellt arbetssätt för unionen och nödvändigt komplement till den representativa demokratin.

2.3.5.1 EU-institutionerna bör arbeta på ett sätt som präglas av enhetlighet och öppenhet samtidigt som de skall föra en

öppen och regelbunden dialog med det civila samhällets representativa sammanslutningar. Särskilt önskvärt är att man genom samråd med berörda parter undviker detaljreglering och bestämmelser som inte kan tillämpas på fältet. Kommissionen kommer också att vara skyldig att på ett bättre sätt utvärdera de ekonomiska och sociala konsekvenserna av dess förslag, även på regional och lokal nivå.

2.3.5.2 En av de stora nyheterna i konstitutionen är inrättandet av medborgarnas initiativrätt. EU-medborgarna (minst en miljon personer som kommer från ett betydande antal medlemsstater) kommer att kunna uppmana kommissionen att lägga fram ett lagförslag som motsvarar deras önskemål.

2.3.6 Arbetsmarknadsparternas roll som central beståndsdel i unionens demokratiska liv bekräftas genom respekten för den sociala dialogens oberoende.

2.3.7 Införandet av denna nya avdelning (I) borde göra det möjligt att minska det demokratiska underskottet i den utvidgade unionen.

2.4 *En union som på ett bättre sätt skyddar EU-medborgarnas grundläggande rättigheter (avdelning II i fördraget)*

2.4.1 Stadgan om de grundläggande rättigheterna utarbetades av ett konvent vars demokratiska legitimitet hade brett erkännande. Bidrag från organisationerna i det civila samhället spelade en viktig roll i utformandet av stadgans text.

2.4.2 Stadgan betraktas som ett framsteg eftersom den utan åtskillnad inbegriper alla typer av individuella och kollektiva rättigheter (medborgerliga och politiska rättigheter, sociala och ekonomiska rättigheter) samt – vilket är ett nytt inslag – rättigheter i samband med nutida företeelser (hållbar utveckling, konsumentskydd, jämlikhet mellan könen, bioetik, skydd för personuppgifter osv.).

2.4.3 Stadgan om medborgarnas grundläggande rättigheter ingår som en del i det konstitutionella fördraget, inte i ingressen.

2.4.4 Att den europeiska stadgan om grundläggande rättigheter ingår i fördraget är ett svar på krav från många organisationer i det europeiska civila samhället och har stor betydelse eftersom stadgan därmed får bindande rättsverkan.

2.4.5 I praktiken innebär detta framsteg att medborgarna kommer att åtnjuta ett bättre rättsligt skydd. De kommer att kunna åberopa stadgan inför de nationella myndigheterna i samband med beslut som har fattats av EU-institutionerna och av medlemsstaterna när dessa genomför gemenskapslagstiftningen.

2.4.6 EESK, som har deltagit i utarbetandet av den europeiska stadgan om grundläggande rättigheter, anser att införandet av stadgan i fördraget är ett betydande framsteg för skyddet av fysiska och juridiska personer.

2.5 *En union som tack vare gemenskapsmetoden och gemenskapspolitiken kan motsvara medborgarnas förväntningar (avdelning III i fördraget)*

2.5.1 De befintliga fördragen och särskilt gemenskapsmetoden har vid många tillfällen visat sina förtjänster. Därför innehåller konstitutionens tredje avdelning de centrala bestämmelserna i de befintliga fördragen när det gäller unionens gemensamma politik, och utsträcker möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet till ett tjugotal områden som tidigare krävt enhällighet. Dessutom fastställs medbeslutandeförfarandet som "det vanliga lagstiftningsförfarandet", vilket ökar Europaparlamentets befogenheter. Majoriteten av besluten om den gemensamma politiken kommer följaktligen att fattas på ett effektivare och mer demokratiskt sätt.

2.5.2 I den tredje avdelningen fastställs allmänna principer för de områden för vilka medlemsstaterna har beslutat att lägga samman sina resurser eller samarbeta. Men politikens innehåll är inte låst: det är beroende av vilka beslut som fattas, således av vad man vill i regeringarna och Europaparlamentet.

2.5.3 Det gäller exempelvis socialpolitiken, där man lagt till en allmän bestämmelse (en så kallad social klausul) enligt vilken EU vid fastställandet och genomförandet av politiken skall beakta "de krav som är förknippade med främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor". Detsamma gäller kampen mot alla former av diskriminering och utestängning och erkännandet av den roll som de allmännyttiga tjänsterna spelar i främjandet av den sociala och territoriella sammanhållningen i EU och, i enlighet med fördraget, integreringen av miljödimensionen och kraven på konsumentskydd.

2.5.4 Svårigheten att föra ut det konstitutionella fördraget till medborgarna ligger i att dessa är vana att bli rådfrågade om åtgärder som skall vidtas, om ett politiskt projekt, inte om en verksamhetsram. Om man vill mobilisera medborgarna är det nödvändigt att inleda en debatt om vad medlemsstaternas medborgare vill göra, nu när principerna, värdena, målsättningar och arbetssättet finns tydligt fastställda i konstitutionen.

2.5.5 EESK vill därför i detta skede upprätta ett samband mellan det konstitutionella fördraget och Lissabonstrategin, som snart skall bli föremål för halvtidsöversyn. Strategin bör tas upp i debatterna eftersom den visar medborgarna en vision för framtiden: konkurrenskraft, full sysselsättning, kunskapsutbyte, investering i mänskligt kapital, tillväxt samt bibehållen livskvalitet genom hållbar utveckling. Strategin fungerar inte idag eftersom genomförandeinstrumenten är bristfälliga och eftersom det råder en kronisk i brist på deltagande från medborgarsammanslutningar och från det civila samhället. En ny injektion med nya gemenskapsinitiativ behövs alltså i detta skede för att unionen som ekonomiskt och socialt projekt skall bli trovärdig.

2.5.6 I sitt yttrande till Europeiska rådet ⁽³⁾ begärde EESK att halvtidsöversynen skulle återföra Lissabonstrategin till medborgarna och aktörerna i det civila samhället. Man måste ta detta tillfälle i akt att sända ut ett tydligt politiskt budskap om vad unionen egentligen innebär.

2.5.7 Det är nödvändigt att göra medborgarna medvetna om att de tack vare de demokratiska framsteg som konstitutionen innebär har möjligheten att själva bestämma innehållet i den politik och de åtgärder som unionen konkret bör genomföra för att motsvara deras förväntningar. Att säga nej till det konstitutionella fördraget innebär att fördragen fixeras i sin nuvarande form.

2.6 *Mobilisera det civila samhället i Europa till stöd för framstegen i det konstitutionella fördraget för att övervinna dess svagheter*

2.6.1 Det handlar inte om att förtiga svagheter i det konstitutionella fördraget. Ett stort antal av det civila samhällets krav har inte beaktats i konventets arbete och inte heller av regeringskonferensen. I sitt yttrande av den 24 september 2003 ⁽⁴⁾ påpekar EESK en serie svagheter i utkastet till konstitutionellt fördrag, bland annat följande:

2.6.1.1 Bristen på konkreta bestämmelser för genomförandet av principen om deltagardemokrati. EESK:s roll har inte stärkts på ett tillfredsställande sätt så att en effektiv civil dialog säkerställs.

2.6.1.2 Det finns inga bestämmelser som erkänner det organiserade civila samhällets betydelse för genomförandet av subsidiaritetsprincipen (särskilt när det gäller subsidiariteten i praktiken) i protokollet om tillämpningen av denna princip.

⁽³⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén till Europeiska rådet om halvtidsöversynen av Lissabonstrategin (1438/2004).

⁽⁴⁾ Se fotnot 1.

2.6.1.3 Gemenskapens styresskick är bristfälligt när det gäller ekonomisk politik och sysselsättningspolitik. Dessutom saknas bestämmelser om att Europaparlamentet och EESK skall rådfrågas inom områden som i första hand berör aktörerna i det civila samhället.

2.6.1.4 Det finns ingen skyldighet att rådfråga EESK när det gäller tillämpningen av principen om icke-diskriminering, gemenskapens asyl- och invandringspolitik eller kulturpolitik, trots institutionens sakkunskap inom dessa områden.

2.6.2 Måste fördraget således förkastas? EESK anser att ett sådant steg skulle ge en negativ signal i fråga om det europeiska bygget både inom unionen och utåt, där fientliga krafter eller kritiker inte skulle vara sena att glädjas åt detta misslyckande. Kommittén anser tvärtom att det är möjligt att på ett positivt sätt utnyttja den föreslagna institutionella ramen och att förbättra den genom konkreta åtgärder:

2.6.2.1 Bestämmelserna om deltagardemokrati borde diskuteras i en serie meddelanden där man skulle fastställa rådfrågningsmetoder och EESK:s roll.

2.6.2.2 Det civila samhället bör få yttra sig om innehållet i den europeiska lag som föreskriver förfarandena för genomförandet av den folkliga initiativrätten. En begäran om ett förberedande yttrande skulle kunna tilldelas EESK. Kommittén skulle för övrigt kunna stödja initiativ från det civila samhället.

2.6.2.3 Principen om deltagardemokrati borde tillämpas på unionens stora strategier för tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling.

2.6.3 Inom ramen för det konstitutionella fördrag som har antagits är det dessutom viktigt att informera medborgarna om de mekanismer som kan medföra större flexibilitet och utveckling utan att detta fördrag revideras:

2.6.3.1 De medlemsstater som vill driva den europeiska integrationsprocessen längre kan på ett lättare sätt upprätta ett ömsesidigt samarbete.

2.6.3.2 Om den politiska viljan finns i alla medlemsstater kommer man att kunna fördjupa integrationen inom viktiga områden där enhälliga beslut fortfarande krävs, till exempel när det gäller skatte- eller socialpolitik. Enligt den klausul som tillåter en partiell revidering av fördraget kan man utsträcka förfarandet med kvalificerad majoritet till dessa områden.

