

Europeiska unionens officiella tidning

C 204

femtioförsta årgången

9 augusti 2008

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

III Förberedande rättsakter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

443:e plenarsession den 12–13 mars 2008

2008/C 204/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Inre marknadens framtid – globalisering"	1
2008/C 204/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen: "En europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten" KOM(2007) 502 slutlig	9
2008/C 204/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 76/769/EEG om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metylendifenylidiisocyanat, cyklohexan och ammoniumnitrat" KOM(2007) 559 slutlig – 2007/0200 (COD)	13
2008/C 204/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om bildandet av det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas" KOM(2007) 571 slutlig – 2007/0211 (CNS)	19
2008/C 204/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv .../.../ EG om rättsligt skydd för datorprogram" (kodifierad version) KOM(2008) 23 slutlig – 2008/0019 (COD)	24
2008/C 204/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fusioner av aktieföretag" (kodifierad version) KOM(2008) 26 slutlig – 2008/0009 (COD)	24
2008/C 204/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 48 andra stycket i fördraget avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga inom gemenskapen" (kodifierad version) KOM(2008) 39 slutlig – 2008/0022 (COD)	25

SV

Pris:
22 EUR

(Fortsättning på nästa sida.)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (fortsättning)	Sida
2008/C 204/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande: De transeuropeiska näten: mot en samordnad strategi" KOM(2007) 135 slutlig	25
2008/C 204/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (omarbetning)" KOM(2007) 265 slutlig/3 – 2007/0099 (COD)	31
2008/C 204/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Minskade koldioxidutsläpp från flygplatser genom förbättrad förvaltning" (Förberedande yttrande)	39
2008/C 204/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Riktlinjer för tillämpningen av artikel 81 i EG-fördraget på sjötransporttjänster"	43
2008/C 204/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ömsesidigt erkännande av fartcertifikat för fartyg i inlandssjöfart" (kodifierad version) KOM(2008) 37 slutlig – 2008/0021 (COD)	47
2008/C 204/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar och om ändring av direktiv 67/548/EEG och förordning (EG) nr 1907/2006" KOM(2007) 355 slutlig – 2007/0121 COD	47
2008/C 204/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Geografiska beteckningar och benämningar"	57
2008/C 204/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Att förbättra gemenskapens räddningstjänstmekanism – hantering av naturkatastrofer"	66
2008/C 204/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU" (initiativyttrande)	70
2008/C 204/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet" KOM(2007) 301 slutlig	77
2008/C 204/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett handlingsprogram för att höja kvaliteten i den högre utbildningen och främja interkulturell förståelse genom samarbete med tredjeländer (Erasmus Mundus) (2009–2013)" KOM(2007) 395 slutlig	85
2008/C 204/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Handlingsplan för vuxenutbildning – Det är alltid rätt tid att lära sig något nytt" KOM(2007) 558 slutlig	89
2008/C 204/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den roll arbetsmarknadens parter kan spela för att förbättra situationen för de unga på arbetsmarknaden" (förberedande yttrande)	95
2008/C 204/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Att garantera allmän tillgång till långtidsvård och en hållbar finansiering av långtidsvården för äldre"	103
2008/C 204/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/40/EG om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (elektromagnetiska fält) i arbetet (18:e särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG)" KOM (2007) 669 slutlig – 2007/0230 (COD)	110



2008/C 204/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s budgetreform och framtida finansiering"	113
2008/C 204/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt" KOM(2007) 677 slutlig	119
2008/C 204/25	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbindelserna mellan Europeiska unionen och före detta jugoslaviska republiken Makedonien: det civila samhällets roll"	120

III

(Förberedande rättsakter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

443:e PLENARSESSION DEN 12–13 MARS 2008

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Inre marknadens framtid – globalisering”

(2008/C 204/01)

Den 27 september 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Inre marknadens framtid – globalisering”.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 27 februari 2008. Föredragande var **Bryan Cassidy**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 39 röster för, 9 röster mot och 12 nedlagda röster:

1. Sammanfattning av slutsatser och rekommendationer

1.1 Observationsgruppen för inre marknaden inrättades av EESK för att övervaka framsteg i arbetet med att fullborda inre marknaden. Under årens lopp har ett antal yttranden tillkommit till följd av att andra institutioner, t.ex. rådet, kommissionen och parlamentet samt EU:s ordförandeskap ⁽¹⁾, begärt att kommittén utarbetar förberedande yttranden. Det senaste yttrandet behandlade kommissionens rapport om översynen av inre marknaden ⁽²⁾. EESK har under årens gång också utarbetat en rad initiativytranden.

1.2 Detta initiativytrande ligger rätt i tiden eftersom Europeiska rådet vid sitt möte den 18–19 oktober 2007 beslutade att EU ska leda den internationella utvecklingen i fråga om reglering och liberalisering. EU kan påverka globaliseringen genom att koppla sin modell för utveckling till hållbar tillväxt, social rättvisa och miljöhänsyn. Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning är en bättre reaktion på globaliseringen än åtgärder som innebär att unionen sluter sig mot omvärlden genom protektionism.

1.3 Både arbetsgivare och fackföreningar anser att ”flexicurity” ⁽³⁾ som förhandlats fram av arbetsmarknadens parter kan skapa situationer som är fördelaktiga för både företag och arbetstagare. Flexicurity är därför den ram som krävs för en modernisering av EU:s arbetsmarknad som omfattar arbetsmarknadslagstiftning,

⁽¹⁾ EUT C 24, 31.1.2006, föredragande: Retureau, på begäran av det brittiska ordförandeskapet.

⁽²⁾ EUT C 93, 27.4.2007, föredragande: Cassidy.

⁽³⁾ EUT C 256, 27.10.2007.

Interimsrapport från expertgruppen om flexicurity av den 20 april 2007: Begreppet ”flexicurity” kan definieras som en integrerad strategi för att på samma gång och avsiktligt öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, i arbetsorganisationen och i arbetsmarknadsrelationerna å ena sidan och trygghet – sysselsättningstrygghet och social trygghet – å andra sidan. Huvudprincipen som ligger till grund för flexicuritystrategin är att flexibilitet och trygghet inte får ses som varandras motsatser utan att dessa faktorer kan komplettera varandra. Det går endast att uppmuntra en flexibel arbetsmarknad och garantera höga trygghetsnivåer om arbetstagarna ges de medel som krävs för att anpassa sig till förändringar, gå ut i yrkeslivet, stanna på arbetsmarknaden och göra framsteg i arbetslivet. Inom begreppet flexicurity läggs därför stor tonvikt vid en aktiv arbetsmarknadspolitik och incitament för livslångt lärande, med också vid starka sociala trygghetssystem som ger inkomststöd och gör det möjligt för människor att kombinera arbete och omsorg. Detta bör också bidra till lika möjligheter och jämställdhet mellan könen.

effektiva system för livslångt lärande och fortbildning och bibehållna och förbättrade sociala trygghetssystem. Dessutom kommer en effektiv social dialog (bland annat genom kollektivförhandlingar) att bidra till att arbetsmarknaderna fungerar friktionsfritt.

1.4 Kommittén är medveten om kommissionens meddelande "Det europeiska intresset – För framgång i en globaliserad värld" ⁽⁴⁾, som överlämnades till Europeiska rådets informella möte i Lissabon.

1.5 En majoritet av EU:s medborgare har tagit en framgångsrik inre marknad för given på många olika områden. Inre marknaden är inte något fullbordat faktum, utan "under konstant utveckling" enligt kommissionär Charlie McCreevy ⁽⁵⁾. Vid sidan om behovet av att fullborda inre marknaden måste EU nu ta sig an de utmaningar som globaliseringen ger upphov till och skapa incitament för de öppna marknadsprinciper som unionen bygger på och där det i en värld utan snedvriden konkurrens inte finns plats för protektionism.

1.6 En del av EU:s globala uppdrag är att skapa harmoniserade normer vid sidan om fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och människor. Detta innebär att tredjeländer som vill göra affärer med EU inte kan kringgå de regler som tillämpas på inre marknaden för konsumentskydd, tekniska normer, sysselsättningsvillkor och miljöskydd.

1.7 En viktig aspekt av globaliseringens utmaningar är den roll som WTO, ILO och världens finansmarknader, som blivit allt mer beroende av varandra, kan spela. Detta ömsesidiga beroende har blivit mycket tydligt i samband med finans- och börs krisen under andra halvåret 2007.

1.8 EU:s inre marknad räcker inte i sig själv. EU måste idka handel och utveckla sina förbindelser med resten av världen. EU:s inre marknad måste också förbli konkurrenskraftig och innebära fördelar för unionens arbetstagare, arbetsgivare och samtliga medborgare. Lissabonstrategin har utvecklats för att uppnå detta och för att göra det möjligt för EU att bli en ännu mer konkurrenskraftig ekonomi på den globala arenan. Europeiska unionen måste själv se till att de återstående hindren på inre marknaden undanröjs.

1.9 Syftet med detta initiativyttrande är att ge EU impulser i arbetet med att bemöta globaliseringen, så att unionen kan ta tillvara globaliseringens möjligheter. EU:s ekonomiska framsteg bygger inte på protektionism utan på de fyra friheter på vilka den ursprungliga europeiska ekonomiska gemenskapen en gång grundades. (EU måste fortfarande avskaffa vissa av sina egna handelsrestriktioner.)

1.10 Unionen måste också akta sig för falla i den amerikanska fällan och subventionera produktionen av biobränslen. Om inte denna politik först godkänns inom ramen för WTO kommer dessa oekonomiska subventioner oundvikligen att leda till högre livsmedelspriser och till förvärrad hungersnöd i utvecklingsländerna och i världens minst utvecklade länder ⁽⁶⁾.

1.11 EESK anmodar kommissionen och medlemsstaterna att beakta dessa rekommendationer från arbetsmarknadens parter avseende de mest avgörande utmaningar som EU:s arbetsmarknader står inför ⁽⁷⁾.

1.12 EESK välkomnar kommissionens meddelande till rådets informella möte i Lissabon ⁽⁸⁾. Kommittén stöder framför allt de fyra strategier som man då kom överens om för både unionen och medlemsstaterna om FoU och innovation, det rätta företagsklimatet, investeringar i människor samt energi och klimatförändringar. På alla dessa fyra områden finns emellertid behov av att fördjupa reformagendan om den verkliga potentialen för tillväxt och sysselsättning ska kunna tillvaratas.

1.13 EESK anmodar kommissionen och rådet att se till att arbetsmarknadens parter involveras i utarbetandet och genomförandet av de politiska åtgärder som ska gälla för flexicurity på nationell nivå.

⁽⁴⁾ KOM(2007) 581 slutlig, 3.10.2007.

⁽⁵⁾ Se det åtgärds paket för inre marknaden som kommissionen antog i november 2007, KOM(2007) 724 slutlig.

⁽⁶⁾ EUT C 44, 16.2.2008, föredragande: Iozia.

⁽⁷⁾ Arbetsmarknadens parter ETUC/CES, CEEP, UEAPME och Businesseurope: "Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners", oktober 2007.

⁽⁸⁾ Se fotnot 4.

1.14 EU:s företag och arbetstagare får inte hamna i underläge i förhållande till konkurrenterna från tredje land bara därför att EU vill gå i bräsch för ett avancerat miljötänkande.

1.15 Lösningen är att EU måste tala med en röst – enträget och regelbundet – i de internationella förhandlingarna om den globala uppvärmningen. Vi måste utöva påtryckningar på de länder som inte lever upp till sina åtaganden.

2. Att lyckas i en globaliserad värld – de främsta faktorerna

2.1 I sitt meddelande till stats- och regeringschefernas oktobermöte följer kommissionen upp det informella mötet i oktober 2005 i Hampton Court där man diskuterade utmaningarna med globalisering på områden såsom innovation, energi, migration, utbildning och demografisk utveckling. Under 2007 beslutade unionen att komma till rätta med klimatförändringarna och införa en gemenskapspolitik för en säker, hållbar och konkurrenskraftig energipolitik – och därmed se till att EU tar de främsta stegen mot den tredje industriella revolutionen.

2.2 Allmänhetens medvetenhet om globaliseringen och dess fördelar och svårigheter har ökat. Några välkomnar den, andra fruktar den, men alla är ense om att globaliseringen har lett till ett ifrågasättande av några av efterkrigstidens antaganden i fråga om världsekonomin (framför allt USA:s dominans) och om hur regeringarna kan hjälpa sina medborgare att acceptera förändringar. Globaliseringen är både en möjlighet och en utmaning för EU.

2.3 50 år av europeiskt integrationsarbete har inneburit sociala framsteg utan motstycke. Medlemsstaternas ekonomiska framtidsutsikter är mer ömsidigt beroende av varandra än någonsin tidigare. Nästa steg bör vara att göra det möjligt för EU att styra utvecklingen inom den globala ekonomin och införa internationella normer som bygger på EU:s värderingar.

2.4 Den monetära unionen och eurons framgång har varit och kommer även fortsättningsvis att vara en katalysator för fördjupad marknadsintegration och förstärkning av inre marknaden. En situation som präglas av låg inflation, låga räntor, billiga och överskådliga transaktioner och fördjupad ekonomisk integration främjar den gränsöverskridande handeln och investeringarna inom EU och hjälper europeiska företag att möta den globala konkurrensen. Externt skyddar euron mot den instabilitet som för närvarande präglar de internationella finansmarknaderna. Eurons styrka lindrar också vissa faktorer såsom höjda globala livsmedelspriser och högre energipriser framför allt på grund av ökad efterfrågan från de stora framväxande ekonomierna. Eurons styrka måste dock avspegla ekonomiska fundament. En snabb och markant appreciering av euron som främjas av en alltför hög styrränta från ECB:s sida tillsammans med en valutapolitik som kännetecknas av devalveringar i konkurrenssyfte i andra delar av världen utgör en fara för EU:s välfärd. En appreciering skulle bli en tung belastning för de europeiska företag som producerar i euro och som säljer i dollar och skapar därför risk för utlokaliseringar.

3. Inre marknaden och yttre faktorer

3.1 Avregleringar inom handeln

WTO är det viktigaste forumet när det gäller avregleringen av den internationella handeln. En framgångsrik Doharunda kan öppna marknader för EU:s export till över ett hundra länder runtom i världen. Det är en stor besvikelse att mycket långsamma framsteg görs i förhandlingarna. Vid sidan om överenskommelser inom WTO håller de bilaterala handelsavtalen på att bli allt fler. Företag och arbetstagare har ett stort behov av att få tillgång till nya tillväxtmarknader i länder som är viktiga handelspartners. EU:s strategi att förhandla om frihandelsavtal med Korea, Asean och Indien är ett steg i rätt riktning. Dessa överenskommelser måste bli så breda och ambitiösa som möjligt och omfatta varor (även icke-tariffära handelshinder), tjänster, investeringar, immaterialrätt, handelsbefrämjande åtgärder och konkurrenspolitik, miljöskydd och ILO:s normer. Man bör också överväga att införa en Solvit-modell i dessa avtal.

3.2 Vid sidan om tydliga frihandelsavtal kan EESK tänka sig andra innovativa sätt att hitta lösningar på problem på gräsrotsnivå i bilaterala sammanhang och vill hänvisa till diskussionerna inom det transatlantiska ekonomiska rådet, som inrättades efter toppmötet mellan EU och USA den 30 april. Vid rådets första möte

den 9 november gjordes betydande framsteg för att förbättra villkoren för handel med och investeringar i EU:s största ekonomiska samarbetspartner. De frågor som står på spel behöver inte nödvändigtvis intressera andra handelssammanslutningar, vilket förklarar att bilaterala överenskommelser är av stor betydelse. (Det ryktas att de två sidorna sedan april har gjort betydande framsteg när det gäller att undanröja hinder för handel och investeringar och skära ner på byråkratin.)

Följande frågor omfattas av överenskommelsen:

- Acceptabla redovisningsnormer i USA (allmänt erkända redovisningsprinciper). Företagsredovisning inom EU som utarbetats i enlighet med de internationella standarderna för finansiell rapportering (IFRS) godkänns nu för EU-företag som noteras på fondbörserna i USA.
- Säkrare och enklare handel – en plan för att nå ömsesidigt erkännande år 2009 av EU:s och USA:s program för handelspartners kommer att nås genom en rad centrala prestationsbaserade steg.
- Minskad byråkrati för introduktion av nya läkemedel för sällsynta sjukdomar genom en överenskommelse om en gemensam ansökan om särsläkemedelsbenämningar.
- EU-åtgärder avseende ett lagstiftningsförslag som ger patienter tillgång till information om lagliga läkemedel.
- Kommissionen har föreslagit att EU även fortsättningsvis bör tillåta import av varor som förpackas enligt både engelska och metrisk mättenheter, för att minska kostnaderna för den transatlantiska handeln.
- Vid nästa rådssammanträde kommer USA:s departement för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (OSHA) att överlägga med kommissionen om de framsteg som gjorts för att underlätta handeln med elprodukter med avseende på förfarandena för bedömning av överensstämmelse med gällande säkerhetsbestämmelser och lyfta fram de områden där framsteg kan göras nästa år.
- USA:s federala kommunikationsutskott (FCC) kommer att studera produkter som ska genomgå obligatoriskt test av tredje part för att erhålla producentdeklarationer beträffande produkternas överensstämmelse med gällande normer.
- Det förs en dialog om den lagstiftning som reglerar finansmarknaderna, där parterna diskuterar hur och inom vilka områden man ska införa ömsesidigt erkännande av värdepapper samt hur man på annat sätt kan underlätta för den gränsöverskridande handeln med finansiella tjänster. Arbetet har just inletts och man kommer i samband med olika toppmöten mellan EU och USA att samarbeta med berörda parter som kan lyfta fram andra prioriteringar.

3.3 Europeiska unionen vill dessutom fördjupa och förstärka sitt ekonomiska samarbete med grannländerna, såsom Ukraina och Ryssland. Rysslands WTO-medlemskap, inrättandet av ett ekonomiskt samarbetsområde för EU och Ryssland samt det senaste ramavtalet för EU och Ryssland utgör viktiga milstolpar på vägen mot ett verkligt strategiskt ekonomiskt samarbete. Detta förstärkta samarbete bör bana väg för framtida förhandlingar om ett ekonomiskt samarbetsområde som främjar fri rörlighet för varor och tjänster, kapital och människor, kunskap och teknik.

3.3.1 Eftersom frågan om ett strategiskt ekonomiskt samarbetsområde omfattar många dimensioner kan dessa endast delvis beaktas genom Rysslands WTO-medlemskap. EU och Ryssland bör där så är möjligt bygga sina framtida ekonomiska förbindelser på strukturer vid sidan om WTO i syfte att skapa ett ekonomiskt samarbetsområde för ett större europeiskt område. Detta kräver ett starkt åtagande från EU och Ryssland att behandla mer övergripande och mer djupgående frågor än dem som diskuteras inom ramen för traditionella frihandelsavtal.

3.3.2 Avtalet mellan EU och Ryssland bör bl.a. omfatta gemensamma bestämmelser för den nationella behandlingen av gränsöverskridande investeringar, avskaffande av tullar och icke-tariffära handelshinder, konvergerande lagstiftning, ömsesidigt erkännande av standarder och av förfarandena för bedömning av överensstämmelse, handelsfrämjande åtgärder och tullar, samarbete i konkurrensfrågor, avreglering av tjänster, offentlig upphandling, djurskydds- och växtskyddsföreskrifter, skydd av immaterialrätten, konfliktlösning och användningen av internationella redovisningsnormer. Ett exempel på de frågor som omfattas av en sådan bred överenskommelse är avtalen för ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde.

3.4 FoU och innovation

Inre marknaden har fungerat på ett mycket positivt sätt, vilket varit en förutsättning för att främja EU:s innovationsförmåga. En välfungerande inre marknad ger största möjliga drivkraft och är en inkörsport för innovativa varor och tjänster. Det krävs en samordning på EU-nivå av FoU-verksamheten mellan kluster av små och stora företag samt storföretag, forskningsinstitut, universitet och det nyinrättade Europeiska tekniska institutet. Detta kommer att stärka det europeiska näringslivets övergripande förmåga att uppnå högre tekniknivåer i sina produkter, med det gemensamma syftet att behålla investeringar inom EU och förhindra utlokalisering, samtidigt som näringslivets konkurrenskraft stärks globalt genom varor och tjänster med högre mervärde.

3.5 Globaliseringen har lett till allt snabbare förändringar, och detta gäller både teknik, idéer och det sätt på vilket vi arbetar och lever. EESK har konsekvent ställt sig bakom dessa målsättningar. Om vi i Europa lyckas släppa loss den totala potentialen för innovation och kreativitet, kan vi påverka i vilken riktning världen förändras och verka för en tydlig förskjutning mot europeiska värden och kulturell mångfald.

3.6 Immaterialrättsliga garantier

EU:s satsningar på innovationsområdet måste åtföljas av korrekta villkor för att skydda den immateriella äganderätt som kräver betydande investeringar både i pengar och personal. Vid sidan om andra initiativ är det önskvärt, och faktiskt hög tid, att EU inför ett gemensamt och harmoniserat skydd i form av ett gemenskapspatent⁽⁹⁾. Framsteg inom detta område leder till marknadsfördelar för varor från EU på den globala världsmarknaden.

Det är av central betydelse att man ser till att immaterialrätten ges starkt skydd och att varumärkesförfälskning och piratkopiering bekämpas på ett effektivt sätt. En viktig förutsättning för detta är att lagstiftningsarbetet på EU-nivå avslutas. Det krävs också ökat internationellt samarbete för att ta itu med dessa problem i ett globalt sammanhang. Den bilaterala dialog om immaterialrättsliga frågor som EU för med Kina, Ryssland och andra regioner är värdefull när det gäller att diskutera olika problem, men diskussionerna måste också leda till konkreta resultat. Det nya handelsavtalet för bekämpning av varumärkesförfälskning är också ett steg i rätt riktning.

3.7 Arbetsförhållanden

Det minsta som EU kan göra för att hjälpa det europeiska näringslivet att konkurrera på rättvisa villkor på den globala arenan är att se till att andra länder respekterar de minimiregler i fråga om arbetsförhållanden som antagits av ILO och andra internationella avtal om individuella rättigheter, fackföreningsfrihet, organisationsrätt, rätt till kollektiva förhandlingar, lika lön och avskaffande av barnarbete och tvångsarbete.

3.8 Marknadskontroll av importerade varor

Den senaste tidens rapporter om importerade undermåliga och hälsovådliga varor har riktat fokus mot avsaknaden av en effektiv marknadskontroll inom EU. Detta är en annan aspekt av hur orättvisa konkurrensförhållanden ytterligare försämrar det europeiska näringslivets konkurrensställning. En förbättrad marknadskontroll i medlemsstaterna skulle möjliggöra en kontroll av den kvalitet som hävdas av de utländska tillverkarna. Detta skulle skapa en rättvisare konkurrens för tillverkningsföretag inom EU och skydda de europeiska konsumenterna mot undermåliga och farliga produkter.

3.9 Säker energiförsörjning – en gemensam energipolitik för EU gentemot omvärlden

Den senaste utvecklingen på energiområdet har medfört att EU-länderna tvingats sluta sig samman för att utarbeta en strategisk energipolitik, som underbyggs av bilaterala överenskommelser mellan EU och andra länder, för att näringslivet ska kunna planera sina framtida investeringar inom EU. Genom en sådan politik värnar unionen om EU-konsumenternas levnadsstandard. EU:s medlemsstater kommer att behöva hitta ett

⁽⁹⁾ För mer information om GD Näringslivs arbete med *Keeping better guard on intellectual property* se http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee_online/art34_en.htm.

alternativt energiutbud, t.ex. förnybara energikällor eller kärnkraft ⁽¹⁰⁾, och minska sitt beroende av import av gas och olja ⁽¹¹⁾ från Ryssland och Mellanöstern. EESK anmodar kommissionen att se till att det energi- och klimatpaket ⁽¹²⁾ som nyligen presenterades gör det möjligt att förutse de framtida åtgärderna, undvika negativa ekonomiska konsekvenser för framför allt den energiintensiva industrin, skapa incitament som gör att EU blir marknadsledande på detta område och bidra till innovationer på miljöområdet.

3.10 Miljöfrågor

EU:s företag och arbetstagare får inte hamna i underläge i förhållande till konkurrenterna från tredjeland bara därför att EU vill gå i bräsch för ett avancerat miljötänkande. Den strategi, enligt vilken EU går mycket längre än andra länder när det gäller att uppnå högt satta miljömål, är föga meningsfull ur ekonomisk synvinkel av tre orsaker:

1. Den globala uppvärmningen kan inte stoppas av EU på egen hand och de slutliga effekterna av EU:s åtgärder kommer att motverkas om andra länder inte vidtar åtgärder för att kontrollera energianvändning och utsläpp.
2. EU bör undvika att bidra till att försämra den globala konkurrensförmågan för tillverkningsindustrin inom EU, som tvingas bära högre kostnader på grund av högre miljöskatter och vars konkurrenskraft därmed försämras på den globala arenan. Detta kommer dessutom att leda till en utlokalisering av investeringar som skulle kunna vara av strategisk betydelse för EU:s inre marknad.
3. Kommittén är inte övertygad om att hårdare miljökrav leder till ökad efterfrågan på forskning om miljövänligare produkter. Det kommer att dröja oerhört länge innan forskning om sådana produkter inleds och slutprodukterna introduceras på marknaden. Under tiden kommer den övriga energiintensiva tillverkningsindustrin att tvingas bort från marknaden på grund av orättvis konkurrens från producenter i länder som inte är lika entusiastiska när det gäller att vidta åtgärder för att begränsa sina utsläpp.

3.10.1 Lösningen är att EU måste tala med en röst – enträget och regelbundet – i de internationella förhandlingarna om den globala uppvärmningen. Vi måste utöva påtryckningar på de länder som inte lever upp till sina åtaganden. Om EU beslutar att gå vidare på egen hand och införa högre miljökrav måste unionen överväga möjligheten att, i enlighet med WTO:s bestämmelser, införa gränskontroller av varor från länder som är kända för att bryta mot miljöregler, så att den europeiska tillverkningsindustrin inte kännetecknas av komparativa nackdelar.

3.10.2 Ett öppet globalt system med handel av utsläppsrätter ligger i EU:s intresse. Tidigare behövde EU skydda sina medborgare, intressen och värden. I dag kan lösningen inte vara protektionism. I egenskap av världens främsta handelspartner och investerare möjliggör vår öppenhet insatsvaror till lägre kostnad för näringslivet, lägre priser för konsumenterna och en konkurrensstimulans för ekonomin och nya investeringar. Samtidigt är det viktigt för EU att använda sitt inflytande i internationella förhandlingar för att kräva samma öppenhet från övriga parter. Öppenheten fungerar bara om övriga parter agerar i samma positiva riktning.

3.10.3 Kommissionen måste se till att tredjeländer tillåter en proportionell öppenhet för exportföretag och investerare från EU och att dessa länder inför grundläggande bestämmelser som inte undergräver möjligheterna att skydda våra intressen och värna våra högt ställda krav i fråga om hälsa och säkerhet, socialt skydd samt miljö- och konsumentskydd.

4. Ökad anställbarhet och fler investeringar i människor: att skapa fler och bättre arbetstillfällen

4.1 Globaliseringen och den tekniska utvecklingen riskerar att öka orättvisorna genom att klyftan växer mellan välutbildade och lågutbildade samt mellan rika och fattiga nationer. Den bästa lösningen är att hjälpa varje individ och nation att anpassa sig, genom högre kvalitet och bättre tillgång till utbildning för människor i alla åldrar.

⁽¹⁰⁾ Vissa länder har dock meddelat att de motsätter sig alla former av kärnkraft och inte tillåter att det byggs kärnkraftverk på deras territorium. De importerar dock stora mängder kärnkraftsalstrad elektricitet, t.ex. Italien.

⁽¹¹⁾ EUT C 318, 23.12.2006, föredragande: Sirkeinen.

⁽¹²⁾ Kommissionens energi- och klimatåtgärder offentliggjordes den 23 januari 2008. Se http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm.

4.2 EESK och arbetsmarknadens parter har yttrat sig om hur systemet med "flexicurity" bör utformas för att hjälpa människor att på ett mer framgångsrikt sätt hantera övergången från en anställning till en annan i en värld som präglas av allt snabbare ekonomiska förändringar.

4.3 Den 5 december antog rådet för sysselsättning och sociala frågor ⁽¹³⁾ ett antal gemensamma principer för flexicurity som banar vägen för medlemsstaterna att införa flexicurity i de nationella reformprogrammen och därefter nationellt i nära samarbete med arbetsmarknadens parter.

4.4 EESK skulle vilja se att man i större utsträckning uppmärksammar aktiva politiska åtgärder för ökad integrering och lika möjligheter för grupper som diskrimineras på arbetsmarknaden: personer över 50, kvinnor, etniska minoriteter och lågutbildade personer som lämnar skolan i förtid.

5. Instabilitet på världens finansmarknader

5.1 EU upplever för närvarande effekterna av en global finans- och börskris. Den monetära unionen och ett snabbt agerande från Europeiska centralbankens sida för att stävja oron tycks ha spelat en positiv roll. Genom att i hög grad ha ökat likviditeten på penningmarknaden har ECB först och främst bidragit till att lindra förtroendekrisen inom banksektorn, genom att minska risken för en betydande åtstramning av kreditvillkoren för företag och hushåll. Frånvaron av valutarisker och låga landsspecifika riskpremier har för det andra inneburit att mer utsatta ekonomier inom EU har kunnat möta oron på finansmarknaden utan att påverkas nämnvärt.

5.2 Instabiliteten på de globala finansmarknaderna och en svagare USA-dollar påverkar EU, bl.a. genom en betydande appreciering av euron som orsakas av att ECB upprätthåller en alltför hög styrränta och av att det förs en valutapolitik som kännetecknas av devalveringar i konkurrenssyfte i andra delar av världen, vilket kommer att få negativa konsekvenser för EU:s ekonomi på medellång sikt.

5.3 Den senaste utvecklingen på världens finansmarknader visar att det finns behov av skärpta försiktighetsregler, bättre samordning och kommunikation mellan tillsynsmyndigheter och centralbanker samt ökad insyn och bättre rapportering.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Rådets pressmeddelande 16139/07, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16139.en07.pdf>

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag som fått mer än en fjärdedel av rösterna avslogs under debatten:

1. Punkt 2.4

Ändra enligt nedan:

"Den monetära unionen och eurons framgång har varit och kommer även fortsättningsvis att vara en katalysator för fördjupad marknadsintegration och förstärkning av inre marknaden. En situation som präglas av låg inflation, låga räntor, billiga och överskådliga transaktioner och fördjupad ekonomisk integration främjar den gränsöverskridande handeln och investeringarna inom EU och hjälper europeiska företag att möta den globala konkurrensen. Externt skyddar euron mot den instabilitet som för närvarande präglar de internationella finansmarknaderna. Eurons styrka lindrar också vissa faktorer såsom höjda globala livsmedelspriser och högre energipriser framför allt på grund av ökad efterfrågan från de stora framväxande ekonomierna. Eurons styrka måste dock avspeglade ekonomiska fundament. En snabb och markant appreciering av euron som främjas av ~~en alltför hög styrränta från ECB:s sida tillsammans med~~ en valutapolitik som kännetecknas av devalveringar i konkurrenssyfte i andra delar av världen utgör en fara för EU:s välfärd. En appreciering skulle bli en tung belastning för de europeiska företag som producerar i euro och som säljer i dollar och skapar därför risk för utlokaliseringar."

Motivering

En så öppen och skarp kritik mot ECB:s politik, som framförs som om det rörde sig om en "precisering", kan inte formuleras utan ett föregående speciellt EESK-yttrande i denna särskilda fråga. Räntefrågan är föremål för en livlig debatt och meningarna – som alla ska respekteras – är delade. Man ska dock komma ihåg att ECB med sin räntepolitik fullgör ett uppdrag som tilldelats den i fördraget, nämligen att förhindra inflation.

2. Punkt 5.2

Ändra enligt följande:

"Instabiliteten på de globala finansmarknaderna och en svagare USA-dollar påverkar EU, bl.a. genom en betydande appreciering av euron som orsakas av att ~~ECB upprätthåller en alltför hög styrränta och av att~~ det förs en valutapolitik som kännetecknas av devalveringar i konkurrenssyfte i andra delar av världen, vilket kommer att få negativa konsekvenser för EU:s ekonomi på medellång sikt."

Motivering

Motiveringen är densamma som för punkt 2.4 men är här än mer på sin plats: I punkt 2.4 anges att apprecieringen av euron "främjas" av ECB:s politik medan det i punkt 5.2 hävdas att den "orsakas" av samma politik. Ett sådant starkt ställningstagande från EESK:s sida är oacceptabelt och inte heller lämpligt med hänsyn till EESK:s normala arbetsmetoder.

Röstresultat

För: 22 Emot: 29 Nedlagda: 8

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen:
"En europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten"**

KOM(2007) 502 slutlig

(2008/C 204/02)

Den 5 september 2007 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen: En europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten"

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 27 februari 2008. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 59 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1 I sitt meddelande av den 5 september 2007 om *"En europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten"* (KOM(2007) 502 slutlig) framhåller kommissionen att det finns 9 000 rättsakter och att av dessa omkring 2 000 är olika direktiv som vart och ett krävt mellan 40 och 300 genomförandeåtgärder. Man säger också att det med tanke på antalet EU-medborgare som kan komma att tillvarata sina rättigheter enligt gemenskapslagstiftningen och i syfte att förbättra lagstiftningen är nödvändigt att fästa särskilt stort avseende vid hur lagen tillämpas och att identifiera orsakerna till att de problem som uppstår med tillämpning och genomförande fortfar att existera.

Kommissionen föreslår därför att det nuvarande sättet att hantera frågor om tillämpning och genomförande bör förbättras.

1.2 Kommissionen identifierar också fyra möjliga sätt att förbättra tillämpningen av lagstiftningen:

- a) Förebyggande: Bättre konsekvensbedömningar, bedömning av de risker som kommissionens förslag kan innebära, en jämförelsetabell i varje direktivförslag, utbildning av de nationella myndigheterna i gemenskapsrätt.
- b) Snabbare och effektivare åtgärder: Förbättrat informationsutbyte med företagen och allmänheten, men också med de nationella myndigheterna; allmänt införande av "paketmöten" spelar en speciell roll i det sammanhanget.
- c) Bättre arbetsmetoder: I varje medlemsstat bör en central kontaktpunkt utses med uppgift att sköta kontakterna mellan berörd nationell myndighet och kommissionen, påskynda hanteringen av överträdelse genom att göra prioriteringar.
- d) Stärkt dialog och ökad insyn: Förbättra dialogen mellan institutionerna, tillgängliggöra allmän information om resultaten av den nya strategin.

1.3 Kommittén ställer sig bakom kommissionens avsikt att förbättra de styrmedel som gör det möjligt att se till att medlemsstaterna på ett bättre sätt tillämpar gemenskapslagstiftningen.

Kommittén vill i detta sammanhang framföra följande synpunkter:

2. Kartläggning av problemet

2.1 Problemen med att gemenskapslagstiftningen tillämpas och genomförs på ett bristfälligt sätt beror till största delen på att direktiven införlivats ofullständigt i nationell lagstiftning. Detta införlivande kan definieras som ett förfarande genom vilket en medlemsstat som är mottagare av ett direktiv vidtar alla de åtgärder som krävs för att effektivt införa direktivet i den nationella rättsordningen genom adekvat formulerade rättsakter.

2.2 Införlivandet förutsätter att medlemsstaterna uppfyller två skyldigheter:

- Å ena sidan måste direktivets normativa innehåll införas i den nationella lagstiftningen.
- Å andra sidan måste alla de redan befintliga nationella rättsakter som inte är förenliga med direktivet upphävas eller ändras.

2.3 Samma krav gäller för införlivande av sådana rambeslut som anges i artikel 34 i EU-fördraget, vilka i likhet med de direktiv som nämns i artikel 249 i EG-fördraget *"skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt"*.

2.4 Införlivandet av rambeslut kan också medföra svårigheter. Till skillnad från det överträdelseförfarande som anges i artiklarna 226 och 228 i EG-fördraget innehåller EU-fördraget dock inte någon mekanism för kontroll på kommissionens initiativ i de fall då införlivandet är bristfälligt eller inkorrekt. Detta mildrar givetvis inte medlemsstaternas skyldighet att införliva rambesluten.

2.5 Man kan konstatera att medlemsstaterna alltför sällan har svårt att anpassa sina förfaranden för utformning av införlivande bestämmelser som, i motsats till vad man skulle kunna tro, ger upphov till komplicerade rättsliga hinder och ibland strider mot de nationella rättsliga traditionerna.

3. Översikt över kraven i samband med införlivande och de svårigheter som medlemsstaterna ställs inför

3.1 Medlemsstaterna har exklusiva befogenheter när det gäller att avgöra formen för införlivandet av direktiv, och de bestämmer också, under övervakning av de nationella domstolarna, de domstolar som bevakar tillämpningen av EU-rätten, hur direktivet ska tillämpas i den nationella rätten. Man bör här framhålla att kommissionen i egenskap av fördragets väktare är förpliktad att säkerställa att gemenskapsrätten tillämpas korrekt och att inre marknaden fungerar väl, i förekommande fall bland annat med hjälp av de stegvisa åtgärder den förfogar över i detta syfte gentemot medlemsstaterna (motiverat yttrande, EG-domstolen, böter). Eftersläpning och felaktigt eller ofullständigt genomförande fråntar inte berörda medborgare möjligheten att väcka talan i syfte att uppnå att direktivet får företräde över inhemsk lagstiftning, i enlighet med principen om gemenskapsrättens företräde.

3.2 Korrekt införlivande förutsätter alltså antagandet av nationella normer av tvingande karaktär som ska offentliggöras officiellt ⁽¹⁾. EG-domstolen godtar inte en allmän hänvisning till gemenskapsrätten som införlivande ⁽²⁾.

3.3 Det kan hända att allmänna principer i den konstitutionella eller administrativa rätten gör införlivande genom antagande av lagstiftningsåtgärder eller särskilda bestämmelser överflödigt, men dessa allmänna principer måste säkerställa att den nationella förvaltningen tillämpar direktivet fullt ut.

3.4 Införlivandet av direktiv bör alltså vara så troget som möjligt. Direktiv som syftar till tillnärmning av den nationella lagstiftningen bör införlivas så ordagrant som möjligt i syfte att säkerställa enhetlig tolkning och tillämpning av gemenskapsrätten ⁽³⁾.

3.5 Detta kan verka lätt i teorin, men i praktiken inträffar det att begrepp som är klara och tydliga i gemenskapsrätten ⁽⁴⁾ inte har någon motsvarighet i den nationella juridiska terminologin, eller att denna typ av begrepp inte innehåller någon hänvisning till medlemsländernas rätt när det gäller fastställandet av innehåll och räckvidd ⁽⁵⁾.

3.6 Det händer också att direktivet innehåller en artikel som föreskriver att de nationella åtgärder som används vid införlivandet av detta ska innehålla en hänvisning till direktivet, eller åtföljas av en sådan hänvisning vid offentliggörandet. Underlåtenhet att respektera denna hänvisningsklausul bestraffas av

EG-domstolen, som vägrar att göra undantag för medlemsstater som hävdar att deras nationella rätt redan överensstämmer med direktivet ⁽⁶⁾.

3.7 Svårigheterna att korrekt införliva direktiv beror också på hur strängt normerande dessa är. När det gäller bestämmelserna i direktiven finns två huvudkategorier:

— "Icke-obligatoriska" bestämmelser som begränsar sig till allmänna målsättningar och som ger medlemsstaterna ganska stort manöverutrymme i valet av nationella åtgärder i samband med införlivandet.

— "Föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser", som kräver att medlemsstaternas införlivandeåtgärder överensstämmer exakt med direktivets bestämmelser, t.ex. definitioner, föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser med detaljerade krav på medlemsstaterna, bilagor till direktiv som kan innehålla förteckningar eller tabeller över ämnen, föremål eller produkter, eller modeller för blanketter som ska användas i hela EU.

3.8 När det gäller "icke-obligatoriska bestämmelser" bör bedömningarna av hur fullständigt, troget och effektivt införlivandet är inte inriktas på utformningen av de nationella åtgärderna, utan på innehållet i de nationella åtgärderna, som bör möjliggöra uppnåendet av direktivets mål.

3.9 Vid "föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser" riktas kommissionens och EG-domstolens uppmärksamhet i första hand mot överensstämmelsen mellan nationella åtgärder och direktivets bestämmelser.

3.10 Vissa medlemsstater upplever emellertid allvarliga svårigheter att hitta en lämplig lydelse för normerna när det gäller att införliva "föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser", något som kan sammanfattas på följande sätt: "Fastställande av nya bestämmelser bör, för att lagstiftningen ska förbli tydlig, åtföljas av en systematisk 'rensning' i tidigare texter så att inte överflödiga eller (ännu värre) motstridiga bestämmelser kvarstår. Det gäller alltså att hitta en jämvikt mellan ett alltför begränsat överförande och en onödigt stor revidering av berörda bestämmelser, något som kan utgöra en källa till svårigheter ⁽⁷⁾".

4. Medlemsstaternas metoder för införlivandet av gemenskapslagstiftningen

4.1 Valet av redigeringstekniska åtgärder för införlivandet varierar beroende på om det rör sig om "icke-obligatoriska bestämmelser" eller "föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser".

— "Införlivande genom direkt återgivning" av "föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser" tycks vara den metod som oftast används av medlemsstaterna i fråga om direktiv eftersom

⁽¹⁾ Studie som den franska högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat) genomfört ("Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national", "För ett bättre införlivande av gemenskapslagstiftningen i den nationella rätten"). Studien antogs av författningsdomstolens generalförsamling den 22 februari 2007, Documentation française, Paris, 2007.

⁽²⁾ EG-domstolen, 20.3.1997, kommissionen mot Tyskland, mål C 96/95, s. 1653.

⁽³⁾ Se även yttrande CESE 1069/2005, föredragande: Van Iersel, EUT C 24, 31.1.2006.

⁽⁴⁾ Se t.ex. EG-domstolen, 26.6.2003, kommissionen mot Frankrike, mål C 233/00, s. I-66.

⁽⁵⁾ EG-domstolen, 19.9.2000, Linster, mål C 287/98, s. I-69.

⁽⁶⁾ EG-domstolens fasta rättspraxis, EG-domstolen 23.5.1985, kommissionen mot Tyskland, mål 29/84, s. 1661, EG-domstolen 8.7.1987, kommissionen mot Italien, mål 262/85, s. 3073, EG-domstolen, 10.5.2001, kommissionen mot Nederländerna, mål C-144/99, s. I-3541.

⁽⁷⁾ Bidrag från den franska högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat) till det XIX:e sammanträdet inom sammanslutningen för förvaltningsdomstolar och europeiska unionens högsta administrativa domstolar, Haag, 14-15 juni 2004.

införlivande av denna typ av bestämmelser inte ger medlemsstaterna något manöverutrymme. Kommissionens och EG-domstolens uppmärksamhet riktas i dessa fall i första hand mot (den identiska) överensstämmelsen mellan genomförandeåtgärderna och direktivets ovillkorliga bestämmelser. EG-domstolen har emellertid aldrig gått så långt att man har ansett att kravet på trohet i samband med införlivandet av direktiv nödvändigtvis måste innebära en direkt återgivning av texten.

- Kommissionen är positivt inställd till direkt återgivning, men riktar särskild uppmärksamhet på att de definitioner som direktivet innehåller ska återges korrekt i den införlivade texten, detta för att undvika eventuella semantiska eller begreppsmässiga skillnader som skulle kunna störa ett enhetligt genomförande av gemenskapsrätten i medlemsstaterna i det konkreta fallet.
- Kontrollen av införlivandet av "icke-obligatoriska bestämmelser" är däremot mer problematisk. Det handlar här om att direktiv i enlighet med artikel 249 i EG-fördraget begränsar sig till att fastställa allmänna mål, men överlämnar åt medlemsstaterna att avgöra hur och med vilka medel målen ska uppnås. Bedömningen av hur fullständigt och troget införlivandet är bör inte inriktas på utformningen av de nationella åtgärderna, utan på innehållet i dem. EG-domstolen förespråkar att kontrollen av genomförandeåtgärderna bör vara pragmatisk och inriktad på det enskilda fallet med utgångspunkt i direktivets mål och den sektor det gäller, vilket kan innebära svårigheter för kommissionen ⁽⁸⁾.

4.2 Medlemsstaterna kan slutligen införliva lagstiftningen genom hänvisning när det handlar om bestämmelser av teknisk karaktär, till exempel bilagorna till ett direktiv som innehåller förteckningar över föremål eller modeller för blanketter, eller när det rör sig om bestämmelser som ändras ofta.

4.3 I Nederländerna, Slovakien, Österrike, Finland och Estland används införlivande genom hänvisning för tekniska bilagor till direktiv som ofta ändras genom direktiv som antas genom kommittéförfarande.

4.4 Man kan lätt konstatera att arbetet med att införliva gemenskapens lagstiftning inte är så enkelt som det kan tyckas, beroende på det varierande normativa innehållet i direktiven. Dessa skillnader leder till skillnader i de nationella förfarandena för införlivandet.

4.5 Storbritannien använder ett påskyndat förfarande som kallas "negative declaration" för antagandet av lagstiftning som ska införlivas, där regeringen för parlamentet lägger fram den text som ska införlivas i den form den har fått efter samråd mellan ministrarna. Texten diskuteras bara på begäran.

⁽⁸⁾ EG-domstolen, 15.6.2006, kommissionen mot Sverige, mål C 459/04: Domstolen ogillade kommissionens talan om underlåtenhet från Sveriges sida att uppfylla kraven i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. EG-domstolen ansåg att direktivet skulle betraktas som "ramdirektiv", och att det därigenom inte föreskrev total harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser om arbetsmiljön.

4.6 I Belgien tillämpas ett brådsäkande förfarande för lagstiftning om tidsgränsen för införlivandet gör det nödvändigt att snabbt anta den lagstiftning som ska införlivas.

4.7 Andra medlemsstater har inte någon sådan påskyndad metod för antagande av lagstiftning som ska införlivas: Bland sådana stater kan nämnas Tyskland, Österrike och Finland.