2.6.4 Genom att inta en engagerad, kritiskt och konstruktiv attityd kan det organiserade civila samhället bidra med god information till medborgarna och bibehållit tryck på regeringarna. Det vore illa om den politiska sfären får bekräftelse för den tyvärr mycket spridda åsikten att det europeiska bygget inte intresserar medborgarna. Denna tanke är falsk – medborgarna förväntar sig mycket av Europa, bl.a. en bättre vardag och en vision för framtiden.

2.6.5 EESK anser inte att antagandet av det konstitutionella fördraget utgör en slutpunkt. Antagandet öppnar för ett stärkande av deltagardemokratin. Om vi förkastar fördraget förkastar vi också de framsteg som det civila samhället har kunnat åstadkomma med hjälp av konventsmetoden.

3. Effektiv kommunikation

EESK anser att kvaliteten i kommunikationsstrategin kommer att vara avgörande för huruvida de europeiska folken kommer att anta det konstitutionella fördraget. Vi förordar således ett pragmatiskt och professionellt tillvägagångssätt för att säkerställa effektiviteten i denna strategi. EESK rekommenderar att kommunikationsstrategin byggs upp runt följande fyra åtgärder:

3.1 Tillräckliga medel: informationsverktyg och finansiering

3.1.1. Komplexiteten i det konstitutionella fördraget kräver informationsverktyg som kan användas tidigt i informationsprocessen för att lansera kampanjer eller organisera debatter.

3.1.2. Det bör vara medlemsstaternas uppgift att med stöd av Europaparlamentets informationskontor och kommissionens representationer i medlemsstaterna ta fram informationsverktyg och göra dem tillgängliga.

3.1.3. Man kan till exempel göra schematiska framställningar av det konstitutionella fördraget, med hänsyn till farhågor hos olika befolkningskategorier i de olika medlemsstaterna. Ju mer skraddarsydda åtgärderna är, desto effektivare kan de användas av medierna, det civila samhällets organisationer, politiska grupper samt regionala och lokala myndigheter för informationsspridning och mobilisering av medborgarna.

3.1.4. Tillräcklig finansiering är nödvändig för genomförandet av en kommunikationsstrategi som motsvarar medborgarnas förväntningar.

3.2 Informationskampanjer via media och kommunikationskanaler som är närmast medborgarna

3.2.1. När medlen finns tillgängliga kommer medierna, de regionala och lokala myndigheterna, politiska grupper och organisationer i det civila samhället att ha möjlighet att fungera som informationskanaler. De kan sända tydliga budskap, anpassade till lokala frågor om det konstitutionella fördragets konsekvenser.

3.2.2. I ett första skede kan det finnas skäl att på medlemsstatsnivå ta reda på hur det konstitutionella fördraget uppfattas i olika befolkningskategorier som underlag för diskussioner om vilket budskap som skall sändas. Med utgångspunkt i detta skall budskapen syfta till att övervinna medborgarnas oro och ge svar på deras respektive frågor.

3.2.3. Dessutom bör informationskanaler och medel väljas med omsorg. Många olika typer av aktörer måste engageras för att säkerställa att kampanjen präglas av mångfald. På samma sätt främjar närhet till medborgarna trovärdigheten och benägenheten att acceptera budskapen, vilket innebär att det är viktigt att åtgärderna vidtas på lokal och regional nivå.

3.2.4. EESK rekommenderar Europaparlamentet att inrätta arbetsgrupper med sakkunniga inom området institutionell kommunikation i varje medlemsstat. Dessa grupper skall sedan lägga fram konkreta förslag till regeringarna på nödvändiga åtgärder och medel för att informationskampanjerna skall bli effektiva i medlemsstaterna. EESK är redo att bidra med sin sakkunskap inom området samt sina kontakter med respektive organisationer i medlemsstaterna, de nationella ekonomiska och sociala råden och liknande institutioner.

3.3 Anordna debatter som är öppna för alla medborgare för att stimulera utbyte av idéer och åsiktsbildning

3.3.1 Informationskampanjerna bör leda till att man inleder en verklig dialog med medborgarna. Möjligheter att ställa frågor och möta olika argument bör erbjudas så att medborgarna kan bilda sig en åsikt och framföra den.

3.3.2 Denna dialog är bara möjlig i form av decentraliserade debatter. Den information som på så vis förs ut till medborgarna gör det lättare att uppfylla deras behov och svara på deras frågor, och säkerställer också debatternas demokratiska karaktär.

3.3.3 De nationella och europeiska institutionerna bör erbjuda dessa initiativ infrastrukturellt stöd. De nationella ekonomiska och sociala råden eller liknande institutioner skulle kunna samordna debatterna på nationell nivå genom att ta fram en tidsplan för olika evenemang och samarbeta med EESK, som skulle kunna tillhandahålla dokumentation och förmedla kontakter med olika talare.

3.3.4 För att kunna säkerställa en viss samordning av dessa initiativ uppmanar EESK Europaparlamentet och kommissionen att låta initiativ från företrädare för det organiserade civila samhället få tillgång till samma stöd som de folkvalda och företrädarna för europeiska, nationella, regionala och lokala myndigheter inom ramen för satsningen "1000 debatter för Europa". Det civila samhällets deltagande får inte sättas på undantag.

3.3.5 EESK uppmanar Europaparlamentet att avsätta en stor del av unionens kommunikationsbudget till debatten om det konstitutionella fördraget, som komplement till de resurser som ställs till förfogande av nationella och lokala offentliga myndigheter samt organisationer i det civila samhället.

3.4 Att ge debatten och ratificeringen en europeisk dimension

3.4.1 Det är viktigt att se till att antagandet av det konstitutionella fördraget inte enbart styrs av inrikespolitiska frågor.

3.4.2 Mot denna bakgrund rekommenderar EESK att man ger en verklig transnationell dimension åt debatterna och ratificeringen av det konstitutionella fördraget:

3.4.2.1 Dels bör EU-institutionerna bidra till samordningen av de informationssatsningar som görs av politiska rörelser, regionala och lokala myndigheter samt organisationer i det civila samhället. Det kan finnas skäl att främja utbytet av goda metoder inom området och att fördela satsningarna. EESK skulle till exempel kunna underlätta utbytet av goda metoder (och kunskapsutbyte) på europeisk nivå mellan de organisationer i det civila samhället som genomför informationssatsningar. Kommittén skulle också kunna inrätta ett system för att föra upp information på europeisk nivå, dvs. utvärdera förslag, kritik och rekommendationer från medborgarna inom ramen för debatter som organiseras av det civila samhället. Kommittén skulle slutligen kunna stödja gränsöverskridande eller multinationella initiativ.

3.4.2.2 EESK stöder också förslaget från Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor om att i möjligaste mån koncentrera ratificeringen runt ett datum med symbolvärde (till exempel den 8 eller 9 maj).

3.4.3 EESK anser alltså att EU-institutionerna bör delta aktivt i utarbetandet och genomförandet av en kommunikationsstrategi för det konstitutionella fördraget. Det är viktigt att samar-

beta med medlemsstaterna och att ge medborgarna en stark och positiv signal i fråga om Europa.

3.4.4 EESK åtar sig för sin del att sända tydliga budskap till det civila samhället i Europa om de demokratiska framsteg som det konstitutionella fördraget innebär, särskilt när det gäller medborgarskap och deltagande.

Bryssel den 28 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Miljön som ekonomisk möjlighet"

(2005/C 120/24)

I ett brev från Atzo Nicolaï, minister för Europafrågor, av den 22 april 2004 uppmanade det kommande nederländska ordförandeskapet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om "Miljön som ekonomisk möjlighet".

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 september 2004. Föredragande var **Stéphane Buffet**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 28 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 130 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 I ett brev från april 2004 uppmanade det kommande nederländska ordförandeskapet EESK att utarbeta ett förberedande yttrande om "Miljön som ekonomisk möjlighet". Det nederländska ordförandeskapet har velat fokusera på möjligheter som gynnar alla och som kan göra att framstegen på miljötekniska och miljöskyddsområdet bidrar till uppfyllandet av Lissabonstrategins ekonomiska och sociala mål.

1.2 Europeiska rådet tog inte några större initiativ på miljöområdet trots att det fastställde yttersta ambitiösa mål för EU: "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". Det var kanske bara ordet hållbar som hade en anknytning till begreppet hållbar utveckling.

1.3 Först två år senare fattade Europeiska rådet de beslut som ledde till en strategi för hållbar utveckling. Denna strategi kom därmed att bli ett tillägg till Lissabonstrategin.

1.4 Kan man då verkligen säga att miljön är en integrerad del i Lissabonstrategin? Vissa ekonomier i EU lider av en svag utveckling som har gjort att ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen har fått absolut prioritet. Miljön får komma i andra hand i enlighet med det romerska talesättet "primum vivere, deinde philosophare", man måste leva innan man kan filosofera. Men miljön är väl just en förutsättning för livet och bör alltså vara en fråga som angår alla, och inte enbart specialister?

1.5 I detta sammanhang har viktiga sektorer inom den europeiska ekonomin uttryckt oro över EU:s, och framför allt kommissionens, vilja att vara en internationell förebild i miljöfrågor, eftersom det finns en risk att vi blir ensamma.

1.6 När EU ville tillämpa Kyotoprotokollet trots att det inte ratificerats av våra viktigaste konkurrenter möttes detta av starka reaktioner inom vissa delar av det europeiska näringslivet, där det betraktades som en farlig naivitet som kunde minska den europeiska ekonomins konkurrenskraft i den hårda internationella konkurrensen. Andra ansåg att Kyotomålen kunde medföra effektivare produktionssätt, minskade kostnader och ett minskat tryck på energiresurser och råvaror, och därmed öka den europeiska ekonomins konkurrenskraft. Det pågår alltså en diskussion som förtjänar att belysas med hjälp av konkreta exempel.