4.8 I Frankrike förekommer ingen differentierad behandling (förenklad lagstiftning eller särskilda förfaranden) utifrån olika problem med de direktiv som ska införlivas.

5. Vilka lösningar kan förordas för att direktiv ska införlivas på ett bättre sätt?

- Den centrala frågan är hur man på gemenskapsnivå ska kunna utarbeta lagstiftning som går lätt att införliva, som är begreppsmässigt sammanhållen och så pass stabil att den kan fungera på avsett sätt för företagets verksamhet och i medborgarnas liv.

- Det gäller att planera valet av lagstiftningsinstrument som ska införlivas genom att redan när diskussionen om förslaget till direktiv inleds fastställa en detaljerad jämförelsetabell som uppdateras fortlöpande, t.ex. som man gör i Storbritannien.

- Man bör påskynda genomförandeprocessen redan när direktivet offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning genom att överlåta den interna samordningen till en intern kontaktpunkt som skulle förvalta en databas i detta syfte, som kommissionen förordar i sitt meddelande, och till och med förse den med ett varningssystem som utlöses några månader innan tidsgränsen för införlivandet löper ut. Belgien, Ungern och Nederländerna använder redan ett sådant system.

- Man bör främja införlivande genom direkt återgivning när det rör sig om precisa och ovillkorliga bestämmelser eller definitioner.

- Man bör tillåta införlivande i form av hänvisningar till föreskrivande/ovillkorliga bestämmelser i direktiven, exempelvis bilagor med förteckningar, tabeller för produkter, ämnen eller föremål som avser direktivets ändamål eller modeller för blanketter och intyg. Hänvisningarna måste absolut vara specifika eftersom EG-domstolen inte anser att en text i den inhemska lagstiftningen som innehåller en allmän hänvisning till ett direktiv utgör ett giltigt införlivande av bestämmelserna ⁽⁹⁾. I Nederländerna, Slovakien, Österrike, Finland och Estland används införlivande genom hänvisning för tekniska bilagor till direktiv.

⁽⁹⁾ EG-domstolen, 20.3.1997, kommissionen mot Tyskland, mål C 96/65, s. 1653, se ovan.

- Man bör också anpassa de nationella förfarandena för införlivande till direktivets räckvidd genom att använda påskyndade förfaranden, dock utan att försumma de obligatoriska interna samråd som krävs för antagande av normerande texter.

6. Slutsatser

6.1 Att åstadkomma den förbättrade tillämpning av gemenskapsrätten som kommissionen efterlyser är en viktig målsättning, men genomförandet vilar i stor utsträckning hos medlemsstaterna, som emellertid, vilket vi konstaterat, ställs inför problem som är mer komplicerade än vad man kan tro vid första anblicken.

6.2 Medlemsstaterna bör inte använda införlivandet av direktiv som förevändning för en översyn av sådan nationell lagstiftning som inte direkt berörs av gemenskapslagstiftningen ("gold plating"), eller för att sänka kraven i den interna lagstiftningen och därigenom inskränka medborgarnas eller företagens rättigheter – man skulle kunna tala om en "nedgradering" – och skylla förändringarna på "Bryssel".

6.3 Medlemsstaterna bör mer systematiskt använda de möjligheter som primärrätten och fördragen ger att införliva direktiv genom kollektiva förhandlingar, i synnerhet i fråga om direktiv med socialt och ekonomiskt innehåll. Beroende på ämnet bör det civila samhällets organisationer höras under arbetet med att förbereda införlivandet⁽¹⁰⁾ om ändringar eller tillägg till den nationella lagstiftningen i frågan. Dessa förhandlingar och samråd främjar och underlättar tillämpningen av gemenskapsrätten i ett senare skede genom att det civila samhället står bakom den. Samråd med det civila samhället innan nationella genomförandeåtgärder vidtas förbättrar det offentliga beslutsfattandet genom att de nationella förvaltningsarna kan samla in åsikter från arbetsmarknadsparterna, sakkunniga eller företrädare för de yrkesverksamma inom den sektor som berörs av genomförandeåtgärderna. Samrådet är pedagogiskt viktigt eftersom det ger aktörerna möjlighet att lära känna innehållet i de reformer som ska komma. I bl.a. Storbritannien, Danmark, Finland och Sverige genomförs samråd med arbetsmarknadsparter och rådgivande organ genom att dessa samtidigt

får den text som ska införlivas och en rad detaljerade frågor som berör texten.

6.4 Det finns skäl att i större utsträckning beakta den interna konstitutionella organisationen i flera medlemsstater (federala stater, regional decentralisering och andra typer av överföring av suveräna befogenheter till nivån under den statliga). Tidsgränserna för införlivandet bör ibland förlängas för gemenskapsbestämmelser som t.ex. påverkar befogenheter som har delegerats till lokala och regionala myndigheter (regionalpolitik, yttersta randområdena och öar osv.).

6.5 De nationella parlamenten och de regionala parlamenten eller församlingarna (t.ex. i Skottland eller Belgien eller de tyska delstaterna) deltar i och ansvarar i särskilt hög utsträckning för införlivandet av gemenskapslagstiftningen på de rättsområden där de har befogenheter och i fråga om vilka samråd måste ske. De utskott eller kommittéer som de inrättat i detta syfte bör genomföra hearingar med sakkunniga och företrädare för de berörda sektorerna i det civila samhället och ges särskilda befogenheter att planera granskningen av de lagförslag som ska införlivas, så att man undviker att tidspressen för den interna lagstiftningen förskjuter tidsplanen för granskning av interna bestämmelser om införlivande bortom tidsgränsen. Brådskande åtgärder (delegering av den lagstiftande makten till den verkställande) skulle emellertid kunna användas för ett antal förslag som är försenade och som inte berör grundläggande ideologiska frågor för partierna, i syfte att drastiskt minska "lagret" av direktiv som inte införlivats innan tiden löpt ut.

6.6 Vissa har redan inrättat system för att påskynda förfarandena för att anta genomförandeåtgärder, andra har skapat tekniker som syftar till att förbättra kvaliteten i införlivandet, några har ännu inte kommit ur startskedet och behöver anpassa sig ytterligare. Ministrarna och parlamenten skulle exempelvis kunna inrätta en tjänst som studerar införlivandet och kan ge vägledning i arbetet med att införliva gemenskapens lagstiftning. Det handlar här om en möjlighet att modernisera den offentliga verksamheten, inte om att underkasta sig efter krav som gemenskapsinstitutionerna, framför allt kommissionen, har fastställt. Det handlar med andra ord om att till fullo ta på sig den roll och det ansvar som vi alla har för det europeiska projektet⁽¹¹⁾.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Se även EESK:s yttranden CESE 1068/2005, föredragande: Retureau, EUT C 24, 31.1.2006 och CESE 1069/2005, föredragande: Van Iersel, EUT C 24, 31.1.2006.

⁽¹¹⁾ Det är i huvudsak också slutsatsen i den studie som den franska högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat) genomfört ("*Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*", "För ett bättre införlivande av gemenskapslagstiftningen i den nationella rätten"), som nämnts ovan.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 76/769/EEG om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metylendifenylidiisocyanat, cyklohexan och ammoniumnitrat"

KOM(2007) 559 slutlig – 2007/0200 (COD)

(2008/C 204/03)

Den 23 oktober 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 76/769/EEG om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metylendifenylidiisocyanat, cyklohexan och ammoniumnitrat"

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som berett ärendet, antog sitt yttrande den 27 februari 2008. Föredragande var **David Sears**.

Vid sin 433:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 125 röster för, och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Detta förslag från kommissionen till Europaparlamentets och rådets beslut syftar till ändring av rådets direktiv 76/769/EEG genom ytterligare begränsning av utsläppande på marknaden och användning av fem ämnen utan anknytning till varandra. Fyra av dessa fanns med i de ursprungliga prioriteringsförteckningarna som upprättades mellan 1994 och 2000. Åtgärderna syftar endast till att undanröja risker för allmänheten. Det sista ämnet, ammoniumnitrat, har lagts till under denna rubrik för att förbättra säkerheten hos ammoniumnitratgödselmedel vid normal användning av lantbrukare och distributörer och för att bekämpa terrorism genom att begränsa tillgången till sprängämnesprekursorer. I det senare fallet kommer även försäljning till detaljhandeln och allmänheten att påverkas.

1.2 EESK stöder vissa – men inte alla – förslag. En detaljerad diskussion om varje ämne och de beredningar de ingår i återfinns i punkterna 5–9.9.

1.3 EESK konstaterar att detta är (nästan) den sista ändringen av rådets direktiv 76/769/EEG innan det ersätts den 1 juni 2009 av förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach). Kommittén beklagar emellertid, i detta liksom i tidigare fall, att ämnen och beredningar som inte har något samband med varandra har förts samman på detta sätt, och noterar den långa tid som gått sedan ämnena först fördes upp som "prioriterade" i rådets förordning (EEG) 793/93. Om detta beror på bristande resurser eller kompetens inom kommissionen eller andra berörda organ, inbegripet den nyinrättade kemikaliemyndigheten i Helsingfors, måste dessa brister åtgärdas så snart som möjligt, och framför allt före den 1 juni 2009. Tillverkarna måste också respektera

sin skyldighet att tillhandahålla relevant information i god tid under riskbedömningen. Utan disciplin på det området blir resultatet snart meningslöst.

1.4 Slutligen stöder EESK rådets uttalande om bekämpandet av terrorismen och de många enskilda åtgärder som det resulterat i. EESK anser att kommittén har en nyckelroll i denna process, och arbetar för närvarande med ett antal yttranden i frågan. Det är av kritisk betydelse för den långsiktiga säkerheten att man kommer överens om vilka åtgärder som är proportionerliga och hur lagstiftningen ska se ut för att säkerställa snabba och effektiva svar från alla berörda.

2. Inledning

2.1 Den 18 december 2006 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), som träder i kraft den 1 juli 2009. Därmed upphävs och ersätts ett antal av rådets och kommissionens förordningar och direktiv, däribland rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och beredningar. Detta direktiv, som det föreliggande dokumentet är ett förslag till ändring av, avser att skydda den inre marknaden och samtidigt säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsa och miljö.

2.2 I bilaga I till rådets direktiv 76/769/EEG fastställs särskilda begränsningar av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och beredningar som man

har kommit överens om och genomfört under de senaste 30 åren. Den 1 juni 2009 kommer dessa att utgöra hörnstenen i bilaga XVII till förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

2.3 Tidigare ändringar av rådets direktiv 76/769/EEG (dvs. ytterligare begränsningar) har skett i form av direktiv som krävt genomförande av medlemsstaterna. Detta förslag från kommissionen är ett förslag till beslut som inte kräver införlivande i den nationella lagstiftningen, och det behöver därför inte upphävas den 1 juni 2009 när förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) träder i kraft.

2.4 Ett slutgiltigt förslag inom ramen för rådets direktiv 76/769/EEG kommer att läggas fram inom några månader, också det i form av ett beslut, om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av diklormetan. Alla därpå följande förslag till begränsning av användning och utsläppande på marknaden av farliga ämnen och beredningar kommer att gälla förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

2.5 De ämnen (och eventuella beredningar där de ingår) för vilka begränsningar med avseende på användning och utsläppande på marknaden har ansetts nödvändiga, har vanligtvis fastställts genom utvärderingar av "prioriterade ämnen" i enlighet med rådets förordning (EEG) 793/93. Fyra prioriteringsförteckningar för bedömning har upprättats, den senaste daterad den 30 oktober 2000, vilka ska genomföras av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Det finns slutliga riskbedömningsrapporter för 83 av de 141 ämnen som återfinns i förteckningen. Av dessa har 39 utvärderats av behörig vetenskaplig EU-kommitté, och resultaten har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Begränsningsåtgärder har fastställts för 22 av dessa ämnen. Begränsningar för ytterligare fyra ämnen (som identifieras och diskuteras nedan i punkterna 5–9.9 som 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metylendifenyl-diisocyanat och cyklohexan) föreslås i föreliggande kommissionsdokument.

2.6 Den långsamma framstegstakten som förordningen innebar angavs som ett huvudskäl till införandet av ett nytt arbetssätt för alla "befintliga" ämnen i förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach). Rådets förordning (EEG) 793/93 kommer därför också att upphävas den 1 juni 2009.

2.7 Ett antal ämnen som inte var upptagna på de ursprungliga fyra prioriteringsförteckningarna har också bedömts med avseende på deras påverkan på folkhälsan och miljön, och förslag har lagts om begränsning av deras användning eller utsläppande på marknaden allteftersom nya problem har tagits upp på begäran av medlemsstaterna. Ammoniumnitrat finns med under denna rubrik.

2.8 Ammoniumnitrat är ett specialfall: Dess egenskaper är väl kända och det krävdes därför ingen analys av konsekvenserna för folkhälsa eller miljö. Det har använts under många år i mycket stora mängder i hela världen som kvävebaserat gödningsmedel och medför inga oväntade risker på arbetsplatsen eller för yrkesmässiga användare eller för konsumenter

som använder det hemma. Olyckligtvis är det också en effektiv, billig och vanlig beståndsdel i sprängämnen som används lagligt inom industrin eller militären, och olagligt av terrorister. Av detta skäl begränsas användning och utsläppande på marknaden i enlighet med rådets direktiv 76/769/EEG.

2.9 En annan rättslig grund avseende kampen mot terror eller sprängämneprekursorer kunde ha använts, men enligt det nuvarande EU-fördraget skulle detta ha krävt ett enhälligt beslut från medlemsstaterna. Ett annat förfarande gäller under Lissabonfördraget, men det kommer att dröja ett tag innan det är ratificerat av alla medlemsstater.

2.10 Uppenbarligen kommer andra narkotika- och sprängämneprekursorer att läggas till i bilaga XVII till förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach), därför ansågs denna åtgärd lämplig nu.

2.11 Allt som sägs ovan gäller "befintliga" ämnen, dvs. de 100 195 ämnen som beräknas ha funnits på Europeiska gemenskapens marknad mellan den 1 januari 1971 och den 18 september 1981. Dessa finns förtecknade i Eines (Europeiska inventeringen för befintliga kemiska ämnen) som offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning 1990. 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.

3. Sammanfattning av kommissionens förslag

3.1 Kommissionens förslag syftar till att skydda människors hälsa, i synnerhet konsumenternas hälsa, samtidigt som inre marknaden bevaras för tre ämnen (2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol och cyklohexan) från den första prioriteringsförteckningen från den 25 maj 1994, och för ett ämne (metylendifenyl-diisocyanat) från den tredje prioriteringsförteckningen från den 27 januari 1997, i enlighet med rådets förordning (EEG) 793/93.

3.2 I linje med kommissionens rekommendation 1999/721/EG av den 12 oktober 1999 och därpå följande liknande rekommendationer om resultaten av riskbedömningen och om strategierna för att begränsa riskerna med ett antal ämnen, föreslås ett antal specifika och mycket detaljerade begränsningar som endast gäller försäljning till allmänheten och som inte påverkar arbetsplatsvillkor eller miljö. Kostnaderna för industrin och samhället som helhet bedöms som minimala, och de föreslagna åtgärderna anses därför stå i proportion till de risker som identifierats. Ytterligare hälsodata krävs i fråga om beredningar som innehåller metylendifenyl-diisocyanat.

3.3 Ett femte ämne, ammoniumnitrat, som används allmänt som gödselmedel, har lagts till eftersom det kan verka som ett oxidationsmedel och explodera när det blandas med vissa andra ämnen. De föreslagna begränsningarna syftar till att säkerställa att alla ammoniumnitratgödselmedel uppfyller vissa gemensamma säkerhetsstandarder och till att begränsa antalet

ammoniumnitratbaserade produkter som säljs till allmänheten så att de mängder som lätt kan avledas till olaglig användning minskas. Begränsningarna kan alltså sägas främja allmänhetens hälsa och säkerhet. Yrkesmässiga användare (lantbrukare och lagliga tillverkare av sprängmedel) kommer inte att påverkas av dessa begränsningar. Även om kostnaderna (och fördelarna) är svåra att mäta, bedöms de stå i proportion till de risker som identifierats (och de åtgärder som föreslås).

3.4 Beslutet ska träda i kraft den tredje dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

3.5 Förslaget åtföljs av en motivering, ett arbetsdokument från kommissionen (en konsekvensbedömningsrapport) och, för de fyra ämnen som bedöms i enlighet med rådets förordning (EEG) 793/93, långa och detaljerade riskbedömningsrapporter som offentliggjorts av den europeiska kemikaliemyndigheten, tillsammans med ytterligare material, både stödande och kritiskt, från de olika vetenskapliga kommittéer och övriga organ som har hjälpt till att utarbeta eller utvärdera den relevanta informationen.

4. Allmänna synpunkter

4.1 Liksom de tidigare ändringarna av rådets direktiv 76/769/EEG handlar detta förslag om ett antal ämnen som inte har något samband med varandra, och de kommer därför för tydlighetens skull att diskuteras separat.

5. 2-(2-metoxietoxi)etanol

5.1 2-(2-metoxietoxi)etanol är en högkokande, vattenlöslig glykoleter som normalt sett används som mellanprodukt i syntetisk kemi, som medlösningsmedel i olika hushållsprodukter avsedda för dekoration, eller som avisningsmedel vid låga temperaturer, t.ex. i jetbränsle. Enligt den riskbedömningsrapport som togs fram för den holländska regeringen i juli 1999 var den totala produktionen i Europa i början av 1990-talet ca 20 000 ton, varav drygt hälften exporterades.

5.2 Konsumenter exponeras framför allt i samband med ämnets användning i färg och färgborttagningsmedel för icke yrkesmässig användning i hemmet. Som kan förväntas med tanke på dess fysiska egenskaper absorberas 2-(2-metoxietoxi)etanol lätt igenom huden och det bedömdes alltså finnas en risk för konsumentexponering via huden eftersom regelbunden användning av skyddskläder inte kunde säkerställas.

5.3 Enligt färsk forskning har 2-(2-metoxietoxi)etanol nu ersatts av andra lösningsmedel i alla färger och färgborttagningsmedel som säljs till allmänheten. Det lämpliga är därför att nu se till att läget upprätthålls för produkter som tillverkas i eller importeras till EU. Förslaget föreskriver därför att 2-(2-metoxietoxi)etanol fr.o.m. arton månader efter beslutets ikraftträdande inte får släppas ut på marknaden som en beståndsdel i färger och i färgborttagningsmedel i koncentrationer lika med eller högre än 0,1 viktprocent (dvs. inte högre än vad som kan

orsakas av kontamination eller samproduktion med andra tillåtna beståndsdelar). Detta ses av den berörda branschen som en rimlig åtgärd. EESK stöder därför denna begränsning av användning och utsläppande på marknaden av 2-(2-metoxietoxi)etanol.

6. 2-(2-butoxietoxi)etanol

6.1 2-(2-butoxietoxi)etanol ingår också i glykoleterfamiljen – kokpunkten ligger något högre än för 2-(2-metoxietoxi)etanol, men de fysiska egenskaperna är liknande, inbegripet vattenlösligheten. Ämnet är vanligt i vattenburna färger, där det underlättar bildandet av beläggning och ökar hållbarheten. Detta innebär att ommålning behöver göras mindre ofta, och den totala exponeringen begränsas därmed. Enligt riskbedömningsrapporten beräknades produktionen i Europa till ca 46 000 ton 1994. År 2000 hade den ökat till 58 000 ton, varav 33 000 ton användes i färger.

6.2 I riskbedömningsrapporten identifierades vissa risker för konsumenten i form av irritation i andningsvägarna orsakad av små droppar som inandas i samband med användning av vattenburna sprutlackeringsfärger innehållande 2-(2-butoxietoxi)etanol. Inhalation av ånga i samband med målning med borste eller roller gav inte anledning till toxikologisk oro.

6.3 På grundval av information som lämnades in efter det att riskbedömningsrapporten färdigställdes 1999 och med anledning av svårigheterna att ersätta 2-(2-butoxietoxi)etanol som central beståndsdel i vattenburna färger beslutade man att ett gränsvärde på 3 viktprocent för 2-(2-butoxietoxi)etanol i färger avsedda för sprutlackeringsutrustning skulle vara tillräckligt för att skydda konsumenternas hälsa. Färg med högre koncentrationer av 2-(2-butoxietoxi)etanol får släppas ut på marknaden för försäljning till allmänheten endast om de märks "Får ej användas i sprutlackeringsutrustning". Försäljning till yrkesmässiga användare, som förväntas använda lämplig skyddsutrustning, kommer inte att påverkas. Distributionskanalerna anses vara tillräckligt åtskilda för att möjliggöra detta.

6.4 Dessa åtgärder börjar gälla 18–24 månader efter det att beslutet träder i kraft för att ändringar i produktsammansättningen och märkning ska hinna genomföras. Detta ses av branschen som en rimlig åtgärd. EESK stöder därför denna begränsning av användning och utsläppande på marknaden av 2-(2-butoxietoxi)etanol som ett lämpligt sätt att skydda konsumenternas hälsa och bevara inre marknaden.

7. Metylendifenylidiisocyanat

7.1 Metylendifenylidiisocyanat är benämningen på en grupp liknande produkter (isomerer) som, om de vore oblandade, skulle vara vaxartade, fasta ämnen, men som normalt förekommer i form av en ytterst reaktiv, trögflytande brun vätska. Enligt riskbedömningsrapporten uppgick den globala produktionen 1996 till mer än 2 500 000 ton, varav minst 500 000 ton producerades inom EU. Tillsammans med en lämplig lätt

polyol eller glykol (eller t.o.m. vatten) och ett expensionsmedel reagerar metylendifenyl-diisocyanat mycket snabbt och bildar polyuretanskum. Detta kan vara antingen styvt eller mjukt och har en mängd olika användningsområden inom byggindustrin och andra sektorer som strukturell komponent, tätningsmedel, fyllnadsmaterial, gjutform och lim.

7.2 Konsumentexponering härrör i första hand från användningen av enkomponentskum som säljs i sprejburkar till hemmasnickare, som använder skummet för att fylla i oregelbundna hål i gips eller tegel eller för att täta runt nyinsatta dörrar eller fönster. Den totala försäljningen inom denna sektor uppgår till ca 10 000 ton metylendifenyl-diisocyanat per år. Detta räcker för att framställa omkring 36 miljoner sprejburkar per år till allmänheten och ytterligare 134 miljoner sprejburkar per år till fackfolk. Alternativa produkter – t.ex. glasfiber som tätning runt fönster – är svårare att använda och skulle innebära andra problem.

7.3 Det har visat sig vara svårt att på grundval av information från arbetsplatsexponering mäta risken för konsumenter i fråga om exponering via huden och andningsvägarna och i fråga om allergiframkallande egenskaper. Det är svårt att få tag i rena prov på isomererna. Metylendifenyl-diisocyanat reagerar mycket snabbt med vatten och bildar ett inert, olösligt fast ämne, vilket gör det svårt att genomföra standardtester vad avser riskerna. Konsumenterna applicerar skummet via ett böjligt rör från en liten, handhållen burk, vilket begränsar den totala tillgängliga mängden. En normalstor burk töms på 2–4 minuter. Härdningen sker snabbt med hjälp av vattenångan i luften, vilket avlägsnar metylendifenyl-diisocyanatet. Den fasta slutprodukten är inert och ofarlig. Normalt sett används produkten vid enstaka tillfällen (för att fylla igen ett enstaka hål eller täta en dörr eller ett fönster) och sällan (för de flesta användare), och motsvarar inte alls den dagliga exponeringen på en arbetsplats. Som alltid i gör-det-själv-sammanhang är det inte säkert att personlig skyddsutrustning alltid används.

7.4 Mot denna bakgrund är det inte överraskande att det, trots att det finns en teoretisk risk, har visat sig svårt och till och med omöjligt att finna exempel på allergiska reaktioner i hud eller andningsvägar från allmänheten (eller ens från arbetsplatser där lämpliga skyddsåtgärder kan vidtas). Detta innebär i sin tur att det blir svårare att vidta proportionerliga, kostnadseffektiva och praktiskt genomförbara åtgärder.

7.5 I konsekvensanalysen påpekas rimligt nog att lätta, billiga och för ändamålet helt tillräckliga polyetylenhandskar kan, och bör, medfölja varje burk som säljs till allmänheten för sporadisk, tillfällig användning, men det går inte att begära kraftiga neopren- eller nitrilhandskar av den typ som krävs för industri-tillämpningar. En lätt dammfiltermask av bomull skulle visserligen kunna medfölja varje burk, men skulle inte skydda effektivt om det förelåg en verklig risk. En hel gasmask skulle visserligen skydda mot all exponering för gas, men kosta cirka tio gånger

mer än själva burken – och utan garantier för att den verkligen användes när så krävdes.

7.6 Kommissionen föreslår därför att alla burkar som säljs till allmänheten ska innehålla polyetylenhandskar (t.ex. hopvikta inuti locket) och att burken ska märkas på lämpligt sätt med avseende på faran för allergiska (ej normala) reaktioner på metylendifenyl-diisocyanat hos överkänsliga personer, eller astmaliknande reaktioner (hos personer som lider av astma) eller hudreaktioner (hos personer som lider av hudproblem).

7.7 EESK stöder den första av dessa åtgärder, dvs. tillhandahållandet av polyetylenhandskar som ska bäras i samband med gör det själv-arbete. Eventuella krav på att dessa ska uppfylla striktare krav, vilket skulle förhindra att handskarna tillhandahålls, bör avvisas om denna viktiga och proportionerliga åtgärd ska gå att genomföra.

7.8 EESK ifrågasätter däremot vissa delar av den tilläggsmärkning som föreslagits, även om tillräcklig tid ges för att åtgärden ska kunna införas till en proportionerlig kostnad. Det är till exempel oklart hur den enskilde ska kunna veta om han eller hon "redan är känslig för andra diisocyanater än metylendifenyl-diisocyanat" – eller varför detta är särskilt viktigt. Den som lider av kronisk (långvarig) astma eller hudsjukdom vet att nästan alla hushållsprodukter eller produkter avsedda för hemmasnickeri kan ge akuta (kortvariga) biverkningar. Under dessa omständigheter är god ventilation och användning av skyddskläder (handskar) mycket viktigt, i kombination med rådet att omedelbart upphöra med användningen av produkten om symtom uppstår. Dessa råd är lämpliga för alla användare, oavsett bakgrund, och måste inkluderas i märkningen. Eftersom burkarna, och därmed också etiketterna, är små, måste märkningen vara tydlig, relevant och läsbar under normala användningsförhållanden. Om ytterligare instruktioner avseende hantering eller säkerhet krävs bör dessa återfinnas på ett bifogat informationsblad.

7.9 EESK ifrågasätter också förslaget att sjätte strecksats: "Fysiska eller juridiska personer som för första gången utsläpper preparat som innehåller metylendifenyl-diisocyanat på marknaden skall inom tre år (...) insamla uppgifter om eventuella fall av personer som (...) drabbas av allergi i andningsorganen och förse kommissionen med dessa uppgifter. Uppgifterna skall insamlas i enlighet med ett undersökningsprotokoll där specialiserade centra skall medverka (...)." De uppgifter som insamlats ska visa "att det inte finns behov av ytterligare begränsningsåtgärder än de som redan tillämpas". Med tanke på att metylendifenyl-diisocyanat har använts rutinmässigt sedan 1970-talet och att (som nämnts ovan) försäljningen för närvarande överskrider 36 miljoner burkar per år från befintliga tillverkare som undantas från detta krav, är det svårt att betrakta detta som något annat än ett illa motiverat hinder för tillträde till marknaden.

7.10 Kommissionens konsekvensbedömningsrapport förklarar att detta är ett resultat av den oro som framförs i riskbedömningsrapporten om att vissa risker för allergier i andningssvägarna för arbetstagare eventuellt kan vara relevant även för konsumenter. Senare i samma stycke konstateras att den information som för närvarande finns tillgänglig från giftinformationscentraler tycks visa att det inte finns några eller endast få fall av allergi i andningsorganen hos konsumenter orsakade av produkter som innehåller metylendifenyl-diisocyanat. Även om denna rapportering är begränsad är det oklart varför kommissionens förslag skulle innehålla ett mer definitivt ställningstagande. Förslaget tycks därför inte stå i proportion till risken, som uppenbarligen är hypotetisk och inte stöds av några bevis trots den nuvarande omfattande användningen av produkten.

7.11 EESK rekommenderar därför att denna begränsning av användningen och utsläppandet på marknaden dras tillbaka. Om det fortfarande finns underbyggda tvivel om säkerheten i dessa produkter, som inte kan ersättas på kort sikt, bör dessa farhågor granskas i samarbete med tillverkarna och lämpligt förfarande för insamlande och utvärdering av uppgifter bör följas.

8. Cyklohexan

8.1 Cyklohexan är en färglös vätska som tillverkas i stora kvantiteter genom hydrogenering av bensen. Det används nästan uteslutande (>95 %) för framställning av adipinsyra, som i sin tur används i tillverkningen av nylon. Världens produktionskapacitet ligger för närvarande på mer än 5 000 000 ton, varav 1 500 000 ton produceras inom EU. Processerna sker i slutna system och exponeringsnivåerna är låga. Cyklohexan uppstår också naturligt i förbränningsprodukter, inbegripet tobaksrök, i råolja och tillverkningsanläggningar samt i bensinångor.

8.2 Cyklohexan används också som lösningsmedel för bl.a. neoprenbaserade kontaktlim som används inom läderindustrin (skor), bilindustrin och byggbranschen. Detta inbegriper i sin tur storskalig, yrkesmässig golvläggning och liknande mindre reparationer eller andra hushållstillämpningar för allmänheten. Totalt används inom EU mindre än 10 000 ton lim per år.

8.3 Precis som för andra kolväten är det viktigt att säkerställa god ventilation och användning av lämplig skyddsklädsel eller ansiktsmask. Detta kan säkerställas i rimlig utsträckning för yrkesmässig användning, men inte för allmänheten. Precis som var fallet med beredningar som innehåller metylendifenyl-diisocyanat gäller emellertid att de marknadsförda produkternas fysiska utformning avsevärt begränsar riskerna. Snabbverkande kontaktlim är idealiskt för små tillämpningar, men mycket svårt för icke yrkesmän att använda på ett tillfredsställande sätt i stor

skala. Den begränsade förpackningsstorleken för de produkter som säljs till allmänheten kan därför betraktas som lämplig och allmänt godtagbar.

8.4 Kommissionen föreslår därför att cyklohexan inte ska släppas ut på marknaden för försäljning till allmänheten som en beståndsdel i neoprenbaserade lim i förpackningar som rymmer mer än 650 g. Alla förpackningar som säljs ska märkas "Får ej användas vid matlagning" och med varningstexten "Får ej användas under dåliga ventilationsförhållanden".

8.5 Praktiska prov för värsta tänkbara scenario, t.ex. limning av stora korkpaneler på innervägg, visar att detta skulle begränsa konsumentexponeringen i tillräcklig utsträckning, särskilt som användningen precis som i fallen ovan torde ske sällan och under kort tid. Det tycks inte finnas några bevis för faktiska olycksfall som orsakas av användningen av neoprenbaserade lim, trots omfattande spridning och långvarig användning. Åtgärderna kan emellertid införas utan orimliga störningar för tillverkare eller konsumenter. EESK stöder därför denna begränsning av användning och utsläppande på marknaden av cyklohexan, som kan betraktas stå i proportion till den risk som fastställts.

9. Ammoniumnitrat

9.1 Ammoniumnitrat är ett vitt, fast ämne som säljs i pelform och som framställs ur ammoniak från naturgas under mer än hundra år. Världsproduktionen överstiger 20 000 000 ton. Ämnet är viktigt som kvävebaserat gödningsmedel och som råmaterial för sprängämnen. Den sistnämnda egenskapen och den rikliga tillgången och låga kostnaden har gjort ämnet intressant för terrorister. Det krävs även andra beståndsdelar, exempelvis dieselolja, men dessa är lätta att få tag på. Ammoniumnitrat var under många år IRA:s favorit sprängmedel, och det har också använts vid uppmärksammade sprängdåd, t.ex. Oklahoma, World Trade Centre och Bali. Det användes nyligen i attacker av extremistgrupper i London och andra europeiska huvudstäder. Anvisningar för hur man tillverkar sådana bomber finns lätt tillgängliga på Internet. Så lite som 2 kg kan åstadkomma förödande konsekvenser. Större mängder än 500 kg tycks lätt kunna skaffas fram av målmedvetna enskilda personer, vid behov genom många inköp av små mängder i handelsträdgårdar eller detaljhandel. Ämnet är uppenbarligen svårkontrollerat.

9.2 För yrkesmässiga användare (lantbrukare) utövas kontrollen genom att ämnet levereras i stora förpackningsstorlekar (så att en enskild förpackning inte lätt kan transporteras eller avlägsnas olagligt) och genom att noggrann produktomsorg krävs i alla delar av försörjningskedjan. Ammoniumnitrat

tillhandahålls normalt sett i instabil form som kan sönderfalla och bli oanvändbar. Ämnet måste därför lagras omsorgsfullt och spridas över jordbruksmarken så snart som möjligt. Detta begränsar den mängd som finns tillgänglig för annan användning.

9.3 Ammoniumnitrat kan tillhandahållas i ett antal olika koncentrationer (% kväveinnehåll) och med eller utan andra nödvändiga beståndsdelar (i normalfallet fosfor och kaliumderivat). Rent ammoniumnitrat består till cirka 35 % av kväve. Viss utspädning krävs för att inte växterna ska skadas. De olika kvaliteterna kan tillverkas genom inblandning av aktiva beståndsdelar eller inerta utfyllnadsmaterial, t.ex. kalk, eller genom kemiska reaktioner som leder till det önskvärda förhållandet mellan de centrala beståndsdelarna. De produkter som säljs till lantbrukare kan innehålla mer än 28 % kväve. Dessa gödselmedel med hög kvävehalt ska kontrolleras i enlighet med förordning (EG) nr 2003/2003 så att de innehåller de erforderliga mängderna kväve och så att de kan användas på ett säkert sätt utan explosionsrisk. Gödselmedel som uppfyller dessa normer kan märkas "EG-gödselmedel" och säljas och köpas över nationsgränserna. Gödselmedel som inte uppfyller dessa normer kan inte säljas och köpas över nationsgränserna. De kallas "nationella gödselmedel". Konsumentprodukter innehåller normalt sett 20–25 % kväve. Ju lägre kvävehalt desto högre transportkostnader per enhet gödselmedel, och desto större mängder som måste spridas ut över ett givet område. Även om ammoniumnitratgödselmedel betraktas som nödvändiga för kommersiell odling är så inte fallet för de mycket små volymer som säljs via detaljhandel till allmänheten – där kan andra produkter användas som ersättning.

9.4 För den som vill göra olagliga sprängmedel är det bättre ju högre kvävehalten i ammoniumnitratet är. Mekaniskt mixade blandningar kan ges förändrad sammansättning genom lösning och kristallisering. Kemiskt bundna blandningar är svåra eller omöjliga att koncentrera. Danska regeringssakkunniga har lyckats få koncentrationer så låga som 16 % att explodera. Allt är möjligt om tid och resurser finns, även om konkurrerande formler med lika tillgängliga råvaror till slut blir mer attraktiva. Dessa redovisas i *Terroristhandboken* och andra Internetbaserade resurser som finns tillgängliga för allmänheten.

9.5 Efter Madrid-bombningarna i mars 2004 antog Europeiska rådet ett uttalande om kampen mot terrorism. En arbetsgrupp bestående av sakkunniga på sprängämnesområdet (Explosives Security Experts Task Force, ESETF) inrättades med uppdrag att utveckla en handlingsplan för kampen mot användningen av explosiva anordningar i terrrorsyfte. Den låg färdig i juni 2007. En av de 47 specifika åtgärder som fastställdes var inrättandet av en ständig kommitté av experter på sprängämnesprekursorer (SCEEP). Ett antal specialister från den privata och

offentliga sektorn är engagerade i detta, underlag tillhandahålls av kemiindustrirådet (CEFIC) och den europeiska branschorganisationen för kemikaliehandlare (FECC) samt av EFMA, som företräder tillverkare av gödselmedel.

9.6 Syftet med det nuvarande förslaget är att se till att alla ammoniumnitratgödselmedel som säljs till lantbrukare (eller distributörer) uppfyller normerna i förordning (EG) nr 2003/2003, och att begränsa kväveinnehållet i produkter som säljs till allmänheten. Om förslaget antas får ammoniumnitrat inte släppas ut på marknaden för försäljning till allmänheten efter arton månader efter beslutets ikraftträdande "som ett ämne eller preparat som innehåller 20 viktprocent eller mer kväve i förhållande till ammoniumnitratet".

9.7 EESK stöder fullt ut första delen av förslaget om att gödselmedel med hög kvävehalt till fackfolk inom jordbruket, oavsett om handel sker över nationsgränserna, bör uppfylla kraven i förordning (EG) nr 2003/2003.

9.8 När det gäller den andra begränsningen, avseende försäljning till allmänheten, konstaterar EESK att de volymer som berörs kan vara större än vad man tidigare antagit – mer än 50 000 ton – och att EFMA, som företräder tillverkare av gödselmedel, har godtagit gränsen på 20 % för blandat gödselmedel (som kan koncentreras på nytt utan alltför stora svårigheter) men föreslagit en gräns på 24,5 % för kemiskt bundna produkter (där detta är mycket svårare). Med tanke på att diskussioner pågår inom SCEEP måste denna och andra relaterade möjligheter granskas ingående innan beslutet fattas slutgiltigt. När det gäller kampen mot terrorismen står det klart att det måste finnas fullständig enighet om ett djupt engagemang bland de olika aktörerna, i detta fall inbegripet tillverkarna, distributörerna, detaljhandeln och allmänheten, om verkliga framsteg ska kunna göras när det gäller att begränsa tillgången till sprängämnesprekursorer.

9.9 EESK godtar med viss tvekan att rådets direktiv 76/769/EEG är den enda rättsliga grund som kommissionen kan använda på kort sikt, och att åtgärderna därför måste föreslås och diskuteras på detta sätt. Kommittén hoppas att ett bättre system kan skapas när Lissabonfördraget har ratificerats av alla.

10. Särskilda kommentarer

10.1 EESK beklagar, liksom i sina yttranden om tidigare ändringar av rådets direktiv 76/769/EEG, att ämnen som inte har något samband och som måste behandlas i helt separata beslut, tas upp i en och samma text. Detta är inte god praxis och tjänar inget vettigt syfte. Det utgör förvisso inte något

exempel på gott styresskick. Man kan bara hoppas att ett förbättrat förfarande kommer att användas från den 1 juni 2009 i samband med förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

10.2 EESK noterar också att dessa förfaranden tar lång tid. Den första prioriteringsförteckningen offentliggjordes i maj 1994. Även om man använder ett påskyndat förfarande för detta förslag, vilket är önskvärt, kommer marknaden knappast att påverkas förrän i slutet av 2010 (och det är svårt att se att någon förbättring av folkhälsan kommer att noteras ens då). Det är också svårt att framställa dröjsmålet som helt och hållet orsakat av tillverkarna, som skulle tillhandahålla de uppgifter som riskbedömningsrapporten grundats på, eftersom dessa uppgifter har funnits tillgängliga länge. Om dröjsmålet beror på bristande resurser inom kommissionen eller dess vetenskapliga kommittéer eller övriga organ eller byråer som ansvarar för

allmänhetens säkerhet, måste dessa förhållanden naturligtvis åtgärdas innan en mycket större arbetsbörda, i huvudsak utan prioriteringar, blir uppenbar efter den 1 juni 2009.

10.3 EESK ställer sig helt bakom rådets uttalande om kampen mot terrorism från 2004 och de olika åtgärder som detta har lett till, och menar att det civila samhället har en central roll i detta sammanhang. Kommittén hoppas därför kunna vara till nytta som samtalspartner och aktör i denna process, och noterar att ett antal yttranden håller på att utarbetas i frågan. Det är av kritisk betydelse för den långsiktiga freden och säkerheten inom och utanför EU att man kommer överens om vilka åtgärder som är proportionerliga och hur lagstiftningen ska se ut för att säkerställa snabba och effektiva svar från alla berörda.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om bildandet av det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas"

KOM(2007) 571 slutlig – 2007/0211 (CNS)

(2008/C 204/04)

Den 30 november 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets förordning om bildandet av det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas"

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 27 februari 2008. Föredragande var **Gérard Dantin**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, och 7 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar beslutet om att bilda det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas. Kommittén anser att den här formen av nysatsning på investeringar i forskning och utveckling kan förse de europeiska företagen med en säker referensram som gör det möjligt att komma till rätta med den nuvarande splittringen av gemenskapsfinansieringen och att samordna den alltför ofta uppsplittrade forskningen så att den blir effektivare.

1.2 EESK välkomnar valet av sektor, som inte enbart ligger i linje med Lissabonstrategin och Barcelonamålen rörande

resurser för FoU utan också överensstämmer med andra områden av gemenskapspolitiken, bland annat miljö och hållbar utveckling.

1.3 Genom att stödja förslaget till beslut vill EESK understryka den betydelse som den föreslagna strategin för investeringar och samordning av forskningen har för EU. Kommittén anser att denna strategi utgör en drivkraft för inrättandet av ett europeiskt område för forskning.

1.4 Med tanke på finansieringen, det breda deltagandet och de omfattande resurser som gemenskapen satsar finns det

emellertid skäl att bättre fastställa användning och tilldelning av forskningens slutprodukter, bland annat när det gäller frågor om immaterialrätt och patent. Kommittén har redan framhållit denna brist i sina yttranden om upprättandet av det gemensamma företaget för Initiativet för innovativa läkemedel och om bildandet av det gemensamma företaget Clean Sky. I det aktuella gemensamma teknikinitiativet riskerar denna brist att bli ännu mer uppenbar eftersom slutprodukten är av intresse för företag som konkurrerar med varandra på marknaden, bland annat fordonstillverkare.

1.5 Kommittén anser slutligen att följande åtgärder är nödvändiga:

- Det behövs en verklig förenkling av förfarandena, framför allt för att komma till rätta med de negativa konsekvenser som den komplicerade administrationen har fått för tidigare FoU-program. EESK beklagar därför att det inte har skett någon seriös redovisning i syfte att fastställa orsakerna till de eventuella problem som de europeiska teknikplattformarna mött, så att man kan undvika andra problem.
- Det bör inrättas ett informationsprogram som bidrar till mobiliseringen av nödvändiga offentliga och privata ekonomiska resurser.
- Det bör inrättas ett yrkesutbildningsprogram som gör det möjligt att förse arbetstagarna med de kvalifikationer som fordras för de arbetsplatser som detta teknikinitiativ ger upphov till.

2. Inledning

2.1 Genom det aktuella förslaget till förordning vill man inrätta ett av de första europeiska offentlig-privata partnerskapen på forsknings- och utbildningsområdet, och det utgör ett av de sex gemensamma teknikinitiativen. Detta partnerskap, som går under namnet "Det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas", äger rum inom en sektor som är av strategisk betydelse för den framtida diversifieringen av och tillgången till energi.

2.2 Det allmänna syftet med det gemensamma företaget är att göra det möjligt för industrin, medlemsstaterna och kommissionen att slå samman resurser som de avsatt för särskilda forskningsprogram.

2.3 I motsats till den traditionella strategin, som innebär att offentlig finansiering tilldelas projekt efter prövning från fall till fall, omfattar teknikinitiativen storskaliga forskningsprogram med gemensamma strategiska forskningsmål. Denna nya metod bör kunna skapa en kritisk massa för europeisk forskning och innovation, stärka det vetenskapliga samfundet inom de viktiga strategiska områdena och harmonisera finansieringen av projekt för att forskningsresultaten ska kunna utnyttjas snabbare. Teknikinitiativen omfattar nyckelsektorer där de nuvarande instrumenten varken är tillräckligt omfattande eller snabba för att EU ska kunna få eller behålla en fördelaktig ställning i den globala konkurrensen. Det handlar om områden där nationell, europeisk och privat forskningsfinansiering kan ge ett stort mervärde, framför allt om man uppmuntrar ökade privata satsningar på forskning och utveckling.

2.4 Bränsleceller är mycket effektiva energiomvandlare som kraftigt kan minska produktionen av växthusgaser och andra förorenande ämnen. De gör dessutom energimixen mer flexibel, eftersom de kan drivas både på vätgas och andra bränslen, såsom naturgas, etanol och metanol, och därigenom på ett avgörande sätt bidra till miljöskyddet och kampen mot föroreningar.

2.5 Det allmänna syftet med teknikinitiativet "Det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas" är att bidra till utvecklingen av nyckelkompetens för sektorn för väte- och bränsleceller och därigenom förstärka EU:s konkurrenskraft. Det aktuella förslaget ger den nödvändiga rättsliga grunden för inrättandet av ett gemensamt företag av detta slag.

2.6 Det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas bidrar också till genomförandet av EU:s handlingsplan för miljöteknik i enlighet med meddelandet KOM(2004) 38 slutlig, där denna teknikplattform var en av de prioriterade insatserna i handlingsplanen.

3. Bakgrund och allmänna kommentarer

3.1 Energibristen och den ständiga osäkerheten beträffande energikällorna äventyrar medborgarnas livskvalitet och de europeiska företagens konkurrenskraft. Dessa faktorer skulle kunna få allvarliga framtida följder, bland annat i form av bestående instabilitet och en höjning av energipriserna.

3.2 Bränsleceller som utnyttjar väte är därför mycket intressanta med tanke på framtiden. Förutom att de möjliggör en diversifiering av de tillgängliga energikällorna är de också icke-förorenande energiomvandlare eftersom de endast avger vattenånga. Även andra typer av bränsleceller som utnyttjar naturgas eller andra fossila bränslen minskar utsläppen tack vare sin högre verkningsgrad.

3.3 Ibruktagandet av vätgas som en flexibel energibärare kan bidra till en tryggare energiförsörjning och stabilisera energipriserna. Väte kan framställas från alla primära energikällor och kan därför tillföra mångfald i transportmixen, som för närvarande är beroende av olja upp till 98 %.

3.4 Den globala omsättningen inom bränslecellindustrin uppgick år 2005 till cirka 300 miljoner euro, varav Europas andel endast var 12 %. Investeringarna på forskningsområdet har uppskattats till 700 miljoner euro, varav Nordamerikas andel var 78 % och EU:s endast 10 %.