1.7 I samma anda har de industrier som använder sig av kemikalier blivit oroade över förslaget om registrering, utvärdering och godkännande av kemikalier (REACH), ett förslag från kommissionen vars konsekvensbedömning har fått hård kritik.

1.8 Oron och kritiken kan inte bara viftas bort. Den riktas inte mot några principer eller strategier, utan visar på övertygelsen om att det råder en konflikt mellan å ena sidan kraven på ekonomisk tillväxt, skapandet av arbetstillfällen och den nuvarande praxisen och å andra sidan en oro för miljön som gör att man fastställer alltför stränga bestämmelser och bortser från den ekonomiska konkurrensens realiteter. Problemen förefaller ha orsakats av en underskattning och felaktig hantering av redskapen, förfarandena och genomförandestrategierna.

1.9 Men det finns också företag – en del av dem mycket stora, t.o.m. hela områden inom industrisektorn – som gör den hållbara utvecklingen till en viktig faktor i sin strategi. När ordföranden för den franska företagsgruppen Veolia Environnement deltog i ett statligt seminarium, förklarade han att ett företags resultat i fråga om hållbar utveckling har blivit mer än en legitimitetsskapande faktor i förhållande till det civila samhället, det har alltmer blivit ett trumfkort i den internationella konkurrensen och attraktionskraften på investerare. Denna inställning tenderar i dag att bli norm på det ekonomiska området.

1.10 Diskussionen pågår alltså. Den är livlig och genomsyrar hela samhället, men först och främst näringslivet, arbetslivet och miljöorganisationerna. Den fråga som ställs är tydlig: Är miljökraven bara ett hinder för företagets konkurrenskraft eller kan de ge möjligheter att utveckla nya yrken, nya marknader och ny teknik?

1.11 De allmänna opinionerna, regeringarna, konsumenterna och ansvariga personer inom näringsliv, fackföreningsliv och miljöorganisationer kan inte längre nöja sig med välvilliga teoretiska uttalanden som inte omsätts i handling. De väntar sig nu exakta analyser och konkreta exempel eftersom politik är det möjligas konst, även om det behövs ideal som ger politiken

mening. Den europeiska pappersindustrins strategi för hållbar utveckling utgör ett utmärkt exempel på detta.

2. Är miljön en ekonomisk möjlighet?

2.1 När man ställer denna fråga undrar man dels om utvecklingen av vissa ekonomiska sektorer formas av ett miljöarv eller kulturarv med hög kvalitet, dels om miljöteknik verkligen kan bidra till att Lissabonstrategins ekonomiska och sociala utvecklingsmål uppfylls. Det innebär också att man uppriktigt frågar sig om inte miljöbestämmelser och miljökrav bara är ett hinder för den ekonomiska tillväxten och konkurrenskraften och därmed för sysselsättningen.

2.2 Det är tydligt att turism- och fritidssektorns existens är avhängig av en miljö med hög kvalitet. Hela regioner, till och med hela länder i Europa är i stor utsträckning beroende av turismen för sin ekonomiska och sociala utveckling. Hög miljö-kvalitet är en grundförutsättning för stabilitet i dessa samhällen. Deformerade landskap, städer som förstörts genom överdriven fastighetsspekulation, en förorenad natur och nedsmutsade hav skulle kunna leda till irreparabla miljökatastrofer och gör det redan. Samma sak gäller för fiske, jordbruk och jakt. Vad miljötekniken beträffar måste man fråga sig om den kan bidra till tillväxt och innovation, och i så fall undersöka hur man kan uppmuntra utvecklingen och spridningen av denna teknik utan att konkurrensen sätts ur spel på ett omotiverat sätt.

2.3 Det är befogat att befolkningarna i de mindre utvecklade länderna strävar efter levnadsförhållanden som liknar våra. När man betänker vilket tryck som skulle uppstå på naturresurserna och miljön om denna utveckling skedde under nuvarande tekniska och ekonomiska förhållanden, verkar en sannskyldig teknisk revolution vara nödvändig. Marginella innovationer är inte tillräckliga för att lösa problemet. I praktiken eftersträvar 80 procent av jordens befolkning samma levnadsstandard som de 20 procent som är rikast. Det är otänkbart att bibehålla en status quo som skulle visa sig katastrofal, även om man inte bör göra alltför pessimistiska förutsägelser. Vissa fenomen (smältande glaciärer, hot mot den biologiska mångfalden, avskogning, översvämningar etc.) ger dock signaler om världsomfattande miljöförändringar som är en kombination av naturliga orsaker och mänsklig inverkan. Åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med negativa miljöeffekter, exempelvis minskad förurning genom användning av skrubberteknik när det gäller svavel, har på ett påtagligt sätt bidragit till att förebygga skogsdöd i Europa. Ofta har varningar från miljöorganisationer, även om de i vissa fall varit överdrivna, tvingat både allmänheten och de offentliga myndigheterna att reagera. Det bör ligga i alla berörda parterns intressen att verka för en balanserad utveckling när det gäller förebyggande miljöskydd.

2.4 Det är naturligt att tänka på tekniker som används inom industriproduktionen, men man bör också framhålla att jordbruksmetoder, transporter och former för elproduktion har en påverkan på miljö och folkhälsa som är långt ifrån försumbar. Innovation och miljöteknik berör också dessa centrala ekonomiska sektorer.

2.5 Vetenskapens och teknikens utveckling och förändringar får ofrånkomligen sociala följdverkningar. Det som gäller för all innovation gäller också för miljötekniken, i synnerhet när den skall ersätta traditionell och beprövad teknik som inte är miljövänlig. Förändringarna måste förberedas väl, och åtföljas av insatser inom yrkesutbildningens olika stadier. Miljöskyddet får inte ses som en faktor som ökar arbetslösheten och avindustrialiseringen förutsatt att det bygger på sunda och väl utarbetade förfaranden och redskap. Därför bör det pågå en ständig dialog mellan dem som utarbetar miljölagarna och de ekonomiska och sociala aktörerna, så att man på ett lämpligt sätt kan förutse och mäta följderna, inklusive de negativa följderna, i fråga om verksamhet och sysselsättning.

2.6 Vi står inför en stor teknisk utmaning. Om den politiska viljan finns kan Europa gå i spetsen för utvecklingen av omfattande miljöinnovation, tack vare den vetenskapliga och tekniska kapacitet som finns här. Visserligen kostar det att slå vakt om miljön, men priset för handling är väl ändå lägre än priset för att låta bli att agera.

3. Vad menas med miljöteknik?

3.1 I praktiken kan man definiera två typer av miljöteknik:

- Miljöteknik som skall förbättra tekniska processer och produktionssätt, så att de blir "renare" och miljövänligare. Man kan nämna katalytisk avgasrening, filtreringssystem i fabriksskorstenar, energibesparande teknik etc.
- Tekniska innovationer som redan på tillverkningsstadiet uppfyller miljökraven och är förenliga med principerna om hållbar utveckling. Några exempel är vindkraftverk, samtidig generering av värme och energi, bränsleceller, den nya generationens LED-lampor etc.

3.1.1 Det är inte alltid lätt att dra gränsen mellan förebyggande och avhjälpande teknik. Den integrerade produktpolitikkens (IPP) ⁽¹⁾ principer, som är mycket relevanta och användbara, innebär liksom principerna i direktivet om förebyggande

och begränsning av föroreningar (IPPC-direktivet) ⁽¹⁾ både en avhjälpande och en förebyggande ansats som är helt i linje med strategin för hållbar utveckling. Diskussionerna runt en produktutformning som tar hänsyn till produkternas hela livscykel leder naturligtvis till att det införs tekniker som bättre motsvarar kraven på hållbar utveckling.

3.2 Det bör framhållas att båda typerna av teknik är positiva för miljön och kan generera näringsverksamhet och arbetstillfällen.

3.3 För övrigt har EESK flera gånger påpekat att man måste beakta "miljöindustrin" i dess helhet, och kommittén har påmint om att utmaningen ligger i att "successivt göra all produktion och alla varor bättre utifrån miljö- och resurssynpunkt" ⁽²⁾.

3.4 Man kan skilja mellan fyra sorters miljöteknik: teknik som tillämpas i processernas slutskede, integrerad teknik, progressiv teknik och radikala innovationer (t.ex. klorfri kemi). Det sägs ofta att integrerad teknik och radikala innovationer kan ge långsiktiga konkurrensfördelar. Problemet är att företag som verkar på marknader med mycket hård konkurrens inte alltid kan göra långsiktiga val. De kommer i högre grad att använda sig av progressiva processer som även garanterar en storskalig spridning av miljöförbättringar inom ramen för deras normala investeringscykler.

3.5 Den ökade miljöeffektivitet som industrin och tjänsektorn har åstadkommit och kontinuerligt fortsätter att åstadkomma möjliggör en ständig förbättring av miljön. Trots de tekniska framstegen innebär dock den ekonomiska tillväxten, framför allt i utvecklingsländerna, att trycket på miljön och naturresurserna fortsätter att öka.

4. Är miljökraven ett hinder för ekonomisk utveckling?

4.1 Under de senaste trettio åren, då tillväxtfaktorerna blivit mer komplicerade att bedöma än under de "gyllene" årtiondena efter andra världskriget, har företagens innovationsförmåga och deras kapacitet att säkerställa produkternas och tillverkningsprocessernas kvalitet – ur kundernas och de anställdas synvinkel samt med avseende på miljön – blivit den bästa garanten för deras framtid och därmed även för aktieägarnas intressen.

⁽¹⁾ EUT C 80, 30.3.2004.

⁽²⁾ EUT C 32, 5.2.2004.

4.2 Redan innan det fanns någon lagstiftning på området förband sig ett växande antal företag att främja hållbar utveckling och beslutade att offentligt redogöra för sina åtgärder och resultat på detta område, samtidigt som deras kunder, det civila samhället, marknaderna och allmänheten utsatte dem för en alltmer uppmärksam granskning.

4.3 I en mycket stark konkurrens till följd av ekonomins globalisering har miljökvaliteten och den sociala jämvikten blivit avgörande faktorer för att dra till sig och behålla mänskliga resurser och kapital. Det är viktigt att ta hänsyn till detta vid WTO-förhandlingarna.

4.4 Av denna anledning betraktar man också i allt större utsträckning ett företags prestanda på området hållbar utveckling som en fördel i den internationella konkurrensen och när det gäller att dra till sig investerare.

4.5 Att miljökraven såsom ofta hävdas skulle vara ett hinder för konkurrens och ekonomisk utveckling är därför inte nödvändigtvis sant. Marknaden har redan tacklat flera miljöutmaningar till följd av lagstiftningen. Kraven i fråga om vattenkvalitet och avfallshantering är några exempel. Miljötekniken utvecklas fortlöpande inom dessa två sektorer. Genom att ge ett ekonomiskt svar på dessa utmaningar har miljötjänsteföretagen bidragit till att skapa och bibehålla arbetstillfällen, exempelvis beräknas antalet arbetstillfällen i anslutning till avfallshanteringssektorn i Frankrike uppgå till 300 000.

4.6 Att man vill spara på naturresurserna har gett upphov till tekniska nyheter som främjar en återhållsam förvaltning och minskade kostnader. Pappersindustrin har exempelvis kraftigt minskat sin vattenförbrukning under de senaste åren. Medan det för cirka femton år sedan krävdes nästan 100 kubikmeter vatten för att tillverka ett ton papper, räcker det i dag med i genomsnitt cirka 48 kubikmeter. Dessutom har de förorenande utsläppen minskats med nästan 90 %. Det handlar alltså om både miljömässiga och ekonomiska vinster.

4.7 Miljön och det kulturhistoriska värdet är som redan påpekats en förutsättning för turist- och fritidssektorn. Miljökraven är här inte ett hinder för konkurrens och ekonomisk utveckling utan tvärtom ett villkor. I många länder inom EU är turistsektorn av grundläggande betydelse för ekonomin. År 2003 uppgick exempelvis turistintäkterna till 41,7 miljarder dollar i Spanien, 36,6 miljarder dollar i Frankrike, 31,3 miljarder dollar i Italien, 23 miljarder dollar i Tyskland, 19,4 miljarder dollar i Storbritannien, 13,6 miljarder dollar i Österrike och 10,7 miljarder dollar i Grekland. Det bör noteras att miljömålen kan vara motstridiga. Vindkraftverksparker kan exempelvis stå i konflikt med strävan att bevara landskapet och miljön. Slutligen bör man konstatera att turismen i hög grad bidrar till jämvikten

i betalningsbalansen i många medlemsstater samt att den skapar arbetstillfällen och till sin natur utgör en verksamhet som per definition inte kan utlokaliseras.

4.8 Därför är det viktigt att miljöbestämmelserna respekterar proportionalitetsregeln. Man bör i själva verket undvika en situation där lagstiftningen leder till ekonomiska kostnader som inte står i proportion till de beräknade samhälls- och miljövinster. Kommittén är i detta sammanhang medveten om svårigheterna att göra sådana beräkningar: Hur skall man till exempel uppskatta kostnaden för människans hälsa? Självklart bör man se till att det verkligen råder balans mellan kostnaderna för en miljöåtgärd och kostnaderna för de skador man därmed kunnat undvika. Samtidigt bör förfarandena för att genomföra lagstiftningen vara tillgängliga för alla parter. Att försumma dessa aspekter skulle kunna få motsatt verkan, nämligen svårighet att tillämpa lagstiftningen av ekonomiska och sociala skäl och på grund av konsumentmotstånd.

4.8.1 Ett intressant exempel utgör företagen inom bilsektorn, som tvingas agera på ett kraftigt reglerat område där handlingsutrymmet är mycket litet på grund av att konkurrensen är mycket stark och konsumenterna sätter miljöaspekterna i andra hand i förhållande till pris, komfort och säkerhet. Ny miljöteknik införs stegvis, snarare genom successiva förbättringar än genom ny revolutionerande teknik som i dag är alltför dyr för att finna en marknad. Den bensin- och eldrivna hybridbilen Toyota Prius är emellertid ett bra exempel på nya konsumentmönster. Tillverkningen har under den senaste tiden ökat med 50 % för att möta den internationella efterfrågan. Även om detta är en relativt marginell ökning jämfört med den totala bilproduktionen i hela världen är utvecklingen ändå uppmuntrande.

4.8.2 Partikelfiltren är ett intressant exempel. Dieselmotorer producerar 25 % mindre koldioxid än bensinmotorer, men släpper ut hälsofarliga partiklar. Merkostnaden för partikelfilter uppgår till cirka 500 euro (5–10 % av priset för ett mindre fordon). Tillverkarna kan därför, så länge lagen inte ställer krav på partikelfilter, välja att antingen erbjuda det som tillval eller låta det ingå som standard och minska sina marginaler, eftersom det med tanke på marknadssituationen vore svårt att höja priset. I praktiken valde 90 % av de tyska kunderna partikelfilter, medan motsvarande siffra i övriga Europa endast var 5 %! Vissa tillverkare⁽¹⁾ har alltså valt att gradvis utrusta sina fordon med partikelfilter och därmed minska sin vinst, men detta är naturligtvis inte någon hållbar situation, framför allt inte mot bakgrund av en mycket stark internationell konkurrens. Partikelfilter kommer att bli allt vanligare, men spridningen kommer att ske i takt med att köpkraften hos kunderna ökar (främst hos dem som köper mindre fordon).

⁽¹⁾ Till exempel PSA och Opel.

Detta exempel visar tydligt hur miljöteknikmarknader uppstår: antingen genom att konsumenten blir medveten om att investeringen är till nytta för konsumenten själv eller för miljön, eller genom lagstiftningsåtgärder. En stor del av de framgångar som har skördats inom miljöområdet hittills har berott på lagstiftning. Ett bra exempel på detta är bilsektorn (t.ex. införandet av katalysatorer).

4.8.3 Det finns andra miljötekniska innovationsmöjligheter inom sektorn: fordon med elstart, förbättrad återvinning, bullerbekämpning och ökad säkerhet. Den stora frågan är alltså teknikkostnaderna.

4.8.4 Från exemplet med bilsektorn kan man dra slutsatsen att miljövänlig teknik inte får någon allmän utbredning om den inte är ekonomiskt hållbar, och för att vara effektiv måste den massproduceras. På en starkt konkurrenspräglad marknad kommer den miljövänliga tekniken i praktiken att införas successivt. Detta förutsätter solida och väldokumenterade konsekvensanalyser som tar hänsyn till miljö- och marknadsförhållandena inte bara i EU utan även på det internationella planet.

4.8.5 Ett annat exempel som visar vikten av att tillämpa proportionalitetsregeln är de utmaningar som processindustrierna, bland annat metallurgi-, kemi-, massa- och pappersindustrin, står inför. Dessa branscher arbetar under hård global konkurrens och har ett särskilt nära samspel med miljön. Enligt jämförande studier är dessa branschers produktionsenheter i EU vanligen mycket miljöeffektiva, vilket innebär att användningen av råmaterial och energi samt utsläppen är så låga som tekniken över huvud taget tillåter. Den miljölagstiftning som omfattar dessa branscher är den strängaste i världen. Bättre miljöresultat kan stegvis uppnås genom investeringar i den senaste och effektivaste tekniken, vilket kräver att dessa företag är konkurrenskraftiga på den globala marknaden. Det är synnerligen viktigt att kraven på bättre miljöprestationer överensstämmer med den tekniska utvecklingen och investeringscyklerna i varje bransch. Om det sker en alltför snabb höjning av kraven kan den extra kostnadsbördan och bristen på genomförbar teknologi hota konkurrenskraften och därigenom den fortsatta verksamheten inom EU.

5. Hur kan man utveckla innovativ miljöteknik?

5.1 Om man med innovativ miljöteknik menar teknik som redan vid utformningen tar hänsyn till miljön och en minimal resursanvändning – i stället för att endast ta hand om avfallet – måste man tillstå att den i de flesta fall fortfarande befinner sig på startstadiet eller till och med försöksstadiet.

(¹) Citélum.

(²) Shanghai Communication Technology Developments CO Ltd.

5.2 Dessutom är resultaten mycket varierande. Vindkraftteknik och processer för att samtidigt generera värme och energi har redan visat sig användbara och börjat utvecklas industriellt tack vare en marknad med mycket gynnsam lagstiftning. De kan dock enbart utgöra ett komplement till andra former av energiproduktion. Den nya generationens LED-lampor har precis lanserats på en marknad som kan bli lovande tack vare de tekniska framstegen. Till exempel är den 480 meter höga byggnaden Oriental pearl tower i Shanghai nattetid upplyst med hjälp av denna teknik. Installeringen har gjorts av ett europeiskt småföretag (¹) som använt LED-lysplattor producerade av ett kinesiskt företag (²). Annan teknik som vattenreningsystem med membran befinner sig fortfarande på forskningsstadiet. Ytterligare annan teknik tillämpas endast i liten omfattning trots att den är användbar.

5.3 De olika resultaten kräver instrument som är tillräckligt flexibla när det gäller såväl finansiering som informationsutbyte och nätverkssamarbete, eller juridiska och skattemässiga instrument. Man bör också bära i minnet att det är viktigt att göra en tydlig urskilning för att fastställa vilken miljöteknik som verkligen är intressant för att inte slösa bort de ekonomiska resurserna.