3.5 Strukturen för EU:s bränslecell- och vätgasindustri är följaktligen för närvarande helt otillfredsställande, trots att det redan har avsatts betydande offentliga EU-medel och frågan redan ingår i det sjunde ramprogrammets energi- och transportforskningsportfölj. EU:s forskningsinsatser ligger alltför långt från de åtgärder som vidtas i andra delar av världen. Enligt en gemenskapsstudie ("HyLights"-projektet vid GD Energi och transporter) ligger EU för närvarande minst fem år efter Japan och Nordamerika när det gäller fordon utrustade med bränsleceller.

3.6 Utan nya och konkreta incitament på forsknings- och utvecklingsområdet riskerar den industriella utvecklingen inom en så central industri som bränslecell- och vätgasindustrin att tappa ytterligare mark till globala konkurrenter, vilket kommer att få negativa följder för den industriella utvecklingen och sysselsättningen inom sektorn.

3.7 De största problem som framkommit i analyser och samråd som kommissionen låtit genomföra beror på den komplicerade forskning som krävs inom sektorn och på avsaknaden av ett konkret avtal på gemenskapsnivå om en långsiktig investeringsplan.

3.8 Med tanke på de mycket kostsamma åtgärder som krävs på forskningsområdet förefaller det uppenbart att det inte finns något företag eller någon institution som i detta läge ensam kan bedriva den forskning som behövs.

3.9 De medel som för närvarande är tillgängliga är inte enbart otillräckliga, de används inte heller på bästa sätt, vilket framgår av brister i programmen och/eller onödig överlappning. De räcker inte till finansieringen av ett storskaligt program på EU-nivå.

3.10 Samordningen mellan olika länder och aktivitetsområden (universitet, nya industriföretag, högteknologiska små och medelstora företag osv.) inom den europeiska bränslecellindustrin är otillräcklig, vilket hindrar en sammanslagning av kunskaper och erfarenheter, tekniska framsteg som krävs för att förbättra materialens prestanda och en sänkning av kostnaderna som skulle göra det möjligt att uppfylla nya potentiella kunders förväntningar.

3.11 Det är nödvändigt att ge forskningen inom bränsleceller och vätgas en europeisk dimension. Det förefaller i själva verket vara det enda alternativet om man ska klara av de utmaningar som sektorn står inför.

3.12 Inrättandet av ett gemensamt offentlig-privat partnerskap bör göra det möjligt för gemenskapens forskning och utveckling på området att ta ett steg mot effektiv forskning, som i dag har svårt att uppnå den kritiska massa som krävs. Detta är mycket viktigt om man ska komma till rätta med den nuvarande uppsplittringen av forskningsprogrammen mellan olika medlemsstater, som är oförmögna att uppnå den nödvändiga kritiska massan eftersom de saknar resurser för att finansiera de program som behövs.

4. Enhetlighet

4.1 Forskningsprogrammets referensram är det sjunde ramprogrammet. Om man vill ha en konkurrenskraftig och dynamisk ekonomi är det nödvändigt att göra en nysatsning på investeringar i FoU.

4.2 Den aktuella förordningen förefaller förenlig med gemenskapens forskningspolitik och Lissabonstrategin (konkurrenskraft) samt med Barcelonamålen (anslag för forskning) om investeringar på 3 % av BNP år 2010.

4.3 Den förefaller även förenlig med kommissionens meddelande om initiativet "En energipolitik för Europa", som

lanserades i januari 2007, samt med den strategiska EU-planen för energiteknik (SET) – som kommittén för närvarande utarbetar ett yttrande om ⁽¹⁾ – och som ska ligga till grund för energiteknikens utveckling under nästa årtionde. Den stämmer också överens med andra områden för gemenskapsåtgärder, såsom miljö och hållbar utveckling.

5. Kommissionens förslag

5.1 Förslaget till rådets förordning om bildandet av det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas (KOM(2007) 571 slutlig) hänvisar till bestämmelserna i sjunde ramprogrammet (beslut nr 1982/2006/EG) enligt vilka gemenskapen ska bidra till inrättandet av långvariga offentlig-privata partnerskap inom forskningsområdet på EU-nivå.

5.2 Dessa partnerskap i form av gemensamma teknikinitiativ utgör en fortsättning på de tidigare europeiska teknikplattformarna.

5.3 I sitt beslut 2006/971/EG om det särskilda programmet Samarbete underströk rådet behovet av att inrätta offentlig-privata partnerskap och nämnde följande sex områden där inrättandet av gemensamma teknikinitiativ skulle kunna ge ny fart åt den europeiska forskningen:

- Vätgas- och bränsleceller.
- Flygteknik och lufttransport ⁽²⁾.
- Innovativa läkemedel ⁽³⁾.
- Inbyggda datorsystem ⁽⁴⁾.
- Nanoelektronik ⁽⁵⁾.
- Global övervakning för miljö och säkerhet (GMES).

5.4 Inom ramen för denna allmänna strategi föreskriver det aktuella förslaget till förordning (KOM(2007) 571 slutlig) genomförandet av det gemensamma teknikinitiativet "Bränsleceller och vätgas" genom att ett gemensamt företag kallat "det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas" inrättas.

5.5 Det gemensamma företaget ska betraktas som en internationell organisation och en juridisk person enligt artikel 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 och artikel 15 i direktiv 2004/18/EG. Det ska ha sitt säte i Bryssel. Verksamheten ska avslutas den 31 december 2017, men kan förlängas av rådet genom en ändring av den aktuella förordningen.

5.6 De mål som kommissionen i första hand vill uppnå genom att bilda det gemensamma företaget anges i detalj i artikel 1.2 i stadgarna för det gemensamma företaget, som bifogas förslaget till förordning. Dessa är följande:

- Att placera EU bland de främsta i världen inom bränslecell- och vätgasteknik.

⁽¹⁾ TEN/332: "Strategisk plan för energiteknik", föredragande: Josef Zbořil.

⁽²⁾ EUT C 44, 16.2.2008, s. 11.

⁽³⁾ EUT C 44, 16.2.2008, s. 1.

⁽⁴⁾ EUT C 44, 16.2.2008, s. 15.

⁽⁵⁾ EUT C 44, 16.2.2008, s. 19.

- Att skapa förutsättningar för ett genombrott på marknaden för bränslecell- och vätgasteknik, något som skulle göra det möjligt för kommersiella marknadskrafter att driva fram de omfattande samhällsvinsterna.
- Att uppnå den kritiska massa av forskningsinsatser som krävs för att näringsliv, offentliga och privata investerare, beslutsfattare och andra intressenter ska känna att de vågar satsa på ett långsiktigt program.
- Att utnyttja ytterligare investeringar i forskning, teknisk utveckling och demonstration från näringsliv, stater och regioner.
- Att bygga upp det europeiska området för forskning.
- Att stimulera innovation och tillkomsten av nya värdekedjor som även omfattar små och medelstora företag.
- Att underlätta samspelet mellan näringsliv, universitet och forskningscentra när det gäller grundläggande forskning.
- Att göra det lättare för de nya medlemsstaterna och kandidatländerna att medverka.
- Att stödja utvecklingen av nya förordningar och standarder för att eliminera konstgjorda hinder för handeln med vätgas.
- Att ge allmänheten pålitlig information om vätgasens säkerhet och vinsterna för miljö, leveranssäkerhet, energipriser och sysselsättning med de nya tekniska lösningarna.

6. Rättslig grund

6.1 Förslaget består av en rådsförordning samt en bilaga med det gemensamma företagets stadgar. Det grundar sig på artikel 171 i fördraget. Det gemensamma företaget kommer att vara ett gemenskapsorgan vars resultat kommer att kontrolleras genom artikel 185 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002. Man bör följaktligen vara uppmärksam på att initiativet till sin natur är sådant att det hör till de offentlig-privata partnerskap som får ett bidrag från den privata sektorn som är minst lika stort som bidraget från den offentliga sektorn.

7. Medlemmar

7.1 Grundande medlemmar i det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas är

- a) Europeiska gemenskapen, företrädd av Europeiska kommissionen,
- b) Näringslivsgruppen för det europeiska teknikinitiativet för bränsleceller och vätgas.

7.2 En forskningsgrupp som företräder ideella forskningsorganisationer kan bli medlem efter det att det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas har bildats, under förutsättning att ett organ som företräder forskarsamhället har inrättats.

8. Finansiering

8.1 De löpande kostnaderna för det gemensamma företaget, som anges i detalj i artikel 5 i förordningen, täcks till lika delar av de grundande medlemmarna.

8.2 Driftskostnaderna för forskning och utveckling ska finansieras gemensamt genom ekonomiska bidrag från gemenskapen

och bidrag in natura från privata juridiska personer som deltar i företaget. Bidragen från de privata juridiska personerna ska minst motsvara det belopp som gemenskapen bidrar med.

8.3 Gemenskapens bidrag, vare sig det gäller löpande kostnader eller driftskostnader för det gemensamma företaget, ska uppgå till högst 470 miljoner euro. Kommittén anser att denna summa skulle kunna vara större med hänsyn till hur viktig forskningen inom ramen för detta teknikinitiativ är. De löpande kostnaderna beräknas för övrigt uppgå till högst 20 miljoner euro. Bidragen ska komma från det särskilda programmet Samarbete för genomförande av sjunde ramprogrammet för forskning, teknisk utveckling och demonstration enligt bestämmelserna i artikel 54.2 b i förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002.

8.4 Om en forskningsgrupp inrättas (se punkt 7.2) ska den stå för 1/12 av de löpande kostnaderna, med en motsvarande minskning av kommissionens bidrag.

8.5 Om ingen finansiering tillhandahålls efter 2013 (när sjunde ramprogrammet avslutas) får endast projekt för vilka ett avtal om bidrag har undertecknats senast den 31 december 2013 fortsätta under åren 2014–2017.

9. Allmänna kommentarer

9.1 EESK stöder beslutet om att bilda det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas liksom förslaget till förordning om detta (KOM(2007) 571 slutlig). Kommittén vill framför allt framhålla att den föreslagna strategin för investeringar i och samordning av forskningen är av mycket stor betydelse för Europeiska unionen ⁽⁶⁾ eftersom det, i fråga om detta teknikinitiativ, syftar till att öka diversifieringen av energimixen i synnerhet inom transportsektorn.

9.2 Såsom EESK redan har konstaterat i sina yttranden om andra förordningar i anslutning till rådets beslut nr 2006/971/EG om det särskilda programmet Samarbete, anser kommittén att nya investeringar i forskning och utveckling utgör ett lämpligt instrument för att förse företagen med en säker referensram som gör det möjligt att komma till rätta med den nuvarande splittringen av gemenskapsfinansieringen och undvika en uppsplittring av programmen.

9.3 EESK har från början i ett flertal yttranden med kraft framhållit att EU i allt högre grad bör engagera sig på området forskning och utveckling. Eftersom vi inte kan citera alla dessa inlägg nöjer vi oss med att påminna om de två senaste, som antogs med stor majoritet under den senaste plenarsessionen den 24–25 oktober 2007 och som handlar om de gemensamma företagen Clean Sky och Eniac.

9.4 **På det generella planet:** I yttrandet om "Grönbok – Europeiska området för forskningsverksamhet: Nya utsikter" ⁽⁷⁾ konstaterade EESK att man "ställer sig bakom målet att skapa vetenskaplig-teknisk forskningsinfrastruktur av världsklass, vilket kräver ett varaktigt och tillförlitligt stöd" samtidigt som man framhöll följande: "En grundläggande förutsättning för framgång och för att det ska finnas någon mening med investeringar på detta område är att relevanta institut och universitet i medlemsstaterna deltar, och att industrin engagerar sig aktivt i tekniska projekt."

⁽⁶⁾ CESE 269/2008 – TEN/297: "Energimix inom transportsektorn", föredragande: Edgardo Maria Iozia.

⁽⁷⁾ EUT C 44, 16.2.2008, s. 1.

9.5 På det specifika planet: I yttrandet om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Lägesrapport om biodrivmedel – Rapport om framstegen när det gäller användningen av biodrivmedel och andra förnybara drivmedel i Europeiska unionens medlemsstater" ⁽⁸⁾ framhöll kommittén med kraft vikten av att utveckla forskningsprogram i anslutning till det ämne som behandlas i den aktuella förordningen.

9.5.1 I yttrandet framhöll kommittén att man "anser att man måste ägna särskild uppmärksamhet åt forskningen om biodrivmedel, särskilt dem som tillhör den andra generationen, utan att man försummar andra möjligheter, t.ex. möjligheten att utveckla solenergi eller energi som framställs genom behandling av biomassa".

9.5.2 Kommittén konstaterade därefter följande: "Trots de senaste forskningsrönen om hur man kan framställa väte ur biomassa, även med hjälp av bioteknik, eller ur förnybar energi, påverkas en potentiell spridning och saluföringen av vätedrivna bilar även av de höga kostnaderna för bränsleceller". Avslutningsvis noterade kommittén att om "väte ska kunna bli ett verkligt energialternativ från ekonomisk synpunkt är det nödvändigt att minska produktionskostnaderna". "Kommittén anser det vara lämpligt att stödja forskningen om teknik som är kopplad till biobränsleceller, det vill säga celler som använder biokatalysatorer för att omvandla kemisk energi till elenergi."

10. Särskilda synpunkter

10.1 Med tanke på systemet med sammansatt finansiering från flera håll och de stora gemenskapsresurser som satsas, anser kommittén att det finns skäl att på ett bättre sätt definiera användning och tilldelning av forskningens slutprodukter. Frågorna om patent och immaterialrätt, som bara övergripande tas upp i artikel 17 i utkastet till förordning och i artikel 1.24 i bilagan om stadgarna för det gemensamma företaget, förtjänar en mer detaljerad och explicit behandling eftersom dessa frågor riskerar att störa ett harmoniskt genomförande av det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas. Kommittén har redan framhållit denna brist i sina yttranden om upprättandet av det gemensamma företaget för Initiativet för innovativa läkemedel och om bildandet av det gemensamma företaget Clean Sky. I det aktuella teknikinitiativet riskerar denna brist att bli ännu mer uppenbar eftersom slutprodukten från forskningen intresserar företag som är direkta konkurrenter på marknaden, bland annat fordonstillverkarna som i stor utsträckning kommer att vara delaktiga i det gemensamma företaget. Med tanke på den betydande gemenskapsfinansieringen bör man överväga

mekanismer som främjar avkastning på de europeiska investeringarna, eller åtminstone ta upp frågan i dokumentet.

10.2 Såsom anges i punkt 5.2 utgår de gemensamma teknikinitiativen från de tidigare europeiska teknikplattformarna. Dessa uppnådde emellertid inte alltid det uppställda målet om en strategisk nystart för forskningen i Europa. Inrättandet av de gemensamma teknikinitiativen tar sin utgångspunkt bland annat i eventuella svårigheter som mött teknikplattformarna, vars roll huvudsakligen var att i väsentlig grad bidra till branschens konkurrenskraft.

10.2.1 EESK beklagar därför att det i kommissionens förslag saknas en mer detaljerad redovisning av det arbete som utträttats av de europeiska teknikplattformarna. Det finns varken någon redovisning, hänvisning till resultat eller litteraturhänvisningar. Med hjälp av en seriös redovisning i syfte att noggrant fastställa orsakerna till eventuella svårigheter som mött teknikplattformarna skulle man ha kunnat undvika problem i samband med det nya instrumentet.

10.3 För att uppnå målen för det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas och maximera de möjligheter som det nya instrumentet erbjuder, anser kommittén att följande är nödvändigt:

- Det behövs en verklig förenkling av förfarandena, framför allt för att komma till rätta med de negativa konsekvenser som den komplicerade administrationen har fått för tidigare FoU-program. Vidare framhåller kommittén särskilt att alla parter bör ges möjlighet att delta i valet av målen och i analysen av slutresultaten.
- Det bör inrättas ett brett informationsprogram om möjligheterna med det gemensamma företaget, bland annat om dess förmåga att mobilisera de nödvändiga ekonomiska resurserna genom nya finansieringsformer.
- Det bör inrättas lämpliga yrkesutbildningsprogram som kan tillhandahålla högkvalificerad arbetskraft med de FoU-kunskaper som detta gemensamma företag kräver, något som kommer att vara av stort strategiskt värde för EU:s industriella framtid. Dessa kvalifikationer på hög nivå som motsvarar det stora tekniska kunnande som fordras för de sysselsättningstillfällen som skapas inom FoU utgör dessutom en broms för forskarflykten och samtidigt en nödvändig förutsättning för ett ledarskap inom dessa sektorer, som är av strategisk betydelse ur både industriell och miljömässig synvinkel.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ EUT C 44, 16.2.2008, s. 34.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv .../.../ EG om rättsligt skydd för datorprogram" (kodifierad version)

KOM(2008) 23 slutlig – 2008/0019 (COD)

(2008/C 204/05)

Den 13 februari 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv .../.../EG om rättsligt skydd för datorprogram" (kodifierad version)

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) med 126 röster för, och 2 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fusioner av aktiebolag" (kodifierad version)

KOM(2008) 26 slutlig – 2008/0009 (COD)

(2008/C 204/06)

Den 14 februari 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fusioner av aktiebolag" (kodifierad version)

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) med 117 röster för, 1 röst emot och 7 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 48 andra stycket i fördraget avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga inom gemenskapen" (kodifierad version)

KOM(2008) 39 slutlig – 2008/0022 (COD)

(2008/C 204/07)

Den 14 februari 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 48 andra stycket i fördraget avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga inom gemenskapen" (kodifierad version)

Eftersom kommittén till fullo stöder förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) med 125 röster för och 6 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande: De transeuropeiska näten: mot en samordnad strategi"

KOM(2007) 135 slutlig

(2008/C 204/08)

Den 21 mars 2007 beslutade Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Kommissionens meddelande: De transeuropeiska näten: mot en samordnad strategi"

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 februari 2008. Föredragande var **Marian Krzaklewski**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 13 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 64 röster för, och 1 nedlagd röst:

1. Slutsatser och rekommendationer

uppbyggnaden av planerad TEN-infrastruktur och leda till lägre kostnader för att bygga dessa nät i jämförelse med de extra kostnader som uppkommer om man inte tar hänsyn till de möjliga synergieffekterna mellan olika typer av nät.

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) konstaterar att en samordnad strategi när det gäller de transeuropeiska näten utgör en av flera metoder för att skapa hållbar utveckling inom Europeiska unionen.

1.2 Kommittén är övertygad om att användningen av en samordnad strategi för de transeuropeiska näten kan påskynda

1.2.1 Av denna anledning vill kommittén uppmana Europeiska kommissionen att lägga fram ett förslag om en utvidgning

av det ekonomiska stödet till samordnade strategier i form av en "fond för en samordnad strategi" rörande TEN (som helhet, dvs. inbegripet förgrenade nät) före den kommande halvtidsöversynen.

1.3 Efter en analys av förutsättningarna för ett effektivt förverkligande av en samordnad strategi för de transeuropeiska näten som helhet, anser EESK att det behövs en konvergensprocess mellan olika sektorer för att samordningseffekter verkligen ska kunna skapas⁽¹⁾. Ett annat viktigt villkor för att uppnå större effektivitet i den samordnade strategin är enligt kommittén att så snabbt som möjligt fullborda grundstrukturen i dessa nät.

1.4 Med direkt hänvisning till innehållet i kommissionens meddelande föreslår EESK att en analys också bör göras av i vilken utsträckning den nyligen genomförda utvidgningen av EU med 12 nya medlemsstater kan påverka förutsättningarna och tillämpningsområdet för en samordnad strategi i dessa länder.

1.5 Kommittén konstaterar att en samordnad strategi för de transeuropeiska näten är särskilt viktig när det gäller följande frågor:

- Att begränsa de miljöskador som uppstår vid konstruktion och användning av näten.
- Att minska antalet tvistefrågor och uppnå smidigare lösningar av dessa i situationer där intressekonflikter uppstår vid konstruktion och användning av näten.

1.6 EESK anser att vetenskaplig forskning och såväl europeiska som nationella initiativ har en särskilt viktig roll för att uppnå optimal effekt i den samordnade strategin för transeuropeiska nät. Kommittén konstaterar att forskningen i nuläget kännetecknas av en tematisk och sektorsrelaterad splittring, och vi uppmanar därför kommissionen och rådet att på alla europeiska vetenskapliga forsknings- och tillämpningsområden utforma och genomföra program för att kartlägga samordningseffekter i alla de former av nät som tillsammans bildar de transeuropeiska näten.

1.7 Med tanke på att det i vissa EU-länder finns en stomme av fiberoptiska nät som byggts upp för de tekniska behoven inom annan landsomfattande infrastruktur (t.ex. elnät eller järnvägsnät) är kommittén övertygad om att man vid genomförandet av en samordnad strategi i större utsträckning bör utnyttja dessa fiberoptiska nät i kommersiellt syfte (telekommunikationstjänster, dataöverföring, mm.).

1.7.1 Samtidigt anser kommittén att man i anslutning till den samordnade strategin bör utnyttja den intensiva utbyggnaden av den lokala (kommunala) infrastrukturen i många EU-länder till ökad utveckling av fiberoptiska accessnät och till uppbyggnad av intelligent kommunal infrastruktur⁽²⁾. En integrerad GIS-karta bör ingå i den intelligenta kommunala infrastrukturen⁽³⁾. Därigenom blir det möjligt att skapa en

samordnad strategi för lokal nätverksinfrastruktur baserad på ett IT-system (förvaltningssystem för intelligent infrastruktur – IIMS).

1.8 Kommittén föreslår att kommissionen i sin planering av den samordnade strategin för transeuropeiska nät beaktar integrerade teknikformer för förnybar gas. Tack vare sådan teknik, som för produktionen av elkraft närmare slutanvändaren, kan koldioxidutsläppen minskas.

1.8.1 Inom ramen för denna strategi bör man sträva efter att skapa synergieffekter, samordning och besparingar, något som kan uppnås genom utveckling av bioteknik och gasbaserad energiproduktion.

1.9 Efter en analys av frågan om möjliga samordningseffekter i de transeuropeiska energinäten mot bakgrund av situationen i de Östersjöländer som är nya EU-medlemmar, anser EESK att man inom ramen för den samordnade strategin bör vidta en av de åtgärder som kan leda till ett snabbare genomförande och till att systemen i östersjöländerna integreras i EU-systemet via en energibro. Vid genomförandet av detta projekt får det dock på längre sikt (2020) inte uppstå några icke-återvinningsbara kostnader⁽⁴⁾ inom överföringsnäten.

2. Inledning

2.1 Att utveckla EU:s infrastruktur för energi, transport och telekommunikation genom bättre sammanlänkning och bättre samordning är ett ambitiöst mål som redan finns inskrivet i fördraget⁽⁵⁾ och som tas upp i Lissabonstrategins riktlinjer för tillväxt och sysselsättning⁽⁶⁾.

2.2 I artiklarna 154–156 i fördraget och i riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning anges mål för utveckling, sammanlänkning, ökad integration och samordning av de europeiska energi-, transport- och telekommunikationsinfrastrukturerna.

2.3 Fördragets bestämmelser och de ovannämnda riktlinjerna har legat till grund för idén om de transeuropeiska transport-, energi- och telekommunikationsnät, vilka kan sägas vara det europeiska näringslivets blodomlopp.

2.4 I syfte att dra största möjliga fördel av de transeuropeiska näten, särskilt när det gäller att göra EU mer konkurrenskraftigt, gav Europeiska kommissionen i juli 2005 i uppdrag åt en pilotgrupp som särskilt inrättats för detta ändamål att komma fram till ett gemensamt tillvägagångssätt för att bättre samordna EU:s olika insatser för förverkligandet av de transeuropeiska transport-, energi- och telekommunikationsnäten.

2.4.1 Pilotgruppen undersökte särskilt följande frågor:

- Synergierna mellan de europeiska näten.
- De transeuropeiska näten och respekten för miljön.

⁽⁴⁾ **Icke-återvinningsbara kostnader (eng. stranded costs)** – kostnader för investeringar och åtaganden som härrör uteslutande från förfluten tid (historiska kostnader), som investerare ännu inte har återvunnit genom försäljning av el och andra tjänster och som inte kan återvinnas på en konkurrensutsatt marknad. Brytdatum är vanligen det datum då energimarknaden upprättades eller liberaliserades.

⁽⁵⁾ Artiklarna 154–156 i fördraget.

⁽⁶⁾ Integrerade riktlinjer för tillväxt och sysselsättning (2005–2008), nr 9, 10, 11 och 16.

⁽¹⁾ En organisationell konvergens mellan sektorer, inbegripet företag.

⁽²⁾ **Intelligent infrastruktur** har tillkopplade eller inbyggda komponenter som kan samla in information om infrastrukturens tillstånd och överföra denna till en central dator och ibland också från datorn erhålla instruktioner som sätter igång olika reglerdon. (University of Toronto: Civil Engineering – senast uppdaterad den 9 november 2001).

⁽³⁾ Se särskilda kommentarer under punkt 4.2.3.

- Utnyttjandet av ny teknik inom det transeuropeiska transportnätet
- Finansieringen av de transeuropeiska näten och i det sammanhanget:
 - Kombination av olika fonder
 - Finansiering av de främsta prioriterade projekten
 - Användning av offentlig-privata partnerskap för finansiering av de transeuropeiska näten.

2.5 EESK:s yttrande nedan behandlar "Kommissionens meddelande: De transeuropeiska näten: mot en samordnad strategi" (KOM(2007) 135 slutlig), som bygger på resultaten av pilotgruppens arbete.

3. Allmänna kommentarer

Förverkligandet av de transeuropeiska näten i nuläget

3.1 Det transeuropeiska transportnätet (TEN-T)

3.1.1 Sedan EU:s senaste utvidgning 2007 omfattar det transeuropeiska transportnätet 30 prioriterade projekt, som ska vara slutförda senast 2020. Dessutom betonade kommissionen nyligen vikten av att utvidga de transeuropeiska transportnäten till grannländerna (7).

3.1.2 Genomförandet av de främsta projekten ligger efter i förhållande till de ursprungliga planerna. Även om en del av dessa projekt slutförts eller håller på att slutföras (8) går uppbyggnaden av de transportleder som förklarats vara prioriterade fortfarande alltför långsamt. EESK går i sitt initiativyttrande (9) i detalj in på orsakerna till detta.

3.1.3 Av de 30 prioriterade projekten handlar 18 om järnvägar och 2 om transporter på inre vattenvägar och till havs. De transportmedel som är mest skonsamma mot miljön har alltså prioriterats kraftigt. De kartor som finns i den studie som ECORYS (10) gjort åt kommissionen visar hur långt man i dag kommit med de 30 prioriterade projekten och hur långt man kommer att ha nått i slutet av den fleråriga budgetramen 2013. En analys av kartorna visar tydligt att nätet ännu inte är fullbordat.

3.1.4 Kommissionen går i det meddelande som är föremål för detta yttrande igenom de budgetmedel som avsattes för de transeuropeiska transportnäten under finansieringsperioden 2000–2006 och presenterar finansieringsmekanismerna inom ramen för den fleråriga budgetramen 2007–2013. För att utveckla de transeuropeiska transportnäten under denna finansieringsperiod har 8,013 miljarder euro avsatts direkt från EU:s budget.

3.1.5 ERUF och Sammanhållningsfonden fortsätter att vara de viktigaste källorna för EU:s samfinansiering av de transeuro-

peiska transportprojekten även under programperioden 2007–2013. Generellt bör EU:s bidrag till utbyggnaden av det transeuropeiska transportnätet koncentreras till de gränsöverskridande avsnitten och flaskhalsarna.

3.1.6 Europeiska investeringsbanken kommer att fortsätta finansiera transportinfrastruktur med hjälp av lån och genom ett särskilt garantiinstrument, för vilket 500 miljoner euro avsatts från EIB:s egna medel och ytterligare 500 miljoner euro tillskjutits från budgeten för det transeuropeiska transportnätet (6,25 % av de sammanlagda anslagen i den budgeten).

3.2 Det transeuropeiska energinätet (TEN-E)

3.2.1 I januari 2007 gjorde kommissionen i sin prioriterade sammanlänkingsplan en bedömning av de framsteg som gjorts inom projekt som ligger i Europas intresse. I fallet elektricitet är det endast 12 av de 32 projekten som genomförs enligt plan, och endast 5 har i praktiken slutförts (11).

3.2.2 I fråga om gas ser situationen bättre ut: 7 av 10 projekt bör kunna tas i bruk under 2010–2013. Å andra sidan har 29 terminaler för flytande naturgas (LNG) (12) och lagringsutrymmen för gas halkat efter i tiden: Man har avstått från 9, och i 5 fall har arbetet avbrutits.

3.2.2.1 Som främsta orsak till förseningarna och bristerna nämner kommissionen komplikationer i planeringen och andra tillståndsförfaranden. Andra orsaker är bl.a. motstånd från allmänheten, finansieringsproblem och strukturen med vertikalt integrerade energiföretag.

3.2.3 För att fullständigt kunna genomföra de prioriterade projekten måste EU senast 2013 investera minst 30 miljarder euro i infrastruktur (6 miljarder i elnät, 19 miljarder i gasledning och 5 miljarder i terminaler för flytande naturgas – LNG). Det behövs investeringar inte bara i sammanlänkning över gränserna utan också i energiproduktionen.

3.2.4 Finansiellt stöd ges från EU:s budgetmedel för investeringar i de transeuropeiska energinäten men kan endast beviljas i särskilda och klart motiverade fall. Medlen kommer från en budgetpost avsedd endast för finansiering av transeuropeiska nät eller från strukturfonderna eller Sammanhållningsfonden (fonderna utgör mer än en tredjedel av budgeten och ska användas för att finansiera regional utveckling, bland annat energinät).

3.2.5 Investeringarna finansieras också genom andra finansiella instrument (fonder, lån). Europeiska investeringsbanken är den främsta finansieringskällan för de transeuropeiska näten. Under perioden från 1993 och fram till slutet av 2005 uppgick det sammanlagda beloppet på de kreditavtal som skulle användas för finansiering av alla transeuropeiska nät till 69,3 miljarder euro, varav 9,1 miljarder euro för energinäten.

(7) KOM(2007) 32, 31.1.2007.

(8) Öresundsbron mellan Danmark och Sverige slutfördes 2000. Flygplatsen Malpensa slutfördes 2001. Järnvägsförbindelsen genom Betuwe (mellan Rotterdam och tyska gränsen) blev färdig 2007. PBKAL (snabbtågsförbindelsen mellan Paris, Bryssel, Köln, Amsterdam och London) blev färdig 2007.

(9) EUT C 157, 28.6.2005, s. 130.

(10) Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, ECORYS, augusti 2006.

(11) Aleksandra Gawlikowska-Fryk, *Transeuropejskie sieci energetyczne* (De transeuropeiska energinäten), 2007.

(12) LNG, engelska *Liquid Natural Gas* – flytande naturgas.

3.3 De transeuropeiska telekommunikationsnäten

3.3.1 Bland alla de nät som ingår i de transeuropeiska näten har man kommit längst med att bygga upp infrastruktur för telekommunikationsnät (eTEN). Den stegvisa öppning av telekommunikationsmarknaden för konkurrens som pågått sedan 1988 har fått avsevärda följder. Den ökade konkurrensen har stimulerat till investeringar, innovation och införande av nya tjänster och har medfört avsevärda prisminskningar för konsumenterna.

3.3.2 Investeringarna är i dag främst inriktade på en modernisering av de befintliga näten så att de kan ta emot nästa generation, på spridning av tredje generationens mobiltelefoni och annan trådlös infrastruktur, och på införandet av bredband i EU:s landsbygdsområden.

3.3.2.1 Investeringarna kan avse installation av fiberoptiska nät, där byggnads- och anläggningsarbetena och kabelläggningen i byggnader kan svara för 70 % av kostnaderna. Byggandet av järnvägslinjer, vägar eller energiledningar kan underlätta utvecklingen av dessa nät i isolerade områden.

3.3.3 En viktig uppgift i samband med det europeiska telekommunikationsnätet är att minska skillnaderna i bredbandstillgången. Här finns det skillnader mellan tätortsområden och glesbygd, och medlemsstaterna måste vidta konkreta åtgärder och fastställa mål för att minska dessa senast 2010.

3.3.4 Det krävs bättre samordning och integrering av de olika finansieringskällorna (strukturfonderna, fonden för landsbygdens utveckling, medlen för de transeuropeiska näten och nationella finansieringskällor) för att få till stånd en samstämmig planering och en omfattande bredbandstäckning.

Områden inom den samordnade strategin för de transeuropeiska näten

3.4 Synergier mellan de europeiska näten

3.4.1 Ett första exempel på synergier i de transeuropeiska näten är den parallella utbyggnaden av järnvägs- och vägnätet⁽¹³⁾. Fördelarna med en sådan har förklarats i kommissionens meddelande "Utvidgning av de viktigaste transeuropeiska transportlederna till grannländerna. Riktlinjer för transporter i Europa och grannregionerna"⁽¹⁴⁾. De viktigaste fördelarna är följande: bättre markanvändning, gemensamma anläggningsarbeten, minskad visuell påverkan och uppstyckning av landskapet, gemensamma åtgärder för att lindra infrastrukturens effekter (bullerskydd, viadukter för små och stora djur). Med en sådan sammanlänkning av infrastrukturen finns det också reella möjligheter att minska kostnaderna och de negativa effekterna på miljön.

3.4.2 När det handlar om att utveckla andra kombinationer, t.ex. att föra högspanningsledningar genom järnvägstunnlar eller placera telekommunikationskablar vid en järnvägslinje, framför allt fiberoptiska kablar, har man undersökt⁽¹⁵⁾ möjligheterna.

Man har analyserat den tekniska genomförbarheten, projektens inverkan på kostnaderna och hur komplexa förfarandena blir. Detta har lett till följande slutsatser.

3.4.2.1 Förutom sammanlänkningen av gasledningar och annan infrastruktur, som innebär tekniska svårigheter på grund av de stora säkerhetsavstånd som krävs, kan sammanlänkningen av olika transeuropeiska nät ge konkreta fördelar.

3.4.2.2 Mest lovande tycks synergien mellan telekommunikationsnät och transportnät vara. Varje transportnät kan optimeras genom att det får ett eget kommunikationsnät, som kan användas för nätförvaltningen. I de flesta fall har järnvägs- och vägnäten redan sådana telekommunikationsnät. I vissa fall används överkapaciteten i sådana nät till andra ändamål, exempelvis för dataöverföring.

3.4.2.3 Det är fortfarande sällsynt att man systematiskt försöker uppnå synergier mellan ett nät för förvaltning av en infrastruktur och ett telekommunikationsnät.

3.4.2.4 En lösning som verkar intressant att prova går ut på att man sammanlänkar elnät med infrastruktur för transport och telekommunikationer. Man skulle exempelvis kunna dra högspanningsledningar i kanal- och flodbankar. Kopplingar med begränsad spänning (2 × 25 kV) kan dras längs höghastighets-tåglinjer och underjordiska högspanningsledningar (300–700 kV) kan i större utsträckning dras i transportnätens korridorer. Dessa förslag innebär inte att det omedelbara behovet av en sammanlänkning av de nationella högspanningsnäten bortfaller utan avser snarare att skapa mer finmaskiga av nationella elnät på längre sikt, parallellt med genomförandet av de stora infrastrukturprojekten.

3.5 Integreringen av miljön i de transeuropeiska näten

3.5.1 Enligt Lissabonstrategin för ekonomisk tillväxt och sysselsättning ska de transeuropeiska näten förverkligas i överensstämmelse med principen om hållbar utveckling.

3.5.2 De flesta av de prioriterade projekten för de transeuropeiska transportnäten är projekt för att främja mer miljövänliga och energisnåla transportmedel, som järnväg och vattenvägar. Utbyggnaden av det transeuropeiska transportnätet kommer att ha en positiv inverkan på miljön. Med dagens takt kommer transportsektorns koldioxidutsläpp fram till 2020 att ha ökat med 38 %. Enligt kommissionen kommer arbetet med att färdigställa de trettio prioriterade sträckorna att bromsa denna ökning med cirka 4 %, vilket motsvarar en minskning av koldioxidutsläppen med 6,3 miljoner ton per år.

3.5.3 Sammanlänkningen av de nationella energinäten och anslutningen av förnybara energikällor gör det möjligt att bättre utnyttja möjligheterna i varje medlemsstat och därigenom minska de negativa miljökonsekvenserna.

⁽¹³⁾ I vissa medlemsstater är det obligatoriskt att sträva efter sådana synergier, t.ex. i Tyskland (*Bundesnaturschutzgesetz, Par.2, Bündelungsgebot*).

⁽¹⁴⁾ KOM(2007) 32 av den 31 januari 2007.

⁽¹⁵⁾ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergistic impacts, ECORYS, augusti 2006.

3.5.4 EU:s miljöskyddslagstiftning sätter tydliga ramar för hur de stora projekten ska genomföras. I EU:s riktlinjer för utbyggnaden av de transeuropeiska näten hänvisas det också uttryckligen till denna lagstiftning ⁽¹⁶⁾. Varje nytt TEN-program måste genomgå en strategisk miljöbedömning ⁽¹⁷⁾, och varje projekt måste granskas för sig ⁽¹⁸⁾. Dessa analyser kan man använda för att fastställa ramar för undersökningar av tänkbara synergier.

3.5.5 Varje enskilt projekt måste följa EU:s lagstiftning om buller, vatten och skydd av djur och växter ⁽¹⁹⁾.

3.5.6 Om inget av alternativen till ett projekt som förklarats vara allmännyttigt är en optimal lösning eller överensstämmer med EU:s lagstiftning kan kompensationsåtgärder vidtas så att projektet kan genomföras och de eventuella negativa miljöeffekterna kompenseras.

3.6 Den samordnade strategin och finansieringen av de transeuropeiska näten.

3.6.1 Frågan om att kombinera olika medel vid genomförandet av de transeuropeiska näten är ett område med stora problem och till och med konflikter. Kommissionen har alltid med oro sett på frågan om kumulering av EU-stöd från olika källor i ett och samma projekt. Revisionsrätten har särskilt betonat denna fråga i sina rapporter om kommissionens genomförande av de transeuropeiska näten.

3.6.2 I det meddelande som detta EESK-yttrande behandlar kommer pilotgruppen fram till att alla möjligheter till kumulering av stöd från olika EU-fonder bör uteslutas. För att garantera öppenhet och insyn i budgeten och för en god finansförvaltning förbjuds i budgetförordningen och de grundläggande rättsakter som antagits eller håller på att antas kumulering av olika EU-finansieringsinstrument för ett och samma projekt.

3.6.3 Enligt en annan viktig punkt i meddelandet med stor inverkan på kombinerade TEN-investeringar får utgifter för ett projekt som ingår i ett operationellt program som erhåller stöd från strukturfonderna eller Sammanhållningsfonden inte finansieras med andra EU-instrument.

3.6.3.1 Det innebär att utgifter för ERTMS-utrustning eller elektrifiering av en järnvägslinje får finansieras med medel avsatta för de transeuropeiska näten, om de inte betalas med medel från strukturfonderna eller Sammanhållningsfonden. Anläggningen av en järnvägslinje kan antingen finansieras genom ERUF eller genom Sammanhållningsfonden. Projekten

⁽¹⁶⁾ Ovan nämnda beslut nr 884/2004/EG, artikel 8.

⁽¹⁷⁾ Strategisk miljöbedömning, se direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

⁽¹⁸⁾ Bedömning av miljöpåverkan – Rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiven 97/11/EG och 2003/35/EG.

⁽¹⁹⁾ "Fågeldirektivet" (79/409/EEG), direktivet om livsmiljöer eller "habitatdirektivet" (92/43/EEG) och ramdirektivet om vatten (2000/60/EG).

kan också delas upp i regionala segment som kan samfinansieras av ERUF, Sammanhållningsfonden eller med medel avsatta för de transeuropeiska näten.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Den samordnade strategin och energinätnens utveckling: elektricitet och gas

4.1.1 Utvecklingen av gasbaserad produktionsteknik (kombi-cykelteknik ⁽²⁰⁾, kraftvärme ⁽²¹⁾) ökar risken vid investeringar i elnät (elöverföring ersätts med transport av naturgas och utveckling av lokal gasbaserad kraftvärme i liten skala, mikrokraftvärme).

4.1.2 Utvecklingen av nya tekniker för transport av gas ökar risken vid investeringar i gasnät (nätöverföringen av naturgas ersätts med transport till sjöss och på väg med hjälp av CNG-⁽²²⁾ och LNG-teknik).

4.1.3 Konvergens mellan el- och gassektorn (företagen inom dessa sektorer), dvs. konvergens i fråga om ägarförhållanden, förvaltning och organisation, är en förutsättning för en samordnad teknisk strategi för användningen av naturgas, el- och värmeproduktion. Man måste därför så snart som möjligt bryta igenom branschgränserna (och bryta isoleringen mellan el- och gassektorn). Det är särskilt viktigt att man påskyndar konvergens mellan el- och gassektorn i EU:s nya medlemsländer (i Central- och Östeuropa). I samband med detta bör man ta hänsyn till de sociala effekter som detta alltid får i medlemsstaterna, både "gamla" och "nya".

4.2 Den samordnade strategin och utvecklingen av fiberoptiska nät

4.2.1 I en del av EU-länderna, däribland ett antal nya medlemsländer, t.ex. Polen, har man byggt upp stora fiberoptiska nät för tekniska ändamål: för elektricitet ⁽²³⁾ och järnvägar ⁽²⁴⁾. Dessa nät används visserligen allt mer för kommersiella ändamål ⁽²⁵⁾, men den stora integrationspotentialen har ännu inte utnyttjats. En sådan outnyttjad potential finns t.ex. fortfarande inom gassektorn. Det handlar dock framför allt om den potential som finns i en integrering av de tekniska fiberoptiska nät som finns i olika typer av infrastruktur (elektricitet, järnvägar) i telekommunikationsnätet så att dessa bildar ett effektivt accessnät.

⁽²⁰⁾ "Gaskombiverk med en enskild effekt på i allmänhet några tiotals MW upp till 200 MW" – Jan Popczyk, artikeln "Co dalej z elektroenergetyką?" i månadstidskriften *Miesięcznik Stowarzyszenia Elektryków Polskich*, VI 2000.

⁽²¹⁾ Se fotnot 25.

⁽²²⁾ CNG (engelska: *Compressed Natural Gas* – komprimerad naturgas) är ett bränsle – naturgas som komprimerats till ett tryck av 20-25 MPa.

⁽²³⁾ Ett exempel på ett sådant nät i Polen är TelEnergia.

⁽²⁴⁾ Ett exempel är det polska fiberoptiska nätet "Telekomunikacja Kolejowa – Grupa PKP".

⁽²⁵⁾ Ett exempel på en sådan sammankoppling är fusionen mellan TelEnergia och Telbank, som ledde till bildandet av Exatel, ett modernt företag på marknaden för telematiktjänster.

4.2.2 Många EU-länder, framför allt de nya medlemsländerna, håller just nu intensivt på att bygga upp kommunal infrastruktur, t.ex. vattenledningar och avloppssystem, som samfinansieras med EU-medel, framför allt från de regionala utvecklingsfonderna och Sammanhållningsfonden. De har nu en unik chans att integrera de fiberoptiska accessnäten i denna infrastruktur. För europeiska landsbygdsområden och mindre städer kan detta bli ett enormt steg framåt. Denna integration skulle man i praktiken kunna stödja effektivt genom att skapa incitament för system som ger EU-medel till utveckling av kommunal infrastruktur och t.ex. främjar uppbyggnad av integrerad infrastruktur.

4.2.3 Det fiberoptiska accessnätet skulle kunna ligga till grund för en intelligent kommunal infrastruktur, som omfattar (teknisk) kontroll av de spridda (intelligenta) objekten i denna infrastruktur (vattenledningar, avloppssystem, transport, värmenät och allmän säkerhet) och förvaltning av infrastrukturen (i fråga om teknisk inspektion samt på tjänstemarknaden). En integrerad GIS-karta (en karta som administreras av kommunen eller distriktet och finns tillgänglig för de infrastrukturföretag som verkar på kommunens territorium) skulle kunna ingå i den intelligenta kommunala infrastrukturen. I GIS-kartan finns samtidigt den största potentialen för en integrering av kommunala infrastrukturnät.

4.3 Den samordnade strategin och frågan om förnybar naturgas och miljövänlig energiproduktion.

4.3.1 Tekniker med förnybar gas (småskaliga tekniker med kraftvärme⁽²⁶⁾) som bygger på att biomassa från storskaliga jordbruk förvandlas till gas) gör det möjligt att begränsa utbyggnaden av elnätet och nätförlusterna, att använda primärenergi på ett bättre sätt och härigenom begränsa utsläppen av koldioxid.

4.3.2 En mycket viktig kategori bland de integrerade teknikerna är de miljövänliga teknikerna (miljövänlig kraftvärme), som är inriktade på produktion av energi (elektricitet och

värme) och tillvaratagande av avfall (från kommunerna, jordbruket och livsmedelsindustrin).

4.4 Den samordnade strategin och finansieringen av infrastruktur-näten genom offentlig-privata partnerskap.

4.4.1 Syftet med en samordnad finansiering av infrastrukturen genom offentlig-privata partnerskap är att öka effektiviteten i användningen av EU:s medel för att utveckla infrastrukturen, framför allt i de nya medlemsländerna.

4.4.2 De gamla medlemsländerna (EU-15) har använt sig av offentlig-privata partnerskap för att finansiera stora investeringar i infrastruktur. I de nya medlemsländerna (länderna i Central- och Östeuropa) behövs offentlig-privata partnerskap för finansiering av små investeringar i infrastruktur i kommunerna. Det blir därför allt viktigare att de gamla medlemsländernas erfarenheter av partnerskapen överförs till de nya länderna (men man får inte glömma att erfarenheterna inte kan överföras direkt, eftersom man inte kan dra några direkta paralleller mellan finansieringen av några enstaka stora infrastrukturprojekt med finansieringen av en mängd mindre projekt).

4.4.3 Tillgången till EU-medel gör att kommunerna i en del medlemsländer (däribland också i länderna i Central- och Östeuropa) ofta godkänner överinvesteringar i sektorsspecifik infrastruktur, framför allt i t.ex. vattenledningar och avloppssystem, medan de å andra sidan inte utnyttjar den potential som finns i sektorsintegrerade investeringar. Detta är mycket riskabelt, eftersom man går miste om möjligheten att sänka kostnaderna för investeringar i infrastruktur (effektiviteten i utnyttjandet av EU-medlen blir lägre) och eftersom bördan ökar för kommunerna som i framtiden måste betala orimligt höga kostnader för driften av den infrastruktur som man överinvesterat i (det ökar de löpande kostnaderna för användningen av infrastrukturen, kostnader som betalas av kommunens invånare). Om privatkapital har en andel i finansieringen av infrastrukturen är detta ett effektivt sätt att utnyttja den potential som en integrering kan ge och minska risken för överinvesteringar.

Bryssel den 13 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ **Kraftvärme** (även **CHP** – *Combined Heat and Power*) är en teknisk process där man samtidigt producerar både elektricitet och värmeenergi i ett värmekraftverk (Wikipedia).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (omarbetning)"

KOM(2007) 265 slutlig/3 – 2007/0099 (COD)

(2008/C 204/09)

Den 16 juli 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (omarbetning)"

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 februari 2008. Föredragande var **Eduardo Chagas**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008. (sammanträdet den 12 mars 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 65 röster för, 21 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar med intresse förslaget till förordning om tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg. Kraven från en majoritet av berörda aktörer tillgodoses av att kommissionen i förslaget väljer en harmonisering av förordningens tillämpning, för att göra det möjligt att införa en exakt definition av begreppet cabotage som är enkel att tillämpa och som avsevärt förbättrar reglerna om hur efterlevnaden bör kontrolleras.

1.2 EESK anser dock att man bör lägga större vikt vid den sociala dimensionen av tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg. Både cabotage-trafiken och tredjelandstransporter ⁽¹⁾ kan innebära illojal konkurrens och social dumpning inom sektorn, vilket beror på löneskillnaderna mellan chaufförer från de nya och de gamla medlemsstaterna.

1.3 EESK anser att kontrollen underlättas om cabotageuppdrag måste omfatta högst sju dagar. Sådana uppdrag kan bara tillåtas om de följer på en internationell transport.

1.4 Kontrollen av cabotage måste ingå i en nationell strategi för att kontrollera efterlevnad av lagstiftningen för vägtransporter och kommissionen måste samordna detta. EESK motsätter sig en vildvuxen flora av kommittéer på EU-nivå och begär att det endast ska finnas en enda kommitté med företrädare för medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter som observatörer.

1.5 Kommittén skulle vilja uppmana kommissionen att på längre sikt göra ytterligare analyser i syfte att bättre genomföra inre marknaden och dessutom att ytterligare harmonisera kvalitetsstandarder, arbetarskydd samt den skattemässiga och sociala ramen, inklusive att minska löneklyftan.

⁽¹⁾ Som tredjelandstransporter anses en transport mellan land A och land B där transportföretaget har sitt säte i land C.

2. Inledning

2.1 I förslaget till förordning om tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg tas grundläggande frågor för den inre marknaden för vägtransporter upp.

2.2 Dessa grundläggande pelare består av en rättslig ram som fastställer EU-bestämmelser, s.k. gemensamma regler, som är tillämpliga på internationella godstransporter på väg och för resenärer inom EU (dvs. transporter som avgår från eller anländer till en EU-medlemsstat, eller går över en eller flera medlemsstaters territorium).

2.3 Denna ram

— fastställer kvalitetskriterier som måste uppfyllas för tillträde till yrket,

— avreglerar internationella godstransporter på väg och passagerartransporter på villkor att det är fråga om tillfällig trafik,

— skapar en reglerad konkurrens för reguljära passagerartransporter och vissa godstransporter utförda av transportörer som inte har säte i landet.

2.4 I syfte att skapa en väl fungerande inre marknad för transporter har denna rättsliga ram skapats utan att man alltid har tagit hänsyn till dess arbetsmarknadsmässiga följder, dvs. hur den påverkar anställnings- och arbetsförhållanden för yrkeschaufförer av bussar eller lastbilar. Vid den tiden (det första direktivet är från 1962) var den sociala dimensionen av den inre marknaden för vägtransporter eller hållbar transport inte frågor som stod på den politiska dagordningen.

3. Kommissionens förslag

3.1 I kommissionens förslag presenteras fem alternativ som rör sig från ett "inga ändringar-alternativ" till ett "liberalisering-alternativ" som i princip skulle innebära att inga kvantitativa restriktioner skulle gälla för cabotage. Kommittén anser att det för närvarande råder för stora skillnader i standarder mellan EU-medlemsstaterna för att en fullständig liberalisering skulle vara möjlig utan att utarma standarderna och tjänsternas kvalitet samt de normer för hälsa, säkerhet och arbetsvillkor som sedan länge har gällt i branschen. Kommittén föreslår därför ett mer begränsat mellanalternativ – "harmoniseringsalternativet" – som skulle innefatta en klar och tydlig definition av när cabotagetransporter skulle vara tillåtna, i kombination med förbättrade förfaranden för att garantera att bestämmelserna följs och att detta kontrolleras, samt att det pappersarbete som krävs standardiseras och förenklas.

3.2 Förslaget ingår i ett lagstiftningspaket som innehåller tre förslag till förordningar som syftar till att modernisera, förenkla och förkorta bestämmelserna om tillträde till yrket och till marknaden för vägtransporter av gods och passagerare, och en rapport om tillämpningen av arbetstidsdirektivet för chaufförer som är egna företagare. Det är därför lämpligt att se detta förslag i sitt sammanhang.

3.3 Ur denna synvinkel rättfärdigar kommissionen förslaget till förordning genom att hävda att det är nödvändigt att förbättra gällande reglers klarhet, läsbarhet och tillämpning. Varken tillämpningen av bestämmelserna i den rättsliga ramen eller kontrollen av tillämpningen är enhetlig eftersom bestämmelserna är otydliga eller ofullständiga.

3.4 Följande aspekter utgör ofta problem vid tillämpningen eller vid kontrollen av tillämpningen:

- Problem med att fastställa tillämpningsområdet för förordningen om gemenskapsföretags trafik till och från tredjeland.
- Svårigheter att genomföra konceptet "tillfällig cabotage-trafik": Trots att det 2005 offentliggjordes ett tolkningsmeddelande som byggde på EG-domstolens definition av begreppet "tillfällig" i samband med friheten att tillhandahålla tjänster kvarstår problemen och medlemsstaterna tenderar att införa egna regler som skiljer sig åt, är svåra att genomföra och kräver mer administration.
- Ineffektivt utbyte av information mellan medlemsstaterna: Detta innebär att de företag som är verksamma i en annan medlemsstat än den där de är etablerade knappast riskerar några administrativa påföljder för eventuella förseelser, något som kan leda till en snedvridning av konkurrensen mellan företag som är mindre benägna att rätta sig efter reglerna och andra företag.
- Skillnader mellan de olika dokumenten (gemenskapstillstånd, vidimerade/bestyrcpta kopior och förartillstånd) skapar problem i samband med vägkontroller och leder ofta till förseningar för transportörerna.

3.5 Syftet med förslaget är att omarbета och konsolidera förordning (EEG) nr 881/92, förordning (EEG) nr 3118/93 och direktiv 2006/94/EG. Men eftersom förslaget innehåller nya bestämmelser, till exempel när det gäller cabotage, handlar det inte bara om en enkel omarbeting. Förslaget grundar sig på artikel 71 i fördraget, som behandlar gemensamma regler som är tillämpliga på internationella transporter och villkoren för tillträde för transportörer med säte i ett annat land till nationella transporter i en medlemsstat (²).

3.6 Kommissionen anser att förslaget är i överensstämmelse med behovet av en välfungerande inre marknad samt att det bidrar till att genomföra Lissabonmålen, öka säkerheten på vägarna och skapa "bättre lagstiftning", och att det dessutom förbättrar respekten för reglerna för socialt skydd.

3.7 Förslaget berör Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och bör därför omfatta detta.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK välkomnar med intresse förslaget till förordning om tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg. EESK anser i princip att det långsiktiga målet bör vara att sträva efter en mer avreglerad marknad för godstransporter på väg inom EU i kombination med korrekt tillämpning av EU-omfattande normer för hälsa, säkerhet och arbetarskydd och ytterligare harmonisering på skatte- och socialområdena, inklusive minskning av löneklyftan, dvs. man bör sträva mot kommissionens alternativ 5. Detta alternativ är i linje med nuvarande förordning (EEG) nr 3118/93 och politiken för inre marknaden. Det skulle kunna göra branschen mer konkurrenskraftig och gynna all företagsverksamhet i EU som använder vägtransporter, och det skulle kunna medföra miljömässiga fördelar genom att antalet tomma eller halvtomma vägtransportfordon på grund av nuvarande restriktioner för cabotage skulle minska.

(²) I. artikel 71, EGT C 325, 24.12.2002, s. 61, står det:

"1. För att genomföra artikel 70 och med beaktande av transportfrågornas särskilda karaktär skall rådet enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén fastställa

- a) gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium, eller genom en eller flera medlemsstats territorier,
- b) de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,
- c) åtgärder för att förbättra transportsäkerheten,
- d) alla andra lämpliga bestämmelser.

2. Med avvikelse från det förfarande som anges i punkt 1 skall rådet enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, fastställa sådana bestämmelser som avser principerna för regleringen av transportväsendet och vilkas tillämpning skulle kunna få allvarliga återverkningar på levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner samt på utnyttjandet av transportutrustningen. Rådet skall därvid beakta det behov av anpassning till den ekonomiska utvecklingen som upprättandet av den gemensamma marknaden kommer att ge upphov till."

4.2 Kommittén håller dock med kommissionen om att en fullständig avreglering av cabotagemarknaden i hela EU för närvarande skulle vara ett alltför stort ingrepp och medföra stor risk att urholka de sociala framsteg och försäkra de kvalitetsnormer som kännetecknar marknaden. Kommittén anmodar kommissionen att först genomföra den mer djupgående analys som föreslagits inför en framtida fortsatt avreglering. Kommittén håller dock med kommissionen om att harmoniseringsalternativet är den metod man bör välja inom en snar framtid.

4.3 I synnerhet anser EESK att ökad tydlighet och tillämplighet i åtgärderna främjas av

- den nya definitionen av cabotage, som reglerar villkoren för tillträde för transportörer med säte i annat land till nationella godstransporter på väg i en medlemsstat,
- kravet på ett förenklat och standardiserat förfarande för gemenskapstillståndet, bestyrkta kopior och förarintyg,
- en skärpning av de nuvarande bestämmelserna genom att var och en av medlemsstaterna åläggs att agera på begäran av en annan medlemsstat i de fall då ett transportföretag, för vilket medlemsstaten har utfärdat ett gemenskapstillstånd, begär en överträdelse i den medlemsstat där transportföretaget är etablerat eller i en annan medlemsstat.

4.4 EESK erinrar om att det samråd som kommissionen anordnade med anledning av lagstiftningspaketet och detta förslag i synnerhet visade att en majoritet av de professionella aktörerna anser att det är nödvändigt att alla medlemsstater har tydliga, enkla, tillämpbara och identiska bestämmelser som är lätta att kontrollera. Dessa aktörers krav tillgodoses av att kommissionen i förslaget väljer en harmonisering som gör det möjligt att införa en exakt definition av begreppet cabotage som är enkel att tillämpa och som avsevärt förbättrar reglerna om hur efterlevnaden bör kontrolleras.

4.5 Även om det i ingressen till förordning 881/92 nämns att alla restriktioner för transportföretaget på grund av nationalitet eller på grund av det faktum att sätet är i en annan medlemsstat än den där uppdraget utförs ska tas bort, så är det tillfälliga bibehållandet av undantaget i överensstämmelse med artikel 71.2 i fördraget helt och hållet berättigat. En total avreglering av marknaden skulle kunna påverka levnadsstandarden och sysselsättningen i vissa regioner och även utnyttjandet av transportfordonen.

4.6 EESK anser dock att man bör lägga större vikt vid den sociala dimensionen av tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg. I skäl 12 finns en hänvisning till att direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster är tillämpligt i de fall då transportföretagen, för tillhandahållande av cabotagetjänster,

utstationerar arbetstagare som är anställda av transportföretaget, till en annan medlemsstat än den där de vanligtvis arbetar. **Denna strecksats återkommer inte vare sig i artiklarna eller i motiveringen.**

4.7 Detta är så mycket mer betydelsefullt eftersom de rättsligt bindande gemenskapsbestämmelserna för vägtransporter, i synnerhet de som avser den sociala aspekten, inte har genomförts på ett fullständigt sätt i alla medlemsstater.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Tillämpningsområde (artikel 1):

5.1.1 EESK beklagar att förordningen inte är tillämplig på internationella transporter på mindre än 3,5 ton. Med tanke på de ökande express- och hemleveranserna, även i gränsområden, hade det varit berättigat att inkludera de fordon på mindre än 3,5 ton som används av denna sektor i förordningen, för att undvika att illojal konkurrens uppstår.

5.1.2 EESK ser ett problem i att förordningen inte tillämpas på internationella transporter som avgår från en medlemsstat med destination i ett tredje land och vice versa, så länge som avtal mellan EU och berörda tredjeländer inte har ingåtts. Följaktligen begär EESK att kommissionen ska göra sitt yttersta för att ingå dessa avtal, i synnerhet med de länder som delar gräns med Europeiska unionen.

5.2 Definitioner (artikel 2):

5.2.1 EESK välkomnar att de nya definitionerna av värdmedlemsstat, icke-hemmahörande transportföretag och cabotage klargörs.

5.3 Operativ definition av cabotage (artiklarna 2 och 8):

5.3.1 Transportföretagen får genomföra upp till tre cabotagetransporter efter en internationell transport så snart det gods som transporteras på utresan har levererats. Den sista cabotagetransporten ska äga rum inom sju dagar.

5.3.2 Fördelen med denna operativa definition är att den klart och tydligt förbjuder icke-hemmahörande transportföretag att komma in med ett tomt fordon. Cabotage kan tillåtas om det föregår eller följer på en internationell transport.

5.3.3 Nackdelen ligger i det faktum att transportföretaget i teorin kan upprepa operationen inom fristen på sju dagar, för samma företag, samma typ av varor och samma transportväg. Hur ska man i detta fall kunna säkerställa den tillfälliga karaktären i cabotagetransporterna?

5.3.4 Av denna anledning begär EESK att man i den nya texten ska ta med och understryka att den "tillfälliga karaktären" är ett viktigt kännetecken på cabotage ⁽³⁾.

5.3.5 Även om cabotage inte står för mer än 3 % av de internationella godstransporterna ⁽⁴⁾ så är det viktigt för de mindre medlemsstaterna, där de begränsade nationella vägtransportmarknaderna leder till att transportörerna söker möjligheter att få godstransporter utomlands. Statistiken är eventuellt inte hundraprocentigt tillförlitlig eftersom cabotage rapporteras av det land där åkaren är hemmahörande, men visar ändå att denna form av transport ökat väsentligt ⁽⁵⁾.

5.3.6 Även om statistiken kan ifrågasättas visar den att cabotage står för en betydelsefull del av de internationella transporterna, i synnerhet i de små länderna bland de gamla medlemsstaterna. De nederländska transportörerna är de mest aktiva på cabotagemarknaden, följda av Luxemburg och Tyskland. Dessa tre länder stod tillsammans för hälften av de totala cabotagetransporter som utfördes av transportörer inom EU-25 under 2005. Marknadsandelen cabotage per land (procentandelen av den nationella marknaden i ett land = nationell transport + cabotage) har sakta men säkert stigit, men den ligger fortfarande på en försumbar nivå. Sedan 1999 har den främsta marknads-tillväxten skett i Belgien (2,87 %), Frankrike (2,50 %) och Luxemburg (1,99 %) ⁽⁶⁾. I de nya medlemsstaterna har cabotage-marknadsandelen i de flesta fall varit mindre än 0,3 % förutom i Lettland (0,8 %).

5.3.7 Kommittén är dock orolig för eventuella negativa följder av cabotage för de små och medelstora företagen i sektorn. Dess följder blir omfattande om cabotage utförs i de gamla medlemsstaterna av operatörer som kommer från de nya medlemsstaterna, som har väsentligt lägre löner än de i värd-medlemsstaten och ger sina förare i uppdrag att utföra cabotage-trafik där ⁽⁷⁾.

5.3.8 Det är självklart att EESK inte motsätter sig att transportföretag från de nya medlemsstaterna kommer in på marknaden, men kommittén vill ta upp frågan om begränsning och kontroll av cabotage i syfte att undvika illojal konkurrens och social dumping. Av denna anledning uttalar sig EESK för kommissionens val att inrätta en rättslig ram som gynnar en

reglerad konkurrens och inte en total avreglering av cabotagetransporten.

5.3.9 Utvärderingen av de åtgärder som kommissionen föreslår visar även på en tillväxt av trafiken på tredje land (vissa talar om "storcabotage") ⁽⁸⁾. Dessutom är det fler och fler transportföretag som öppnar filialer i de nya medlemsstaterna och som från dessa stater utstationerar förare för att utföra internationella transporter mellan gamla medlemsstater, till priser som hindrar all konkurrens på grund av de stora löneskillnader som finns mellan förare från de gamla och nya medlemsstaterna. Denna andra aspekt av illojal konkurrens och social dumping tar man inte hänsyn till i förslaget till förordning.

5.3.10 Detta är även orsaken till att EESK beklagar att det saknas en social dimension i lagstiftningspaketet och i synnerhet i detta förslag. Man tar inte hänsyn till de stora löneskillnader som finns mellan nya och gamla medlemsstater i sektorn, och inte heller till de negativa effekterna för små och medelstora företag när det gäller förarnas anställning och löner.

5.3.11 När det gäller kontrollen av cabotage (artikel 8) kan tillsynsmyndigheterna enligt kommissionen lättare kontrollera om en cabotagetransport är laglig eller inte om de får tillgång till de uppgifter på CMR-fraktsedlarna som anger lastnings- och lossningsdatum för internationella transporter. Med andra ord måste man för varje cabotagetransport ange uppgifter om avsändare, transportör och mottagare, man måste ange platsen och datumet för godsets ankomst och platsen för leveransen, gällande benämning på godset och emballeringssätt, samt för farligt gods den allmänt kända benämningen och antalet kollin, deras särskilda märkning och numrering, bruttovikt eller på annat sätt angiven kvantitet samt fordonets och släpfordonets registreringsnummer. Dessa uppgifter gör det möjligt att bättre kontrollera en cabotagetransport som förväntas ta mindre än sju dagar.

EESK anser dock att kontrollen underlättas om ett cabotageuppdrag omfattar högst sju dagar.

6. Direktivet om utstationering av arbetstagare

6.1 Direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster är tillämpligt i de fall då transportföretagen i syfte att tillhandahålla cabotagetjänster utstationerar arbetstagare, som är anställda av transportföretaget, till en annan medlemsstat än den där de vanligtvis arbetar.

⁽³⁾ Grundad på rådets förordning (EEG) nr 3118/93 av den 25 oktober 1993 om förutsättningar för transportföretag att utföra inrikes godstransporter på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade (EGT L 279, 12.11.93, s. 1) och kommissionens tolkningsmeddelande om den tillfälliga karaktären hos cabotagetransporter inom godstransporter, december 2004.

⁽⁴⁾ Statistics in focus, Yves Mathieu, 77/2007, "Trends in road freight transport" 1999–2005, s. 4.

⁽⁵⁾ Statistics in focus, Simo Pasi, 27/2007, trends in road freight transport 1999–2005, s. 6; Under 2005 var tillväxten 2 % jämfört med 2004.

⁽⁶⁾ Statistics in focus, Simo Pasi, 27/2007, trends in road freight transport 1999–2005, s. 6; Under 2005 var tillväxten 2 % jämfört med 2004.

⁽⁷⁾ I kommissionens arbetsdokument om konsekvensbedömning, SEK (2007) 635/2, förklaras att arbetskraftskostnaden (förare) i synnerhet kan variera från 1 till 3 och i vissa fall till och med från 1 till 6 (s. 6).

⁽⁸⁾ I kommissionens arbetsdokument om konsekvensbedömning, SEK (2007) 635/2 står det att handeln över gränserna ökade stadigt med en årlig genomsnittstakt på 4,4 % mellan 1999 och 2003 och att andelen ökade till över 20 % för 2004 och 2005.

6.2 Problemet ligger i det sätt på vilket detta direktiv har införlivats i nationell lagstiftning, vilket i detta konkreta fall har lett till skillnader i tillämpning mellan sektorerna och i tjänstens varaktighet. Vissa länder tillämpar direktivet endast på byggnadsbranschen, medan andra kräver att direktivet tillämpas från den första dagen för tillhandahållandet av tjänsten ⁽⁹⁾. Dessutom tillåter direktivet att medlemsstaterna avviker från tillämpningen genom kollektivavtal, om utstationeringen inte överstiger en månad ⁽¹⁰⁾.

6.3 Eftersom tillämpningen av direktivet i dag varierar mellan medlemsstaterna, även om det i praktiken är genomfört, så kommer det inte att lösa problemen med illojal konkurrens och social dumpning när det gäller cabotagetrafik.

6.4 Dessutom görs det inga kontroller av tillämpningen av direktivet om utstationering ⁽¹¹⁾. Detta är ett häpnadsväckande förbiseende med tanke på att varje medlemsstat är tvungen att se till att det finns samarbete mellan de offentliga myndigheter som är ansvariga enligt arbetsmarknadslagstiftningen, vilket anges i detta direktiv ⁽¹²⁾.

6.5 Av denna anledning kommer EESK att notera resultaten av den europeiska sociala dialogen inom vägsektorn i detta ämne.

7. Förartillstånd (artikel 5)

7.1 EESK begär att förartillståndet för en förare som kommer från ett tredjeland även ska innehålla en bekräftelse på att han eller hon omfattas av socialförsäkringssystemet.

8. Kontroll (artiklarna 10–15)

8.1 Förslaget till förordning ålägger medlemsstaterna att utbyta information via nationella kontaktpunkter, vars inrättande föreskrivs i förordningen om rätt att yrkesmässigt bedriva person- och godstransporter på väg. De nationella kontaktpunkterna är för ändamålet utsedda organ eller myndigheter som ansvarar för informationsutbytet med motsvarande organ eller myndigheter i andra medlemsstater.

8.2 Det föreskrivs också att medlemsstaterna i sina nationella register över transportföretag som bedriver godstransporter på väg ska registrera alla allvarliga överträdelser och upprepade mindre överträdelser som begåtts av inhemska transportföretag och för vilka det utdömts påföljder.

8.3 Genom förslaget till förordning införs ett nytt förfarande som medlemsstaterna ska använda för att fastställa att en överträdelse har begåtts av ett icke-hemmahörande transportföretag. Medlemsstaterna har en månad på sig att överföra information om överträdelserna med hjälp av en standardiserad förlaga. Medlemsstaterna kan uppmana den medlemsstat där transportföretaget är etablerat att utfärda påföljder. Den medlemsstaten har tre månader på sig att underrätta den andra medlemsstaten om vilka åtgärder som har vidtagits.

8.4 EESK anser att dessa nya bestämmelser är ett framsteg. Vi beklagar dock fragmenteringen och spridningen av principer och förfaranden i kontrollen och genomförandet av gemenskapslagstiftningen om vägtransporter. Vi anser att den extraterritorialprincip som tillämpas i när det gäller lagstiftning om vilotid och körtid (förordning 561/2006) även bör tillämpas i fall av brott mot lagstiftningen om cabotage. Detta skulle vara ett starkare incitament för att respektera lagstiftningen.

8.5 Direktiv 2006/22 kräver en enhetlig nationell tillsynsstrategi och kräver att medlemsstaterna ska utse en organisation som ska samordna kontrollen av lagstiftningen om kör- och vilotid. EESK anser att kontrollen av cabotage bör ingå i denna strategi.

8.6 Samma sak gäller för den kommitté som ska bistå kommissionen. EESK motsätter sig den vildvuxna floran av kommittéer och förespråkar en enda kommitté sammansatt av företrädare för medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter som observatörer, vilka ska ha i uppdrag att bistå kommissionen i kontrollen och tillämpningen av gemenskapslagstiftningen om vägtransporter.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Jan Cremers, Peter Donders, Editors, "The free movement of workers in the European Union", European Institute for Construction Labour Research, CLR studies 4, 2004. Detta är i synnerhet fallet med Nederländerna som tillämpar direktivet på byggnadsbranschen, men utesluter andra, samtidigt som Belgien tillämpar direktivet om utstationering från första dagen då tjänsten tillhandahålls.

⁽¹⁰⁾ Artikel 3.4 i direktiv 96/71/EG.

⁽¹¹⁾ Ecorys, "study on road cabotage in the freight transport market", rapport till GD TREN, s. 8.

⁽¹²⁾ Direktiv 96/71/EG, artikel 3.

BILAGA

till yttrandet från facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället

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

Punkterna 4.5 och 4.6

Stryk punkterna:

"4.5 EESK anser dock att man bör lägga större vikt vid den sociala dimensionen av tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg. I skäl 12 finns en hänvisning till att direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster är tillämpligt i de fall då transportföretagen, för tillhandahållande av cabotagetjänster, utstationerar arbetstagare som är anställda av transportföretaget, till en annan medlemsstat än den där de vanligtvis arbetar. **Denna strecksats återkommer inte vare sig i artiklarna eller i motiveringen.**

4.6 Detta är så mycket mer betydelsefullt eftersom de rättsligt bindande gemenskapsbestämmelserna för vägtransporter, i synnerhet de som avser den sociala aspekten, inte har genomförts på ett fullständigt sätt i alla medlemsstater."

Motivering

Den sociala dimensionen i anslutning till cabotagetjänster regleras redan i stor utsträckning genom förordning 561/2006 om kör- och vilotider och genom överföringen till de olika medlemsstaternas lagstiftning av direktiv 2002/15/EG om arbetstider, samt genom cabotagetjänsternas tidsbegränsade karaktär.

Röstningsresultat

Röster för: 27 Röster emot 41 Nedlagda röster: 5

Punkt 4.6

Ersätt med följande text:

"4.6 Detta är så mycket mer betydelsefullt eftersom genomförandet av de rättsligt bindande gemenskapsbestämmelserna för vägtransporter, i synnerhet de som avser den sociala aspekten, inte sker på ett uttömmande sätt i alla medlemsstater. Det hade avslutningsvis varit lämpligt att ta upp den cabotagetrafik som det påstås att transportörer från de nya medlemsstaterna utför, såtillvida att det finns övergångsbestämmelser i de anslutningsfördrag som slutits med de nya medlemsstaterna, om det inte vore för det faktum att alla övergångsbestämmelser kommer att upphöra senast 2009 och att cabotage kommer att tillåtas."

Motivering:

De övergångsbestämmelser som gällt för de nya medlemsstaterna kommer att upphöra 2009. Alla länder kommer därför att behandlas lika i den här förordningen. Förordningen kommer antagligen inte att träda i kraft förrän efter 2009. Det är viktigt att nämna detta eftersom det borde kunna bidra till att få slut på spekulationerna om illojal konkurrens och social dumping från de nya medlemsstaternas sida.

Röstningsresultat

Röster för: 27 Röster emot 47 Nedlagda röster: 4

Punkt 5.3.9

Ändra enligt följande:

"5.3.9 Det är självklart att EESK inte motsätter sig att transportföretag från de nya medlemsstaterna kommer in på marknaden, men kommittén vill ta upp frågan om begränsning och kontroll av cabotage i syfte att undvika illojal konkurrens och social dumping. Av denna anledning uttalar sig EESK för kommissionens val att inrätta en rättslig ram som gynnar en reglerad konkurrens och inte en total avreglering av cabotagetrafiken. Konsekvensbedömningen av de åtgärder som kommissionen föreslår visar även på en tillväxt av den gränsöverskridande trafiken på tredje land på inre marknaden⁽¹⁾. Dessutom är det fler och fler transportföretag som öppnar filialer i de nya medlemsstaterna och som från dessa stater utlokaliserar förare för att utföra internationella transporter mellan gamla medlemsstater. EESK anser emellertid att detta är en naturlig del av EU:s utvidgning och inre marknadens mål."

⁽¹⁾ I kommissionens arbetsdokument om konsekvensbedömning, SEK(2007) 635/2, s. 6, står det att handeln över gränserna ökade stadigt med en årlig genomsnittstakt på 4,4 % mellan 1999 och 2003 och att andelen ökade till över 20 % för 2004 och 2005.

Motivering

Återigen uttrycks farhågor om illojal konkurrens och social dumpning och punkten är en upprepning av vad som redan sagts flera gånger. Det vore bättre att framhålla att EU behöver utveckla den inre marknaden ytterligare.

Röstningsresultat

Röster för: 31 Röster emot 61 Nedlagda röster: 0

Punkt 5.3.10

Stryk punkten:

"5.3.10 Utvärderingen av de åtgärder som kommissionen föreslår visar även på en tillväxt av trafiken på tredje land (vissa talar om "storecabotage")⁽¹⁾. Dessutom är det fler och fler transportföretag som öppnar filialer i de nya medlemsstaterna och som från dessa stater utlokaliserar förare för att utföra internationella transporter mellan gamla medlemsstater, till priser som hindrar all konkurrens på grund av de stora löneskillnader som finns mellan förare från de gamla och nya medlemsstaterna. Denna andra aspekt av illojal konkurrens och social dumpning tas det inte hänsyn till i förslaget till förordning."

Motivering

De nya medlemsstaterna måste inte alltid vara det enda skälet till att betona de sociala aspekterna i förordningen.

Röstningsresultat

Röster för: 33 Röster emot 58 Nedlagda röster: 5

Punkt 5.3.11

Punkten utgår:

5.3.11 Detta är även orsaken till att EESK beklagar att det saknas en social dimension i lagstiftningspaketet och i synnerhet i detta förslag. Man tar inte hänsyn till de stora löneskillnader som finns mellan nya och gamla medlemsstater i sektorn, och inte heller till de negativa effekterna för små och medelstora företag när det gäller förarnas anställning och löner.

Motivering

Att understryka de sociala dimensionerna i förordningen behöver inte innebära att de nya medlemsstaterna är den enda anledningen till att göra detta.

Röstningsresultat

Röster för: 27 Röster emot 62 Nedlagda röster: 1

Punkt 6

Stryk punkt 6:

"6. Direktivet om utstationering av arbetstagare

6.1 Direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster är tillämpligt i de fall då transportföretagen i syfte att tillhandahålla cabotagetjänster utstationerar arbetstagare, som är anställda av transportföretaget, till en annan medlemsstat än den där de vanligtvis arbetar.

6.2 Problemet ligger i det sätt på vilket detta direktiv har införlivats i nationell lagstiftning, vilket i detta konkreta fall har lett till skillnader i tillämpning mellan sektorerna och i tjänstens varaktighet. Vissa länder tillämpar direktivet endast på byggnadsbranschen, medan andra kräver att direktivet tillämpas från den första dagen för tillhandahållandet av tjänsten. Dessutom tillåter direktivet att medlemsstaterna avviker från tillämpningen genom kollektivavtal, om utstationeringen inte överstiger en månad.

6.3 Eftersom tillämpningen av direktivet i dag varierar mellan medlemsstaterna, även om det i praktiken är genomfört, så kommer det inte att lösa problemen med illojal konkurrens och social dumpning när det gäller cabotage-traffic.

⁽¹⁾ Kommissionens arbetsdokument om konsekvensbedömning, SEK(2007) 635/2 står det att handeln över gränserna ökade stadigt med en årlig genomsnittstakt på 4,4 % mellan 1999 och 2003 och att andelen ökade till över 20 % för 2004 och 2005.

- 6.4 Dessutom görs det inga kontroller av tillämpningen av direktivet om utstationering. Detta är ett häpnadsväckande förbiseende med tanke på att varje medlemsstat är tvungen att se till att det finns samarbete mellan de offentliga myndigheter som är ansvariga enligt arbetsmarknadslagstiftningen, vilket anges i detta direktiv.
- 6.5 Av denna anledning kommer EESK att notera resultaten av den europeiska sociala dialogen inom vägsektorn i detta ämne."

Motivering

Inom transportsektorn innebär dess särskilda kännetecken att de sociala aspekterna redan regleras genom direktiv 2002/15/EG om arbetstid och förordning 561/2006 om kör- och vilotid för yrkesförare, liksom genom användning av färdskrivare.

I fråga om andra sociala aspekter är det skillnad på att tillämpa direktiv 96/71 på en sektor som byggbranschen, med långvariga vistelser på annan ort för arbetstagare, och att tillämpa det på varutransporter med särskilda cabotagetjänster som utgör en fortsättning på internationella transporter. I det senare fallet rör det sig inte på samma sätt om förflyttning av yrkesförare eftersom resor ingår i arbetet som förare inom internationella transporter med gemenskapslicens.

Röstningsresultat

Röster för: 24 Röster emot 63 Nedlagda röster: 2

Punkt 6.3

Stryk följande:

- "6.3 Eftersom tillämpningen av direktivet i dag varierar mellan medlemsstaterna, även om det i praktiken är genomfört, så kommer det inte att lösa problemen ~~med illojal konkurrens och social dumpning när det gäller cabotage-
trafik.~~"

Motivering

De nya medlemsstaterna måste inte alltid vara det enda skälet till att betona de sociala aspekterna i förordningen.

Röstningsresultat

Röster för: 32 Röster emot 57 Nedlagda röster: 2

Punkt 1.2

Ändra enligt följande:

- "1.2 EESK anser dock att man ~~bör skulle kunna~~ lägga större vikt vid den sociala dimensionen av tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg. ~~Både cabotage-trafiken ⁽¹⁾ och tredjelandstransporter kan innebära illojal konkurrens och social dumpning inom sektorn, vilket beror på löneskillnaderna mellan chaufförer från de nya och de gamla medlemsstaterna.~~"

Motivering:

Om vi vill betona de sociala dimensionerna i förordningen innebär det inte att de nya medlemsstaterna måste vara anledningen till detta. Illojal konkurrens kan förekomma i eller komma från vilken medlemsstat som helst. När det gäller social dumping inom EU kan denna definition av social dumping inte användas om företag eller personer agerar fullständigt lagligt överallt.

Röstningsresultat

Röster för: 28 Röster emot 61 Nedlagda röster: 1

(1) Som tredjelandstransporter anses en transport mellan land A och land B där transportföretaget har sitt säte i land C.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Minskade koldioxidutsläpp från flygplatser genom förbättrad förvaltning" (Förberedande yttrande)

(2008/C 204/10)

I en skrivelse av den 4 juli 2007 uppmanade den portugisiska transportministern Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i anslutning till det portugisiska ordförandeskapet och i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om

"Minskade koldioxidutsläpp från flygplatser genom förbättrad förvaltning".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 februari 2008. Föredragande var **Thomas McDonogh**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 13 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 103 röster för och 5 nedlagda röster:

1. Rekommendationer

- Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmanar flygplatserna att anta förvaltningsstrategier för att minska koldioxidutsläppen från flygplatsen genom att införa en luftkvalitetsmodell som beaktar alla kväveoxidkällor och som innehåller fastställda mål för koldioxidminskningen. Denna modell bör kalibreras mot övervakningspunkter för luftkvaliteten på platsen. Centrala områden som bör omfattas av modellen är flygfältet, flygplatsbyggnader (terminalen och tillhörande tjänsteinrättningar), bilparkeringar och infrastrukturer för anslutning till och från flygplatsen.
- Man bör uppmuntra användandet av erkända byggnormer och internationell bästa praxis vid konstruktion och drift av flygplatsinfrastruktur för att minimera koldioxidutsläppen. Viktiga exempel är isolering, maximal användning av naturligt ljus och solvärme, regnvattenanvändning, solenergi, kombinerad värme- och kraftproduktion, intelligenta system för fastighetsdrift samt värmeväxlare.
- Flygplatserna bör uppmuntras att använda energikällor som utnyttjar förnybar energi.
- Miljövänliga flygplatsfordon bör användas på flygplatser där koncentrationen av servicefordon är stor i samband med att flygplan servas mellan flygningar. Man kunde också uppmuntra passagerarna att använda miljövänliga fordon genom att erbjuda differentierade parkeringsavgifter och förmånsparkeringar.
- Flygplatserna kan uppmuntras att minimera genereringen av avfall genom förbättrade möjligheter till återvinning. Att fastställa mängden avfall per passagerare skulle med fördel kunna vara en central miljöindikator.
- Konsekvenserna av biltrafiken till flygplatserna skulle kunna minimeras genom tillhandahållande av hållbara transportalternativ för både passagerare och personal, t.ex. tågförbindelser, bussförbindelser och initiativ för samåkning och cykling.
- Flygplatserna kan uppmuntras att förbättra flygledningsförfarandena på och i närheten av flygplatsen för att minska flygbränsleförbrukningen.
- Hjälpmotorer bör om möjligt inte lämnas igång på marken. Fast markström och förkonditionerad luft bör finnas tillgängliga från terminalbyggnaden.
- Man bör motverka eller förbjuda användningen av flygplan med äldre motortyper (med låg bränsleeffektivitet) genom att höja start- och landningsavgifterna för dessa flygplan och använda differentierade avgifter.
- Man bör motverka användningen av bullersamma flygplan genom att anta system för klassificering av flygplansbuller och därmed sammanhängande system för bullerkvoter på flygplatser.
- Utsläppsminskningar bör uppnås genom användningen av olika system: Säkerheten måste även fortsättningsvis vara den högsta prioriteringen, samtidigt som alla faktorer måste beaktas, inbegripet utformningen av och funktioner hos flygplansskrov och motorer, avvägningar mellan för- och nackdelar, alternativa bränslen, marktjänster, flygplatskapacitet och flygledning.
- Vid inflygningen bör jämn inflygning användas, vilket innebär att flygplanet från hög höjd inleder en konstant nedstigning mot marken, i stället för stegvis inflygning, som kräver att planet flyger på samma höjd under längre perioder och därmed behöver större kraft för att upprätthålla hastigheten vilket innebär större bränsleförbrukning. Den jämna inflygningen innebär att flygplanen håller en mer effektiv hastighet vilket minskar bränsleförbrukningen. Konsekvenserna av denna teknik väntas påverka luftkvaliteten upp till 25–30 km från flygplatsen.
- Turbopropplan bör användas på alla resor kortare än 500 kilometer och där passagerarunderlaget är färre än 70 passagerare och om räckvidden tillåter det.
- Bränsleförbrukningen kan minskas genom att man stänger av 1–2 motorer när planen taxar till och från landningsbanan.

2. Inledning

2.1 Luftfarten bidrar väsentligt till utsläppen av växthusgaser. Utsläppen står för närvarande för cirka 3 %⁽¹⁾ av EU:s totala utsläpp av växthusgaser, och siffran har ökat med 87 % sedan 1990. Den snabba ökningen inom luftfarten står i kontrast till de framsteg som man gjort i många andra ekonomiska sektorer i fråga om att minska utsläppen. Om inga åtgärder vidtas kommer de ökade utsläppen från flygningar från EU:s flygplatser år 2012 att omintetgöra mer än en fjärdedel av den utsläppsminskning på 8 % som EU-15 måste uppnå för att uppfylla Kyotoprotokollets mål. År 2020 riskerar utsläppen från flyget att vara mer än dubbelt så stora som i dag.

2.2 Luftfarten stimulerar ekonomin, handeln och turismen, den skapar affärsmöjligheter och ökar möjligheterna att förbättra livskvaliteten i både utvecklade områden och utvecklingsområden.

2.3 Luftfarten transporterar årligen 2 miljarder passagerare och 40 % av exportvarorna (mätt i varornas värde) mellan regioner. 40 % av den internationella turismen sker via flyg. Luftfarten står för 29 miljoner arbetstillfällen i världen. Dess globala ekonomiska inverkan beräknas till 2 960 miljarder dollar, vilket motsvarar 8 % av världens BNP.

2.4 Flygplatsen bör ingå som en del i den lokala infrastrukturen och spela en ledande roll i skyddet av den lokala miljön.

2.5 Det beror i hög grad på flygledning om flygplatsstrukturen kan användas effektivt och maximalt. Att införa och fokusera på effektiva flygledningsförfaranden både på och i närheten av flygplatsen kan begränsa mängden bränsle som går åt i samband med att planen lyfter, landar och taxar på flygplatsen.

2.6 Många flygplatser, t.ex. Gatwick, Paris Orly och Milan Linate, lider redan av svår kapacitetsbrist. År 2010 kommer ytterligare cirka 15 europeiska flygplatser att ha anslutit sig till den skaran. Bl.a. den brittiska myndigheten för den civila luftfarten (Civil Aviation Authority) anser att man för att bättra utnyttja de knappa resurserna skulle kunna auktionera ut ankomst- och avgångstider (slots) till flygbolagen, som sedan kan köpa och sälja dem på en öppen andrahandsmarknad.

2.7 Flygplatsinfrastruktur och därmed sammanhängande markhjälpmedel skulle kunna utnyttjas effektivare om man använde större flygplan där så är möjligt. Även om många avgångar är fullsatta är det genomsnittliga antalet passagerare på varje flygplan som går till många flygplatser endast 68. Flygplanen är för små och det finns inte tillräckliga incitament för att få flygbolagen att ta in större, modernare plan eftersom flygplatsernas prissättning inte uppmuntrar denna typ av effektivitet. En kombination av marknadsmekanismer och effektiva bestämmelser skulle kunna införas för att förbättra situationen, t.ex. att

lufttrafikföretagen antingen måste använda sina utgångar till flygplanen minst en gång varje timme (beroende på vilken typ av flygplan som används), eller låta ett annat lufttrafikföretag använda dem.

2.8 Kommissionens förslag (Sesar) att inrätta ett gemensamt europeiskt öppet luftrum som harmoniserar de olika nu gällande nationella bestämmelserna för flygkontrolltjänst gör det möjligt att väsentligt öka effektiviteten när det gäller användningen av luftrummet i samband med start och landning, vilket innebär att man minskar den tid planen tillbringar med att vänta i luften och på marken på ankomst- eller avgångstid. IATA (International Air Transport Association) beräknar att 12 % av de totala koldioxidutsläppen från flygplan skulle kunna sparas in om flygledningssystemen blir effektivare. Kommittén uppmanar alla berörda till snabba framsteg i förhandlingarna för att upprätta denna nya ordning och att inte låta den hindras av förhållningstaktik från olika särintressens sida.

3. Luftfart – en källa till buller och utsläpp

3.1 Luftfartens miljöpåverkan beräknas bidra med cirka 2 % av de globala utsläppen av växthusgaser, en andel som kan fördubblas fram till 2050.

3.2 Luftfartssektorn har överträffat de flesta andra näringslivssektorer när det gäller att minska buller och utsläpp per produktionsenhet genom åren. Bränsleeffektiviteten förbättras för närvarande med cirka 1–2 % per år, och utsläppen står för 2 % av den totala mängden. Tillväxten inom luftfarten ligger på 5 % per år, medan energieffektiviteten medför besparingar på mindre än 1,5 %. Luftfarten förväntas emellertid växa snabbare än så, vilket innebär att enbart tekniska förbättringar inte kommer att räcka för att lösa problemet.

4. Buller och luftkvalitet runt flygplatserna

4.1 Luftfartssektorn har åtagit sig att genomföra Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) åtgärder för bullerbekämpningen som syftar till att minska allmänhetens exponering på det mest kostnadseffektiva sättet.

4.2 Att minska bullret vid källan genom tekniska framsteg är mycket viktigt i detta avseende. Imponerande framsteg har gjorts under de senaste årtiondena och mål har satts upp för ytterligare framsteg under de kommande 15 åren. Gemenskapen har utfärdat ett direktiv⁽²⁾ där man fastställer principerna för hanteringen av flygplansbuller och inför driftsbegränsningar, inbegripet bestämmelser för utfasning av de bullrigaste flygplanen i kategori 3 vid gemenskapens flygfält. Resultaten av detta direktiv ska nu ses över.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/30/EG av den 26 mars 2002 om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen (Text av betydelse för EES), EGT L 85, 28.3.2002, s. 40–46.

⁽¹⁾ Se http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm

4.3 Flygplatser och leverantörer av flygtrafiktjänster har åtagit sig att genomföra jämn inflygning och andra förfaranden för att minska flygbullret vid behov, samtidigt som bankapaciteten upprätthålls. Detta har setts som ett viktigt område där man ytterligare kan minska koldioxidutsläppen på och runt flygplatserna.

4.4 Regeringarna måste se till att förebyggande fysisk planering och resursförvaltning sker runt flygplatserna.

4.5 Farhågor i fråga om den lokala luftkvaliteten måste mötas med övergripande åtgärder inriktade på alla utsläppskällor i luften och på marken, inbegripet verksamhet (t.ex. industriverksamhet och vägtrafik) som inte är direkt kopplad till lufttransport men som är en biprodukt av flygplatstjänsterna. Man bör uppmuntra anslutning av flygplatserna till tågnätet för att skapa miljömässigt hållbara transportalternativ för resor till flygplatsen. Bättre buss- och tågnät är också en viktig faktor i detta avseende. Man kunde också på parkeringarna uppmuntra passagerarna att använda miljövänliga bilar genom att erbjuda differentierade parkeringsavgifter och förmånsparkeringar. Ett lägsta krav för flygplatstjänstfordon är att de använder rena energikällor som gas och el. Ett antal fordonstyper använder redan batterier, något som bör uppmuntras där så är möjligt med tanke på de speciella driftvillkoren. Personalens resor till och från flygplatsen kan skapa mycket bilresande. Alternativ bör uppmuntras, t.ex. personalbussar, samåkning, skift som läggs så att man undviker rusningstrafiken samt om möjligt cykling för de flygplatsanställda.

4.6 Tekniska framsteg har praktiskt taget eliminerat synlig rök och kolväten, och kväveoxidutsläpp från flygplansmotorer har successivt minskats med 50 % under de senaste 15 åren. Målet för den nya motortekniken är ytterligare 80 % lägre kväveutsläpp fram till 2020.

4.7 Bränslecellsystem är under utveckling. De skulle kunna ersätta hjälpkraftaggregat ombord och på så vis minska utsläppen med upp till 75 % per enhet.