5.4 De olika ekonomiska instrumenten, skattemässiga ramarna och regelverken svarar i själva verket mot olika steg i genomförandet av innovativ miljöteknik:

- Stöd till forskning, genomförbarhetsstudier och företagskuvöser.
- Riskkapital i startfasen.
- Mjuka eller traditionella lån i utvecklingsfasen.
- Skatteincitament för att konsolidera marknaden.
- Miljöskatt dels för att avskräcka från användning av teknik som inte respekterar miljön när det finns alternativ teknik, dels för att bidra till miljöforskning.

Bränslen som framställs av jordbruksprodukter (diester) och som är dyrare än oljeprodukter utvecklas exempelvis inte i Frankrike på grund av att de beskattas lika hårt som de sistnämnda. Om man vill främja framställningen och användningen vore det möjligt antingen att tillämpa en särskild, fördelaktigare beskattning eller att genom lagstiftning föreskriva blandningar i vissa proportioner med traditionella drivmedel. Det gäller att uppnå jämvikt mellan de ekonomiska kostnaderna, de negativa aspekter som undviks och miljövinsten.

5.5 Man bör även utveckla ett nätverk för informationsutbyte om välfungerande lösningar och ny teknik. Det är viktigt såväl för företagarna som för de ansvariga inom de offentliga myndigheterna som behöver tillförlitliga och effektiva instrument för att kunna fatta beslut baserade på val mellan traditionell, beprövad och "säker" teknik och ny, miljövänligare teknik som är mindre känd och beprövad.

5.6 Detta är särskilt angeläget om upphandling blir ett sätt att sprida och utveckla miljöteknik. Upphandling är ett alternativ, men man får inte heller förbise de privata marknaderna som reagerar snabbare och på ett mer flexibelt sätt. Vissa företag har redan infört respekt för hållbar utveckling som ett kriterium vid valet av leverantörer, antagit standardklausuler avseende hållbar utveckling som stegvis införs i avtalen med leverantörerna och satsat på utbildning om hållbar utveckling för sina köpare.

5.7 Miljömärkning och olika pris- och belöningsystem bör användas för att utveckla och främja miljöteknik.

5.7.1 På initiativ av det finska ordförandeskapet 1999 inledde man diskussioner om att utveckla en europeisk kvalitetssyn och diskussionerna fortsatte under det portugisiska respektive det franska ordförandeskapet år 2000. De ledde till att ett viktigt dokument offentliggjordes av den europeiska kvalitetsorganisationen. Vissa av de diskussioner som då fördes skulle med fördel åter kunna tas upp med avseende på miljöteknik.

6. En fråga som angår alla

6.1 Att se till att miljöskydd blir en verklig ekonomisk möjlighet är inte bara en fråga för miljöspecialister. Det är exempelvis redan ett grundläggande inslag i den ekonomiskt viktiga turist- och fritidssektorn. Nyckeln till framgång ligger i utvecklingen av en bärkraftig marknad och i företagens respons. Man måste på ett bättre sätt ta till vara företagens och de berörda branschernas frivilliga initiativ i fråga om teknisk innovation och miljöskydd.

6.2 Om miljötekniken verkligen möjliggör minskade produktionskostnader till följd av en mindre förbrukning av energi och råvaror, ger en bättre bild av företaget och dess produkter, ökar försäljningen och minskar miljökostnaderna kommer naturligtvis företagen att intressera sig för den och se

till att den utvecklas. Det krävs dock att de känner till tekniken och kan bedöma dess effektivitet. Därför är det nödvändigt att inrätta ett nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte om bästa praxis och miljöteknik, där de offentliga myndigheterna, branschorganisationerna samt teknik- och forskningscentrum deltar.

6.3 Det är viktigt att mobilisera företag och yrkesverksamma. Kunder och konsumenter måste också engageras eftersom det utan dem inte finns någon marknad. Allmänheten måste uppfatta miljötekniken som effektiv, såväl när det gäller miljöskydd som produktion. Annars kommer den att förbli ett marginellt inslag i en ekonomisk utveckling som kommer att fortgå oberoende av den.

6.3.1 Miljötekniken måste ta hänsyn till de ekonomiska effekterna, på samma sätt som det måste finnas utrymme för miljöhänsyn i den ekonomiska politiken. En politik som inte tar hänsyn till de ekonomiska och positiva miljömässiga konsekvenserna kan inte lyckas, och därför måste ekonomi och miljö samspela.

6.3.2 De sociala konsekvenserna av miljönormer och ny miljöteknik bör beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt, och det bör finnas tillgång till nödvändig yrkesutbildning så att den personal som skall sköta tillämpningen kan göra det under så goda förhållanden som möjligt och utan risk att förlora sitt arbete.

6.4 Moderniseringen och den ekonomiska tillväxten i tätbefolkade och dynamiska länder gör det också viktigt att få till stånd en storskalig utveckling av effektiv miljöteknik. Det är en ny väg till ekonomisk, social och miljömässig utveckling som måste ges en utformning och en konkret tillämpning. Europeiska unionen skulle tack vare sin särskilda kompetens på området för miljöteknik kunna bli en viktig samarbetspart till utvecklingsländerna och utnyttja de nya marknadernas utvecklingsmöjligheter.

6.5 Forskning och utveckling av miljöteknik ger ekonomiska fördelar, och kan komma att göra det i ännu större utsträckning, vilket framgår av konkreta exempel på genomförandet av progressiv, integrerad och radikal teknik. Men de är också en nödvändighet eftersom vår världs framtid står på spel och ingen har rätt att medvetet blunda för detta. Vi är ansvariga för den värld som våra barn skall ta över.

Bryssel den 28 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

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

Punkt 1.8

Ändra enligt följande:

"Oron och kritiken från vissa håll kan inte bara viftas bort. ~~Den riktar inte mot några principer eller strategier, utan~~ Den visar på övertygelsen hos vissa ekonomiska aktörer om att det råder en konflikt mellan å ena sidan kraven på ekonomisk tillväxt, skapandet av arbetstillfällen och den nuvarande praxisen och å andra sidan en oro för miljön som gör att man fastställer alltför stränga bestämmelser och bortser från den ekonomiska konkurrensens realiteter. Problemen förefaller ha orsakats av en underskattning och felaktig hantering av redskapen, förfarandena och genomförandestrategierna."

Omröstningsresultat

Röster för: 46

Röster emot: 71

Nedlagda röster: 9

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Modernisera de sociala trygghetssystemen för att utveckla högkvalitativ, tillgänglig och hållbar vård och omsorg: stöd till de nationella strategierna genom den öppna samordningsmetoden"

(KOM(2004) 304 slutlig)

(2005/C 120/25)

Den 20 april 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 22 september 2004. Föredragande var **Paulo Braghin**.

Vid sin 412:e plenarsession den 27–28 oktober 2004 (sammanträdet den 28 oktober 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 104 röster för och 3 nedlagda röster:

1. Sammanfattning av meddelandet

1.1 Meddelandet, som aviserades i *vårrapporten 2004* ⁽¹⁾, syftar till att med hjälp av "den öppna samordningsmetoden" definiera en gemensam ram som skall stödja de nationella strävandena att reformera och utveckla vården och omsorgen.

1.2 Som ram för denna reform har kommissionen fastställt tre riktlinjer ⁽²⁾, som godkändes av Europeiska rådet i Barcelona i mars 2002: tillgång till vård grundad på principerna om allmänhet, jämlikhet och solidaritet, högkvalitativ vård, finansiell hållbarhet på lång sikt och ett så effektivt system som möjligt.

1.3 Definitionen på hälso- och sjukvård som en tjänst i fördragets mening, ihållande ojämlika förhållanden och svårigheter att få tillgång till vård, tjänster av ibland otillräcklig kvalitet och finansiell obalans har lyft fram behovet av att stärka samordningen av de nationella politikinsatserna till stöd för modernisering och utveckling av sektorn, med beaktande av inverkan på den sociala sammanhållningen och sysselsättningen och de komplexa konsekvenserna av en åldrande befolkning.

1.4 För att klara av dessa utmaningar måste reformen av de sociala trygghetssystemen ske på ett integrerat och samordnat sätt. Vård och omsorg är en av de sektorer där samordningen

av de sociala trygghetssystemen måste "rationaliseras" (*streamlining*) ⁽³⁾. Den öppna samordningsmetoden är ett flexibelt instrument som tar hänsyn till förhållandena och kompetenserna i varje land och är således särskilt lämplig i detta sammanhang. ⁽⁴⁾

1.5 I meddelandet anges följande etapper:

— En överenskommelse om "gemensamma mål 2004", där medlemsstaterna har skyldighet att före nästa vårmöte i rådet lägga fram "preliminära rapporter" om de utmaningar som deras system står inför.

— Utarbetande av en första uppsättning strategier för utveckling och reform av vård och omsorg för perioden 2006–2009, som kommissionen skall presentera i den *gemensamma rapporten om socialt skydd och social integration 2007*.

— Bildandet av en "högnivågrupp för hälso- och sjukvårdstjänster", som främst skall utarbeta ett arbetsprogram och som är samordnad med högnivågrupper på liknande områden.

— Kartläggning av möjliga indikatorer för dessa mål. Interimsrapporterna våren 2005 kommer att bidra till detta arbete. På så sätt kommer man att kunna göra en första jämförelse mellan de olika nationella förhållandena och mäta framstegen i relation till de uppställda målen.

⁽¹⁾ Genomförande av Lissabonstrategin - Reformen för ett utvidgat EU, KOM(2004) 29 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2001) 723 slutlig.

⁽³⁾ EESK har redan uttalat sig för en sådan rationalisering av processerna i yttrandet i EUT C 32, 5.2.2004, föredragande Wilfried Beirnaert.