4.8 Flygplatser och flygbolag har åtagit sig att använda renare och effektivare marktjänstutrustning och -fordon och att verka för att regeringar och lokala myndigheter tillhandahåller renare infrastrukturer för anslutning till och från flygplatsen – t.ex. tåg eller tunnelbana.

4.9 Normalt sett går en av flygplansmotorerna när planet är parkerat på marken för att generera elström till planet.

5. Luftfartens bidrag till klimatförändringarna

5.1 Luftfarten står för 2–4 % av de europeiska koldioxidutsläpp som orsakas av användningen av fossilt bränsle. Andelen kan vara 5 % eller mer år 2050 enligt FN:s klimatpanels (IPCC) prognoser. Man kan också notera att ökningen av utsläppen från luftfarten 2012 skulle kunna tillintetgöra mer än en fjärdedel av EU:s miljöbidrag enligt Kyotoprotokollet. Det visar sig vara svårt att nå internationell enighet, men direktivförslaget är tänkt att skapa en modell för åtgärder på global nivå och är det enda initiativ som ger denna möjlighet.

5.2 80 % av luftfartens utsläpp av växthusgaser är relaterade till passagerarflygningar på sträckor över 1 500 kilometer, där det i praktiken saknas alternativ.

5.3 Luftfartssektorn har åtagit sig att aktivt undersöka möjligheterna till successiv övergång till alternativa bränslen, som flytande bränslen av biomassa (BTL), för att ytterligare minska koldioxidutsläppen.

5.4 Tekniska framsteg, förbättrad infrastruktur och god operativ praxis på flygplatserna betraktas för närvarande som de mest effektiva och kostnadseffektiva sätten att hantera frågan om klimatförändringarna, vid sidan av lämpliga marknadsbaserade åtgärder.

5.5 Flygplatserna behöver internationella normer och övergripande politiska åtgärder, inte isolerade åtgärder eller kortsiktiga snabblösningar.

5.6 Utformningen av flygplatserna kan också spela en positiv roll för att minska utsläppen, framför allt utformningen av taxibanor och passagerarbryggor, som bör konstrueras så att trängsel undviks på flygfältet. Terminalbyggnader bör utformas så energisnålt som möjligt med avseende på uppvärmning och kylning. Solpaneler bör användas där det är möjligt så att man maximalt utnyttjar naturligt ljus och solvärme. Kombinerad värme- och kraftproduktion bör användas liksom värmeöverföringssystem. Regnvattenanvändning bör säkerställas genom byggnadens utformning för användning till toaletter, flygplanstvätt osv. Temperaturen i terminalbyggnaderna bör kontrolleras effektivt för att minimera energislöseri i form av överdriven uppvärmning eller kylning.

5.7 Flygplatsförvaltningen bör sträva efter att minska avfallet i förhållande till passagerarvolymen genom förbättrad återvinning både inom flygplatsens direkta kontroll och genom att låta återvinning omfattas av servicenivåavtal med flygbolag och andra centrala servicepartner.

5.8 Direktivet syftar till att låta luftfarten ingå i EU:s system för handel med utsläppsrätter ⁽³⁾ och kan leda till en positiv ökning av allmänhetens medvetenhet, frigöra stora nya resurser för en minskning av koldioxidutsläppen och utgöra ett verktyg för att internalisera de externa miljökostnader som luftfartssektorn hittills kunnat ignorera. Med tanke på koldioxidprisernas nivå och variation kommer det sannolikt inte att ha någon större effekt på den fortsatta ökningen av flygtrafik och utsläpp.

6. Slutsatser och fortsatt arbete

6.1 Om man vill ta itu med flygplatsernas miljöpåverkan på ett föregripande och kostnadseffektivt sätt och i ett tidigt skede krävs fullständig samverkan och överenskommer mellan internationella organ, regeringar och industriaktörer.

6.2 Utsläppsminskningar bör uppnås genom användningen av olika system: Säkerheten måste även fortsättningsvis vara den högsta prioriteringen, samtidigt som alla faktorer måste beaktas, inbegripet utformningen av och funktioner hos flygplansskrov och motorer, avvägningar mellan för- och nackdelar, alternativa bränslen, marktkjänster, flygplatskapacitet och flygledning.

6.3 Att fastställa långsiktiga miljömål för flygplatser på grundval av tillförlitliga och kontrollerbara uppgifter och krav är en brådskande prioritering. Alla aspekter av flygplatsprocessen (flygtrafik, byggnader, infrastrukturer för anslutning till och från flygplatsen osv.) bör omfattas av dessa mål.

6.4 Skapandet av ny flygplatsinfrastruktur som minskar bränsleåtgången före start och efter landning bör vara en central faktor i utformningen av framtida flygplatser. Initiativ som väntplatser vid större flygplatser bör undersökas ytterligare och tillhandahållas när det är möjligt: Flygplan i kommersiell trafik bogseras till väntplatsen med avstängda motorer före start, och startar motorerna endast cirka tio minuter före starten.

6.5 Vid inflygningen bör jämn inflygning användas, vilket innebär att flygplanet från hög höjd inleder en jämn nedstigning mot marken, i stället för stegvis inflygning som innebär större bränsleförbrukning. Den jämna inflygningen innebär att flygplanen håller en mer effektiv hastighet vilket minskar bränsleförbrukningen.

Bryssel den 13 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ KOM(2006) 818 slutlig – 2006/0304 (COD) och kommitténs yttrande EUT C 175, 27.7.2007, s. 5.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Riktlinjer för tillämpningen av artikel 81 i EG-fördraget på sjötransporttjänster"

(2008/C 204/11)

Den 20 november 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium att i enlighet med artikel 29 A i tillämpningsföreskrifterna till arbetsordningen utarbeta ett tilläggsyttrande om

"Riktlinjer för tillämpningen av artikel 81 i EG-fördraget på sjötransporttjänster".

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 februari 2008. Föredragande: **Anna Bredima**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för och 6 nedlagda röster.

1. Sammanfattning

1.1 EESK anser att strukturen och ordalydelsen i utkastet till riktlinjer överlag är godtagbar. Kommittén noterar dock att kapitlen om linjesjöfart och trampfart (pooler) inte är lika detaljerat utformade. Avsnittet om informationsutbyte i kapitlet om linjesjöfart är relativt detaljerat och förefaller användbart genom att det beskriver och tolkar tillämplig rätts- och beslutspraxis på området. Utkastet till riktlinjer för linjesjöfartstjänster är överlag tydligt och har baserats på existerande rättspraxis och grundliga diskussioner med näringslivet. Avsnitten om trampsjöfart, framförallt om pooler inom trampsjöfarten, är däremot mindre detaljerade. EESK antar att denna bristande detaljinformation till stor del beror på avsaknaden av rättspraxis och erfarenhet av trampsjöfart och pooler inom trampsjöfarten inom de behöriga (konkurrens)myndigheterna, inklusive Europeiska kommissionen, på grund av att det hittills inte inkommit några formella klagomål från befraktare.

1.2 EESK rekommenderar, liksom i tidigare yttranden (2004, 2006, 2007), att EU bör inleda meningsfulla samråd med andra jurisdiktioner i syfte att fastställa förenligheten mellan existerande lagstiftningssystem för internationella linjesjötransporter. EESK rekommenderar även åter (samma yttranden) att Europeiska kommissionen utöver konkurrensfaktorerna bör ta hänsyn till de mänskliga resurserna (t.ex. sysselsättningseffekterna för europeiska sjömän) när den behandlar frågor som rör konkurrensbestämmelser för sjötransporter.

1.3 EESK föreslår att illustrerande exempel används för att specificera innehållet i (utkastet till) riktlinjerna för linjesjötransporter, framförallt då informationen bedöms vara "historisk".

1.4 Eftersom avsnitten om trampsjöfart och pooler inom trampsjöfarten, av de skäl som anges ovan, är mindre detaljerade ställer sig EESK frågan om operatörerna inom trampsjöfarten (pooler) därigenom kommer att få tillräcklig vägledning för att själva kunna utvärdera sina samarbetsavtal. Vissa avsnitt om trampsjöfart (pooler) i utkastet till riktlinjer kan eventuellt behöva förtydligas. Det kan även vara värt att överväga att utvidga konsortieförordningen som i dagsläget har begränsats till containertransport, till att även omfatta andra relevanta segment på den internationella sjöfartsmarknaden.

1.5 EESK vill betona att den största delen av trampsjöfartsmarknaderna inte utgörs av pooler. Den stora merparten av trampfartstjänsterna erbjuds av små och medelstora företag som konkurrerar om frakttupdrag. Därför vidhåller EESK att det är nödvändigt att särskilt förtydliga detta förhållande i riktlinjerna. Europeiska kommissionen borde även ha gett mer vägledning om tillämpningen av de minimis-reglerna på pooler som är för små för att ha någon märkbar effekt på sina respektive marknader.

1.6 Det är en besvikelse att vägledningen om pooler inom trampsjöfarten inte till fullo besvarar de frågor som skapar osäkerhet och t.o.m. bekymmer för fartygspoolsoperatörerna inom trampfarten. EESK stöder uppfattningen i utkastet till riktlinjer att fartygspooler inom trampfarten inte i sig är oförenliga med gemenskapens konkurrensregler. Samtidigt uppmanar kommittén Europeiska kommissionen att i den slutliga versionen av riktlinjerna om tillämpningen av artikel 81.3 på pooler inom trampsjöfarten ge mer detaljerad vägledning och därmed de verktyg som behövs för att genomföra egenutvärderingar.

1.7 Det är värt att notera att man i utkastet till riktlinjer inte definierar vad som avses med "trampsjöfart". Det är därför inte klart om riktlinjerna även gäller för sjötransport av passagerare och/eller specialiserade sjötransporter. Även i detta hänseende kan ett förtydligande behöva övervägas.

1.8 EESK föreslår vidare att man i riktlinjerna om trampsjöfarten bör förtydliga att fraktmäklares och poolansvarigas arbete inte i större utsträckning skiljer sig åt vad gäller prissättning. Trampfartsmarknaderna, även de där pooler förekommer, är anbudsmarknader vilket innebär att priserna fastställs i förhandlingar mellan parterna och baseras på utbud och efterfrågan. Att en poolansvarig kommer överens om ett pris med en befraktare vad gäller användningen av ett av poolens fartyg innebär därför inte ett fastställande av hårt bundna priser.

2. Inledning

2.1 Den 13 september 2007 offentliggjorde Europeiska kommissionen sitt länge väntade utkast till riktlinjer om tillämpningen av gemenskapens konkurrenslagstiftning på sjötransporttjänster. Riktlinjerna är tillämpliga på samarbetsavtal inom sjötransportsektorn som direkt påverkas av de ändringar som införs genom förordning 1419/2006 om cabotage, linjetrafik och trampfart. Syftet med riktlinjerna är att ge rederier vägledning när de gör egenutvärderingar av sina samarbetsavtal och de ska således göra det möjligt för de berörda företagen att fastställa om samarbetsavtalen är förenliga med artikel 81 i EG-fördraget. Riktlinjerna kommer inledningsvis att gälla under en femårsperiod.

2.2 Utkastet till riktlinjer syftar framförallt till att belysa villkoren för lagligt utbyte av godsinformation mellan linjetrafikoperatörer samt för ingående av poolavtal mellan operatörer inom trampfarten. Riktlinjerna innehåller därför en komplicerad uppsättning parametrar. Det verkliga mervärdet av riktlinjerna (utkastet) i praktiken kommer att behöva utvärderas i framtiden, t.ex. för att se om de ger den vägledning som krävs för att operatörer ska kunna fastställa om deras planerade marknadsagerande är förenligt med lagstiftningen.

3. Allmänna synpunkter

Linjefartstjänster

3.1 Utöver konstaterandet av det redan kända avskaffandet av linjekonferenser för handel till och från EU fr.o.m. den 18

oktober 2008, behandlar utkastets riktlinjer om linjesjöfart tillåtna sätt för linjefartsoperatörer att dela marknadsinformation. Även om man kanske behöver finslipa vissa detaljer kommer riktlinjerna, i sin nuvarande lydelse, troligen mer eller mindre att möjliggöra den typ av informationsutbyte linjesjöfarten behöver för att fungera på ett tillfredställande sätt.

3.2 Fr.o.m. den 18 oktober 2008 måste linjeoperatörer som bedriver trafik till eller från en EU-hamn upphöra med all konkurrensbegränsande linjekonferensverksamhet, oberoende av om sådan verksamhet tillåts inom andra jurisdiktioner i världen. EESK vidhåller att det kommer att bli svårt för operatörer med världstäckande verksamhet att garantera att linjekonferensverksamhet som är otillåten i EU inte märkbart påverkar EU:s marknader.

3.3 Vad linjesjöfarten beträffar ligger betoningen på system för informationsutbyte. Linjefartsoperatörer ges viss frihet att utbyta information. Viktiga aspekter är marknadsstrukturen, den utbytta informationens art, hur aktuell informationen är samt hur regelbundet datautbytet sker. Fokus ligger helt riktigt på utbytet av framtidsrelaterad information, i synnerhet kapacitetsprognoser och prisindex. Det förefaller finnas stor risk att kapacitetsprognoser *a priori* strider mot lagstiftningen. Kommittén är medveten om att informationsutbytets effekter måste bedömas från fall till fall.

3.4 Vad gäller prisindex är det inte troligt att ett kombinerat prisindex bryter mot bestämmelserna, om inte informationen kan brytas ner i segment för att ge företag möjlighet att direkt eller indirekt identifiera sina konkurrenters konkurrensstrategier. Man bör bedöma aggregeringsnivån, huruvida informationen är ny eller historisk samt hur ofta den offentliggörs men utkastet till riktlinjer anger dock inte hur mycket vikt man bör fästa vid dessa faktorer.

3.5 Vad linjesjöfarten beträffar innehåller riktlinjerna inte något verkligt nytt inslag utan förefaller upprepa de allmänna kriterier som tidigare utarbetats av Europeiska kommissionen och europeiska domstolar.

3.6 Liksom i tidigare yttranden ⁽¹⁾ uppmanar EESK EU att inleda meningsfulla samråd med andra jurisdiktioner för att fastställa förenligheten mellan existerande lagstiftningssystem för internationella linjesjötransporter. EESK vill dessutom upprepa sin rekommendation till kommissionen i samma yttranden att,

⁽¹⁾ EUT C 256, 27.10.2007, s. 62–65; EUT C 309, 16.12.2006, s. 46–50; EUT C 157, 28.6.2005, s. 130–136.

utöver de rent konkurrensmässiga faktorerna, ta hänsyn till de mänskliga resurserna (t.ex. sysselsättningseffekterna för europeiska sjömän) när frågor som rör konkurrensbestämmelser för sjötransporter behandlas.

Trampfartstjänster

3.7 Trampfartstjänsterna utgörs av ytterst konkurrensutsatta internationella tjänster som har många av de egenskaper som kännetecknar en perfekt konkurrensmodell. Handelsvarorna är homogena och kostnaderna för marknadsinträde generellt mycket låga. Många företag konkurrerar om uppdragen, och fartygens storlek och typ anpassas efter förhållandena på marknaden. Informationsflödet sörjer även för öppenhet och insyn på marknaden. Verksamheten bedrivs främst utifrån resebefraktningssavtal (tur och returresa eller flera resor), fraktavtal mellan rederierna eller time charter-avtal. Fraktsatserna på dessa marknader är mycket rörliga och styrs av marknadsförhållandena. Trampsjöfarten kan snabbt anpassa sig till marknadsutvecklingen och rederiernas behov ⁽²⁾.

3.8 Fartygspoolerna verkar inom alla delar av trampsjöfarten. En "pool" består av en samling liknande fartyg med olika ägare men gemensam förvaltning. Den poolansvarige förvaltar fartygen som en sammanhållen flottenhet och samlar in och fördelar intäkterna enligt ett i förväg överenskommet viktningssystem. De enskilda ägarna behöver endast ombesörja den nautiska/tekniska driften av fartyget. Pooler skapas främst av två anledningar. För det första bildas de för att göra det möjligt för de deltagande parterna att erbjuda den tjänstenivå som allmer efterfrågas bland större kunder. För det andra är syftet att effektivisera transporter genom särskilda investeringar och ökad användning av fartygen. Poolerna verkar i en miljö som styrs av utbud och efterfrågan där anbud ligger till grund för avtalen, fraktsatserna till stor del styrs av en spotmarknad, köparna är stora och kunniga och fraktmäklarna när som helst klart kan redogöra för tonnage och villkor.

3.9 EESK vill dock betona att den största delen av trampsjöfarten inte utgörs av pooler. Merparten av trampfartstjänsterna erbjuds av små och medelstora företag som konkurrerar om fraktoppdragen. Därför vidhåller EESK att detta förhållande särskilt bör förtydligas i riktlinjerna.

3.10 EESK noterar att trampfartens tjänster och pooler alltid har omfattats av gemenskapens konkurrenslagstiftning, dvs. långt innan antagandet av förordning 1419/2006 som ger Euro-

peiska kommissionen tillsynsbefogenheter för dessa tjänster. Under denna period har det dock inte inkommit några formella klagomål som rör sektorn från befraktarna och rättspraxis saknas. EESK antar att förklaringen till att avsnitten om trampsjöfart (pooler) i utkastet till riktlinjer är mindre utförliga än avsnitten om linjesjöfart står att finna i denna brist på rättspraxis och således erfarenhet bland de behöriga (konkurrens) myndigheterna, inklusive Europeiska kommissionen. Det är också anmärkningsvärt att man i utkastet till riktlinjer inte definierar vad som avses med "trampsjöfart". Det är därför inte klart om riktlinjerna även gäller för sjötransport av passagerare och/eller specialiserade sjötransporter. Även i detta hänseende kan ett förtydligande behöva övervägas.

3.11 Utkastet till riktlinjer beaktar inte trampfartens särdrag i tillräckligt stor utsträckning och förefaller följa de övergripande riktlinjerna för horisontellt samarbete. Poolerna inom sjöfarten måste följa de riktlinjer som tillämpas på andra industrisektorer för att säkerställa att de inte hindrar den fria konkurrensen eller bildar karteller.

3.12 Utkastet till riktlinjer är ganska allmänt hållet och skapar inte rättslig säkerhet. Riktlinjerna anger inte uttryckligen att poolerna inom sjöfarten skulle vara oförenliga med gemenskapens konkurrenslagstiftning men ger inte heller någon vägledning om när detta skulle vara fallet.

3.13 Det viktigaste avsnittet i utkastet till riktlinjer är det som behandlar utvärderingen och klassificeringen av fartygspooler. Utgångspunkten är slutsatsen att fartygspooler överlag har gemensam marknadsföring samt i olika utsträckning gemensamma produktionsförutsättningar.

3.14 EESK vidhåller att man i riktlinjerna bör ta större hänsyn till ett viktigt inslag både vad gäller utbud och efterfrågan på trampsjöfartsmarknaden, nämligen utbytbarheten (t.ex. fartygets storlek och typ, fraktavtalstyp och geografiska marknader). Om en pool måste genomföra en egenutvärdering kan marknadsandelen inte fastställas för vart och ett av avtalen utan över en viss tidsperiod.

3.15 EESK anser att förbättringar krävs vad gäller definitionen av fartygspoolernas marknadsandelar samt betydelsen av poolernas trafik- och fartygsbyten. Kommittén konstaterar att det inte ges någon praktisk vägledning för hur relevant marknad ska definieras. Marknadsandelar kan bedömas relativt olika beroende på vilken metod som används.

⁽²⁾ Fearnleys rapport, "The Legal and Economic Analysis of Tramp Maritime Services", februari 2007, s. 14–31. http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp_report.pdf

3.16 I bedömningen av poolavtal inom trampsjöfarten inom ramen för artikel 81 bör man betona att den poolansvarige både verksamhetsmässigt och kommersiellt "förvaltar" poolens fartyg och att poolenheten således kan erbjuda en kombinerad produkt. Upphandlingen av fartyg på marknaden utgör i praktiken en extra arbetsuppgift, vid sidan om den poolansvariges arbete med att förvalta de tjänster poolen erbjuder. Enskilda ägare behåller å sin sida ansvaret för den rent nautiska/tekniska driften av fartygen. Poolerna erbjuder en gemensamt "producerad" tjänst som är resultatet av en betydande samordning av parternas verksamhet ⁽³⁾. Poolavtal bör följaktligen bedömas på samma sätt som andra gemensamma produktions- eller specialiseringsavtal.

3.17 EESK vidhåller att eventuella hänvisningar i riktlinjerna till "prisbindning", som ett kännetecknande drag för fartygs-pooler (och därmed en allvarlig konkurrensbegränsning), inte kan godtas eftersom det pris som den poolansvarige och kunden har överenskommit ingår i den erbjudna tjänsten samt är resultatet av en anbudsförhandling om priset för att använda ett av poolens fartyg.

3.18 Med tanke på poolavtalens syfte och kännetecken anser EESK att de fyra villkor som anges i artikel 81.3 i EG-fördraget normalt sett uppfylls och att poolerna därmed undantas från bestämmelsen. Denna uppfattning stöds av det faktum att pooler har skapats för att svara mot befraktarnas behov och att verksamheten i årtal har bedrivits utan klagomål.

3.19 EESK hoppas att Europeiska kommissionen fortlöpande kommer att granska riktlinjerna i ljuset av de erfarenheter som görs och, om nödvändigt, presentera ytterligare eller förtydligande vägledning när sådan finns att tillgå och inte vänta tills femårsperiodens slut.

3.20 Kommissionen bör så snart som möjligt börja se över omfattningen av gruppundantaget för linjefartkonsortier samt behovet av att även täcka in andra relevanta segment på den internationella sjöfartsmarknaden, framförallt de delar av tramp-farten som regelbundet trafikerar reguljära rutter. Detta är kännetecknande för flera specialiserade branscher (t.ex. traditionella kylfartyg, timmertransporter, specialiserade biltransport-fartyg och ro-ro-fartyg).

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Fearnleys rapport (2007): Författarna bakom denna rapport har dragit samma slutsats.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ömsesidigt erkännande av fartcertifikat för fartyg i inlandssjöfart" (kodifierad version)

KOM(2008) 37 slutlig – 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

Den 13 februari 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ömsesidigt erkännande av fartcertifikat för fartyg i inlandssjöfart" (kodifierad version)

Eftersom kommittén till fullo står bakom förslaget, som inte föranleder några särskilda kommentarer, beslutade EESK vid sin 443:e plenarsession den 12 och 13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) med 121 röster för och 6 nedlagda röster att avge ett positivt yttrande om förslaget.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar och om ändring av direktiv 67/548/EEG och förordning (EG) nr 1907/2006"

KOM(2007) 355 slutlig – 2007/0121 COD

(2008/C 204/13)

Den 13 juli 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar och om ändring av direktiv 67/548/EEG och förordning (EG) nr 1907/2006"

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 februari 2008. Föredragande var **David Sears**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12 och 13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för och 2 nedlagda röster:

1. Sammanfattning och rekommendationer

deln och bistå mindre utvecklade ekonomier i deras ansträngningar att skydda arbetstagares och konsumenters säkerhet och hälsa.

1.1 FN har på sina medlemsstaters vägnar föreslagit ett globalt harmoniserat system (GHS) för vilka kriterier och förfaranden som ska användas vid klassificering, förpackning och märkning av kemikalier. Systemet syftar till att stödja världshan-

1.2 EESK stöder till fullo denna strävan efter global harmonisering, den form och rättsliga grund för lagstiftningen som

kommissionen föreslår och den föreslagna tidtabellen, som innebär att tillverkarnas och leverantörernas tillämpning av systemet ska sammanfalla med den första viktiga tidsfristen för registrering av ämnen enligt förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

1.3 Även om ändringarna av det system som växt fram i EU under de senaste 40 åren är både oundvikliga och har ett brett stöd så instämmer EESK i kommissionens bedömning att de kortvariga fördelarna inom EU antagligen kommer att vara försumbara och att kostnaderna kan bli höga. EESK anser därför att man borde ha lagt större vikt vid dessa tämligen ovanliga förhållanden under den första konsekvensbedömningen. Eftersom det inte finns någon större övergripande fördel bör alla tillägg eller ändringar av befintlig lagstiftning som inte är absolut nödvändiga för att genomföra FN:s förslag åtföljas av en separat motivering som grundar sig på hälso- eller säkerhetsskäl eller ekonomiska skäl. I synnerhet bör man göra allt för att se till att nuvarande standarder inte äventyras under den långa övergångsperiod som oundvikligen blir följden då man byter mellan dessa två i hög grad likvärdiga system. Utbildning på försäljningsstäl-lena kommer att vara ett huvudkrav.

1.4 EESK anser också att det finns utrymme för flexibilitet i förslaget och den omgående tillämpningen av det, med tanke på den mycket pressade tidsramen och behovet av att begränsa initialkostnaderna. Det har tagit många år att utveckla nuvarande system så att det på ett korrekt sätt skyddar arbetstagares och konsumenters säkerhet och hälsa i hela EU, och det är troligt att samma sak kommer att gälla för det nya globalt harmoniserade systemet. En nyckelfråga är dock att både FN och kommissionen avsätter tillräckliga och långsiktiga resurser för att harmoniseringsprocessen ska kunna fortsätta – och att denna till slut verkligen omfattar klassificering och märkning av ofta sålda och köpta varor, i stället för bara de kriterier på vilka klassificeringen baserar sig.

1.5 EESK anser att det är oroande att förslaget är mycket långt, både i sig själv och i jämförelse med tidigare förslag som Reach, att många andra delar av gemenskapslagstiftningen berörs och att antalet vägledande anvisningar som anses nödvändiga ständigt ökar. Ett nytt synsätt är nödvändigt om inte EU:s näringsliv (för att inte tala om förfarandena för att övervaka efterlevnaden av lagstiftningen och ändra den) ska lida irreparabla skador. Det är helt enkelt inte rimligt att förutsätta att alla – från ägaren av minsta företag till stora grupper av ansvariga tjänstemän på nationella behöriga myndigheter – rutinmässigt ska konsultera mer än 20 000 sidor sammanlänkad dokumentation bara i dessa frågor. Man måste finna en bättre lösning.

1.6 I detta sammanhang beklagar också EESK att viktiga definitioner saknas, och i synnerhet att man valt att byta ut ordet "beredningar", som har en särskild toxikologisk betydelse, till "blandningar" som inte har det. Att det fortfarande saknas en EU-definition av substantivet "kemikalie" och adjektivet "kemisk" ("chemical") fortsätter att skapa förvirring för arbetstagare, konsumenter, företagsledare och lagstiftare. Förslaget är avsett att vara neutralt och oomtvistligt till innehållet. Det ger ett

gyllene tillfälle till att korrigera misstag på detaljnivå. Detta är vad som sker i de tekniska bilagorna. Man bör omgående ta itu med frågan om att finna en standarduppsättning definitioner som är tillämpliga i all berörd lagstiftning, och målet bör vara att skapa en ordlista över de viktigaste orden på alla språk, med angivande av vilka som betyder samma sak (troligen "kemikalie", "kemiskt ämne" och "ämne"), vilka som har olika betydelse och vilka som inte hör samman (t.ex. "vara" och "produkt"). Kulturella sammanblandningar eller associationer på vissa språk när det gäller orden "ämnen" (engelskans "substances" i betydelsen substans, dvs. droger, alkohol eller tobak) och "kemikalier" (engelskans "chemicals" som tecken på terroristverksamhet eller annan illegal verksamhet) måste också utrönas och undvikas.

1.7 EESK noterar att det finns en dubbel risk för överklassificering och övermärkning, vilket kommer att minska effekterna av de absolut nödvändiga varningarna, och göra att både arbetstagare och konsumenter litar till märkning som den enda källan till information. Huvudinformationen måste förstås finnas med. Att det finns länkar till andra lättillgängliga källor är också viktigt. Den ökande näthandeln och sökandet efter information på nätet, både efter fördelar och risker med specifika produkter, visar att det är nödvändigt att arbeta vidare på detta område. Räddningstjänstens och giftcentralernas behov uppfylls inte på bästa sätt genom långa listor med standardiserade och okända namn på beståndsdelarna i komplicerade blandningar. Angivande av hur faror och säkerhet hanteras på ett övergripande sätt, kombinerat med kontaktuppgifter för uppföljning dygnet runt, erbjuder det bästa skyddet för den som berörs. Under särskilda omständigheter som innebär att patentskyddade beredningar används skyddas även tillverkaren av detta synsätt, precis som i befintlig lagstiftning.

1.8 EESK noterar att det inte föreslås någon märkning av de ofta mycket små kvantiteter som överförs mellan laboratorier, avsedda för akademiska studier eller företagens FoU. En sådan märkning skulle utan svårighet kunna läggas till den rad märkningar som FN föreslår, och den är att föredra framför det oerhört restriktiva, oproportionerliga och dyra undantag som nu föreslås.

1.9 Slutligen noterar EESK att det kommer att finnas ett växande behov av att se över kvaliteten på de data som används och de beslut som fattas inom olika rättssystem över hela världen. Pressen att komma överens om resultaten av klassificeringen, och inte bara vilka kriterier och förfaranden som ska leda fram till den, kommer säkerligen att fortsätta. De globala behoven och fördelarna med detta är tämligen lätta att förstå.

2. Inledning

2.1 Förslaget syftar till att anpassa befintlig gemenskapslagstiftning till FN:s nyligen antagna globala harmoniserade system för klassificering, märkning och förpackning av råvaror, intermediärer och slutprodukter som definieras som "farliga" ("dangerous" och "hazardous") och omväxlande beskrivs som "kemikalier", "ämnen", "blandningar" eller "beredningar". Gemenskapslagstiftning ända tillbaka till 1967 kommer att ersättas. Många

andra direktiv och förordningar, inklusive förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach), som för närvarande håller på att genomföras, kommer att behöva ändras. Syftet är att de långsiktiga effekterna inom EU ska bli positiva, förutsatt att kostnaderna kan begränsas och en del mindre fördelar bli verklighet. Huvudsyftet med förslaget är att det ska underlätta världshandeln, samtidigt som en hög standard på skyddet av människans hälsa och miljön upprätthålls.

2.2 Det fyrtio år gamla direktiv som nu ska ersättas är direktivet om farliga ämnen 67/548/EEG. Detta direktiv anses allmänt vara det första steget mot den EU-täckande kemikalielagstiftningen och det syftade i synnerhet till att skydda arbetstagarnas säkerhet. Detta direktiv i kombination med de många ändringsdirektiven och anpassningarna till de tekniska framstegen, erbjuder i dag tillverkare och saluförare, arbetstagare, distributörer och konsumenterna inom och utom EU ett harmoniserat system för klassificering av "farliga ämnen" genom särskilda test för överenskomna resultatmått och farlighetskriterier, för korrekt märkning av dem, genom ett begränsat antal symboler och standardiserade fraser i syfte att identifiera eventuella risker och rekommendera hur man säkert ska hantera dem, och för förpackning av dem, i syfte att skydda regelbundna användare och sårbara grupper, i synnerhet små barn.

2.3 Tjuguet år efter det att direktiv 67/548/EEG antogs, utvidgades förfarandet genom direktivet om farliga preparat 88/379/EEG från att omfatta "ämnen" (en relativt fullständig lista över "grundämnen och deras föreningar") till den teoretiskt oändliga listan över "preparat" (blandningar av två eller fler ämnen). Då man insåg att djurförsök inte var önskvärda, eller omöjliga att utföra i en sådan omfattning, infördes genom detta direktiv en teoretisk relation mellan de ingående ämnens kända eller fastställbara faror och de troligaste farorna med slutblandningen för första gången i gemenskapslagstiftningen. Detta kunde sedan användas för att klassificera, märka och förpacka preparatet utan att ytterligare tester behövdes.

2.4 Med tanke på att de flesta produkter som säljs till konsumenterna verkligen är "preparat" (eller t.o.m. "varor") var detta ett viktigt steg mot att säkerställa konsumentens säkerhet för produkter som inte redan omfattades av särskilda och mer restriktiva direktiv, t.ex. de som gäller försäljning av bekämpningsmedel, tvättmedel och kosmetika. Direktivet från 1988 ändrades väsentligen 1999 genom direktiv 1999/45/EG.

2.5 Ovannämnda direktiv i kombination med stöddirektivet om säkerhetsdatablad 91/55/EEG, som även det senare har ändrats, har under många år utgjort hörnstenarna för arbetstagar- och konsumentskyddet inom EU. De samverkar med och påverkar i princip all annan gemenskapslagstiftning som syftar till att skydda människans hälsa och säkerhet samt miljön. En ständig uppdatering krävs för att avspeglar förändringar i räckvidd, tillverkningsteknik och testmetoder, produkttillgänglighet och möjliga användningar, och även för att avspeglar de senaste

vetenskapliga rönerna om konsekvenserna av dessa förändringar och om hur man kan begränsa eventuella oönskade effekter.

2.6 Lika viktigt är att dessa direktiv följer målen för den inre marknaden genom att de syftar till att skapa en inre marknad i EU för de olika produkter som berörs. Produkter – råvaror, naturliga eller syntetiska produkter, intermediärer eller avfallsströmmar, slutprodukter eller varor – kan på ett säkert sätt importeras till eller handlas med inom och mellan medlemsstater, under förutsättning att de uppfyller dessa och andra relevanta delar av gemenskapslagstiftningen.

2.7 Europeiska kommissionen lade 2001 fram en vitbok vid namn "Strategi för den framtida kemikaliepolitiken". Detta arbete kulminerade förra året i antagandet av förordning (EG) 1907/2006, även kallad Reach, för "registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier". Ett följd direktiv, direktiv 2006/121/EG, som offentliggjordes och antogs vid samma tillfälle, innehöll ytterligare ändringar av direktiv 67/548/EEG i syfte att jämka samman de båda direktiven. Denna process kommer antagligen att fortsätta i takt med att nya data blir tillgängliga eller med att lagstiftningsbehoven förändras.

2.8 Allt det ovanstående handlar om och påverkar tillverkning, distribution och saluförande av specificerade produkter inom EU och handeln mellan EU och dess import- och exportpartner. Under samma tidsperiod har liknande, men inte identiska system, oundvikligen utvecklats i ett antal andra ekonomiska områden världen över, och med dessa handlar EU regelbundet via den mängd stora, medelstora och små företag som finns etablerade inom och utom dess gränser.

2.9 Ett antal andra länder, vanligen mindre välutvecklade när det gäller ekonomi och/eller lagstiftningsstruktur, har medgett att det finns behov av ett system för klassificering, märkning och förpackning av "farliga ämnen", men väntat på överenskommer om en globalt erkänd modell som man kan genomföra på lokal nivå.

2.10 FN insåg på tidigt 90-tal att dessa logiskt framvuxna nationella eller regionala system – även om de var viktiga för skyddet av människans hälsa och säkerhet samt miljön – också kunde utgöra hinder för världshandeln, och man begärde då mandat för att ta fram ett förslag till ett globalt harmoniserat system (GHS) för klassificering, förpackning och märkning av kemikalier och tillhandahållande av säkerhetsdatablad. Modeller för denna harmonisering fanns redan i transportsektorn, i synnerhet för fysiska faror och akut förgiftning.

2.11 Godkännandet till att gå vidare med detta bredare angreppssätt gavs i kapitel 19 i Agenda 21, som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED) 1992. Tekniska uppgifter skulle insamlas från OECD, ILO och FN:s underkommitté för experter på transporter av farligt gods (UNSCETDG).

2.12 Efter nära ett årtiondes arbete, nådde företrädare för de runt 160 medverkande FN-medlemsstaterna en överenskommelse om det tekniska innehållet i det nya globalt harmoniserade systemet i december 2002. Vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg i september samma år uppmuntrades alla undertecknande länder att genomföra det globalt harmoniserade systemet så snart som möjligt i syfte att systemet skulle vara i full användning senast 2008. FN:s globalt harmoniserade system, som nu angav 2008 som mål för genomförandet, antogs av FN:s ekonomiska och sociala råd i juli 2003. Dessa överenskommelser har undertecknats av företrädare för alla de nu 27 EU-medlemsstaterna.

2.13 Ett antal ändringar av det ursprungliga FN-förslaget antogs 2004 och inbegreps i rekommendationerna till ett globalt harmoniserat system för klassificering och märkning av kemikalier (GHS), offentliggjort av FN 2005. Detta 540-sidiga dokument, och senare revideringar av det, har blivit allmänt känt som "Purple Book" – Purpurboken, efter färgen på omslaget. Detaljerade uppgifter om vilka framsteg mot det satta målet 2008 som gjorts i 65 länder, inklusive de 27 EU-länderna, finns på FN:s webbplats.

2.14 FN antog ytterligare tekniska ändringar 2006 och inkluderade dem i en reviderad utgåva av Purpurboken som kom 2007. Förslagen innefattar en blandning av gamla och nya testkriterier och resultatmått, symboler, godkända fraser och märkningsutformning, vilket är oundvikligt för en så omfattande och komplicerad process av global harmonisering av befintliga system. Ett system med "byggstenar" infördes i syfte att tillåta att olika synpunkter förekom sida vid sida och för att göra det möjligt att nå en överenskommelse mellan de deltagande länderna (trots att en överanvändning av detta förstås skulle undanröja många av de avsedda fördelarna).

2.15 FN:s föreslagna modell är dock inte rättsligt bindande, och det krävs tillämpningslagstiftning för de länder som vill följa FN:s rekommendationer. För EU-medlemsstaternas del kräver detta ett förslag från kommissionen.

2.16 Kommissionen inledde 2004 utarbetandet av ett förslag till genomförande, och 2006 publicerades ett första utkast till ett EU-system som var i linje med det globalt harmoniserade systemet. En konsekvensstudie utfördes och publicerades vid samma tid. Ett samråd med berörda parter på Internet under tredje kvartalet 2006 i kombination med en rad farhågor som framfördes av kommissionens rättstjänst, ledde till en omfattande omarbetning av det ursprungliga förslaget. Detta antogs och offentliggjordes slutligen av kommissionen i juni 2007. En arbetsgrupp i rådet har redan börjat arbeta med tekniska revideringar. Yttranden väntas nu från Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

2.17 Det finns en vitt spridd önskan att nuvarande översyn varken ska försena eller väsentligen förändra förslagen till harmonisering. Det är allmänt accepterat att fördelarna är otydliga, att de främst berör världshandeln och att de kommer att bli

färre om inte harmonisering uppnås. Om tidtabellen för genomförandet kommer att skilja sig från den man redan kommit överens om när det gäller Reach så kommer kostnaderna inom EU (eller för dem som handlar med EU) att öka kraftigt. Eventuella fördelar för hälsa, säkerhet eller miljö kommer i hög grad att märkas utanför EU, i de länder som för närvarande inte har några egna effektiva system.

2.18 Genomförandet av det globalt harmoniserade systemet kommer att få effekter för EU:s transportlagstiftning och för en mängd relaterad följdlagstiftning som berör konsumentprodukter, hantering av kemikalier för särskild användning, kontroll av farliga kemikalier, hälsa och säkerhet på arbetet, avfall och uttjänta produkter. Ytterligare förslag kommer att läggas fram under de närmaste åren för att omfatta dessa områden där så behövs. En komplett lista över lagstiftning som troligen kommer att påverkas offentliggjordes av kommissionen i augusti 2006. Ändringar av förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) ingår i det nu aktuella förslaget.

3. Sammanfattning av kommissionens förslag

3.1 Förslaget består av tre delar och sju bilagor. I den engelska versionen är dokumentet över 2 100 sidor. Trots att huvuddelarna av förslaget återfinns i den relativt korta del 1 (64 sidor) så förekommer nytt material – och nya eller reviderade tolkningar av gammalt material – i hela dokumentet. Förslaget måste därför behandlas i sin helhet som en del av viktig primärrätt både i EU och i nationell lagstiftning eftersom det påverkar tillsynsmyndigheter, tillverkare, leverantörer, distributörer, handlare, arbetstagare och konsumenter både inom och utom EU.

3.2 I del II, som innehåller bilaga I, fastställs de detaljerade klassificerings- och märkningskraven för farliga ämnen och blandningar (154 sidor).

3.3 I del III, som innehåller bilagorna II till VII, finns ett antal särskilda regler för vissa ämnen och blandningar, listor över nya faro- och skyddsangivelser, nya farosymboler, detaljerad harmoniserad klassificering och märkning av vissa farliga ämnen, och en jämförelsetabell avsedd att hjälpa användarna att se vilka ändringar som gjorts i förhållande till klassificerings- och märkningskraven i direktiv 67/548/EEG jämfört med de nya kraven och faroangivelserna i förslaget till förordning (430 sidor). En finansieringsöversikt för förslaget i sin helhet, vilket krävs för en korrekt bedömning av förslaget, men har litet varaktigt värde eller intresse ur primärrättssynpunkt, finns i slutet av denna del – eller är kanske snarare begravd i slutet av denna del.

3.4 Del IIIa och IIIb innehåller tabellerna 3.1 och 3.2 som ingår i bilaga VI, vilket anges i del III ovan. Dessa tillsammans innehåller en överföring till den nya reglerande ramen i bilaga I i det befintliga direktivet 67/548/EEG – närmare 1 500 sidor av nedtecknade beslut om klassificering och märkning av vissa särskilda farliga ämnen som fattats under 40 år av produktbedömning i EU.

3.5 Kommissionens konsekvensbedömning, som måste läsas i relation till ovanstående, grundar sig på rapporter som tagits fram av konsultfirmorna RPA och London Economics, och den är relativt kort (34 sidor).

3.6 Förslaget läggs fram som en förordning enligt artikel 95 i EG-fördraget i syfte "att åstadkomma rättvisa villkor för alla leverantörer av ämnen och blandningar på den inre marknaden samtidigt som man säkerställer ett gott skydd när det gäller hälsa, säkerhet, miljö och konsumenter".

3.7 I förslaget medges att räckvidden för befintlig EU-lagstiftning och räckvidden för FN:s förslag till ett globalt harmoniserat system inte överensstämmer. Båda skiljer sig i detalj åt från de redan i hög grad harmoniserade transportbestämmelserna om klassificering och märkning. Förändringar av detta förslag har i högsta möjliga grad begränsats till ett minimum. I vissa fall kommer ytterligare förslag att krävas, i synnerhet under genomförandefaserna av Reach.

3.8 I förslaget antas ett antal nya termer och definitioner från FN:s globalt harmoniserade system, framför allt användningen av "blandning" i stället för "beredning".

3.9 I förslaget medges att alla nya klassificeringssystem skulle kunna leda till en omfattande användning av försöksdjur. Alternativa metoder bör användas så snart detta är möjligt. Tester på människor eller andra däggdjur i syfte att göra denna klassificering tycks vara uttryckligen förbjudna (beroende på det olösta rättsliga och språkliga problemet i EU med skillnaden mellan EU:s olika officiella språk när det gäller "bör inte" och "ska inte") i kommissionens förslag (trots att sådana tester är tillåtna i FN:s globalt harmoniserade system).

3.10 Det medges att det finns problem när det gäller att klassificera "blandningar". "Härledningsprinciper" anges i syfte att underlätta interpolering från produkter som troligen har liknande effekter.

3.11 Förslaget erbjuder möjlighet att ge trivialnamn åt enskilda ämnen eller ämnen som ingår som beståndsdelar i blandningar, då de formella namnen enligt sammanslutningen IUPAC:s (The International Union of Pure and Applied Chemistry) definition består av mer än 100 tecken. Användningen av den produktidentifiering (nummer och namn) som tillhandahålls av CAS (Chemical Abstracts Service of the American Chemical Society) ska också fortsätta. Från befintlig lagstiftning behålls den kontrollerade användningen av generiska namn som på ett korrekt sätt identifierar den troliga faran, utan att några därtill relaterade immateriella rättigheter som har att göra med den exakta sammansättningen av en blandning riskeras.

3.12 Den nödvändiga övergångsperioden mellan de två systemen går igenom i detalj. Det sägs klart och tydligt att de nya kriterierna först måste tillämpas på "ämnen" och sedan på "blandningar". För att undvika onödiga bördor för företagen

kommer det inte att vara obligatoriskt för ett företag att återkalla eller märka om produkter (varken "ämnen" eller "blandningar") som redan finns i distributionskedjan vid den tid då relevant lagstiftning träder i kraft.

3.13 Medlemsstaterna kommer att bli tvungna att utse myndigheter som tar hand om tillämpningen av och tillsynen över förordningen – och att fastställa lämpliga påföljder för bristande efterlevnad. Det kan noteras att "det är viktigt att alla behöriga myndigheter samarbetar med varandra".

3.14 Förordningen kommer i princip att gälla för alla ämnen och blandningar, förutom då det i annan gemenskapslagstiftning fastställs mer detaljerade bestämmelser. Kosmetika, aromer, livsmedelstillsatser, djurfoder och veterinärprodukter, vissa medicintekniska produkter, produkter som styrs av bestämmelser som har att göra med civilflyg, väg- eller järnvägstransporter och ammunition (men inte explosiva produkter som saluförs för dekorativa effekter, dvs. fyrverkeripjäser) undantas alla från denna förordnings följd.

3.15 Avfall enligt definitionen i direktiv 2006/12/EG kan inte enligt detta förslag klassificeras vare sig som ett "ämne", en "blandning" eller en "vara" enligt definitionerna i denna förordning och det undantas därför från dess tillämpningsområde.

3.16 Legeringar betraktas dock som "blandningar" i enlighet med artikel 3.41 i förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) och de omfattas därför av denna förordning, vilket antagligen även gäller äkta "blandningar" (men inte, i någon användbar bemärkelse, "beredningar") av naturligt förekommande ämnen som metallmalm, mineraler och växtextrakt.

3.17 Märkningskraven ändras jämfört med nuvarande EU-system, både när det gäller utseende och innehåll. En del befintliga symboler ersätts och andra tillkommer för första gången. Befintliga tillåtna standardiserade uttryck om "risker" och "säkerhet" ersätts med nya "signalord", "faroangivelser" och "skyddsangivelser".

3.18 Dessa ord och angivelser anges på alla officiella EU-språk och användningen av dem är obligatorisk på varje märkning, beroende på i vilket land varan slutligen ska säljas. Man får använda flera språk, men det utrymme som står till buds blir allt mindre. (I vissa särskilda fall kan ytterligare översättning av märkning och dokumentation förstås krävas till rättsligt sett nödvändiga, men inte "officiella" språk som walesiska, eller andra nödvändiga språk, t.ex. ryska, turkiska, arabiska och hindi, för att uppfylla kraven från särskilda ursprungsbefolkningar eller invandrargrupper.)