⁽⁴⁾ Kommissionens meddelande "Stärka Lissabonstrategins sociala dimension – Rationalisera den öppna samordningen inom socialt skydd", (KOM(2003) 261 slutlig).

2. Allmänna synpunkter på de viktigaste frågorna

2.1 Socio-ekonomiska och demografiska faktorer

2.1.1 Som framförts i tidigare yttranden ger EESK sitt fulla stöd till de gemensamma målen om utveckling av hälso- och sjukvårdssystemen och då särskilt följande:

- Garantera tillgång till högkvalitativ vård på grundval av principerna om allmänhet, rättvisa och solidaritet samt förebygga risken att drabbas av fattigdom eller social utestängning i samband med sjukdom, olycksfall, funktionshinder eller vårdbehov på grund av ålder, för både vårdtagarna och deras familjer.
- Främja högkvalitativ vård för att förbättra människors hälsa och livskvalitet.
- Säkra den finansiella hållbarheten på lång sikt för högkvalitativ vård som är tillgänglig för alla.

Kommittén stöder också åsikten att dessa mål utgör en övergripande och integrerad helhet, vars utveckling och rationalisering kräver effektiva styresformer som grundas på de berörda aktörernas engagemang och ansvarskänsla, eftersom arbetsmarknadens parter och hela det civila samhället måste bidra till reformarbetet.

2.1.2 EESK har också i ett nyligen antaget initiativyttrande framhållit att de nationella hälso- och sjukvårdssystemens förmåga att uppnå dessa mål är avhängig av en rad socioekonomiska och demografiska faktorer som måste analyseras noggrant för att man skall kunna förstå problemets hela vidd och för att kunna föregripa tendenser som skulle kunna få våldsamma följder (¹).

2.1.3 Dessa faktorer påverkar såväl dagens som morgondagens behov och tillgängliga resurser. Målet om en effektiv hälso- och sjukvård är också viktigt eftersom det är förbundet med övriga delar av välfärdssystemet. Hälso- och sjukvårdens finansiella krav konkurrerar med kraven från andra sektorer inom det sociala skyddet, och en icke-fungerande vård återverkar också på dessa sektorer och vice versa.

2.1.4 Liknande konkurrensmekanismer vad gäller resurser och samspel återfinns också inom själva sjukvården (vid fördelningen av kostnader kan exempelvis rationaliseringsinsatserna inom en sektor få motsatta effekter i en annan, eller förflyttning

av personal från en struktur till en annan kan förorsaka oförutsedda försämringar av kvaliteten på tjänsterna). Dessa mekanismer måste analyseras mycket noga i varje omstruktureringsprocess inom hälso- och sjukvårdssystemet.

2.1.5 EESK anser att en insats som rör bara en aspekt av problemet utan att beakta återverkningarna på andra delar eller utan att övervaka sammanhängande tendenser inom flera sektorer skulle kunna leda till snedvridningar eller till att de eftersträfvade målen inte uppnås. Av den anledningen är det önskvärt att man kan enas om en övergripande bild av problemen, deras inbördes beroende och de möjligheter som gemensamma strategier leder till.

2.1.6 Hälso- och sjukvården har ett mycket viktigt socialt och psykologiskt värde. Inför sjukdom, lidande och risken för att dö kräver medborgarna bästa möjliga kvalitet, utan att tänka på förhållandet kostnader/nytta eller hållbar utveckling. Detta skapar ett känsligt politiskt dilemma, eftersom beslutsfattare inom den offentliga sektorn måste prioritera och erbjuda effektiva och hållbara hälsovårdstjänster, ett val som försvåras av sektoriella intressen och subjektiva uppfattningar som ibland gör det svårt att genomföra de nödvändiga omstruktureringsåtgärderna vad gäller tillgång och efterfrågan på tjänster.

2.1.7 Befolkningens behov och förväntningar vad gäller den egna hälsan – som inte bara innebär en strävan efter livskvalitet utan också efter ett "kvalitetsliv" – bör vederbörligen beaktas vid bedömningen av förhållandet kostnader/nytta och finansiell hållbarhet, inte bara för att en omstrukturering av vården skall bli mer rationell och hållbar på lång sikt, utan också för att underlätta offentliga beslut med hänsyn till den samlade befolkningens verkliga behov samt till de sjukdomsdrabbades och vårdbehövandes behov i synnerhet.

2.1.8 EESK hävdar att hälsoskydd är en rättighet och en prioriteringsfråga inom gemenskapens politik. Kommittén anser emellertid att man för att bevara denna rättighet på lång sikt måste skaffa sig effektiva verktyg för att på samtliga nivåer säkerställa tjänster som är anpassade till de tillgängliga resurserna. Vidare behövs en djupgående debatt för att klargöra vilka behov och förväntningar som kan anses motiverade på hälsoområdet, och vilken ansvarsfördelning som gynnar en sund resursanvändning och ett effektivt hälso- och sjukvårdssystem och därför möjliggör en hållbar finansiering av systemen.

(¹) Yttrande från EESK om "Hälso- och sjukvård", EUT C 30.9.2003, föredragande Adrien Bedossa.

2.2 En åldrande befolkning och ny epidemiologi

2.2.1 Befolkningens åldrande innebär inte enbart en ökning av befolkningen över 65 år och en ännu snabbare ökning av antalet individer över 80 år, vilket ofta, men inte nödvändigtvis åtföljs av ett ökat antal sjukdomar av olika slag, något som i stället för att leda till ett oändligt antal medicinska ingrepp kan utmyнна i en mer holistisk behandling av patienten. Den åldrande befolkningen innebär också ett visst antal relaterade problem, som ibland negligeras men som tvärtom måste angripas:

— Om inget görs åt pensionsåldern kommer den förändrade "befolkningspyramiden" att skapa obalans mellan skattebetalarna (dvs. den arbetsföra befolkningen) och dem som skall använda inte bara tjänster inom hälso- och sjukvård utan också övriga tjänster (särskilt den äldre befolkningen). Därför är det ytterst angeläget att finna nya lösningar för att omfördela och "ackumulera" särskilda resurser för att se till att den omsorgsbehövande befolkningen⁽¹⁾ (främst de allra äldsta) garanteras lämpliga tjänster utan att resurser stjäls från andra områden inom den sociala välfärden.

— Dessa problem gör också att inte bara sjukdomsfrekvensen ökar utan också att nya sjukdomar uppträder. Sjukdomstillstånd som drabbar äldre är ofta obotliga, men positiva resultat kan ändå uppnås med hjälp av behandling på medellång och lång sikt tillsammans med medicinska eller kirurgiska insatser med syftet att lindra de negativa effekterna även om de inte kan göra patienten återställd. Detta kräver ett annorlunda medicinskt angreppssätt som kan integrera "behandling" och "vård" och som berör forskning, läkemedel, diagnosmetoder och operationsteknik. Man måste alltså inrikta sig på det "kroniska" i stället för det "akuta" (vilket innebär att man hanterar de medicinska problemen så att man uppnår goda resultat på lång sikt, även om man inte kan lösa själva problemen).

— På det epidemiologiska planet sker just nu en stegvis ökning av kroniska sjukdomar eller långtidssjukdomar, vilket också har att göra med en framgångsrik behandling som även om den inte garanterar ett fullständigt tillfrisknande ändå gör att medellivslängden ökar väsentligt. Detta leder till en ökning av fysiska och mentala handikapp, främst traumatiska och neurodegenerativa sjukdomar som kräver en ökad samverkan mellan medicinska och sociala tjänster och en anseilig vårdinsats från familjemedlemmarnas sida⁽²⁾.

⁽¹⁾ Här används WHO:s terminologi som definierar en person som behöver omsorg som delvis eller helt oförmögen att på egen hand utföra kroppsliga, kognitiva, beteendemässiga funktioner i kontakt med andra människor eller i samspel med omgivningen (jfr *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001 (ICF)).

⁽²⁾ I en undersökning anger kommissionen en siffra på ca 60 miljoner personer i EU i behov av omsorg, och det beräknade antalet för 2003 uppgår till 75 miljoner (källa: Eurostat, *Den sociala situationen i Europeiska unionen* 2003, Europeiska kommissionen, GD Sysselsättning och socialpolitik, 2003).

— Begreppet "hälsa" kan inte begränsas till fysiska aspekter utan måste också omfatta psykiska och sociala aspekter, vilket framgår av WHO:s definition⁽³⁾ (detta innebär en utvärdering av de äldres sociala omgivning och av tillfredsställelsen av deras övriga behov, som exempelvis trygghet, känslomässiga band och sociala kontakter, självuppskattning, självförverkligande, osv.).

2.2.2 Hälso- och sjukvårdssystemen, som befästs under perioder i historien med andra demografiska strukturer och behov, måste omstruktureras genom att övervinna den stelbenthet och det motstånd mot förändringar som utmärker organisationsstrukturer, yrkesroller och kulturella attityder. EESK anser att detta kan komma till stånd genom en analys av befolkningens hälsostatus och hälsobehov, som varierar mycket från medlemsstat till medlemsstat och även inom varje medlemsstat, samt genom att föregripa de demografiska förändringar som redan håller på att ske och som kommer att intensifieras men som ofta är lätta att förutse.

2.2.3 Man måste också ta fram andra lösningar för en bättre styrning av förhållandet mellan utbud och efterfrågan, genom att göra tjänsterna *tillgängligare*, *bemöta* efterfrågan och genom att hjälpa svagare personer med att få tillgång till tjänsterna och genom att säkerställa en integrerad *utvärdering* av behoven och *personanpassade* vårdprogram, kontinuitet i vården och en systematisk utvärdering av resultaten. Den öppna samordningsmetoden borde omfatta även dessa aspekter och följaktligen främja mer enhetliga strategier och förstärkta mekanismer för social sammanhållning.