3.19 I förslaget anges att klassificeringsförfarandet, och därigenom märkningen och förpackningen, ständigt uppdateras inom EU allteftersom ny information eller nya rön blir tillgängliga, eller allteftersom testmetoder eller lagstiftningskrav förändras. Förändringar som kräver agerande och de förfaranden man då ska följa fastställs i texten.

3.20 Det är meningen att förordningen ska träda i kraft 20 dagar efter offentliggörandet i EUT. Ämnen får klassificeras, märkas och förpackas enligt befintlig lagstiftning fram till den 1 december 2010 (vilket sammanfaller med Reach:s registreringsfrister). Blandningar får klassificeras, märkas och förpackas enligt befintlig lagstiftning fram till den 1 juni 2015. Efter detta ska endast den nya lagstiftningen gälla.

4. Allmänna kommentarer

4.1 FN har på sina medlemsstaters vägnar föreslagit ett globalt harmoniserat system för vilka kriterier och förfaranden som ska användas vid klassificering, förpackning och märkning av kemikalier. EU:s medlemsstater har gått med på att systemet ska genomföras, helst under 2008. Kommissionen har föreslagit genomförandelagstiftning i form av föreliggande förordning.

4.2 EESK stöder till fullo denna strävan efter global harmonisering, den form och rättsliga grund för lagstiftningen som föreslås, och den tidtabell som föreslås i syfte att genomförandet ska sammanfalla med den första viktiga tidsfristen för registreringen av ämnen enligt förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach).

4.3 EESK noterar att det måste finnas flexibilitet för att kunna använda de två systemen parallellt, i synnerhet när det gäller "blandningar", som i många fall själva är "blandningar" av "blandningar", var och en med en definierbar och ibland långvarig hållbarhetstid som mäts i månader eller till och med år. Det är inte troligt att övergången kan genomföras till fullo under den föreslagna tidsfristen – men lyckligtvis betyder detta inte att processen blir ineffektiv. Om sådan flexibilitet saknas kommer initialkostnaderna att öka och de avsedda långsiktiga fördelarna kanske inte bli verkliga.

4.4 EESK noterar också och instämmer i de inledande kommentarerna i kommissionens konsekvensanalys, dvs. att det på lång sikt verkar mödan värt att införa det globalt harmoniserade systemet eftersom kostnadsbesparingarna i slutändan kommer att bli större än de engångskostnader som genomförandet medför, men genomförandekostnaderna måste hållas under uppsikt så att de blir nettofördelar i den överblickbara framtiden och för att undvika onödiga kostnader och administrativa bördor för små och medelstora företag.

4.5 EESK noterar också de synpunkter kommissionen ger uttryck åt i sin finansieringsöversikt, dvs. att lagstiftningsförslaget är relaterat till genomförandet av en internationell överenskommelse. Även om resultatet av utvärderingen hade varit negativt skulle detta inte ha lett till att kommissionen avstod från att lägga fram ett förslag, eftersom det inte finns några andra politiska möjligheter. En utvärdering med negativa resultat skulle inte ha fått kommissionen att dra tillbaka sitt åtagande att genomföra det internationellt överenskomna systemet för klassificering och märkning.

4.6 Enkelt uttryckt ansåg kommissionen inte att den hade något alternativ till att lägga fram förslaget, vilket än det beräknade eller faktiska nettot av kostnader och slutgiltiga fördelar

skulle bli. EESK håller med om att detta är realistiskt under rådande förhållanden, men beklagar att konsekvensanalysen, även om den inte är någon nyckel till beslutsfattandet, inte i högre grad utredde de troliga kostnaderna för genomförandet, i syfte att begränsa dessa effekter under utarbetandet. Det faktum att samma konsulter (RPA) har utarbetat en detaljerad (och motstridande) analys för bara en berörd sektor (vissa konsumentprodukter) tyder på att detta hade kunnat göras i vidare omfattning, och säkerligen på ett mer effektivt sätt, om pengar, tid och vilja hade funnits. Som i alla harmoniseringsförfaranden är riskerna för ständigt ökande kostnader och minskade fördelar allt för uppenbara.

4.7 Det är till exempel svårt att se varför det skulle uppstå några fördelar alls för hälsa, säkerhet och miljö inom EU som en direkt konsekvens av denna övergång från ett system som funnits länge och fungerat utmärkt till ett annat likvärdigt men obekant system. På kort sikt kan konsumentskyddet till och med bli lidande, eftersom de två systemen med olika ord, uttryck och symboler kommer att användas parallellt. Ett koordinerat program av utbildning som är inriktat på detaljhandelssektorn skulle i viss mån kunna minska denna risk.

4.8 Det finns också definitionsproblem när det gäller att förstå hur fördelarna för världshandeln kommer att förverkligas med länder som genomför FN:s förslag inom olika tidsplaner och med olika tolkningar av de grundläggande kraven. Ett tidigt genomförande i Japan och Nya Zeeland har redan gett upphov till oro i Europa. Genomförandet i USA, som för närvarande har fyra eller fem olika system som används parallellt, är långt ifrån färdigt. Olika språkversioner kommer förstås även fortsättningsvis att krävas för varor som det handlas med globalt, även om de obligatoriska märkningarna och säkerhetsdatabladet harmoniseras.

4.9 Det bästa som kan sägas är därför att detta är inledningen på en process av global harmonisering som avspeglar vad som redan har skett i EU-medlemsstaterna och som nu kommer att kräva samma nivå på resurser, stödssystem och förfaranden om det ska kunna upprätthållas på global basis. Detta är en ovan roll för kommissionen och det kommer att vara viktigt att den avsätter tillräckligt med resurser för att tillåta att de oundvikliga förändringarna, uppdateringarna och anpassningarna av detta förslag till tekniska framsteg kan göras på ett effektivt sätt och i god tid. Det är oklart huruvida finansieringsöversikten och förslagen till kommittéförfarande och åtföljande kontroll är adekvata ur denna synvinkel.

4.10 Liknande kommentarer bör riktas till FN i syfte att se till att man så snart som möjligt uppnår en fullständig harmonisering inte bara av klassificeringskriterierna, utan även av de nuvarande klassificeringar som fastställts och används som grund för påföljande märkning och förpackning av baskemikalier som det handlas med över världen (och i slutändan för majoriteten av de konsumentvaror som saluförs globalt). I båda fallen krävs det ett nära och kontinuerligt samarbete mellan produkternas tillverkare och relevanta lagstiftare.

4.11 I EU måste kommissionen fortfarande ta upp dubbelproblemet med att dels ta itu med de många och endast delvis definierade interaktionerna med den egna följdlagstiftningen – och med att fastställa och ta hand om särskilda sektorsproblem, i synnerhet för konsumentvaror. Med tanke på att båda systemen ska vara lika effektiva, bör det finnas viss flexibilitet för att se till att man kan komma överens om den bredare ramen för förslaget så snart som möjligt.

4.12 Dessutom bör "arbetstagare" (på arbetsplatsen) och "konsumenter" (hos detaljister, eller då de handlar på nätet eller hemifrån) förstås även fortsättningsvis få högsta möjliga skydd när det gäller hälsa och säkerhet. Men de två miljöerna samt informationsbehovet och tillgängliga stödtjänster för de berörda är tämligen olika. Detta medges bara till viss del i förslaget till förordning. Det finns ingen anledning att se det som att alla har samma behov. Den nya utvecklingen av konsumentinköpsmönstren, i synnerhet då man handlar på nätet, bör erkännas. De yrkesmässiga behoven inom räddningstjänst, akutsjukvård och giftcentraler bör också beaktas i samband med märkningens innehåll och hur relevant den specificerade informationen är.

4.13 Man bör också ta hänsyn till tillgången till och värdet på andra informationskällor, förutom märkningen, i synnerhet för konsumenter, som kan göra informerade val genom att använda råd från konsumentorganisationer eller de råd de flesta tillverkare eller leverantörer lämnar på nätet. Kommissionens kategoriska konstaterande att "märkningen är det enda sättet för att informera konsumenterna" är därför en förenkling. För dem som endast litar till märkningen, kanske länge efter det att inköpet skedde, är behovet av klart inriktad, förståelig och relevant information av avgörande betydelse. För andra finns kompletterande information lätt tillgänglig i befintlig gemenskapslagstiftning eller god handelspraxis för den som vill utforska saken närmare. De många enskilda inköpsval som görs endast på grundval av märkeslojalitet verkar åt båda hållen – en produkt kan uppfattas som säker bara på grund av att den är gjord av företaget X – och värdet på denna konsumentlojalitet till företag X säkerställer att dess produkter verkligen fortsätter att vara säkra, eller görs om eller dras tillbaka om detta inte är fallet. (En del nyare och otvivelaktigt dyra världsomfattande tillbakadraganden från marknaden av leksaker och andra konsumentvaror på grund av underkännanden i internationella kvalitetskontroller illustrerar denna punkt ganska tydligt.)

4.14 För arbetstagare och för alla som träder in på en arbetsplats där exponeringen oftast är större och/eller mer långvarig, och där behovet att behålla högsta standard på hälsa och säkerhet är en vardagsprioritering för alla berörda, så är förpackningarna och kvantiteterna som finns där vanligen större och märkningen kan vara mer detaljerad. Ännu en gång råder det ingen brist på tilläggsinformation, men mycket måste göras tillgängligt inom ramen för gemenskapslagstiftningen eller annan

lagstiftning, vid eller före leverans av råvaror eller intermediärer för ytterligare bearbetning. En amerikansk webbplats som i en tidigare informationsrapport från EESK om Reach (februari 2005) angavs ha 1,4 miljoner materialsäkerhetsdatablad tillgängliga, har nu över 3,5 miljoner – och de hävdar att det tillkommer runt 10 000 per dag. Säkerhetsdatablad som är utformade för EU och på lämpliga nationella språk för både ämnen och beredningar finns att få från de flesta tillverkare och leverantörer och från några centraliserade källor – och de måste förstås erbjudas till konsumenter i Europa innan någon leverans av en vara kan ske. Alla dessa måste finnas på alla relevanta språk och hos alla tillverkare och leverantörer för alla deras produkter, så det är ett mycket stort antal enskilda datablad som krävs – och de måste uppdateras regelbundet eller då ny lagstiftning, som den här, så kräver.

4.15 Som ett komplement till ovanstående ger OECD:s nyligen (juni 2007) lanserade webbplats *eChemPortal* lätt tillgång till en rad databaser som underhålls av medlemsländernas regeringar och organ, inklusive EU:s kemikaliemyndighet för EU:s del. Dessa databaser innehåller data om många tiotusentals enskilda ämnen som tillverkas och saluförs i EU och en rad förkortningar inklusive ESIS (EU), CHRIP (Japan), OECD HPV (OECD), SIDS HVPC (UNEP), HPVIS (US EPA), INCHEM (IPCS), samt mer välkända och regelbundet använda EU-resurser som IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS och EINECS, tillsammans med sektorspecifika webbplatser som SEED, EUROPHYT, PHYSAN och CAT. Globalt samordnade stödprogram som *pharmacovigilance* och *cosmetovigilance* ser till att alla negativa effekter av särskilda produkter snabbt registreras centralt. Det bör uppmuntras att dessa för industrin och lagstiftarna gemensamma tidiga varningsprogram utvidgas till att omfatta andra produkter i vidare konsumentanvändning.

4.16 Det är förstås goda nyheter att dessa datakällor existerar och finns lätt tillgängliga – och ännu bättre vore det om alla de ovanstående skulle kunna bli uppdaterade, säkerhetsblad för säkerhetsblad, produktförteckning för produktförteckning, för att avspegla vilka detaljerade förändringar som krävts vid olika nationella och regionala genomföranden av det globalt harmoniserade systemet, utan att det medför några oacceptabla kostnader för alla berörda – även om det återigen är oklart huruvida detta har till fullo beaktats i konsekvensanalysen.

4.17 Den stora mängden information på nätet, kombinerad med längden på de rättsakter som innehåller lagstiftningen, håller dock på att bli en börda, men också en rättslig och intellektuell utmaning för både lagstiftare och användare. Förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach) offentliggjordes i sin slutgiltiga form på engelska och var 850 sidor lång. Genomförandeprojekten för Reach (RIPs) och riktlinjerna, som ännu inte är klara, sägs omfatta mer än 10 000 sidor. Deras slutgiltiga form och rättsliga status är ännu inte kända. Förslaget till globalt harmoniserat

system omfattar mer än 2 000 sidor. Riktlinjer kommer återigen att behövas – både till denna förordning och för att bidra till genomförandet i de runt tjugo huvudsakliga följdriktssakerna, inklusive direktiv 1996/82/EG (Seveso II), som kommer att påverkas. Sålunda kommer ansvariga institutioner och organ inom EU inom kort att ha producerat eller gått igenom närmare 20 000 sidor lagstiftning eller kringmaterial bara på detta område. Det är svårt att se detta som en modell för bättre lagstiftning – eller som det ideala sättet att stödja Lissabonmålen – eller som ett sätt att vårda tanken på ett centralt administrerat EU som lyssnar till och stöder de europeiska medborgarna.

4.18 Men om man kan komma över dessa viktiga kommunikationsproblem i god tid (troligen genom att man bryter ner lagstiftningen till de viktiga beståndsdelarna av klart fastställda definitioner som man kommit överens om, testmetoder, resultatmått, resultat, nödvändiga processer och förfaranden osv., alla separat publicerade och uppdaterade enligt lämpliga, men olika tidtabeller, och utan att alla kräver samtidigt offentliggörande med primärrätten), då skulle större fördelar onekligen uppnås. Det databaserade och generellt tillämpbara globalt harmoniserade systemet skulle slutligen påverka och ge vägledning till alla dem som har åsikter om de bästa sätten att skydda människans hälsa och säkerhet samt miljö – och fördelarna med detta kan bli väsentligt större än de ganska små ökningarna av världshandeln eller i lokal sysselsättning som för närvarande används för att ekonomiskt motivera förslaget.

5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK konstaterar att tidtabellen för antagande av den föreslagna förordningen är pressad och att anledningen är att genomförandet ska kunna följa samma tidsfrister som de som fastställs i Reach, i syfte att begränsa initialkostnaderna. EESK noterar också att detta bara är början på en global process som kommer att kräva fortsatta förändringar av alla deltagande reglerande organ och av företagen och andra som direkt berörs. Det finns därför ett tydligt behov av att inse och rätta till så många av de upplevda problemen som möjligt – och att genomföra kärnan i förslaget på ett så flexibelt sätt som möjligt. Med tanke på att ett bra och välfungerande system ersätts av ett annat, förhoppningsvis lika bra, system är riskerna ringa med att ha särskilda undantag för att ge tid för att lösa problemen.

5.2 Som ett exempel på detta har man i kommissionstjänstemännens och de nationella experternas utarbetande och införlivande av en "överföringstabell", som överför bilaga 1 i det befintliga direktivet till bilaga VI i den nya förordningen – även om den är användbar som en vägledning till överföringen från de gamla till de nya kraven – bortsett från alla vederbörande processer för översyn och samtycke som de ursprungligen mer än 1 000 sidorna med beslut byggdes på. Om detta ska bli lagstiftning med omedelbar effekt måste resurser ägnas åt att kontrollera detta i detalj samtidigt som majoriteten av företagen är fullt sysselsatta med att uppfylla registreringskraven enligt Reach. Ofta antas gemenskapslagstiftning med vissa eller alla

bilagor tomma och en liknande väg skulle kunna följas här i syfte att hålla den övergripande tidtabellen. Detta undanröjer också problemen med ansvaret för icke-korrekta "översättningar" eller "överföringar" av kraven, vilket för tillfället på ett otillfredsställande sätt skulle vila på de ansvariga enheterna på kommissionen. Det faktum att processen anses fästa uppmärksamheten på många fel i nuvarande lagstiftning, i synnerhet genom införandet av många nya språk, där "översättning" i dess normala lingvistiska mening är helt avgörande, är bara i viss grad lugnande. Med tanke på mängden data måste man anta att nya fel samtidigt kommer att uppstå, vilket först tillverkaren eller leverantören av denna vara kommer att upptäcka så småningom.

5.3 Liknande kommentarer gäller alla instanser där det nya globalt harmoniserade systemet – om inte korrekta bedömningar görs – kommer att öka skärpan hos nuvarande klassificeringar, och därigenom märkning, förpackning och eventuella andra effekter vid relaterade transporter eller följdlagstiftning. Detta skulle till exempel kunna vara fallet för en del vitt använda konsumentvaror som tvättmedel, där det nya systemet verkar kräva ganska meningslös övermärkning. Ett exempel som ofta citeras är att om man spiller ett vanligt tvättmedel på sig så ska användaren ta av sig alla kläder – och sedan tvätta dem i samma tvättmedel. Detta skulle bara få systemet, och dem som använder det, i vanrykte. Det skulle absolut inte leda till de högsta standarderna för skyddet av människans hälsa, säkerheten och miljön. Det verkar viktigt med en försiktig användning av det undantag som finns i artikel 30.1, där det stadgas att klart onödiga angivelser kan utelämnas från märkningen.

5.4 Även kraven på att överklassificera ger upphov till oro – en praxis i vissa rättsområden för att begränsa tillverkarnas ansvar, men återigen inte riktigt främjande för ett korrekt skydd av arbetstagare eller konsumenter. I synnerhet misslyckas man i förslaget att på ett lämpligt sätt skilja mellan produkter som eventuellt är "retande" (dvs. i vissa fall förorsakar tillfällig och snabbt övergående rodnad eller svullnad av huden) och de som är "frätande" (dvs. de förorsakar troligen en permanent och icke övergående skada på huden, till exempel genom en stark syra eller basiskt ämne eller på grund av syrets effekter). Risken för ögonskador är förstas vanligare och i vissa fall allvarigare, med risk för att förorsaka blindhet, och den bör därför fastställas så snart den finns genom en lämplig och lätt igenkännbar symbol. Allt detta förvärras av ålagda eller frivilliga begränsningar av djurförsök för att testa produkter som nu befinner sig nära ett reviderat resultatmått, och där både märkningen och förpackningen för försäljning till konsumenterna beror på vilken klassificering som antagits. Eftersom de produkter som påverkas på detta sätt antagligen är undantag snarare än regel, så kommer kortvariga undantag att möjliggöra att förslaget i sin helhet kan införas utan förseningar.

5.5 Övermärkning har också en oönskad dominoeffekt när det gäller förpackningar, om det skapar barnsäkra förslutningar som är lika svåra att öppna för äldre eller svagare användare.

Råd om försiktig hantering och förvaring av produkter i vardagslivet är vanligen mer värdefullt än attiraljer som gör dem omöjliga att komma åt för användarna, eller leder till att behållare står öppna eller att innehållet flyttas över till mindre säkra alternativ. Med hjälp av vägledande märkning och normalt omdöme och dagliga observationer förstår konsumenter att produkter som ugn- och avloppsrengöringsmedel måste hanteras med största respekt. De är också för det mesta tämligen kapabla att hantera tvättmedel eller diskmedelstabletter utan att skada sig. Att märka dem alla som "frätande" med nyckelordet "FARA" är inte till någon nytta, och äventyrar återigen hela processen.

5.6 Ovanstående exempel ifrågasätter också i vilken grad de olika nya (och gamla) symbolerna, nyckelorden och uttrycken har testats i förhållande till olika människors uppfattning över världen. Även om det är för sent att ändra FN:s förslag om det globalt harmoniserade systemet så skulle några ytterligare ord eller föreslagna ändringar kunna vara till hjälp för att förbättra tydligheten. Det är särskilt beklagligt att den vitt kända symbolen "St. Andrews kors", med ett svart kors på orange bakgrund, har försvunnit. Det kommer att ta avsevärd tid att ersätta symboler så att de blir igenkända på ett korrekt sätt och riskerna för konsumenterna kommer att öka, särskilt tills de nya symbolerna är till fullo etablerade. Informationsprogram hos detaljisterna för att hjälpa alla dem som gör rutininköp bör därför genomföras (med central finansiering) så snart som möjligt. Behoven för alla dem som köper konsumentvaror på nätet, där en märkning sällan syns vid inköpstillfället, kräver ytterligare studier.

5.7 I syfte att fastställa beståndsdelarna i en beredning eller en blandning, krävs i förslaget förnuftigt nog användning av CAS-nummer (som för närvarande omfattar mer än 32 miljoner organiska och icke-organiska ämnen med delvis eller helt definierade strukturer, av vilka runt 13 miljoner klassificeras som kommersiellt tillgängliga, ofta i mycket små kvantiteter) och användningen av IUPAC- eller CAS-namn eller andra namn för att komplettera identifikationen. Det är dock riktigt att notera att dessa namn är utformade för att definiera strukturer, inte för att identifiera faror eller risker. De används sällan av räddningstjänst eller giftcentraler eftersom något särskilt motgift oftast inte finns. Valet mellan att framkalla kräkning eller neutralisera i magsäcken kan dock vara av avgörande betydelse vid första hjälpen till en drabbad användare. Påföljande kontakt med tillverkaren, vilken tid som helst och dygnet runt, för mer specifika råd är antagligen också av avgörande betydelse. Det är denna information, snarare än det formella kemiska namnet och den molekylära strukturen av en eller fler beståndsdelar i en komplex blandning, som bör anges på märkningen för användning i en akutsituation.

5.8 Av detta följer att de säkerhetsbestämmelser som finns i det befintliga allmänna direktivet om preparat/beredningar bör behållas, då namnet på en särskild beståndsdel, när det gäller att definiera dess exakta kemiska struktur, har ett värde bara för en

konkurrent, med påföljande förlust av immateriella rättigheter för den ursprungliga tillverkaren. I allmänhet är detta ett problem bara för högpresterande vätskor som smörjolja och andra högteknologiska preparat där exponeringen för konsumenterna oftast är begränsad och de allmänna riskerna tydliga, oavsett vilka särskilda beståndsdelar som ingår.

5.9 Ovanstående leder också till problemet med den föreslagna användningen av ordet "blandning", som endast borde handla om ett system av ämnen som kan separeras genom fysiska metoder, för att skilja det från att vara en "förening" eller ett "ämne" (som inte kan separeras på detta sätt). Definitionen verkar här klumpa ihop ett antal tämligen olika materialsystem (naturligt förekommande malmer, metaller, koncentrat och växtextrakt) med "beredningar", som utgör en avsiktligt konstruerad blandning av kända beståndsdelar utifrån vilka riskerna med den slutgiltiga produkten någorlunda väl kan fastställas. Legeringar (och glas) omfattas förstås inte av någon av dessa och bör regleras separat och på ett mer lämpligt sätt, både här och i Reach. Det är likaledes oklart varför avfallsströmmar undantas som kategori, även om de i vissa fall inkluderas i EINECS förteckning som "ämnen" under "slam" och "dy". Detta verkar tyda på att en blandad malm i sitt naturliga stadium måste klassificeras (till ingen verklig nytta, eftersom det inte är troligt att den kommer i kontakt med konsumenter och ingen möjlighet finns att finna någon ersättning), medan stålskrot eller blandat pappersavfall, som alla måste hanteras "som om" i en kontinuerlig process och återvinningsoperation, inte omfattas. Allt det ovannämnda måste hanteras på ett säkert sätt på arbetsplatsen, men detta är inte huvudsyftet med klassificeringen, och dessutom är dessa produkter mycket sällan märkta eller förpackade. Särskild sektorsinriktad eller arbetsplatsspecifik lagstiftning erbjuder normalt ett bättre skydd.

5.10 Vilka än definitionerna är, så måste de till fullo inkluderas i detta förslag, inte bara tas från det globalt harmoniserade systemet eller kräva hänvisningar till andra dokument. Detta skulle vara ett gyllene tillfälle till att för första gången definiera substantivet "kemikalie" och adjektivet "kemisk" ("chemical"). Om det är jämförbart med "ämne", vilket antagligen är fallet, så bör detta klargöras. Detta skulle också i hög grad klargöra syftet med denna förordning och andra direktiv och förordningar som omfattar mycket mer än produkterna i den mer exakt definierade "kemiska" industrin. Det skulle också klargöra att översättningen av ordet "chemical" som substantiv till "kemisk substans" i språk som saknar ett enda motsvarande ord, inte betyder att det finns alternativa (och förmodligen icke-toxiska?) "icke-kemiska ämnen". Detta skulle också förhoppningsvis minska användningen av välmenande men meningslösa uttalanden som "de flesta artiklar innehåller kemikalier" ⁽¹⁾ (vad innehåller de andra?), eller "kemikalier används på nästan alla arbetsplatser" ⁽²⁾ (vad använder de på de andra arbetsplatserna?). EESK inser förstås att alla definitioner som används måste vara konsekventa i all lagstiftning. Men EESK kan inte acceptera att en rättsakt är mer "grundläggande" än någon annan (eller om den nu är det,

⁽¹⁾ Från kommissionens "vanliga frågor" om Reach.

⁽²⁾ Från UK DEFRA:s riktlinjer om detta förslag, avsedda för Europaparlamentets ledamöter.

så gäller det i så fall definitivt det här förslaget) och kommittén accepterar verkligen inte att all relaterad lagstiftning måste läsas i sin helhet av alla inblandade, för att de ska kunna fastställa vad ett ord betyder eller inte betyder. Detta är viktigt eftersom översättning till olika språk skapar skillnader som inte fanns i originalet – eller utträderar distinktioner som var betydelsefulla. Till exempel används ordet "produkt" här i en neutral betydelse för allt som kan tänkas inköpas eller användas på arbetsplatsen eller av en konsument. Det är absolut inte avsett att vara synonymt med ordet "vara" som har en särskild betydelse i gemenskapslagstiftningen och annan lagstiftning. Det här är tydligt och klart på engelska, men kanske inte lika tydligt på andra språk. Hur än situationen ser ut så måste distinktionen upprätthållas. Andra språkliga och kulturella sammanblandningar bör också identifieras och undvikas. Till exempel skulle en "substansfri miljö" ("substance-free") i Europa kunna uppfattas som att den rörde yttre världsrymden. I USA betyder det en skola där man inte får dricka eller röka. I kvällspressen i många länder är en person som har spår av "kemikalier" på sina händer eller kläder en misstänkt terrorist.

5.11 I vilket fall som helst måste det klargöras för alla, allmänheten inberäknad, vilka särskilda betydelser de olika ord som används är tänkta att förmedla. Att förbjuda användning av ordet "fara" i kombination med ordet "varning" kan kanske vara av intresse för experter på märkning, men de två orden används ofta tillsammans i andra meddelanden som syftar till att minska risker. Om ordet "farlig" (dangerous) betyder något annat än ordet "farlig" (hazardous) på alla EU-språk (och dess handelspartners) så måste detta klargöras. Det är helt klart att det är svårt att skilja mellan dem på engelska. Användningar av förkortningar som "m-faktorer", som är meningsfulla endast i de fall då de lokala översättningarna av "multiplikation" faktiskt börjar med bokstaven "m", bör undvikas. (Det faktum att det enligt befintlig lagstiftning ständigt refereras till "R"- och "S"-uttryck, för risk och säkerhet, visar bara på att lagstiftningen har utarbetats på engelska, med liten hänsyn tagen till behoven hos andra språkanvändare.)

5.12 Med hänsyn tagen till det övergripande syftet med detta förslag, och för att undvika att dränka processen i data om de många miljoner ämnen som överförs i små eller till och med minimala kvantiteter, så skulle en brytpunkt baserad på årsförsäljning, förpackningsstorlek eller känd giftighet, vara till hjälp. Likaledes skulle en märkning som är lämplig för överföring, vanligen mellan laboratorier, av mycket små kvantiteter som prover för FoU för att visa att produkten inte har testats eller klassificerats och att den endast är till för yrkesmässig användning, vara ett användbart tillägg till den rad av märkningar som

för närvarande finns. (Det alternativa nya förslaget att utelämna "ämnen och blandningar som används för forskning och utveckling", men bara om de används under förhållanden där det antas att de är "cancerframkallande, könsbaserade eller reproduktionstoxiska" är olämpligt och bör tas bort. Det finns inga framlagda bevis för att laboratoriefaror kräver särskild behandling, eller – i motsats till normalfallet – för att någon som arbetar i ett laboratorium löper risk att sakna kunskap. Om detta skulle vara fallet, så vore ändringar av gemenskapslagstiftningen om god laboratoriepraxis en bättre väg att gå.).

5.13 Man bör också lägga vikt vid att se till att det klassificerings- och märkningsförfarande som föreslås som nu till fullo avspeglar de inneboende farorna hos de enskilda ämnen och beredningar eller blandningar som saluförs på marknaden. Allt utvidgande till informella eller oreglerade miniriskbedömningar gjorda av tillverkare eller leverantörer för att täcka eventuell eller förväntad framtida användning bör tas bort, eftersom det strider både mot befintlig gemenskapslagstiftning och FN:s förslag om det globalt harmoniserade systemet.

5.14 När det gäller kontrollen, rapporteringen och påföljderna i fall lagstiftningen inte följs, så läggs enligt förslaget helt korrekt ansvaret på medlemsstaterna, med kravet att bestämmelserna måste vara "effektiva, proportionella och avskräckande" och att de ska meddelas kommissionen inom 18 månader efter det att förordningen trätt i kraft. ESKK noterar dock att detta förslag är utformat för att, liksom i befintlig lagstiftning, harmonisera de kriterier och förfaranden som används vid alla former av klassificering, men inte för att harmonisera resultaten av denna klassificering. Därför kommer påföljderna antagligen att bli begränsade till sin omfattning, effekt och genomförbarhet i jämförelse med tillverkarnas önskan att till fullo och på ett korrekt sätt skydda arbetstagarna och konsumenterna på vilka deras affärsverksamhet vilar. Av denna anledning är det av avgörande betydelse hur väl det övergripande förslaget fungerar i kombination med annan lagstiftning t.ex. Reach.

5.15 Slutligen är det nödvändigt att utvärdera kvaliteten på de uppgifter som inkommit från olika rättsområden, för att se till att dessa är jämförbara och relevanta när det gäller att fastställa reella faror som hör till nya och komplexa ämnen, inklusive de som är av okänd eller varierande komposition. Ranksystem för detta syfte finns, t.ex. från Society of Chemical Hazard Communications. Data bedömda av sakkunniga finns också i Register of Toxic Effects of Chemical Substances. Det korrekta förfarandet för detta, troligen vid FN, verkar inte vara till fullo definierat och inte heller verkar resurser och budget ha ställts till förfogande.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Geografiska beteckningar och benämningar"

(2008/C 204/14)

Den 27 september 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen att utarbeta ett initiativyttrande om

"Geografiska beteckningar och benämningar" (initiativyttrande).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 februari 2008. Föredragande var **Mario Campli**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster:

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 EESK anser att det är mycket viktigt att fördjupa och gjuta nytt liv i debatten om EU:s kvalitetspolitik i dess helhet, och åstadkomma samverkan mellan de rättsliga krav som rör livsmedelssäkerhet, miljö och sociala frågor – också med tanke på målet att eventuellt införa en kvalitetsmärkning för EU – och de bestämmelser som slår vakt om särdragen hos produkter och livsmedel från vissa EU-regioner där man håller en högre standard.

1.1.1 För att systemet med geografiska beteckningar och benämningar ska vara effektivt, anser kommittén att följande krävs:

— Att ansökningsförfarandena blir tydligare och enklare.

— Att offentliga och/eller privata organ får genomföra kontroller endast om de är oberoende och ackrediterade (vilket också är i linje med ISO/EN-standarderna ⁽¹⁾ för ackreditering av certifieringsorgan).

— Att man inför ytterligare ändringar i regelverket för klagomål i syfte att förebygga eller lösa problem och undvika långa och påfrestande rättstvister, t.ex. genom bestämmelser om att medlemsstater ska agera vid överträdelse av gemenskapsbestämmelser ⁽²⁾ eller genom inrättande av organ för utomrättslig tvistlösning etc.

EESK anser att dessa kritiska faktorer endast delvis beaktades vid den översyn som ledde till förordning (EG) nr 510/2006, och att man måste komma till rätta med dem eftersom de kan få ännu större betydelse när systemet utvidgas till länder utanför EU.

1.1.2 När det gäller effektivitet föreslår kommittén åtgärder för att i tillräckligt hög grad slå vakt om produktens anseende på marknaden, genom förstärkning av de organisationer som har hand om geografiska beteckningar och benämningar och utformning av klara och trovärdiga krav som åtföljs av verkligt oberoende och effektiva kontroller.

1.1.3 Därför rekommenderar kommittén att man uppnår samförstånd om kraven i samband med registreringsansökningar, genom fastställda kriterier för den ansökande organisationens representativitet, så att man kan garantera samstämmighet också när det gäller komplicerade och kontroversiella aspekter.

1.1.4 När det gäller effektivitet vill kommittén också framhålla att de geografiska beteckningarna och benämningarna i ännu högre grad bör tas med bland de viktiga verktyg för landsbygdsutvecklingen i medlemsstaterna, genom att man i största möjliga utsträckning kopplar dem till åtgärder under andra pelaren, särskilt när det gäller nya medlemsstater och missgynnade områden i allmänhet.

1.1.5 När det gäller effektivitet anser kommittén slutligen att systemet med geografiska beteckningar och benämningar – om man betraktar det som en möjlighet till landsbygdsutveckling – bör uppfylla konsumenternas ökade förväntningar som även gäller etik, sociala frågor och miljö. Om detta angreppssätt omsätts i en strategi för partnerskap med andra delar av världen, även genom en ordentligt reglerad och kontrollerad öppning för import av produkter med geografiska beteckningar och benämningar från utvecklingsländer, skulle man kunna åstadkomma ökat samförstånd om ursprungsbeteckningar och uppmuntra multilaterala förhandlingar.

⁽¹⁾ Internationella standardiseringsorganisationen.

⁽²⁾ Se domstolens dom av den 26 februari 2008 (fallet "Parmesan").

1.1.6 När det gäller uppvärdering av produkter med geografiska beteckningar och benämningar anser kommittén att man bör intensifiera stödet till åtgärder för att främja gemenskapsmärken genom bättre information till aktörerna och bättre kommunikation med konsumenterna, framför allt i de länder där detta är minst utvecklat, så att de geografiska beteckningarna och benämningarna kan bli fler, få en jämnare spridning inom EU och bli mer efterfrågade på marknaden.

1.1.7 När det gäller forskning och spridning av kunskap om systemets effekter på EU:s territorier och marknader, rekommenderar kommittén att positiva forskningsresultat från olika enheter inom kommissionen ges tillräcklig och enhetlig spridning i alla medlemsstater och bland alla berörda aktörer.

1.1.8 Kommittén rekommenderar att internationella handelsförhandlingar rörande geografiska beteckningar och benämningar behandlas i ett större perspektiv, inom den internationella samarbetspolitiken. I detta sammanhang är det nödvändigt att med större kraft och övertygelse lansera det multilaterala förhandlingspaketet (utvidgning av artikel 23 i avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS-avtalet) till alla geografiska beteckningar och benämningar, internationell registrering samt tekniskt stöd till utvecklingsländer) samtidigt som kompletterande bilaterala förhandlingar genomförs effektivt.

1.2 I detta sammanhang hänvisar vi särskilt till följande sex teman som kommissionen har angett ska bli föremål för en framtida politisk översyn (se rådets 2720:e sammanträde den 20 mars 2006):

1.2.1 Första temat: "Kartläggning av geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar för ingredienser". EESK anser att det är nödvändigt att kriterierna och parametrarna för innehållet i ingredienser med geografiska beteckningar och benämningar fastställs i samförstånd med alla berörda aktörer från de ansökande organisationerna (skyddskonsortier etc.), så att man kan använda de geografiska beteckningarna och benämningarna på slutprodukten.

1.2.2 Andra temat: "Användning av alternativa instrument, t. ex. märken, för att skydda geografiska beteckningar och benämningar". EESK anser att användningen av märken som registrats för att skydda geografiska beteckningar och benämningar utanför EU förvisso är en möjlighet, men att den ändå inte innebär en lösning på problemet med internationellt skydd av beteckningarna eftersom detta instrument är komplicerat (med tanke på hur många länder som kan komma att beröras), kostsamt (och därför bara kan användas av stora handelsorganisationer med tillräckliga finansiella medel) och inte ger heltäckande skydd.

1.2.3 Tredje temat: "Tillämpningsområde för produkter som behandlas i förordningen, med särskilt fokus på salt, örtblandningar, videprodukter och kryddor". Kommittén ser positivt på att gemenskapsordningen blir öppnare för ansökningar om ursprungscertifiering och av produkter som inte är rena jordbruksprodukter (salt, örtblandningar, videprodukter, kryddor etc.) för att uppvärdera landsbygdskulturen i ett område. Samtidigt förordas en utsträckning till alla jordbruksprodukter som ännu inte beaktats.

1.2.4 Fjärde temat: "Kartläggning av råvarors ursprung". Mot bakgrund av de frivilliga branschöverenskommelser mellan alla berörda parter som föreskrivs i det nuvarande ansökningsförfarandet rekommenderar kommittén att man i fråga om skyddade ursprungsbeteckningar (SUB) noggrannare studerar råvaruaspekterna och även ställer krav på att alla råvaror kommer från det område som omfattas av ursprungsbeteckningen.

1.2.5 Femte temat: "Kriterier för att bedöma om beteckningens namn". Också med tanke på de tvister som förekommit hittills rekommenderar EESK mer detaljerade instrument som gör det lättare att bedöma en betecknings historiska bakgrund eller dess anseende. Man skulle till exempel kunna inrätta en myndighet (eller bedömningskommitté) som kunde fungera som filterings- eller övervakningsinstans för de potentiella ursprungsbeteckningar som redan finns i flera europeiska länder, eller andra organ för utomrättslig tvistlösning.

1.2.6 Sjätte temat: "Utformning av gemenskapssymboler för skyddade ursprungsbeteckningar (SUB) eller skyddade geografiska beteckningar (SGB)". Kommittén menar att sammanslagningen av SUB och SGB till ett enda märke skulle kunna innebära en risk för obalans mellan två likvärdiga koncept som redan finns och är förankrade i områdena. Eftersom det är viktigt att informationen till konsumenterna blir effektivare, bör man dock göra en tydligare visuell åtskillnad mellan SUB och SGB än nu (t.ex. olika färger), samtidigt som skillnaden gentemot andra europeiska märken (garanterade traditionella specialiteter (GTS) och ekologisk märkning) markeras ännu tydligare (också genom olika symboler).

1.3 När diskussionerna om den gemensamma jordbrukspolitikens utveckling återupptas 2013 hoppas EESK därför att man kommer att inrikta EU:s övergripande strategi på en helhetssyn som innefattar den europeiska jordbruks- och livsmedelssektorns alla utmaningar. En marknadspolitik som bör förbli gemensam och även syfta till att hantera inkomstriskerna, vilka ökar till följd av alltmer öppna, globaliserade och därmed sårbara jordbruksmarknader; en stabil och tydlig politik för landsbygdsutvecklingen; en kvalitetspolitik som utgör grunden för framtidens europeiska jordbruk; samt en balanserad och hållbar politik för naturresurser och energi.

1.4 EESK uppmanar medlemsstaterna till egna initiativ för att maximalt utnyttja de europeiska SUB- och SGB-systemen för att bättre främja såväl jordbruksprodukterna i deras regioner som den europeiska jordbruksmodellen.

2. Inledning – Hur det europeiska systemet för geografiska beteckningar och benämningar har uppstått och utvecklats

2.1 I det europeiska civila samhället har man länge kunnat konstatera att konsumenterna successivt och kontinuerligt blir mer medvetna. De jämför jordbruksprodukters särdrag, och detta leder till att de väljer kvalitetsprodukter. EU reagerar på deras efterfrågan med en politik för att reglera och främja högkvalitativa livsmedelsprodukter från jordbruket, och därvid ta hänsyn både till aspekter som rör livsmedelssäkerheten ("hygienpaketet", spårbarhet etc.) och aspekter som rör viss produktion (kvalitetsmärkning, ekologiskt jordbruk, geografiska beteckningar och benämningar). Det är denna uppfattning av kvalitet som vi utgår från i yttrandet.

2.2 I detta sammanhang har man inom gemenskapspolitiken utvecklat ett särskilt regelverk för erkännande av lokala specialiteter som är knutna till en ursprungsort. Ett exempel på detta är lokala produkter vars kvalitet eller anseende är knutet till ett särskilt produktionsområde eller en särskild produktionsregion eller råvaror eller produktionsmetoder som används inom ett begränsat geografiskt område.

2.3 I europeiska länder i Medelhavsområdet finns det en tradition av ursprungsbeteckningar för livsmedelsprodukter sedan början av 1900-talet. I början användes de inom vinsektorn och sedan kom de att användas för andra livsmedelsprodukter från jordbruket.

2.4 1992 inrättade kommissionen för första gången en gemensam lagstiftningsram för beteckningar för jordbruksprodukter, vilken var tillämplig i alla EU-länder. Den nya lagstiftningen lånade definitioner, krav och förfaranden från tidigare gällande nationell lagstiftning, vilket man bl.a. kan se på det starka sambandet mellan termerna för ursprungsbeteckning, såsom franska *appellation d'origine contrôlée*, spanska *denominación de origen*, och italienska *denominazione di origine controllata*.

2.5 Det handlar om rådets förordningar (EEG) nr 2081/92 om skydd för geografiska och ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel och (EEG) nr 2082/92 om

särartsskydd för jordbruksprodukter och livsmedel. Båda förordningarna har nyligen ändrats, genom förordningarna (EG) nr 510/2006 respektive 509/2006 från mars 2006.

2.6 Förordning (EG) nr 510/2006 gäller skydd av beteckningar för produkter vars särskilda karaktär beror på det geografiska ursprunget, dvs. skyddade ursprungsbeteckningar (SUB) eller skyddade geografiska beteckningar (SGB).

2.6.1 Produkter med SUB-märkning har särdrag som uteslutande beror på den naturliga omgivningen och färdigheter hos producenterna i den region där de framställs. När det gäller SUB är det alltså nödvändigt att alla skeden i produktionsprocessen – produktion av råvaror, bearbetning och beredning – sker i det berörda området och att det finns ett nära samband mellan produktens särdrag och dess geografiska ursprung. *Huile d'olive de Nyons*, *parmigiano reggiano* och *Shetland lamb* är exempel på SUB.

2.6.2 Produkter med SGB-logotyp har också vissa särdrag som knyter dem till en bestämd region, men det räcker att endast en del av produktionsprocessen äger rum i detta område, medan exempelvis råvarorna kan komma från en annan region. Exempel på SGB är *Clare Island salmon*, *l'arancia rossa di Sicilia* och *Dortmund bier*.

2.7 Förordning (EG) nr 509/2006 om garanterade traditionella specialiteter, vars logotyp används på produkter med särdrag som beror på traditionella ingredienser eller produktionsmetoder och inte på geografiskt ursprung. Exempel på GTS är *jamón serrano*, ölet *kriek* och brödet *kalakukko*.

2.8 Förordningarna (EG) nr 509/2006 och 510/2006 antogs av rådet den 20 mars 2006. Under samma sammanträde lade kommissionen fram en förklaring om den framtida politiska översynen av funktionen av förordning (EG) nr 510/2006 och dess framtida utveckling ⁽³⁾.

2.9 Den nya lagstiftningen om kvalitetsbeteckningar har inneburit en långtgående förenkling av systemet. Exempelvis lämnades registreringsansökan tidigare in till behöriga myndigheter i det egna landet, vilka efter att ha behandlat den hänsköt hela ärendet till kommissionen, som genomförde en helt ny behandling. Nu åligger det i stället medlemsstaterna att behandla ansökningar inom ramen för de regelverk och riktlinjer som fastställts på gemenskapsnivå. Kommissionens roll begränsas till

⁽³⁾ Se rådets dokument nr 7702/06 ADD 1 (tillägg till utkastet till protokoll, rådets (jordbruk och fiske) 2720:e sammanträde i Bryssel den 20 mars 2006).

en analys av de viktigaste faktorerna, som sammanfattas i ett enda dokument som sedan offentliggörs i EUT. En annan nyhet är att producenter från tredje land kan lämna in en registreringsansökan direkt till kommissionen. Tidigare måste ansökningarna passera de nationella myndigheterna, som inte alltid var villiga eller beredda att behandla dem.

2.10 Den 5 februari 2007 anordnade kommissionen en konferens om certifiering av livsmedelskvaliteten, under vilken spektrat av frågor som togs upp (certifieringssystem och märkningssystem) breddades avsevärt och man även behandlade den grundläggande frågan om livsmedelshygien. Med kvalitet avsågs alltså EU:s system för livsmedelssäkerhet. Det är ingen slump att den första slutsatsen från konferensen lyder som följer: "Alla (europeiska) livsmedel som producerats i eller importerats till EU håller en hög produktstandard i fråga om säkerhet och hygien" ⁽⁴⁾.

2.10.1 Det bör dock framhållas att Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, som tillsatts av kommissionen och medlemsstaterna, den 20 december 2004 slog fast att spårbarhet inte är ett relevant krav för importerade livsmedel. Kommittén håller inte med om detta.

2.11 Mot bakgrund av resultaten och slutsatserna från konferensen i februari 2007 beslutade kommissionen att utarbeta en grönbok om kvalitetspolitik för jordbruksprodukter som är planerad till oktober 2008 och som ska ägna stort utrymme åt geografiska beteckningar och benämningar. Grönboken kan följas av lagstiftningsförslag.

2.12 Samtidigt håller kommissionen (just GD Jordbruk och landsbygdsutveckling) på att göra en intern bedömning av det nuvarande systemet för skydd av geografiska benämningar. Den planeras bli klar i juli 2008.

2.13 EESK ansluter sig till denna allmänna process med detta initiativyttrande, dock utan någon ambition att analysera politikens många komplicerade aspekter och problem som nämnts ovan. Syftet är i stället att koncentrera sig på effektiviteten hos det europeiska systemet för geografiska beteckningar och benämningar samt på frågan om multilaterala och bilaterala handelsförhandlingar på detta område.

⁽⁴⁾ Se http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf.

2.14 Det arbete som hittills utförts och EESK:s ståndpunkt i denna fråga återspeglas i initiativyttrandet *Utnyttjande av typiska kvalitetsjordbruksprodukter som utvecklingsverktyg inom den nya gemensamma jordbrukspolitiken* (föredragande: Luisa Santiago) ⁽⁵⁾. I yttrandet om *Framtiden för den gemensamma jordbrukspolitiken* ⁽⁶⁾ (föredragande: Lutz Ribbe) insisterar kommittén dessutom på vikten av att rikta in det europeiska jordbruket på säkerhet och högkvalitativ produktion.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Systemets tillämpning och resultat: effektivitet

3.1.1 Det system som infördes genom förordning (EEG) nr 2081/92 har på det stora hela visat sig vara effektivt. Men från funktionell synpunkt vill kommittén fästa kommissionens uppmärksamhet på vissa kritiska faktorer som blivit tydliga med tiden. Det gäller särskilt följande tre områden:

- Förfaranden för att godkänna specifikationerna är ofta mycket långsamma och oförenliga med de ansökandes krav (svårigheter att planera försäljning, kommunikationsstrategier etc.), och missgynnar därmed framför allt de ursprungsbeteckningar som har potential att få mest genomslag och synas mest på marknaden.
- Kontrollerna anförtros ofta organ som inte alltid är höjda över eventuella intressekonflikter, eller som i alla fall inte är tillräckligt oberoende för att kunna genomföra objektiva kontroller.
- Bedömningskriterierna för beteckningarna grundar sig på historisk bakgrund, anseende, spridning och frågan om namnets eventuella status, och det uppstår ofta problem med tvister eller klagomål både inom och utom EU.

3.1.2 I stort sett är systemet effektivt. De berörda produkterna kommer från praktiskt taget alla varukategorier: vegetabiliska och animaliska, färska och bearbetade, drycker, fiskeriprodukter, kryddor etc. Detta framgår av efterföljande tabell med uppgifter från december 2007, i vilken anges att det totala antalet SUB och SGB nu uppgår till 772. Om man särskilt analyserar antalet registrerade produkter, t.ex. under perioden 2000–2006 har SUB ökat med 22 % och SGB med 40 %, och den genomsnittliga totala ökningen uppgår till 29 % på bara 5 år.

⁽⁵⁾ EUT C 284, 14.9.1998, s. 62.

⁽⁶⁾ EUT C 125, 27.5.2002, s. 87.

TABELL I – Beteckningar och benämningar som registrerats av GD Jordbruk t.o.m. 15.12.2007 (http://ec.europa.eu/agriculture/qual/it/1bbaa_it.htm)

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Totalt
Frukt, grönsaker och spannmålsprodukter	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Ostar	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Färskt kött (och inälvor)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Oljor och fetter/olivoljor	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Köttprodukter	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Mineralvatten	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Bröd, finare bakverk, mjuka kakor, konfekt, kex och andra bageriprodukter	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Andra produkter från djur (ägg, honung, diverse mjölkprodukter utom smör m. m.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Övriga produkter i bilaga I (kryddor etc.)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1 (*)	21
Öl	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	17
Färsk fisk, blötdjur och skaldjur	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	13
Eteriska oljor	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Naturliga gummi- och hartsvaror	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Hö	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Totalt	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

(*) Kaffe från Colombia

3.1.3 Systemet med geografiska beteckningar och benämningar har varit föremål för särskilda studier och undersökningar (se projekten DOLPHINS 1999–2003 och SINER-GI 2004–2008 som finansierats av GD Forskning (⁷)), i vilka de har analyserats ur olika synvinklar. Dessa successiva projekt har lyft fram viktiga aspekter på effektiviteten hos EU:s geografiska beteckningar och benämningar.

3.1.3.1 I detta sammanhang vill kommittén framför allt peka på de problem som hänger samman med organisation och "förvaltning" av geografiska beteckningar och benämningar (särskilda studier och undersökningar på detta område har samordnats av Bertil Sylvander vid INRA i Paris och Filippo Arfini vid Parmas universitet, i samarbete med kommissionen). Man kan urskilja följande tre typer av förvaltning:

- "Territoriell" förvaltning som involverar alla berörda aktörer i området (institutioner, företag, organisationer etc.).
- "Sektorieell" förvaltning, som innebär att endast aktörerna inom branschen involveras (det geografiska området är bara en "omgivning").
- "Kategoriförvaltning", som innebär att bara vissa aktörer inom branschen kan ansluta sig, även bara av det skälet att det ligger i deras intresse.

Men i effektivitetshänseende skiljer man mellan "stark" och "svag" förvaltning. Med "stark" avses en förvaltning som kan slå vakt om produktens anseende i förhållande till de olika användarna, i synnerhet konsumenterna.

3.1.3.2 Kommittén framhåller dessutom att de geografiska beteckningarnas och benämningarnas kommersiella framgång fortfarande är marginell och har betydelse endast när det högt upp i kedjan finns bra strukturer med innehållsrika produkter och när förvaltningen sköts av organisationer som kan skapa nätverk med företag och utforma effektiva handelsstrategier. En viktig förutsättning för att en ursprungsbeteckning ska bli framgångsrik är att man förmedlar de märkta produkternas innehåll och kvalitativa och eventuellt territoriella värden. Naturligtvis bidrar de geografiska beteckningarnas och benämningarnas historiska bakgrund till detta, men det är ändå nödvändigt att vidta mer långtgående åtgärder för att stödja organisationen av och informationen om geografiska beteckningar och benämningar.

3.1.3.3 Kommittén framhåller dock att det ekonomiska och sociala värdet och effekterna av systemet med geografiska beteckningar och benämningar inte kan mätas endast med statistiska indikatorer för bruttomarknadsproduktion, eftersom effekterna både i förhållande till de geografiska områdena och ett EU-lands handelsbalans kommer att röra ett brett spektrum av samhälls- och näringslivsaktörer som inte är begränsat till jordbrukssektorn.

3.1.4 En mycket intressant aspekt på de geografiska beteckningarna och benämningarna är hur de förhåller sig till landsbygdsutvecklingen. Från att från början ha varit ett instrument

till skydd för produkter blir ursprungsmärkningen ofta en verklig möjlighet att uppvärdera de kulturella särdragen i hela det geografiska området. Därmed kan man lätt förstå vilka möjligheter som kan uppstå när geografiska beteckningar och benämningar utvidgas till att även omfatta andra produkter än jordbruksprodukter, och att detta helt ligger i linje med de gemenskapsriktlinjer för landsbygdsutveckling som länge har legat fast. (Grönboken från 1985, meddelandet om *Landsbygdsområdenas framtid* från 1988 och Cork-förklaringen från 1995).

3.1.4.1 Om typiska produkter får denna kulturfrämjande roll kan de och bör de bli en drivkraft för en ekonomisk nystart på landsbygden, framför allt i de mest missgynnade områdena. Men man bör inte betrakta detta endast ur ett gemenskapsperspektiv. Mot bakgrund av det nuvarande europeiska systemet och möjligheten att använda EU-märkning i tredje land, är kombinationen av geografiska beteckningar och landsbygdsutveckling och den konkreta utvecklingen av detta attraktiv för länder som fortfarande är under utveckling. Viktiga och inflytelserika internationella organ (FAO och Världsbanken) drar en parallell mellan begreppet geografiska beteckningar och benämningar och dem som i utvecklingsländer kallas "lokalkunskap" eller helt enkelt tradition. De handledningar för användning av geografiska beteckningar och benämningar som FAO och Världsbanken håller på att utarbeta och sprida i utvecklingsländer (i enlighet med EU:s förfaranden och bestämmelser) utgår från detta.

3.1.5 En ytterligare aspekt som man inte får glömma är enligt vår åsikt de geografiska beteckningarnas och benämningarnas positiva miljöeffekter i ursprungsområdena. De typiska produkterna framställs med produktions- eller bearbetningsteknik som i stor utsträckning bygger på traditionella metoder som bara i liten grad eller inte alls kräver eventuellt miljöfarlig teknik. De innefattar också lågintensivt jordbruk som bidrar till den biologiska mångfalden och landskaps- och miljöskyddet.

3.1.6 Från effektivitetssynpunkt bör även andra framtidsscenarier tas med i beräkningen. Enligt kommitténs åsikt finns det tecken på att situationer som hittills betraktats som oföränderliga kan förändras. I en stor del av industrin och distributionskedjorna inom den multinationella livsmedelssektorn tas initiativ till att låta produkter med geografiska beteckningar och benämningar ingå i sortimentet. Därmed övervinns man delvis den internationella politik för märkning och globala marknadsstrategier som hittills stått i vägen för behovet av och grunden för ursprungsbeteckningar. Detta fenomen är ett mycket intressant prejudikat vars utveckling kan få stor betydelse för utvecklingen av geografiska beteckningar och benämningar.

3.1.7 I detta sammanhang visar vissa studier att USA håller på att ge efter i sitt motstånd mot den europeiska modellen för geografiska beteckningar och benämningar (ett motstånd som grundar sig på mycket annorlunda jordbruksförhållanden och på handelsstrategier som ofta är helt motsatta), till följd av

(⁷) Se www.origin-food.org.

förändringar i den interna produktklassificeringen. Också i USA börjar det nu uppstå fall med produktionsföretag som delvis bygger sin framgång på produkternas ursprung och som nu klagat över bristen på tillräckligt skydd. Ett känt fall är vinerna från *Napa Valley* i Kalifornien, som på senare tid fått sällskap av andra produkter från USA och Kanada (*Florida Orange*, *Bleuet du Lac Saint-Jean*) som är föremål för märkesplagiat och snedvridning av konkurrensen i den egna staten eller angränsande stater.

3.1.8 Den allmänna tendensen är att konsumenterna uppmärksammar produkternas ursprung i högre grad, och att detta påverkar deras inköp (se t.ex. vissa resultat från de europeiska projekten TYPIC-2005 och DOLPHINS-2002). På samma sätt verkar konsumenterna vara beredda att betala ett högre pris för produkter med ursprungsmärkning, som i allmänhet anses ha högre kvalitet och vara säkrare. I detta sammanhang kan man också behandla de frågor som uppstår i samband med uppgift om råvarornas ursprung och användningen av produkter med geografiska beteckningar och benämningar som ingredienser i livsmedelsberedning.

3.1.8.1 Kommittén konstaterar dock att erkännandet av de europeiska certifieringssystemen, logotyperna och märkningen inte har gått så långt och inte är särskilt enhetligt. Forskning från Centro Internazionale degli Alti Studi Agronomici Mediterranei – CIEAM (internationellt centrum för agronomiska Medelhavsstudier) om särdragen och kvaliteten hos livsmedelsprodukter från Medelhavsområdet (*"Identità e Qualità dei prodotti alimentari mediterranei"* – Paris, 2007), visar att "80 % av Europamedborgarna aldrig har hört talas om SUB (skyddad ursprungsbe-teckning) och 86 % aldrig har hört talas om SGB (skyddad geografisk beteckning)". När samma fråga ställs om motsvarande nationella beteckningar (t.ex. *"denominación de origen"* i Spanien eller *"appellation d'origine contrôlée"* i Frankrike) är kunskapen mycket större. Detta utgör ett allvarligt problem på gemenskaps-nivå ifråga om kommunikation och information till konsumenten.

3.2 Det europeiska systemet och de multilaterala och bilaterala handelsförhandlingarna

3.2.1 Ett strategiskt intresse

3.2.1.1 I september 2003 visade förloppet och det negativa resultatet av ministerkonferensen i Cancún att handelsförhandlingar numera inte bara tjänar till att behandla priser och tariffer för att underlätta tillträdet till olika marknader som är öppna för varandra, utan även och samtidigt till att jämföra produktionsmodeller (d.v.s. produktionens och livsmedlens historia, traditioner och kategorier). Att man känner till och uppskattar varandras produktions- och livsmedelstraditioner är en grundförutsättning för framgångsrika handelsförhandlingar.

3.2.1.2 När Europeiska gemenskapen sitter med vid förhandlingsbordet och det gäller handelsförhandlingar jämför man därför den egna sociala och ekonomiska modellen med andra relevanta modeller. Därför anser kommittén att styrkan och trovärdigheten i gemenskapens förhandlingsinitiativ kan bli effektiva om de ingår i en utrikespolitik som även omfattar förhandlingar om skydd av immateriella rättigheter och handel. Om kvalitetspolitiken ingår i detta sammanhang kan också den utformas som ett system med regler som är förenligt med ett vidare och mer allmänt angreppssätt inom politiken för interna-

tionellt samarbete, vilken får allt större betydelse för den internationella stabiliteten.

3.2.2 Regleringsprocessen

3.2.2.1 En av de grundläggande principerna för gemenskap-sordningen är som bekant den fria rörligheten för varor på den inre marknaden (artikel 23 i EG-fördraget). Denna princip har varit svår att tillämpa eftersom de olika medlemsstaternas regelverk skiljer sig mycket åt. Dessa skillnader hör historiskt hemma i en komplicerad och motsägelsefull uppsättning internationella avtal och bestämmelser som inte är enhetlig och blir ännu mer oroväckande när marknaderna globaliseras. Det blir därför allt viktigare att garantera lojal konkurrens mellan de ekonomiska aktörerna på en allt öppnare marknad. För detta ändamål kan också ett konsekvent regelverk för geografiska beteckningar och benämningar ge positivt resultat.

3.2.2.2 Internt har man successivt gjort viktiga framsteg mot harmonisering genom prejudikat som skapats genom beslut från EG-domstolen som ursprungligen gällde principen om ömsesidigt erkännande.

3.2.2.3 På internationell nivå sker utvecklingen mot en gemensam strategi för geografiska beteckningar och benämningar genom förhandlingar och avtal om skydd av industriella och i förlängningen immateriella rättigheter. Från Pariskonventionen (1883, 169 medlemsstater) till Madridöverenskommelsen (1891, 34 medlemsstater) och Lissabonöverenskommelsen (1958, 23 medlemsstater) har man erkänt principen att en produkt är knuten till ett särskilt geografiskt område, men ramarna för detta är fortfarande ganska otillfredsställande när det gäller rättssäkerheten, kontrollerna och risken för bedrägerier och förfalskningar.

3.2.3 TRIPS-avtalet: slutpunkt och dödläge

3.2.3.1 TRIPS-avtalet, som utarbetades 1994, innehåller ett särskilt avsnitt om de handelsrelaterade aspekterna på immateriella rättigheter som rör geografiska beteckningar. Följande omfattas:

- a) Definition av geografiska beteckningar och benämningar (artikel 22).
- b) Normer för allmänt skydd av geografiska beteckningar och benämningar för alla produkter (artiklarna 22.2 och 22.4).
- c) Tilläggsskydd för geografiska beteckningar och benämningar för vin och sprit (artikel 23).
- d) Framtida förhandlingar och undantag (artikel 24).

3.2.3.2 I de internationella avtalen används en terminologi för bandet mellan "platsen" och "produkten" som visar att detta band har blivit starkare: **ursprungs-beteckningar** (Madrid 1891), **geografiska beteckningar** (TRIPS-avtalet 1994) och **ursprungs-beteckningar** (Lissabon 1958). Sammanfattningsvis kan man säga att alla ursprungs-beteckningar är geografiska beteckningar, men alla geografiska beteckningar är inte ursprungs-beteckningar. En översikt över klassificeringen av olika typer av produkter som är knutna till ett geografiskt område, i enlighet med olika internationella avtal, har gjorts i avhandlingen *Analisi della politica di riconoscimento internazionale delle indicazioni geografiche* av Sabrina Cernicchiaro (Parmas universitet).

3.2.3.3 TRIPS-avtalet utgör en milstolpe i utvecklingen av avtal om skydd för produkters immateriella rättigheter inom den internationella handeln, men samtidigt har många och viktiga frågor förblivit olösta. Genom avtalet infördes en gemensam och giltig definition av geografiska beteckningar och benämningar för 151 undertecknande stater, och ett enhetligt system för tvistlösning. Samtidigt bör man framhålla minst tre betydande brister:

- a) Införande av en princip om negativt skydd (staterna har möjlighet att hindra en inkorrekt tillämpning av geografiska beteckningar och benämningar).
- b) Ett svagt och obeslutsamt införande av ett multilateralt anmälnings- och registreringssystem (med den följd att det i dag fortfarande råder två olika och motsatta uppfattningar av bestämmelserna: dels att de är bindande och tvingande, dels att systemet bygger på frivillighet).
- c) I praktiken förekommer det skillnader i behandlingen (med hänvisning till samma rättskälla!) mellan allmänt skydd av jordbruksprodukter och tillägsskydd.

3.2.3.4 Andra regionala avtal syftar också till att skydda geografiska beteckningar och benämningar, t.ex. den afrikanska organisationen för immateriella rättigheter OAPI:s avtal från mars 1977 och afrikanska regionala organisationen för immateriella rättigheter ARIPO:s Banjulprotokoll om märken från mars 1997.

3.2.4 De europeiska producenternas svårigheter och viktiga faktorer för korrekt internationell konkurrens

3.2.4.1 Det faktum att det inte finns tillräckliga bestämmelser på internationell nivå leder till stora svårigheter för de europeiska producenter som framställer produkter med geografiska beteckningar och benämningar. Denna typ av märken används i allt högre grad felaktigt och det är stora skillnader mellan de olika ländernas rättsliga ramar för skydd av geografiska beteckningar och benämningar. Detta leder till en allvarlig snedvridning av konkurrensen och handeln mellan WTO:s medlemsländer.

3.2.4.2 De största problemen är ofta förknippade med en korrekt tolkning av den berörda marknadens interna bestämmelser. Vissa europeiska producenter som framställer produkter med geografiska beteckningar och benämningar har lyckats skydda det egna namnet utanför EU, men även i dessa fall finns det exempel på missbruk, förfälskningar och byråkratiska hinder för handeln. När ett namn missbrukas står denna handling i direkt proportion till hur känd den märkta produkten är. De negativa ekonomiska följderna är betydande, och det europeiska företaget kan inte genomföra någon marknadsföringsstrategi för att konsumenterna ska bli produkten trogna. Rent allmänt innebär denna situation ett bedrägeri mot konsumenterna i tredje land, och den påverkar den europeiska jordbruks- och livsmedelsmodellens image mycket negativt.

3.2.4.3 I länder med egna system för registrering av geografiska beteckningar och benämningar har producenterna av produkter med sådana beteckningar och benämningar inte lika stora svårigheter. Betydande problem kvarstår dock när skyddet gäller namn som används i kombination med termer såsom "typ", "stil" etc. I allmänhet drabbas de europeiska producenterna av höga kostnader och stora juridiska svårigheter när de vill bevisa att den geografiska beteckningen eller benämningen inte är ett allmänt namn.

3.2.4.4 I brist på en tydlig och erkänd internationell rättslig ram fortsätter de europeiska producenterna att verka på marknader med skyddade märken (privata företags märken, kollektiva märken och certifieringsmärken). Även denna strategi innebär ofta svårigheter. På de internationella marknaderna finns det ofta redan märken som innehåller namnet på den produkt med geografisk beteckning eller benämning som de europeiska producenterna vill registrera (i detta fall måste man ta itu med den mödosamma uppgiften att väcka talan om användningen av märket). Dessutom kan producenterna, även när de har registrerat sitt eget märke, förlora skyddet om marknaden stängs av hälsoskäl och märket inte kan användas kontinuerligt.

3.2.5 Bilateral förhandlingar och avtal

3.2.5.1 I den nuvarande kris eller det dödläge som den multilaterala metoden genomgår – och som man absolut måste bryta – domineras de internationella handelsförhandlingarna alltmer av bilateral avtal. På internationell nivå har cirka 300 bilaterala avtal ingåtts, och de skulle kunna uppgå till 400 senast 2010. Detta är oroväckande, eftersom denna typ av avtal bör syfta till att komplettera WTO:s multilateralism i enlighet med en strategisk fördelning mellan avtalstyperna: de multilaterala avtalen syftar till att lösa mycket komplicerade frågor, t.ex. subsidier, antidumpning och bestämmelser rörande skydd av immateriella rättigheter, medan bilaterala avtal kan användas för enklare frågor och antagande av preferenskriterier i handeln mellan stater.

3.2.5.2 EESK anser dock att EU inte kan stå vid sidan av medan de stora internationella aktörerna bilateralt förhandlar och fattar viktiga beslut om regler och handelsutbyte. När det i synnerhet gäller livsmedelsprodukter kan man i allmänhet konstatera att de bilaterala relationernas flexibilitet utgör en bra utgångspunkt för att inleda förhandlingar och åstadkomma en godtagbar och verifierbar lösning. Dessutom visar erfarenheterna att sådana resultat uppnås även därför att de bilaterala avtalen inbegriper tekniskt stöd till administrativa system för att utarbeta de lagar som krävs som fortfarande är otillräckliga i länder som ingår sådana avtal. Även inom de multilaterala förhandlingarna finns ett behov av detta.

3.2.5.3 EU har länge förhandlat och undertecknat avtal om livsmedelsprodukter med geografiska beteckningar och benämningar. I dag pågår förhandlingar med nästan alla handelspartner i tredje land och för alla kategorier av livsmedelsprodukter, och skydd av geografiska beteckningar och benämningar införs systematiskt.

3.2.6 Geografiska beteckningar och benämningar i Doharundan: tillräckligt skydd är ett mål som ligger i allas intresse

3.2.6.1 Punkt 18 i Doha-deklarationen (november 2001) innehåller en dubbel och differentierad förhandlingsståndpunkt:

- a) När det gäller införandet av ett multilateralt system för anmälan och registrering av geografiska beteckningar och benämningar för vin och alkoholhaltiga drycker föreskriver den uttryckligen ("Vi samtycker till att förhandla inom ramen för den femte ministerkonferensen...") att detta ska finnas med på dagordningen för TRIPS-förhandlingarna.
- b) När det gäller utvidgningen av skyddet av geografiska beteckningar och benämningar för andra produkter än vin begränsar sig deklarationen till att helt enkelt hänskjuta diskussionen till TRIPS-rådet ("Vi konstaterar att frågorna i samband med utvidgning... kommer att behandlas i TRIPS-rådet").

3.2.6.2 När det gäller den första punkten har förhandlingarna i Doha inte följts upp, trots kommissionens förhandlingsinsatser. Det råder fortfarande två motsatta uppfattningar om själva deklarationen: den som innebär att man måste uppnå en överenskommelse om **obligatoriskt** införande av registret i WTO:s alla medlemsländer (och som förespråkas av EU, Schweiz, Indien, Turkiet och andra länder) och den som innebär att förhandlingarna och överenskommelsen skulle begränsas till **frivilligt** inrättande av detta instrument enbart i de länder som har ett system för lagligt skydd av ursprungsbeteckningar – en sorts databas (denna uppfattning förespråkas av USA, Australien, Nya Zeeland etc.).

3.2.6.3 När det gäller den andra punkten – utökning av skyddet till andra produkter än vin – har verkliga förhandlingar ännu inte inletts.

3.2.6.4 Eftersom det inte fanns några verkliga utsikter för en utveckling av TRIPS-förhandlingarna försökte EU, dock utan framgång, omedelbart före konferensen i Cancún 2003 att införa multilateralt skydd av 41 ursprungsbeteckningar på dagordningen för förhandlingarna. Syftet var att återupprätta det

lagliga skyddet på marknaden för livsmedelsprodukter vars namn ofta missbrukas internationellt. I och med att ministerkonferensen i Cancún misslyckades avbröts förhandlingarna på denna punkt.

3.2.6.5 WTO gjorde under 2005 sina senaste officiella försök till framsteg i fråga om multilateral registrering och utvidgningen av det förstärkta skyddet för vin och sprit till att omfatta andra produkter ⁽⁸⁾. De tekniska diskussionerna fortsätter just nu med utgångspunkt i icke-officiella EU-dokument som framför allt fokuserar på förslaget om att inskrivning i det multilaterala registret ska innebära att man "antar" att de geografiska beteckningarna och benämningarna skyddas i alla andra länder, och att man ska ha möjlighet till klagomål inom 18 månader. I kraft av detta "antagande" läggs bevisbördan på den som överklagar. När det gäller registret finns det framför allt två hinder: USA och andra anglosaxiska länder anser att de rättsliga följderna strider mot territorialitetsprincipen. För utvecklingsländerna är problemet i stället att de rent administrativt har svårt att respektera registreringstidsfristen som anses vara alltför kort. I december 2007 kom kommissionen med en formell begäran om en text som kan ligga till grund för ett internationellt register.

3.2.6.6 EESK anser att det är nödvändigt att åter lansera förhandlingspaketet (utvidgning av artikel 23 i avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS-avtalet) till alla geografiska beteckningar och benämningar, internationellt register och tekniskt stöd till utvecklingsländer) och förlita sig på det nya intresse för produkter med ursprungsmärkning som man kan se på den inre marknaden i vissa tredje länder och utvecklingsländer. Förhandlingarna har också blivit lite mer dynamiska, och på initiativ av Schweiz har det uppstått en spontan gruppbildning – kallad *GI Friends* – genom vilken ett antal stater försöker bryta dödläget.

3.2.6.7 Kommittén vill framhålla att geografiska beteckningar är den enda form av immateriella rättigheter som är möjliga att äga för lokalsamhällen överallt i världen. Från denna synpunkt är en nord-syduppdelning inom WTO obegriplig.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ WTO:s dokument TN/IP/W/11, 14.6.2005.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Att förbättra gemenskapens räddningstjänstmekanism – hantering av naturkatastrofer"

(2008/C 204/15)

Den 25 september 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29 A i arbetsordningen att utarbeta ett tilläggsyttrande om

"Att förbättra gemenskapens räddningstjänstmekanism – hantering av naturkatastrofer".

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 februari 2008. Föredragande var **María Candelas Sánchez Miguel**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 13 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 108 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén bör som företrädare för det civila samhället bidra till den debatt som förs inom EU om naturkatastrofer, med inriktning på förebyggande arbete, insatser och utkrävande av ansvar av personer som avsiktligt eller oavsiktligt förorsakar katastrofer.

1.2 Man bör i detta sammanhang ha i minnet att det redan finns tillräckligt med bestämmelser i gällande EU-lagstiftning för att undvika eller mildra eventuella skadeverkningar av vissa naturkatastrofer. Det är därför nödvändigt att på nytt framhålla för berörda myndigheter att dessa lagar måste tillämpas i hela EU. Enligt EESK kommer också ramdirektivet för vatten och dess kompletterande rättsakter, särskilt direktivet om översvämningar, att minska skadeverkningarna av översvämningar, som även om de inte går att förhindra kan mildras genom att man utarbetar de planer för hantering av översvämningar som ska ingå i planerna för avrinningsdistrikten. Bestämmelserna om förebyggande av skogsbränder kan få samma inverkan.

1.3 En punkt som bör framhållas är sambandet mellan förebyggande av katastrofer och utbildning samt att det behövs ett effektivt informationssystem som gör det möjligt för fackfolk och allmänhet att hitta anvisningar om hur de ska agera vid en katastrof i ett visst område. Vi ser därför mycket positivt på det system med interregionala räddningstjänstcentraler som har inrättats av Europeiska kommissionen.

1.4 EESK vill beträffande räddningstjänsten ge en eloge till kommissionen för att den på kort tid har inrättat ett europeiskt solidaritetssystem som har interregional och internationell täckning och som förfogar över egna medel. Systemet kan därmed aktiveras på ett effektivt sätt inte bara vid katastrofer utan också vid återställande av de drabbade områdena. Den nya artikel 176c i Lissabonfördraget stärker de målsättningar som Europaparlamentet och rådet har fastställt på detta område.

1.5 Slutligen bedömer EESK det som nödvändigt att införa det miljöansvarssystem som fastställs i "direktivet om ansvar för

att förebygga och avhjälpa miljöskador" för att man klart ska kunna utkräva ansvar av dem som förorsakar vissa katastrofer, till exempel vid anlagda bränder. Vi anser att en bättre tillämpning de nationella bestämmelserna och tydligare information om följderna av bristande efterlevnad av regelverken och uppsåtliga handlingar, inte bara från allmänhetens utan också från de berörda myndigheternas sida, kan bidra till att mildra effekterna av naturkatastrofer.

2. Inledning

2.1 Katastrofer inträffar allt oftare, inte bara inom EU utan världen över. Vissa orsakas av naturfenomen som översvämningar, jordbävningar, bränder osv. medan andra beror på terrorism som sprider skräck bland civilbefolkningen. I båda fallen kan i viss mån mänsklig verksamhet sägas vara direkt eller indirekt orsak, även om graden av avsikt inte är jämförbar.

2.2 EU har åtagit sig att vidta förebyggande åtgärder mot klimatförändringar, inte enbart genom att uppfylla åtagandena i Kyotoprotokollet utan också genom en rad beslut om åtgärder för att skydda mark, vatten och luft. Dessa åtgärder är förebyggande och kan bidra till att vår mark och luft samt våra hav bevaras och återhämtar sig och samtidigt uppmuntra andra länder att agera. Dessutom håller kommissionen på med det förberedande arbetet för att utforma en integrerad EU-strategi för att förebygga naturkatastrofer. Detta förväntas vara klart i slutet av 2008.

2.3 Förutom dessa förebyggande insatser har EU inrättat en gemensam hjälpmekanism för katastrofer som inträffar inom unionens gränser. Denna mekanism för ömsesidigt bistånd är dock inte avsedd enbart för EU-länderna, där den har använts vid många tillfällen, utan också för katastrofer i Indiska oceanen, Sydamerika osv.

2.4 Det är viktigt att klargöra på vilket sätt katastrofinsatser och humanitärt bistånd kompletterar varandra. Båda instrumenten har i stort sett samma huvudmål: att mildra effekterna

för befolkningen av katastrofer och andra nödsituationer. Katastrofinsatserna utförs av räddningstjänsten, som också bidrar till att minska katastrofers inverkan på miljö och egendom i och utanför EU med hjälp av resurser och team från EU:s medlemsstater. Det humanitära biståndet är dock riktat till tredjeländer och involverar icke-statliga organisationer och andra humanitära organisationer. Båda formerna av hjälpinsatser sker i samarbete med FN-organ.

2.5 Det bör noteras att den katastroffond som inrättades efter de svåra översvämningarna i Elbe-området har bidragit till att förbättra insatserna i EU. Lika viktig är gemenskapens räddningstjänstmekanism⁽¹⁾, som inrättades 2001 och som senare ändrades⁽²⁾ för att möjliggöra snabbinsatser vid katastrofer i medlemsstaterna eller tredjeländer.

3. Förebyggande arbete

3.1 Förebyggande arbete är väsentligt för att skydda och bevara miljön samt för att undvika att civilbefolkningen kommer till skada. Målsättningen är att använda naturtillgångarna på ett hållbart sätt. Förutsägelserna om en omfattande minskning och förlust av den biologiska mångfalden har besannats, på ett sätt som övergår de mest pessimistiska beräkningarna. Till detta ska läggas mänskliga – ofta avsiktliga – ingripanden, vilket innebär att vi i dag står inför återkommande katastrofer som kanske är naturliga men som på grund av sin frekvens och stora skadeverkningar inte är normala.

3.2 De förebyggande insatser som behandlas i detta yttrande omfattas av gällande lagstiftning, det vill säga de borde ha genomförts och övervakats av berörda myndigheter i varje enskild medlemsstat. Generellt sett kan vissa katastrofer undvikas eller mildras. Man kan därför dra slutsatsen att det bör finnas liknande förutsättningar för miljöskydd i hela EU genom att alla länder efterlever gällande lagstiftning.

3.2.1 En av de lagstiftningsåtgärder som haft störst betydelse är den som avser föroreningar av hav och oceaner genom utsläpp av mineralolja, inte enbart på grund av transportvillkoren (fartyg med dubbla skrov) utan även i kraft av bestämmelserna i lagstiftningspaketen Erika I och Erika II, som har banat väg för en minskning av följdverkningarna.

3.3 Miljöforskningen hänger samman med förebyggande arbete, och EESK har redan efterlyst en bättre och mer omfattande samordning mellan forsknings- och miljöprogram⁽³⁾ så att en del av forskningsmedlen kan öronmärkas för tillämpad miljöforskning.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 2001/792/EG, Euratom.

⁽²⁾ Tidigare fanns ett handlingsprogram på räddningstjänstområdet, som inrättades genom rådets beslut 1999/847/EG av den 9 december 1999 och ändrades genom rådets förordning nr 2005/12 av den 6 april 2005. Rådets beslut om inrättande av gemenskapens räddningstjänstmekanism (omarbetning) antogs den 8 november 2007.

⁽³⁾ CESE 578/2003 – EUT C 208, 3.9.2003, s. 16–22.

3.4 Det förebyggande arbetet förutsätter också utbildning och information, inte bara för räddningstjänstens personal utan också för allmänheten, för att insatserna ska bli mer effektiva vid naturkatastrofer. Informationen om miljöinsatserna bör öka i alla medlemsstater och miljökunskap bör ingå i undervisningen i skolan och inte bara på universiteten.

3.5 Förebyggande av översvämningar

3.5.1 Vatten är det första området som behandlas i detta yttrande. Vatten berörs ofta vid naturkatastrofer, inte bara genom översvämningar, tsunamier eller andra havsfenomen utan på grund av vattenbrist⁽⁴⁾, som kan förorsaka stora förändringar såsom ökenspridning i stora delar av Sydeuropa.

3.5.2 Det har alltid saknats något i vattendirektivet⁽⁵⁾: ett klart mål med fokus på förebyggande arbete, skyddsåtgärder och beredskap i samband med översvämningar. Mot bakgrund av det stora antalet katastrofer som hade inträffat under mindre än ett årtionde och deras många offer lade kommissionen fram ett meddelande om förslag till direktiv⁽⁶⁾ om "Hantering av översvänningsrisker – Förebyggande åtgärder, skyddsåtgärder och skadebegränsande åtgärder", med förslag om en analys av situationen och framtida risker och om en samordnad förebyggande handlingsplan på EU-nivå.

3.5.3 Översvämningarna ökar i EU främst av två skäl: för det första råder det i dag enighet om att klimatförändringarna påverkar hur ofta och allvarligt översvämningarna drabbar Europa⁽⁷⁾, delvis på grund av oregelbundna skyfall och potentiellt högre havsvattennivåer. För det andra beror de på mänskliga aktiviteter som byggnadsarbeten i floder och projekt för att avleda och kanalisera floders lopp och annan verksamhet som förseglar marken och därmed minskar markens naturliga förmåga att lagra överskottsvatten vid översvämningar, utan några åtgärder för att bedöma och avhjälpa deras miljöpåverkan. Även riskerna ökar i den meningen att översvämningarnas skadeverkningar ökar eftersom allt fler bostäder byggs i områden med hög översvänningsrisk.

3.5.4 EESK anser i linje med sina tidigare yttranden⁽⁸⁾ att åtgärderna i direktivet om bedömning och hantering av översvänningsrisker bör genomföras. Kommissionens godtagande

⁽⁴⁾ KOM(2007) 414 final – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om problemet med vattenbrist och torka i Europeiska unionen.

⁽⁵⁾ EGT L 327, 22.12.2000, s. 72.

⁽⁶⁾ Meddelande om Hantering av översvänningsrisker – Förebyggande åtgärder, skyddsåtgärder och skadebegränsande åtgärder. KOM(2004) 472 slutlig, yttrande EUT C 221, 8.9.2005, s. 35.

Förslag till direktiv om bedömning och hantering av översvämningar, KOM(2006) 15 slutlig, 18.1.2006.

Direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvänningsrisker, yttrande EGT C 195, 18.8.2006, s. 37.

⁽⁷⁾ FN:s mellanstatliga panel för klimatförändringar (IPCC) – rapport från arbetsgrupp II "Impacts, Adaptation and Vulnerability".

⁽⁸⁾ Se fotnot 6.

av EESK:s förslag (i yttrandet om meddelandet från 2004) om att översvåmningsåtgärder ska införas i vattenramdirektivet bidrar till att främja införandet av planerna för översvåmningshantering i förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten och därmed till att säkerställa att det finns insatsplaner för hela avrinningsdistriktet och att effektiva åtgärder vidtas av alla berörda myndigheter på lokal, nationell och överstatlig nivå.

3.5.5 EESK upprepar att det bör göras en preliminär bedömning av översvåmningsrisken i varje avrinningsdistrikt och av vilka delar som är högriskområden. Bedömningen skulle kunna ligga till grund för utarbetandet av en insatskarta för att underlätta förebyggande insatser, framför allt beträffande återplantering av träd och beskogning i bland annat bergsområden och skydd av våtmarker och sammanhängande ekosystem. Det är viktigt att informera och engagera det civila samhället eftersom det kommer att underlätta de förebyggande insatserna.

3.6 Förebyggande av bränder

3.6.1 Det förebyggande arbetet måste intensifieras. Även om förebyggande insatser i princip utgör medlemsstaternas ansvarsområde kan gemenskapen hjälpa dem att förebygga och minska skadeverkningar av naturkatastrofer, däribland skogsbränder.

3.6.2 EU bör fortsätta att diskutera åtgärder som rör allt från informationskampanjer till markförvaltning. Sådana åtgärder kan också få andra positiva effekter, till exempel underlätta en anpassning till klimatförändringarna.

3.6.3 Det behövs en helhetsstrategi som tar hänsyn till hur de olika sektorerna samspelar med varandra. Stadsutveckling i områden som traditionellt har använts till skogsbruk ökar inte bara risken för bränder och därmed miljöförstöring utan betyder också att man i första hand måste rikta uppmärksamheten på evakuering av invånarna och inte på förlusten av skog.

3.6.4 EU:s befintliga instrument för stöd till medlemsstaternas förebyggande insatser bör ses över och uppdateras, inte bara för att de ska vara anpassade till den nuvarande situationen utan även för att hitta samverkans effekter mellan de olika instrumenten i avsikt att skydda liv, miljön och kulturarvet på ett effektivare sätt. När det beviljas EU-stöd till uppröjning efter skogsbränder eller till plantering av träd eller återbeskogning bör det ställas krav på att medlemsstaterna ska kunna visa att de tänker genomföra effektiva brandförebyggande åtgärder.

3.6.5 Kommissionen bör också fortsätta att främja utbyte av information och erfarenheter mellan medlemsstaterna för att säkerställa en god spridning av väl fungerande metoder. Man måste ta hänsyn till de varierande situationerna i de olika länderna och öka insatserna i regionala grupperingar.

3.6.6 De förebyggande insatserna bör också innefatta lagstiftning om det civilrättsliga och straffrättsliga ansvaret för de personer som avsiktligt eller oavsiktligt förorsakar brand.

4. Räddningstjänst

4.1 EESK välkomnar att det i Lissabonfördraget ⁽⁹⁾ införs en ny artikel 176c om civilskydd, där det anges att "Unionen ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor". Det är viktigt att betona att denna åtgärd inte bara syftar till att stödja medlemsstaterna utan också till att på EU-nivå främja samstämmigheten mellan internationella åtgärder.

4.2 Ramen som reglerar räddningstjänstverksamheten omfattar två styrmedel: gemenskapens räddningstjänstmekanism och det finansiella instrumentet för räddningstjänst ⁽¹⁰⁾. Övervaknings- och informationscentrumet för räddningstjänsten har sin bas inom Europeiska kommissionen och är verksamt dygnet runt. Centrumet har en databas över räddningstjänsterna i varje medlemsstat samt uppgifter från militära databaser, som är mycket användbara. Detta centrum handlägger också gemenskapens olika beredskapsprogram, bl.a. utbildningsprogram och övningar.

4.3 Under de senaste åren har erfarenheterna visat hur viktigt centrumets samordningsarbete är – senast i samband med bränderna i Grekland. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar, och det är anledningen till att EESK efterlyste en ökning av centrumets budget så att det skulle kunna få fler och bättre resurser till sin verksamhet. Övervaknings- och informationscentrumet bör bli ett genuint operativt centrum med ökad personal i syfte att aktivt förutse framväxten av kriser, övervaka deras utveckling, organisera beredskapsverksamhet samt underlätta och samordna EU:s räddningstjänst inom och utanför EU.

4.4 I syfte att skapa bättre beredskap för större olyckor måste EU öka sina satsningar när det gäller räddningstjänstutbildning och beredskapsövningar. Detta skulle man bäst kunna göra genom att bygga upp ett institut för europeisk räddningstjänstutbildning som binder samman de olika nationella centrumen. Förslag till inrättandet av ett strukturerat nätverk av denna typ bör skyndsamt behandlas av EU-institutionerna.

4.5 Det finns mekanismer för tidig varning när det gäller de viktigaste naturkatastroferna i Europa, men avsaknaden av sådana mekanismer för tsunamier är en avsevärd brist. Avsaknaden av gemensamma varningssystem och protokoll är också en viktig fråga med tanke på medborgarnas ökade rörlighet inom Europa och till tredjeländer.

⁽⁹⁾ EUT C 306, 17.12.2007.

⁽¹⁰⁾ Vissa medlemsstater har dessutom institut med uppgift att forska i och informera om katastroferna och som har stor betydelse när det gäller förebyggande åtgärder.

4.6 De förbättringar som kommissionen införde 2005 har bidragit till att göra räddningstjänstmekanismen mer effektiv i EU och gjort att den kan fungera som ett verktyg för mellanregional, internationell solidaritet. Därför bör inga ansträngningar sparas när det gäller att säkerställa snabbast möjliga och effektiva reaktion på olika typer av katastrofer. Det är viktigt med redan utarbetade förfaranden för insatser eller planer för hjälpinsatser som i samtliga fall ska ha testkörts och modifierats efter de erfarenheter som gjorts i samband med dessa.

4.7 Planerna bör omfatta satellitkommunikation, uppdaterade kartor och lämpliga resurser för att få till stånd en tillfredsställande samordning. Alla dessa resurser bör vara EU:s egendom. Planerna bör vara normgivande på ett sätt som stärker idén om solidaritet och effektivitet på internationell nivå.

4.8 Omarbetningen av gemenskapens räddningstjänstmekanism innebär att medlemsstaterna ska inrätta räddningstjänstmoduler med hjälp av nationella resurser. Detta skulle bidra till uppbyggnaden av EU:s snabbinsatsstyrka för större katastrofer. Medlemsstaterna bör snarast kartlägga och utbilda dessa moduler, med brandbekämpning som prioriterat område. Medlemsstaterna bör se till att modulerna kan sättas in snabbt i de fall då gemenskapsmekanismen aktiveras.

4.9 Katastrofer som inträffat på senare tid har visat att de resurser som mobiliseras inte alltid är adekvata, trots solidariteten inom EU. Det är nu angeläget att göra en analys baserad på katastrofscenarier i syfte att identifiera föreliggande brister. Om dessa utvärderingar visar att vissa resurser är otillräckliga i Europa eller att uppbyggnad av europeiska reservresurser för räddningstjänst skulle få fördelar när det gäller genomslagskraft och kostnadseffektivitet, bör EU bygga upp europeiska reservresurser.

4.10 Vidare ska EU:s utvärderingsteam och samordnare höras om återuppbyggnaden i de drabbade områdena, eftersom deras sakkunskap är användbar i återuppbyggnadsarbetet. Detta bidrar till att förhindra den spekulationsverksamhet som tyvärr förekommer efter en del bränder.

4.11 Vid insatser i tredje land är det nödvändigt att insatser inom ramen för mekanismen betraktas som en del av EU:s utrikespolitik och humanitära bistånd och som ett bevis på EU:s solidaritet med berörda länder.

4.12 Avslutningsvis är det viktigt att precisera i vilken utsträckning humanitära organisationer kan bidra med sitt samarbete inom räddningstjänsten. Insatser utanför EU måste samordnas med andra aktörer som ägnar sig åt humanitärt bistånd och som har ett särskilt mandat, t.ex. Förenta nationerna, Röda Korset och Röda Halvmånen, internationella organisationer och icke-statliga organisationer.

5. Miljöansvar

5.1 Det är viktigt att notera att förebyggande lagstiftning inte har fått önskad effekt när det gäller skador till följd av

naturskatastrofer. Arbetet med att utforma ett rättsligt system för miljöansvar⁽¹⁾ har försenats onödigt mycket och lagstiftning rörande miljöbrott⁽²⁾ föreligger endast i ett andra utkast.

5.2 Nationella lagar på detta område skiljer sig åt mycket mellan olika länder, och detta kan förvanska den gällande lagstiftningen. I praktiken föreligger ingen EU-harmonisering när det gäller miljöansvar och det finns inga generella bestämmelser för återställande eller rengöring av områden som påverkas av naturkatastrofer, eftersom detta inte faller inom EU-rättens område. I många EU-regioner tillämpas dessutom inte principen att förorenaren ska betala.

5.3 Andra faktorer kan också spela in, t.ex. kan vissa typer av skador påverka fler än ett land, vilket innebär att olika rättsystem ska tillämpas. Uppdelningen av behöriga myndigheter på lokal och nationell nivå utgör också ett stort problem, eftersom detta orsakar konflikter när det gäller att genomdriva ansvaret, i och med att dessa myndigheter också kan vara involverade i återuppbyggnadsarbetet.

5.4 När det gäller tillämpningsområdet för bestämmelser om skadeståndsansvar läggs enligt direktivet tonvikten på förebyggande eller återuppbyggande insatser vid miljöskador, baserade på gällande EU-lagar och med hänsyn tagen till biologisk mångfald, vatten- och markföroreningar, som i hög grad, men inte uteslutande, definieras i relation till gällande gemenskapslagstiftning. Det är därför viktigt att betona att det endast är underlätenhet att följa gällande lagstiftning – enligt förteckningen i bilaga III till direktivet – som kan leda till krav på skadestånd från dem som vållat skadan.

5.5 Det första systemet för skadeståndsansvar är tillämpligt på farlig eller potentiellt farlig yrkesverksamhet enligt förteckningen i bilaga III till direktivet. Detta rör huvudsakligen jordbruks- och industriverksamhet som kräver tillstånd enligt direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, verksamheter som innebär utsläpp av tungmetaller i vatten eller luft, anläggningar som producerar farliga kemiska ämnen, avfallshantering (inbegripet deponier och förbränningsanläggningar) och verksamheter som omfattar genetiskt modifierade organismer och mikroorganismer. Enligt detta system kan operatörer hållas ansvariga även om de inte begått något fel. Det andra systemet för skadeståndsansvar är tillämpligt på all annan yrkesverksamhet än den som är förtecknad i bilaga III till direktivet, men endast om skada, eller omedelbart hot om skada, föreligger för arter eller livsmiljöer som är skyddade enligt gemenskapens lagstiftning. I detta fall kan operatörer hållas ansvariga endast om de har begått ett fel eller varit försumliga. I direktivet anges också ett antal undantag från miljöansvaret.