2.2.4 Den andra aspekten av den förändrade befolkningsbilden som nämns i meddelandet, alltså förändringar i familjen och ett ökat antal yrkesarbetande kvinnor, medför att familjernas möjlighet till informell vård minskar. Denna situation kräver att man tänker över formerna för vård i hemmet. Denna kan inte enbart överlätas på professionella tillhandahållare av tjänster, dels på grund av höga kostnader och rekryteringssvårigheter, dels på grund av man då skulle gå miste om en dygnetruntvård och i många fall en vård som är personligt anpassad. Politiken för stöd till vård i familjen måste emellertid reformeras, bland annat genom ersättning till den som består denna vård och genom stöd till anständiga boendevillkor, transporttjänster och övriga tjänster som gynnar denna vårdform.

⁽³⁾ Se den ovan citerade *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001 (ICF).

2.2.5 Hemvården sköts för närvarande under vitt skilda former av nationella och lokala myndigheter, av försäkringskassor och andra socialförsäkringsorgan samt av olika organisationer och sammanslutningar för hemtjänst. Man kan i allmänhet konstatera att dessa tjänsteformer inte är tillräckligt utvecklade i de olika medlemsländerna. De måste alltså förbättras för att beakta de olika behoven i samband med de ökande fallen av demens, neurovaskulära sjukdomar och mer allmänt multipatologi med omsorgsbehov som följd, som berör åtminstone 30 % av befolkningen över 75 år.

2.2.6 EESK föreslår att man jämför och analyserar de erfarenheter som redan gjorts i några medlemsstater, där man i strukturerade former stöder informella vårdare (t.ex. genom skattelättnader, rätt till pensionsförmåner och socialförsäkringsförmåner för vårdaren, rätt till ledighet från förvärvsarbete för vård av anhörig, möjlighet till ersättare under viloperioder, möjligheter till vård på dagvårdscentrer, etc⁽¹⁾).

2.2.7 Lösningar av detta slag förväntas vara ekonomiskt fördelaktiga för tillhandahållare av vård och mer tillfredsställande för äldre omsorgsmottagare, eftersom de gör det möjligt att integrera professionella och solidaritetsbaserade resurser, vilket resulterar i väsentligt sänkta vårdkostnader. Med andra ord skapar detta en s.k. win-win-situation, eftersom kostnaderna vid samma vårdbehov skulle bli väsentligt mycket högre på en institution, medan den informella vården, som ju ändå skulle komma i fråga, bevaras.

2.3 Sysselsättning

2.3.1 Vård- och omsorgssektorn står för en betydande andel av den totala sysselsättningen i unionen och är också den andra i storlek när det gäller att skapa arbetstillfällen. 1,7 miljoner nya arbetsplatser tillkom i EU-15 mellan 1997 och 2002. Trots detta väntas denna sektor drabbas av en allvarlig kris till följd av att de anställda blir allt äldre och att kvaliteten på tjänsterna sjunker.

2.3.2 Yrkesstrukturen måste ändras genom fortbildning och livslångt lärande för att klara av nya behov och garantera inte bara kvaliteten på vården utan också att de anställda stannar i yrket:

- Den medicinska personalen måste lära sig ett annat tänkesätt, där man beaktar alla faktorer vad gäller de äldres hälsa

⁽¹⁾ Se särskilt Gemensam rapport – Hälso- och sjukvård och äldreomsorg: Stöd till de nationella strategierna för säkerställande av en hög nivå av social trygghet, meddelande från kommissionen, KOM(2002) 774 av den 3 januari 2003, s. 11.

och inte bara symtom och akuta ingrepp. I det sammanhanget bör man också förstärka fortbildningen i geriatrik.

- Sjukvårdspersonalen måste kunna anpassa sig till de särskilda områden där de är verksamma, dvs. på de olika områdena inom hälso- och sjukvårdsapparaten (intensivvård, sjukhusvård, primärvård, långvård, hemvård, etc.).
- Anställda i vård och omsorg i allmänhet måste genomgå vidareutbildning för att den sociala servicen skall utvidgas till att omfatta även hälso- och socialtjänster avsedda för äldre med större eller mindre omsorgsbehov, men vilkas behov och värdighet måste respekteras.
- Den sociala sammanhållningen innebär att gränserna mellan hälso- och sjukvård och socialvård flyter. Man måste även i detta fall se över vilka yrkesprofiler som kommer att behövas för en befolkning som till struktur och sammansättning är mycket olika dagens.

2.3.3 Förutom att utveckla fortbildningen för de olika aktörerna i den riktning som föreslagits ovan måste man enligt EESK även utveckla nya färdigheter, däribland följande:

- Insamling, tillhandahållande och utbyte av information via nätverk och användning av ny informationsteknik.
- Arbete i grupp, vilket kräver kompetens inom kommunikation och sätt att kommunicera mellan yrkeskolleger och institutioner.
- Satsning på förebyggande vård och främjande av nya metoder som är anpassade till de aktuella behoven.
- Arbete med omvårdnadsprojekt som är riktade till särskilda befolkningsgrupper och överskrider de snäva gränserna för de traditionella yrkesdisciplinerna.
- Insikt om den ekonomiska dimensionen av det egna arbetet och utvärdering av vårdresultaten för att uppnå en bättre styrning av de resurser som är avsedda för dessa tjänster.

2.3.4 EESK stöder utnyttjandet av Europeiska socialfonden för fortbildningsändamål och för anpassning av kvaliteten på sysselsättningen inom vård- och omsorg, för att förhindra att anställda slutar i förtid och för att höja kvaliteten och flexibiliteten och således göra vårdsystemet effektivare. Denna strategi är särskilt viktig för de nya medlemsstaterna, där moderniseringsprocessen är intensivare och snabbare och där behoven av vidareutbildning följaktligen är mer akuta.

2.3.5 För att uppnå effektiva resultat måste man dessutom ställa sig positiv till medverkan av både den offentliga och den privata sektorn. Denna medverkan måste eftersträvas aktivt inte bara för att undvika konkurrens mellan olika tillhandahållare av tjänster i en situation där den yrkesaktiva befolkningen förväntas bli allt mindre i förhållande till den totala befolkningen (vilket innebär risk för personalneddragningar och alltför höga personalkostnader), utan också för att såväl effektivitetsaspekter som behovshänsyn skall integreras helt i vård- och omsorgssystemen. Dessa begrepp tycks i dag höra hemma i den ena eller andra sektorn, i stället för att vara en gemensam angelägenhet.

2.4 Finansiell hållbarhet

2.4.1 Att fortsätta att erbjuda tillgänglig och högkvalitativ vård utan att belasta finansieringen av andra prioriterade sektorer eller politiska åtgärder är en stor utmaning för alla medlemsstater, både de nuvarande och de nya. Detta innebär ett angreppssätt som tar hänsyn till såväl den långsiktiga utvecklingen som insatser som rör både tillgång och efterfrågan (åtgärder inom endast ett av dessa områden har inte visat sig kunna hålla nere kostnaderna på medellång sikt).

2.4.1.1 Budgetbegränsningarna, som också härrör från stabilitetspakten, omöjliggör vanligtvis en ökning av vårdutgifterna i proportion till den ökande efterfrågan på sociala tjänster. Däremot är det möjligt att genomföra betydande förbättringar genom att höja kvaliteten på det nuvarande utbudet genom tjänster som är erkänt effektiva och genom att förhindra oönskat utnyttjande av vårdtjänster. En effektiv hälsopolitik innebär dessutom att man tänker igenom samspelet mellan hälso- och sjukvård och socialvård i syfte att identifiera strukturer, behandlingsprocesser och olika slag av professionella tjänster som är mer anpassade till dagens och framtidens förhållanden och till befolkningens behov.

2.4.1.2 Olika metoder har prövats för att hålla en sådan ökning under kontroll. Dessa kan omfatta åtgärder för att överföra en del av kostnaderna på användarna (vilket inte bara flyttar över den finansiella bördan på den enskilde utan även begränsar efterfrågan på tjänsterna), kontroll av priser och volymer vad gäller tillgång och efterfrågan, reformer för att stimulera till en effektiv resursanvändning samt överföring av resurser från sjukhusvård och andra vårdformer till hemvård.

2.4.1.3 Den tillämpning av den öppna samordningsmetoden som efterlysts i denna analys kommer utifrån en större kunskap om de mångskiftande utgångspunkterna och den förväntade effekten på övriga delar av de sociala trygghetssystemen att göra det möjligt att bedöma vilka av dessa åtgärder som visat sig vara mest effektiva och vilken kombination av insatser som är lämpligast.

2.4.2 Förebyggande politikinsatser är säkerligen viktiga och nödvändiga, men tyvärr ofta förbisedda. En konkret plan för förebyggande åtgärder som helst skall vara brett upplagd och grundas på vittgående instrument borde bli en viktig drivfjäder inom de strategier för utveckling och reform av vård och omsorg som föreslagits. De olika möjliga förebyggande åtgärderna, särskilt de som redan prövats på nationell nivå, borde testas med hjälp av den öppna samordningsmetoden och bli föremål för en noggrann analys för att mynna ut i konkreta åtgärder. EESK är medveten om att det är svårt att genomföra dessa förebyggande åtgärder eftersom de skulle kräva en samstämmig politik som ännu är långt ifrån genomförd, projekt för att förmå människor att välja en annan livsstil (exempelvis en sundare kost och intensivare fysisk och mental aktivitet), särskilt riktade till de befolkningsgrupper som är mest riskutsatta och socio-ekonomiskt svaga, samt projekt för sundare arbetsmetoder. Detta kräver omfattande och medvetna insatser och lång tid, och resultaten blir ändå osäkra.

2.4.3 Differentiering av utgifterna beroende på vårdform, intagningsrutiner och behandlingsmetoder är en önskvärd rationaliseringsform, och varje investering som gör vårdformerna mer behovsanpassade eller främjar deras modernisering skall ses som ett medel för att göra vårdutgifterna hållbara på lång sikt. Denna typ av investering får dock ibland stå tillbaka till förmån för ekonomiska krav. Enligt EESK måste investeringar för rationalisering av vårdsektorn gå hand i hand med åtgärder såväl på efterfrågesidan (former för specialistinsatser, tak för tjänster, där de överskjutande kostnaderna uppbärs av patienten, egenavgifter, etc.) som på utbudssidan (klassificering av vårdstrukturer, kostnad för innovativa tekniker och läkemedel, där förhållandet mellan kostnad och nytta ofta inte är särskilt tydligt, förfaranden och former för kostnadsåtaganden, information om vårdkostnader till aktörerna i sektorn, osv.).

2.4.3.1 Vårdsektorns struktur och funktionssätt och rörligheten från ett segment till ett annat måste analyseras noggrant för att undersöka om de organisationsmässigt och funktionsmässigt verkligen fungerar effektivt och ändamålsenligt. Detta bör vara en prioriteringsfråga inom den öppna samordningsmetoden.

2.4.3.2 De nya medlemsstaterna arbetar intensivt med moderniseringen av sina vård- och omsorgssystem, och EESK ställer sig positiv till att strukturfonderna, särskilt ERUF och Sammanhållningsfonden, används till utvecklingen av infrastruktur och vårdstrukturer. Kommittén anser också att en utvärdering av tidigare erfarenheter med hjälp av den öppna samordningsmetoden är särskilt värdefull för de nya medlemsstaterna för att förhindra att de satsar på modeller som riskerar att snabbt bli föråldrade.

2.4.4 En förstärkt samordning mellan vårdgivare som i dag arbetar oberoende av varandra (intensivvård, primärvård, social service), som föreslås i meddelandet, är säkerligen på sin plats, eftersom människor som är i behov av omsorg behöver andra tjänster utöver läkarvård: Fruktbart samarbete mellan familjer, sjukvårdspersonal och andra anställda inom vård och omsorg leder till bättre resultat och minskat resursslöseri. EESK hoppas att den "högnivågrupp för hälso- och sjukvårdstjänster" som nyligen inrättades får ett tydligt mandat som inkluderar uppgiften att föreslå konkreta arbetsrutiner för att genomföra denna samordning.

2.4.5 Tekniska innovationer och ett mer uppmärksamt förhållningssätt från patienternas sida kan säkert påverka utgifterna i positiv riktning, eftersom detta gör det möjligt att till mycket lägre kostnader behandla särskilda sjukdomstillstånd eller bromsa sjukdomsförloppet. Samtidigt skapar de nya behov och krav på att få dessa behov tillgodosedda. Följden blir att man överger etablerade former av diagnostik och behandling som är mindre kostsamma och i allmänhet fungerar bra. Om dessa nya metoder inte inriktas på att effektivisera den sjukvård som speciellt riktar sig till äldre, skulle de på lång sikt snarare kunna få negativ effekt på vårdkostnaderna. Trycket från den del av befolkningen som är mer välutbildad och hälsomedveten skulle kunna leda till ytterligare försämrade tjänster för den svagare delen av befolkningen, som redan i dag har begränsad tillgång till hälso- och sjukvård.

3. Särskilda kommentarer till de operativa instrumenten

3.1 Med tanke på att en gemenskapspolitik för vård och omsorg är rättsligt omöjlig anser EESK att den öppna samordningsmetoden är ett ytterst viktigt instrument för att effektivt modernisera och utveckla vård och omsorg av hög kvalitet som är tillgänglig och hållbar samt att värna om folkhälsan också under mycket varierande förhållanden och under ett ökat tryck och växande utmaningar.

3.1.1 Analysen och erfarenhetsutbytet bör inriktas på följande punkter:

- Organisationen och strukturen inom vårdsystemen och vårdinstitutionerna (allt från primärvård till långvård och hemvård).
- Rutiner och väntetider för tillgång till vård samt rörligheten från en struktur till en annan.
- Interna förfaranden och prestation (övervakning och bedömning av kvaliteten på tjänsterna).

— Tjänsternas omfattning och art, särskilt bruket av ny teknik och rationell användning av denna.

— Metoder för att uppnå en mer effektiv användning av resurser och mekanismer för kostnadskontroll som visat sig mest effektiva.

— Att sjukvårdspersonal och andra verksamma inom vård- och omsorgssektorn kan delta i resursförvaltningen.

— Respekten för patienternas rättigheter och deras tillgång till adekvat information, alternativa behandlingsmetoder och patientjournaler.

— Efterlevnaden av kravet på insyn i tjänsterna.

3.2 Tillämpningen av den öppna samordningsmetoden innebär att man måste fastställa en rad indikatorer som gör det möjligt att avhjälpa den rådande kunskapsbristen och samtidigt beakta de aktuella förhållandena och den sociala utveckling i vid bemärkelse som inverkar på systemen för vård och i synnerhet långsiktig omsorg. Dessa indikatorer skall omfatta de strukturella aspekterna (vårdsystemet, tillgången till utrustning och personal samt personalens utbildning och erfarenhet, etc.), aspekter rörande kvaliteten på vårdprocessen (metoder för hur tjänster och behandling tillhandahålls, praktiska riktlinjer, medicinska bestämmelser och rutiner, skydd av patienternas rättigheter, osv.) och slutligen de aspekter som rör kvaliteten på de specifika resultat som uppnås av vården, utifrån dess art och samhällets förväntningar.

3.2.1 En särskild insats bör göras för att man med hjälp av dessa indikatorer specifikt skall kunna studera och bedöma utvecklingen avseende de äldre och deras vård, något som är omöjligt att göra med de indikatorer som används eller har fastställts i dag. Arbetet med ett ta fram indikatorer måste gå hand i hand med försöken att klargöra de gemensamma målen. Samtidigt borde man inventera de uppgifter som redan är tillgängliga från en rad källor, bland annat WHO, OECD och ECHI (European Community Health Indicators). De uppgifter som under senare delen av 2004 kommer från det nya EU-SILC (gemenskapsstatistik över inkomst- och levnadsvillkor) bör också beaktas.

3.3 De "nästa steg" som föreslås i meddelandet rör mycket viktiga aspekter av problemet och för in mycket intressanta områden i diskussionen. Förslagen är allmänt hållna och riskerar därför att bli vaga och inte resultera i några större framsteg med avseende på den öppna samordningsmetoden.

3.3.1 EESK efterlyser konkretare "gemensamma mål", under förutsättning att dessa inte är alltför detaljerade och inte negativt påverkar de nationella systemens organisation. Kommittén hoppas också att de planerade preliminära rapporterna skall bli ett värdefullt instrument som inte leder till ökade administrativa kostnader eller alltför betungande bördor för de nya medlemsstaternas begränsade kapacitet.

3.4 EESK hoppas därför att kommissionen snarast

- ger en exakt definition på begrepp som socialt skydd, socialförsäkringssystem, vård- och omsorg, hälso- och socialtjänster, hemvård och övriga begrepp som återkommer i meddelandet, som inte alltid har samma innebörd i de olika medlemsstaterna beroende på historiska traditioner och olika sätt att genomföra välfärdssystemen,
- föreslår en konkret modell för beredningen av de "preliminära rapporterna", så att de omfattar samma argument och är jämförbara, och inte berör alla delmål utan de viktigaste instrumenten för att kartlägga och belysa de huvudsakliga utmaningar som väntar och riktlinjerna för politiken på nationell nivå,
- inrättar en expertgrupp (och utnyttjar bidrag från institutioner och specialiserade nationella organ som redan har arbetat inom detta område) i syfte att fastställa specifika indikatorer för omsorgen som krävs för en effektiv mätning av de makrosociala och makroekonomiska tendenser som inverkar på vården och omsorgen; gruppen skall också bedöma de olika aspekterna utifrån ett helhetsperspektiv och särskilt göra en bedömning av indikatorernas effekt i samband med framtidsprognoser,

- utvecklar en "europeisk modell för social och hälsomässig konsekvensanalys", baserad på tre slags indikatorer: investering/finansiering (input), klassificering av svaren (output) samt effektiviteten i insatserna (resultat), vilket skulle göra det möjligt att med tillförlitliga indikatorer bedöma tillståndet i välfärdssystemen i de olika länderna ⁽¹⁾,
- angriper frågan om könsskillnader med beaktande av att kvinnor lever mer än fem år längre än män, och att detta, tillsammans med könsspecifika biologiska och fysiologiska egenskaper leder till en avsevärd skillnad vad gäller hälso-behov,
- underlättar ett gemensamt utarbetande av riktlinjer för vården, som inte bara skall innehålla läkemedelsbehandling utan också beakta övriga sociala och organisationsmässiga aspekter och därmed kan fungera som referenspunkt för aktörerna i de olika vårdsystemen.

3.5 Särskilt angeläget är att främja insatser för att höja kompetensen hos dem som arbetar inom sektorn genom att med hjälp av lämpliga vidareutbildningsprogram skapa en yrkesgrund som är gemensam för de yrken inom vårdsektorn och de sociala sektorn som sysslar med vård och omsorg. Detta innebär att man måste beakta inte bara rent tekniska aspekter och förvärv av ny kompetens, som t.ex. informationshantering, särskilt via datanätverk, samt utgiftsstyrning på bred bas. Sådana nya modeller för vidareutbildning måste stödjas och uppmuntras från gemenskapens sida för att man skall kunna dra nytta av de erfarenheter som utväxlats inom ramen för den öppna samordningsmetoden.

Bryssel den 28 oktober 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande, EUT C 80, 30.3.2004, punkt 4.5.2, föredragande: Luca Jahier.