⁽¹⁾ Direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

⁽²⁾ Ett första förslag till förordning lades fram 2001 men drogs senare tillbaka av rådet. EESK rådfrågades om ett nytt förslag (KOM(2007) 51 slutlig – 2007/0022 (COD)), i vilket man förfäktar EG-domstolens dom av den 13 september 2005, som styrks av ytterligare en dom av den 27 oktober 2007 avseende kommissionens behörighet att lagstifta om miljöbrott.

5.6 Det finns två sätt att gottgöra skadan: Antingen kan verksamhetsutövaren utföra de nödvändiga återuppbyggnadsåtgärderna, som direkt finansieras av verksamhetsutövaren, eller så överlåter den berörda myndigheten åtgärderna på en tredje part och låter den operatör som har förorsakat skadan stå för kostnaderna. Det är också möjligt att kombinera dessa två alternativ i syfte att uppnå större effektivitet.

5.7 När mer än en part är ansvarig för skadan lämnar direktivet det till medlemsstaterna att avgöra hur kostnaderna ska fördelas. De båda viktigaste alternativen är solidariskt ansvar eller proportionellt ansvar. Även om avsikten med det dubbla

systemet är att underlätta anpassningen av direktivet till medlemsstaternas rättssystem, bör man betona att det är ytterst svårt att fastställa den proportionella fördelningen av ansvaret för miljöskadan, vilket gör det svårare att utnyttja systemet i praktiken.

5.8 Slutligen bör det understrykas att kravet på ekonomisk säkerhet för verksamhetsutövare som omfattas av lagstiftning som rör vatten, mark och biologisk mångfald bidrar till att återställandearbetet blir mer effektivt, samtidigt som man undviker de negativa följderna av insolvens.

Bryssel den 13 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU" (initiativyttrande)

(2008/C 204/16)

Den 27 september 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 februari 2008. Föredragande var **Metka Rokсандić** och medföredragande var **Pedro Almeida Freire**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 56 röster emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK beklagar att förslaget till direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU inte remitterats till EESK för yttrande, även om detta hävdas i inledningen till direktivet. Förslaget till direktiv faller inte inom de områden där det är obligatoriskt att rådfråga kommittén. Kommittén anser dock att representanter för det civila samhället måste höras i dylika situationer och i denna typ av frågor, eftersom förslaget inte bara gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, utan också får konsekvenser för sysselsättningen och socialpolitiken.

1.2 EESK har beslutat att yttra sig på eget initiativ om detta förslag till direktiv. Kommittén anser att det organiserade civila samhället, framför allt arbetsmarknadens parter, har en mycket

viktig roll att spela vid utarbetandet och genomförandet av det direktiv som föreslås av kommissionen om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU.

1.3 I kommitténs tidigare yttranden ⁽¹⁾ har kommittén framhållit att det är nödvändigt att åtgärder vidtas samtidigt på olika områden, så att man skapar möjligheter till laglig invandring och samtidigt kan hantera orsakerna till "irreguljär" invandring.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande av den 15 december 2004 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Undersökning av kopplingarna mellan laglig och olaglig migration", föredragande: Pariza Castaños (EUT C 157, 28.6.2005).

EESK:s yttrande av den 9 juni 2005 om "Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU", föredragande: Pariza Castaños (EUT C 286, 17.11.2005).

EESK:s yttrande av den 15 december 2005 om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Haagprogrammet: Tio prioriteringar för de kommande fem åren – Partnerskapet för förnyelse i EU när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa", föredragande: Pariza Castaños: (EUT C 65, 17.3.2006).

1.4 Kommittén ställer sig bakom förslaget, eftersom det i praktiken främjar respekten för mänskliga rättigheter. Kommittén hyser dock starka tvivel när det gäller innehållet i förslaget till direktiv, tidpunkten för att lägga fram förslaget och den ordning i vilken lagstiftningsförslagen har lagts fram. Anställning av irreguljära invandrare hänger nära samman med arbetsmarknadens funktion och olaglig anställning i allmänhet, och kan därför inte förhindras endast genom att arbetsgivarna straffas.

1.5 Eftersom två olika områden hänger samman när det gäller kommissionens arbete med invandringsfrågor inom EU, dvs. området med frihet, säkerhet och rättvisa å ena sidan och sysselsättnings- och socialpolitiken å andra sidan, vill kommittén betona vikten av att harmonisera befintlig gemenskapslagstiftning med den lagstiftning för laglig och olaglig invandring som är under utarbetande. Kommittén anser att man inte kan lösa problemet med olaglig invandring endast genom att stänga gränserna eller vidta tvingande åtgärder.

1.6 Laglig migration och invandring inom och till EU måste regleras å det snaraste. Kommittén rekommenderar att kommissionen noga undersöker möjligheten att vidta ytterligare åtgärder för att bekämpa svartarbete.

1.7 Internationella erfarenheter visar att bekämpningen av svartarbete ger större effekt om den grundar sig på ett antal parallella åtgärder. Man måste vid sidan om att skapa möjligheter till laglig invandring av arbetstagare till de sektorer inom ekonomin där anställning av illegala invandrare utan arbetstillstånd är som vanligast genomföra informations- och utbildningskampanjer med information om följderna av svartarbete. Sanktionspolitiken mot arbetsgivarna bör också vara enhetlig – utan hänsyn till svartarbetarens nationalitet. Förslaget till direktiv bör alltså ingå i ett bredare paket av åtgärder mot svartarbete, också bland illegala invandrare, och inte vara ett grundläggande verktyg såsom kommissionen föreslår.

1.8 Kommittén vill betona att det är mycket viktigt att direktivet genomförs på ett effektivt sätt i medlemsstaterna, som inte kommer att få någon lätt uppgift eftersom a) kontrollorganen inte har tillräckligt med kvalificerad arbetskraft, b) det är svårt att fördela ansvaret mellan berörda organ och c) antalet företag som måste kontrolleras är mycket stort.

1.9 Kommittén anser att de förslag i direktivet som kan leda till fördelar i praktiken bör förstärkas. De ändringar och tillägg som föreslås av kommittén anges under rubriken "Särskilda kommentarer" och har som syfte att garantera en mer korrekt ansvarsfördelning, samtidigt som situationen för arbetstagare utan arbetstillstånd förbättras. Om kommissionen bortser från kommitténs förslag kommer dylika arbetstagare att utnyttjas ännu värre.

2. Inledning

2.1 Förslaget till direktiv är ett av flera lagstiftningsförslag som kommissionen presenterar i linje med sitt meddelande från

2005 ⁽²⁾ om en strategisk plan för laglig migration och meddelandet om politiska prioriteringar i kampen mot den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare (juli 2006) ⁽³⁾. I dessa meddelanden föreslår kommissionen olika sätt att begränsa incitamenten för illegal invandring till EU, varav det främsta är möjligheten att hitta ett arbete. Medlemsstaterna åläggs att införa liknande påföljder för arbetstagare för tredjelandsmedborgare och att tillämpa dem på ett effektivt sätt. Europeiska rådet godkände kommissionens förslag ⁽⁴⁾ i december 2006.

2.2 Under 2007 följdes förslaget till direktiv upp av:

- Meddelande från kommissionen om cirkulär migration och partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och tredjeländer ⁽⁵⁾.
- Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning ⁽⁶⁾.
- Förslag till rådets direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat ⁽⁷⁾.
- Meddelande från kommissionen om kraftfullare åtgärder mot odeklarerat arbete ⁽⁸⁾.

3. Sammanfattning av förslaget till direktiv

3.1 Syftet med direktivet är att göra det mindre attraktivt att arbeta för migranter som saknar giltiga tillstånd (minskas dragningskraften). Direktivet bygger på åtgärder som vidtagits i medlemsstaterna och syftar till att a) samtliga medlemsstater inför liknande påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som saknar giltigt uppehållstillstånd och b) dessa påföljder tillämpas på ett effektivt sätt.

3.2 Direktivet rör invandringspolitiken, inte arbetsmarknads- eller socialpolitiken. Direktivets rättsliga grund är artikel 63.3 b i EG-fördraget och avser att minska den olagliga invandringen till EU.

3.3 Förslaget rör inte den lagliga invandringen eller sysselsättning som står i strid med beviljat tillstånd (t.ex. arbete som utförs av studenter eller turister från tredjeland) eller odeklarerat arbete av tredjelandsmedborgare.

⁽²⁾ KOM(2005) 669 slutlig.

⁽³⁾ KOM(2006) 402 slutlig.

⁽⁴⁾ Meddelande om politiska prioriteringar i kampen mot den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare KOM(2006) 402 slutlig.

⁽⁵⁾ KOM(2007) 248 slutlig.

⁽⁶⁾ KOM(2007) 637 slutlig.

⁽⁷⁾ KOM(2007) 638 slutlig.

⁽⁸⁾ KOM(2007) 628 slutlig.

4. Förslagets innehåll

4.1 Direktivet förbjuder anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligen i EU. Påföljder (som kan vara av administrativ art) kommer att fastställas för överträdelse i form av böter. För företagen gäller även andra påföljder, t.ex. att de kan fräntas rätten till offentliga bidrag eller fräntas rätten att delta i offentlig upphandling. Straffrättsliga påföljder kan komma att utdömas i allvarliga fall.

4.2 I artikel 2 definieras begreppet "anställning". Arbetsgivare definieras som en person, även en juridisk person, som anställer en tredjelandsmedborgare för att utöva avlönad verksamhet.

4.3 Arbetsgivare är skyldiga att a) inför en anställning kontrollera att en tredjelandsmedborgare har ett uppehållstillstånd eller en annan handling som ger dem rätt till uppehälle under den tid som anställningen varar och b) spara en kopia av dokumentet så att medlemsstaternas behöriga myndigheter kan inspektera dem. Arbetstagarna anses därefter ha uppfyllt sina förpliktelser, förutom om den handling som visas upp är uppenbart felaktig. Endast företag och juridiska personer är skyldiga att senast inom en vecka underrätta behöriga myndigheter om såväl början som slutet av tredjelandsmedborgares anställning.

4.4 Arbetsgivare som inte följer förbudet att anställa tredjelandsmedborgare som vistas olagligen i EU kommer att bestraffas med effektiva, väl avvägda och avskräckande påföljder. Arbetsgivare kommer att bestraffas för varje överträdelse genom böter och krav på att finansiera repatrieringskostnaderna (arbetsgivaren måste betala dylika tredjelandsmedborgare eventuellt inestående lön samt eventuella skatter och sociala avgifter). I enlighet med artikel 10 kan överträdelsen under vissa omständigheter utgöra ett brott om den begås medvetet.

4.5 Medlemsstaterna anmodas också att införa ekonomiska påföljder (böter och ersättning av kostnaderna för att repatriera tredjelandsmedborgarna) samt andra påföljder (tillfälligt fräntande av rätten till offentliga bidrag och av rätten att delta i offentlig upphandling, återbetalning av redan beviljade EU-bidrag och tillfällig eller permanent stängning av inrättningar). Direktivet innehåller också bestämmelser om juridiska personers ansvar och eventuella påföljder gentemot dem. Befintliga nationella bestämmelser i medlemsstaterna om juridiska personers ansvar kan bibehållas.

4.6 När arbetsgivaren är en underentreprenör ska medlemsstaterna sörja för att huvudentreprenören och eventuella mellanliggande entreprenörer är ansvariga att betala samtliga ekonomiska påföljder och eventuella efterbetalningar.

4.7 Arbetsgivaren måste betala samtliga skatter och sociala avgifter för den berörda tredjelandsmedborgaren. Medlemsstaterna åläggs också att införa system för att sörja för att de nödvändiga förfarandena för utbetalning av inestående lön sätts igång automatiskt utan att tredjelandsmedborgaren behöver inge någon begäran. Ett arbetsförhållande förmodas omfatta minst sex månader, såvida arbetsgivaren inte kan bevisa motsatsen. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att olagligt anställda tredjelandsmedborgare erhåller eventuell efterbetalning av lön, även om de har lämnat eller

sänts tillbaka från EU. När det gäller brott ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att ett eventuellt beslut om återvändande inte verkställs förrän tredjelandsmedborgaren har erhållit eventuell efterbetalning av lön.

4.8 Medlemsstaterna ska se till att minst 10 % av de företag som har sitt säte på deras territorium varje år inspekteras för kontroll av huruvida de anställer tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU. Urvalet av de företag som ska inspekteras ska göras på grundval av en riskbedömning och med hänsyn till faktorer såsom den sektor inom vilken ett företag är verksamt och tidigare förekomst av överträdelse.

4.9 Medlemsstaterna åläggs att genomföra direktivet i den nationella lagstiftningen senast två år från offentliggörandet i Europeiska unionens officiella tidning.

5. Allmänna kommentarer

5.1 Förslaget till direktiv påverkar två olika politikområden som hänger nära samman när invandringspolitiken genomförs: området för frihet, säkerhet och rättvisa å ena sidan och arbetsmarknads- och socialpolitiken å andra sidan. Kommittén motsätter sig inte den idé som presenteras i förslaget om att utöva påtryckningar mot både ohederliga arbetsgivare och kriminella organisationer som handlar med människor utan uppehållstillstånd. Kommittén ställer sig bakom förslaget till direktiv, eftersom det främjar respekten för mänskliga rättigheter.

5.2 Kommittén anser att EU:s institutioner måste ta hänsyn till institutionernas beslutsfattande och se till att

— den lagstiftning om laglig och olaglig invandring som är under utarbetande ligger i linje med befintlig gemenskapslagstiftning,

— klargöra vilka konsekvenser bestämmelserna får för personer som flyttar såväl inom EU som till EU från tredjeland.

Det är nödvändigt att vara tydlig i dessa känsliga frågor, eftersom det inte bara handlar om säkerhet, rättvisa och konkurrenskraft, utan också om mänskliga rättigheter. Förslaget påverkar marknaden, de fyra friheterna och arbetskraften, både ur kollektiv och individuell synvinkel, samt eftersom invandringen är nödvändig för EU. I kommitténs tidigare yttranden har kommittén framhållit att det är nödvändigt att åtgärder vidtas samtidigt på olika områden, så att man skapar möjligheter till laglig invandring och samtidigt kan hantera orsakerna till "irreguljär" invandring.

5.3 Laglig migration och invandring inom och till EU måste regleras å det snaraste. Begränsningen av invandringen till medlemsstaterna har skapat en rad problem, förhindrat den fria rörligheten för arbetstagare mellan vissa medlemsstater och lett till att vissa tredjelandsmedborgare, vid sidan av EU-medborgare, anställts i strid mot gällande regler och utnyttjats av sina arbetsgivare. Samma åtgärder för att bekämpa odeclarerat arbete i EU och i enskilda medlemsstater bör vidtas gentemot samtliga personer som arbetar olagligt, oavsett om de är EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare. Kommittén uppmanar därför

kommissionen att noga undersöka möjligheten att utvidga den rättsliga grunden för förslaget till direktiv till att också omfatta åtgärder mot olagligt arbete som utförs av samtliga personer som saknar nödvändiga tillstånd eller handlingar.

5.4 Kommittén anser att den dragningskraft för invandrarna som kommissionen hänvisar till i direktivet inte är möjligheten till olagligt arbete i sig, utan snarare möjligheten att arbeta i ett annat land. Därför kommer åtgärder för att förenkla förfarandet för ett enda uppehålls- och arbetstillstånd utan tvivel att bidra till att minska denna dragningskraft. Medlemsstaterna måste dock själva också bidra till att förenkla förfarandena.

5.5 Många arbetsgivare betonar att det är nödvändigt att bekämpa olagligt arbete och orättvisa konkurrensfördelar eftersom de arbetsgivare som sysselsätter arbetstagare olagligt skapar olagliga och orättvisa konkurrensfördelar för andra, hederliga arbetsgivare.

5.6 Även om medlemsstaterna ansvarar för att genomföra direktivet bör kommissionen vara medveten om att detta inte kommer att bli någon enkel uppgift eftersom a) det råder brist på kontrollorgan, b) det är svårt att fördela ansvaret mellan berörda organ och c) antalet företag som måste kontrolleras är mycket stort. Direktivets styrka kommer att ligga i hur det genomförs i verkligheten.

5.7 Gemenskapsinstitutionerna bör använda samma termer som dem som används av internationella och regionala organisationer och inom internationell rätt, och som därför erkänns internationellt, t.ex. "irreguljära arbetstagare" eller "arbetstagare utan vederbörliga tillstånd" i stället för "illegala arbetstagare" eller "illegal invandring". Termen "illegal invandrare" har en mycket negativ klang. Förslaget till direktiv skulle kunna bidra till att förvärra situationen och leda till ökad diskriminering och främlingsfientlighet, som drabbar samtliga invandrare, som kan utsättas för kontroller enbart på grund av sitt utseende.

5.8 Trots vissa invändningar rörande förslaget till direktiv anser kommittén dock att de förslag i direktivet som kan leda till fördelar i praktiken bör förstärkas. Dessa förslag anges under rubriken "Särskilda kommentarer".

6. Särskilda kommentarer

6.1 **Artikel 1** – Med stöd av denna artikel bör medlemsstater som redan vidtagit åtgärder för att reglera irreguljär invandring kunna behålla nationella åtgärder som är mer gynnsamma för arbetstagarna.

6.2 **Artikel 2** – definitionerna bör ändras enligt följande:

- b) **anställning**: utövande av **avlönad verksamhet, eller verksamhet som utförs på grund av ekonomiskt beroende**, för och under ledning av en annan person.
- **bemanningsföretag** bör läggas till definitionen av "arbetsgivare" i artikel 2 e och "underentreprenör" i 2 f, eftersom den nuvarande definitionen är otydlig. Många arbetstagare från tredjeland är anställda av förmedlingar, bland annat bemanningsföretag.

6.3 **Artikel 4.1 c** – arbetsgivaren bör åläggas att spara kopian av uppehållstillståndet längre än själva anställningen eftersom anställningen inom vissa branscher generellt sett är kort och arbetsgivaren ofta skiftar.

6.4 Artikel 5

— När arbetsgivarna har a) fullgjort sina skyldigheter för att kontrollera att anställningen inte är olaglig och b) kontrollerat och kopierat uppehållstillstånd i enlighet med de krav som fastställts och det därefter framkommer att en tredjelandsmedborgare inte har giltigt uppehållstillstånd trots allt, ska arbetsgivaren fortfarande vara skyldig att betala eventuell innestående lön till den olagligt anställda tredjelandsmedborgaren och uppfylla alla skyldigheter enligt artikel 7 i direktivet. Av detta skäl bör följande tillägg göras i slutet av artikeln: "Detta påverkar inte deras skyldighet att betala eventuell innestående lön och fullgöra de förpliktelser som anges i artikel 7".

— Ett tillägg måste göras som stipulerar att arbetsgivarna måste respektera de anställningsförfaranden som fastställts av medlemsstaterna. Det är fullt tänkbart att arbetsgivarna endast kontrollerar uppehållstillstånd och inte de arbetstillstånd som krävs i många medlemsstater. Förekomsten av odeclarerade anställningar av tredjelandsmedborgare kan därför komma att öka, trots att arbetsgivarna följer direktivets bestämmelser.

6.5 Artikel 6

— Bland påföljderna i artikel 6.2 a bör det anges att bötesbeloppet bör vara tillräckligt högt för att omfatta den eventuella vinst som arbetsgivaren kan ha gjort för varje olagligt anställd tredjelandsmedborgare. Bötesbeloppet ska anges för en olagligt anställd person och höjas för varje ytterligare olagligt anställd tredjelandsmedborgare. Det finns en klar skillnad mellan de vinster som görs av privata arbetsgivare med olagligt anställda arbetstagare för hjälp i hemmet eller inom jordbruket och de arbetsgivare som sysselsätter tre, fyra eller ännu fler arbetstagare i verksamhet som är särskilt inriktad på att göra vinst.

— Bestämmelserna bör medge att böterna höjs för arbetsgivare som fortsätter att anställa tredjelandsmedborgare olagligt eller som gör det på nytt efter en viss tid. Böterna bör höjas avsevärt för varje gång som en sådan olaglig anställning upprepas eller fortlöper, så att böterna har en avskräckande verkan.

— Kommittén anser det vara orimligt att förvänta sig att arbetsgivarna ersätter repatrieringskostnaderna för varje olagligt anställd tredjelandsmedborgare samtidigt som de döms att betala böter. Detta innebär i praktiken att det ansvar som nu ligger hos de enskilda ländernas invandrarmyndigheter flyttas över till arbetsgivarna. Arbetsgivare bör endast åläggas att stå för dessa kostnader när överträdelsen utgör ett brott i enlighet med artikel 10.

6.6 Artikel 7

- I direktivet bör det också anges att betalningskravet gäller från den dag då betalningsansökan lämnas in och inte från den dag då ansökan vinner laga kraft.
- Arbetstagarnas rättigheter enligt deras anställningsavtal bör fortsätta att gälla, oavsett om personerna har uppehålls- och arbetstillstånd eller ej.
- Det kan i praktiken bli svårt att betala inestående löner till arbetstagare som redan återvänt till hemlandet och denna aspekt måste beaktas. Det är också nödvändigt att se till att lönen betalas ut till rätt person.
- Det bör dessutom tydligt framgå att arbetsgivare måste beräkna eventuell inestående lön i enlighet med de lagar, förordningar och föreskrifter eller kollektivavtal som normalt gäller för en dylik anställning.

6.7 Artikel 8 handlar om andra åtgärder som ska vidtas av medlemsstaterna.

- Det vore värdefullt att särskilt ange vilka åtgärder som är obligatoriska.
- Kommittén anser att punkt d om tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå överträdelsen är orimlig, eftersom en sådan åtgärd också kan påverka lagligt anställda arbetstagare. När denna åtgärd vidtas bör de arbetstagare som är anställda vid berörda inrättningar, och deras representanter, rådfrågas.

6.8 I artikel 9 fastställs ansvaret för huvudentreprenören och eventuella mellanliggande entreprenörer att betala påföljder och efterbetalningar. Det vore värdefullt att förtydliga under vilka förhållanden detta gäller. En sådan skyldighet skulle vara mycket svår att tillämpa inom vissa sektorer med långa kedjor av underentreprenörer, exempelvis inom biltillverkningsindustrin och underleverantörer som tillverkar olika komponenter vid olika anläggningar i olika länder. Kommittén anser att huvudentreprenören bör ha möjlighet att befria sig från ansvar genom att vidta rimliga försiktighetsåtgärder.

6.9 Artikel 10

- Enligt denna artikel ska en överträdelse (som avses i artikel 3) utgöra ett brott om den begås "medvetet". Eftersom detta kan vara svårt att bevisa vore det bättre om brott anses föreligga om arbetsgivaren "kände till" eller "hade kunnat känna till" brottet.

- Med hänsyn till överträdelsen enligt artikel 10.1 a bör varje överträdelse mot artikel 3 som upprepas utgöra ett brott.
- När överträdelsen anses vara ett medvetet brott, i enlighet med artikel 10.1 a, är det viktigt att ta hänsyn till att domstolsförhandlingarna kan komma att dra ut på tiden. Det finns risk för att bestämmelsen inte kommer att tillämpas alls om medlemsstaterna beslutar att frågan om huruvida en överträdelse har ägt rum ska beslutas av behöriga nationella myndigheter eller domstolar inom en period på två år. Eftersom dessa domstolsförhandlingar kan vara mycket tidsödande, och eftersom alla lagliga medel kommer att åberopas vid ett eventuellt överklagande, föreligger risken att denna bestämmelse inte alls kommer att tillämpas i praktiken.
- När denna artikel genomförs i medlemsstaternas lagstiftning är det viktigt att tydligt ange befogenhetsgränserna för de administrativa organ som beslutar om påföljder och enskilda behöriga domstolar, så att man kan undvika eventuella konflikter om befogenheter.

6.10 Artikel 14

- Medlemsstaterna ska införa effektiva system som garanterar snabba och inte alltför dyra förfaranden.
- Medlemsstaterna ska också garantera att de organ som utdömer påföljder utan dröjsmål informerar de berörda parterna om att ett förfarande inleds.
- I artikel 14.3 kan det vara värdefullt att inte bara ge särskilt uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som utsatts för exploaterande arbetsförhållanden och som samarbetar i de rättsliga förfarandena mot arbetsgivaren, utan också till vittnen.

6.11 Artikel 15

Enligt denna artikel ska medlemsstaterna se till att minst 10 % av företagen inspekteras varje år. Kommittén välkomnar denna bestämmelse. Frågan om hur effektivt förslaget till direktiv kommer att bli beror dock på hur just denna bestämmelse genomförs i verkligheten. I de flesta medlemsstaterna kommer det att krävas extra personal och ytterligare ekonomiska resurser för att utföra dessa kontroller. Utan dessa extra anslag kommer sådana krav utan tvivel att leda till ojämlig behandling av de personer som berörs av bestämmelserna.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag avsågs, men fick minst en fjärdedel av rösterna (artikel 54.3 i arbetsordningen):

Punkt 1.7

Ändra enligt följande:

"Internationella erfarenheter visar att bekämpningen av svartarbete ger större effekt om den grundar sig på ett antal parallella åtgärder. Man måste vid sidan om att skapa möjligheter till laglig invandring av arbetstagare till de sektorer inom ekonomin där anställning av illegala invandrare är som vanligast genomföra informations- och utbildningskampanjer med information om följderna av svartarbete. Sanktionspolitiken mot arbetsgivarna bör också vara enhetlig utan hänsyn till den illegala arbetstagarens nationalitet. Förslaget till direktiv bör alltså ingå i ett bredare paket av samordnas med åtgärder mot svartarbete, också bland illegala invandrare, och inte vara ett grundläggande verktyg såsom kommissionen föreslår."

Röstresultat:

För: 64 Emot: 101 Nedlagda: 9

Punkt 5.3

Ändra som följer:

"Laglig migration och invandring inom och till EU måste regleras å det snaraste. Den begränsade invandringen till medlemsstaterna har skapat en rad problem, förhindrat den fria rörligheten för arbetstagare mellan vissa medlemsstater och lett till att vissa tredjelandsmedborgare, vid sidan av EU-medborgare, anställts i strid mot gällande regler och utnyttjats av vissa arbetsgivare. Samma åtgärder för att bekämpa odeklarerat arbete i EU och i enskilda medlemsstater bör vidtas gentemot samtliga personer som arbetar olagligt, oavsett om de är EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare. Kommittén uppmanar därför kommissionen att nogt undersöka möjligheten att utvidga den rättsliga grunden för förslaget till direktiv till att också omfatta åtgärder mot olagligt arbete som utförs av samtliga personer som saknar nödvändiga tillstånd eller handlingar står nu på kommissionens och arbetsmarknadsparternas dagordning och det diskuteras vilka åtgärder man ska vidta för att bekämpa dessa negativa fenomen. Kommittén rekommenderar en nära samordning av åtgärder för att få bort olaglig invandring och odeklarerat arbete."

Röstresultat:

För: 56 Emot: 102 Nedlagda: 10

Punkt 6.6

Lägg till följande understruken text:

"Artikel 7

- I direktivet bör det också anges att betalningskravet gäller från den dag då betalningsansökan lämnas in och inte från den dag då ansökan vinner laga kraft.
- Arbetstagarnas rättigheter enligt deras anställningsavtal bör fortsätta att gälla, oavsett om personerna har uppehålls- och arbetstillstånd eller ej.
- Det kan i praktiken bli svårt att betala inestående löner till arbetstagare som redan återvänt till hemlandet och denna aspekt måste beaktas. Det är också nödvändigt att se till att lönen betalas ut till rätt person.
- I de flesta medlemsstater måste arbetstagare lämna in en anmälan till behörigt organ för att begära inestående betalningar.
- Hänvisningen i artikel 7.2 a om att illegalt anställda tredjelandsmedborgare inte behöver lämna in sin anmälan eller begäran om att nödvändiga förfaranden inleds för att göra anspråk på dessa inestående betalningar, skulle leda till diskriminering mellan dessa tredjelandsmedborgare och andra lagligt anställda medborgare från EU-länder eller från tredjeländer.
- Kommittén anser därför att medlemsstaterna måste se till att arbetstagare från tredjeland som vistas olagligt i EU ges allt nödvändigt stöd för att få ut inestående lön och att detta åtagande bör framgå tydligt i artikeln.

- Kommittén anser att bestämmelsen i artikel 7.2 b om att det skall föreligga presumtion om ett arbetsförhållande på minst sex månader faktiskt kan fungera som en ny och avgörande orsak till en ökad olaglig invandring till EU, eftersom en arbetstagare som vistas olagligt i EU får en mycket fördelaktigare ställning än övriga arbetstagare. Dessutom handlar det om en lösning som helt klart är olämplig vid korta eller mycket korta anställningsperioder (till exempel i jordbruket). Kommittén anser därför att denna bestämmelse (7.2b) bör slopas."

Röstresultat:

För: 59 Emot: 111 Nedlagda: 11

Punkt 6.8

Lägg till text enligt följande:

"I artikel 9 fastställs ansvaret för huvudentreprenören och eventuella mellanliggande entreprenörer att betala påföljder och efterbetalningar. Det vore värdefullt att förtydliga under vilka förhållanden detta gäller. Huvudentreprenören och underentreprenörer som inte direkt anställer tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU bör vara solidariskt ansvariga med avseende på de påföljder som nämns i artiklarna 6 och 7 enbart om det kan bevisas att de kände till att deras underentreprenörer anställde tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU. En sådan skyldighet skulle annars vara mycket svår att tillämpa inom vissa sektorer med långa kedjor av underentreprenörer, exempelvis inom biltillverkningsindustrin och underleverantörer som tillverkar olika komponenter vid olika anläggningar i olika länder. Detsamma gäller för byggbranschen. Kommittén anser att huvudentreprenören bör ha möjlighet att befria sig från ansvar genom att vidta rimliga försiktighetsåtgärder."

Röstresultat:

För: 57 Emot: 106 Nedlagda: 8

Punkt 6.9

Stryk enligt följande:

"Artikel 10

- Enligt denna artikel ska en överträdelse (som avses i artikel 3) utgöra ett brott om den begås 'medvetet'. ~~Eftersom detta kan vara svårt att bevisa vore det bättre om brott anses föreligga om arbetsgivaren 'kände till' eller 'hade kunnat känna till' brottet.~~
- Med hänsyn till överträdelsen enligt artikel 10.1 a bör varje överträdelse mot artikel 3 som upprepas utgöra ett brott.
- När överträdelsen anses vara ett medvetet brott, i enlighet med artikel 10.1 a, är det viktigt att ta hänsyn till att domstolsförhandlingarna kan komma att dra ut på tiden. Det finns risk för att bestämmelsen inte kommer att tillämpas alls om medlemsstaterna beslutar att frågan om huruvida en överträdelse har ägt rum ska beslutas av behöriga nationella myndigheter eller domstolar inom en period på två år. Eftersom dessa domstolsförhandlingar kan vara mycket tidsödande, och eftersom alla lagliga medel kommer att åberopas vid ett eventuellt överklagande, föreligger risken att bestämmelsen inte alls kommer att tillämpas i praktiken.
- När denna artikel genomförs i medlemsstaternas lagstiftning är det viktigt att tydligt ange befogenhetsgränserna för de administrativa organ som beslutar om påföljder och enskilda behöriga domstolar, så att man kan undvika eventuella konflikter om befogenheter."

Röstresultat:

För: 66 Emot: 100 Nedlagda: 10

Punkt 6.11

Ändra enligt följande:

"Artikel 15

~~Enligt denna artikel~~ Hur effektivt förslaget till denna bestämmelse kommer att bli, om ska medlemsstaterna ser till att minst 10 % av företagen inspekteras varje år. ~~Kommittén välkomnar denna bestämmelse. Frågan om hur effektivt förslaget till direktiv kommer att bli~~ beror dock på hur just denna bestämmelse genomförs i verkligheten. Medlemsstaterna bör välja ut de företag som ska inspekteras på grundval av en riskanalys som tillsammans med andra lämpliga kriterier tar hänsyn till faktorer som olika sektors benägenhet att anställa immigranter som vistas olagligt i EU och tidigare förekomst av detta i företagen. Enligt denna artikel bör medlemsstaterna se till att minst 10 % av företagen som omfattas av dessa kriterier inspekteras varje år. I de flesta medlemsstaterna kan kommer det att krävas extra personal och ytterligare ekonomiska resurser för att utföra dessa kontroller. Utan dessa extra anslag kan kommer sådana krav utan tvivel att leda till ojämlig behandling av de personer som berörs av bestämmelserna."

Röstresultat:

För: 65 Emot: 105 Nedlagda: 8

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet"

KOM(2007) 301 slutlig

(2008/C 204/17)

Den 6 juni 2007 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 februari 2008. Föredragande var **An Le Nouail-Marlière**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 1 röst emot och 9 nedlagda röster.

1. Inledning till remissarbetet med "Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet"

1.1 Den rättsliga bakgrunden till det framtida gemensamma europeiska asylsystemet återfinns i avdelning IV om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer i Amsterdamfördraget (1999) samt besluten vid toppmötet 1999 i Tammerfors, Finland och nu senast toppmötet i Haag. Det är också viktigt att lyfta fram dess "funktionella" bakgrund, dvs. förordningarna Dublin I från 1997 och Dublin II från 2003 som trädde i kraft 2006 och den första Schengenöverenskommelsen från 1985 som senast utvidgades år 2007 till att omfatta vissa av de nya medlemsstaterna. Det är också viktigt att komma ihåg att det främsta syftet har varit att på ett enhetligt sätt genomföra och införliva Genèvekonventionen från 1951 om skydd av flyktingar, som ratificerats av de flesta medlemsstaterna, i samtliga medlemsstaters nationella lagstiftning. Att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem som en del av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa var en tanke som växte fram i samband med planerna på att göra Europeiska unionen till ett enda område när det gäller skydd av flyktingar, baserat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och på de humanitära värderingar som delas av alla medlemsstater. Enligt Haagprogrammets handlingsplan ska förslaget om ett gemensamt europeiskt asylsystem antas före slutet av 2010.

1.2 I syfte att inleda den andra etappen och inför offentliggörandet av sin handlingsplan i juli 2008 har kommissionen tagit initiativ till en omfattande remissrunda i form av den grönbok som behandlas i detta yttrande och vars syfte är att fastställa vilka alternativ som är möjliga inom EU:s nuvarande rättsliga ram.

1.3 Tammerforsprogrammet, som därefter bekräftades genom Haagprogrammet, kan sammanfattas enligt följande: att skapa ett gemensamt förfarande, en enhetlig status, ett harmoniserat regelverk, en harmoniserad hög skyddsnivå i samtliga medlemsstater med syftet att garantera en enhetlig tillämpning av Genèvekonventionen.

1.4 Under den första etappen 1999–2006 antogs de fyra viktigaste rättsakter som utgör det nuvarande regelverket och

som ligger till grund för det gemensamma europeiska asylsystemet. Kommissionen ska kontrollera att medlemsstaterna inom föreskriven tid införlivar de rättsakter som redan har antagits och att de också tillämpar bestämmelserna.

1.5 Kommissionen anser att det är viktigt att redan nu börja fundera närmare på och diskutera den framtida uppbyggnaden av det gemensamma asylsystemet även om utvärderingen av den första etappens instrument och initiativ fortfarande pågår, eftersom förslagen inför den andra etappen måste läggas fram i god tid före antagandet under 2010.

1.6 Kommissionen har också som målsättning att verka för ökad solidaritet mellan medlemsstaterna, att förstärka samtliga aktörers kapacitet, att förbättra asylprocessens allmänna kvalitet, att komma till rätta med befintliga brister och att harmonisera rådande praxis genom att införa kompletterande åtgärder avseende det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna.

1.7 Kommissionen har delat upp sin remissförfrågan i fyra kapitel och 35 frågor: "Rättsliga instrument", "Genomförande – kompletterande åtgärder", "Solidaritet och delade bördor" samt "Den yttre dimensionen av asylfrågor".

2. Slutsatser och rekommendationer

2.1 Detta yttrande har utarbetats med hänsyn till kommitténs (många) yttranden om denna fråga som bland annat innehåller rekommendationer från icke-statliga organisationer som arbetar med flyktingfrågor samt de kommentarer som framförts av UNHCR ⁽¹⁾ till Europeiska unionens portugisiska och slovenska ordförandeskap.

2.2 Kommittén vill på nytt framhålla att asylpolitiska beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet, samtidigt som invandringspolitiska beslut kräver enhällighet men enligt Lissabonfördraget kommer att fattas med kvalificerad majoritet. Kommittén rekommenderar därför att kommissionen och rådet ser till att förhindra eller undvika nationella undantagsbestämmelser som vissa medlemsstater använder sig flitigt av ("opt-out") när det gemensamma asylförfarandet genomförs.

⁽¹⁾ Förenta nationernas flyktingkommissariat.

2.3 Kommittén ställer sig bakom införandet av ett rättvist asylsystem, dvs. ett asylsystem med ett mänskligt ansikte, där man beaktar de asylsökandes skyddsbehov som ett verkligt mål vid sidan om målet att bygga ett socialt Europa. Kommittén vill påminna om att dessa sociala målsättningar inte konkurrerar med eller utesluter de ekonomiska eller säkerhetspolitiska intressena hos mottagarländernas befolkningar eller medlemsstaterna.

2.4 Kommittén anser att de rätta förutsättningarna måste skapas för att olika internationella konventioner och europeiska direktiv ska ligga i linje med internationell rätt och internationell humanitär rätt samt Europarådets konvention om skydd av de mänskliga rättigheterna. Ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna måste bli bättre. Beslut om vidarebosättning och en snabb integration av flyktingar och skyddsbehövande är av stor betydelse. Det krävs en ärlig bistånds- och utvecklingspolitik som förbättrar den reella demokratin i vissa tredjeländer och som bidrar till den internationella solidariteten i syfte att tillgodosätta behoven på det asylpolitiska området.

2.5 Kommittén rekommenderar därför följande åtgärder som anses hänga nära samman och komplettera varandra:

2.5.1 Personer som behöver internationellt skydd måste alltid kunna resa in i EU, oavsett på vilken nivå gränskontrollerna genomförs, för att EU ska respektera rätten att begära asyl, oavsett formerna för hur detta sker, och garantera ett rättvist och effektivt förfarande.

2.5.2 Ansökningarna om flyktingstatus måste alltid handläggas, och beslut fattas med skriftlig motivering av ansvarig myndighet, innan någon bedömning görs av om den asylsökande endast är skyddsbehövande. Detta ska även gälla asylansökningar som görs vid gränsen.

2.5.3 De asylsökande ska själva kunna välja i vilket land de vill söka asyl.

2.5.4 Minderåriga och kvinnor samt särskilt utsatta personer ⁽²⁾ måste ges särskilt skydd: asylsökande som är fysiskt eller psykiskt utsatta och som behöver särskild vård: gravida kvinnor, barn, äldre, sjuka, funktionshindrade m.fl.

2.5.5 Hänsyn måste tas till den särskilda förföljelse som ofta drabbar kvinnor när man beslutar om huruvida den asylsökande är i behov av skydd, oberoende av vilken som är medföljande (minderåriga barn, make, föräldrar, andra släktingar ...) ⁽³⁾.

2.5.6 Samtliga asylsökande måste få en effektiv och individuell prövning av sin asylansökan, kunna använda tolk och ges

gratis rättshjälp. Beslutet måste delges den asylsökande inom en skäligen tidsperiod.

2.5.7 Vissa grundläggande principer för asylprocessen måste tillämpas för samtliga asylansökningar, även dem som bedöms vara uppenbart oggrundade.

2.5.8 När den asylsökande överklagat ett avslag på begäran om flyktingstatus eller status som skyddsbehövande måste beslutet om verkställighet inhiberas, framför allt för personer som inte kan avvisas utan risk för livet, när de riskerar att frihetsberövas eller utsättas för fara om de skulle avvisas till ett annat land.

2.5.9 Integrationen och vidarebosättningen bör ske under normala och värdiga former samtidigt som medlemsstaten garanterar möjligheter till ett självständigt liv. Förberedelserna inför detta måste påbörjas i ett så tidigt skede som möjligt i samband med ankomsten och i samråd med den berörda parten: tillgång till vård, språkundervisning, kontakter med organisationer som arbetar med stöd till flyktingar och kontakter med lokalbefolkningen, utbildning, utvärdering och erkännande av kvalifikationer och möjligheter att arbeta lagligt.

2.6 Kommittén rekommenderar att samtliga frivilligorganisationer som arbetar med rättshjälp samt materiellt och humanitär bistånd till flyktingar alltid bör ha rätt att besöka flyktingförläggningar och särskilda förläggningar för frihetsberövade personer, både öppna och slutna. När det gäller frågan om vidarebosättning för personer som beviljats flyktingstatus och med hänsyn till behovet av delat ansvar mellan medlemsstaterna vill EESK hänvisa till sitt yttrande CESE 1643–2004 av den 15 december 2004, framför allt punkt 2.4 där kommittén framhåller följande: "Villkoren för icke-statliga organisationers och flyktingorganisationers närvaro på flyktinganläggningar bör förbättras genom partnerskapsavtal med myndigheterna i mottagarländerna, eller åtminstone genom att deras rättigheter klarläggs".

2.6.1 Samtliga asylsökande som ansökt om flyktingstatus eller status som skyddsbehövande ska utan undantag ges ett värdigt mottagande.

2.6.2 Det är viktigt att skapa incitament för alternativa lösningar (boende på öppna förläggningar) och undvika systematiskt omhändertagande av asylsökande på helt slutna mottagningsenheter dit frivilligorganisationer inte har tillträde, ibland inte ens Röda korset.

2.7 Kommittén avråder från användningen av listor över så kallade säkra länder (de asylsökande har enligt Genèvekonventionen rätt till enskild prövning) och rekommenderar att man ser över kategoriseringen av vissa tredjeländer och transitländer som "säkra tredjeländer", eftersom denna kategorisering frångår de asylsökandes möjligheten att få den individuella situationen och de därmed relaterade rättigheterna prövade ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Enligt den definition som fastställts av FN:s flyktingkommissariat (*Master Glossary of Terms*) juni 2006.

⁽³⁾ Våldtäkt, våldtäkt under krig, fysisk, mental eller social förföljelse på grund av kvinnors beslut att inte underordna sig en ordning som inrättats av män... Se punkt 2.5.1 i EESK yttrande om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning" (föredragande: An Le Nouail-Marlière) (EGT C 221, 17.9.2002): "Särskilda former av könsrelaterad förföljelse (bland annat könsstympning, påtvingat giftermål, stening på grund av förmodad otrohet, systematisk våldtäkt av kvinnor och flickor som krigsstrategi) bör erkännas som välgrundade skäl till att ansöka om asyl och som legitima skäl till att få asyl i medlemsstaterna, även om detta inte uttryckligen fastställs i 1951 års Genèvekonvention."

⁽⁴⁾ EESK:s yttrande av den 15 december 2004 om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en effektivare gemensam asylpolitik inom EU – enhetligt förfarande om nästa steg", föredragande: An Le Nouail-Marlière (EUT C 157, 28.6.2005) punkt 2.7.

2.8 Om systemet med listor över "säkra" länder ska behållas, rekommenderar kommittén dock att dessa listor är gemensamma för samtliga medlemsstater och att de godkänns av medlemsstaternas parlament och Europaparlamentet. Hänsyn måste tas till information från icke-statliga organisationer i vederbörlig ordning. Det är också viktigt att inte använda sig av dylika listor i avvaktan på att detta nya system börjar tillämpas.

2.9 Kommittén rekommenderar att man anordnar utbildning i asylrätt och mänskliga rättigheter för de gränspolis, offentliganställda tjänstemän samt offentlig- och privatanställd personal som kommer i kontakt med asylsökande i början och i senare skeden av asylprocessen (polis, tull, vårdinrättningar, skolor, arbetsplatser).

2.10 Kommittén upprepar sin tidigare rekommendation att hänsyn måste tas till de krav som ställs på lokala och regionala förvaltningar i fråga om ett långsiktigt introduktions- och integrationsstöd när de asylsökande beviljats flyktingsstatus eller status som skyddsbehövande. Dessa instanser måste få delta i utarbetandet av en gemensam asylpolitik. Anslag från Europeiska flyktingfonden måste bibehållas, samtidigt som bestämmelserna för hur dessa medel kan användas måste förtydligas i linje med nedanstående kommentarer.

2.11 Kommittén stöder inrättandet av en europeisk byrå för stöd till medlemsstaterna, om en sådan byrå kompletterar arbetet inom UNHCR:s regionala och lokala antenner och förutsatt att följande målsättningar uppfylls: att förbättra kvaliteten på och samstämmigheten mellan besluten, så att internationellt skyddsbehövande verkligen ges detta skydd oavsett var inom Europeiska unionen de lämnar in sin ansökan, samt att kontinuerligt kontrollera att lagstiftningen inom EU ligger helt i linje med internationell rätt i fråga om flyktingar och humanitär rätt. Denna byrå skulle kunna ansvara för utbildning av gränspolis, så att dessa lär sig skillnaden mellan flyktingar och andra migranter, i samarbete med UNHCR, som redan anordnar dylik utbildning, framför allt (men inte uteslutande) utmed EU:s östra gränser efter utvidgningen av Schengenområdet (Ungern, Polen, Slovakien och Slovenien).

2.12 Kommittén anser det vara viktigt att se till att de åtgärder som vidtas för att kontrollera invandringen inte kränker grundläggande rättigheter, framför allt rätten att ansöka om och beviljas asyl på grund av förföljelse.

2.13 Kommittén begär att man tydligt påvisar den absoluta skyldighet som samtliga befälhavare på fartyg har att komma till undsättning när fartygen träffar på personer i nöd. Det är viktigt att komma till rätta med de brister som präglar befälhavarnas ansvar att sätta i land personer som räddats till havs, att se till att de asylsökandes ansökningar behandlas så fort som möjligt och att de asylsökande ges internationellt skydd när så krävs.

2.14 I fråga om diskussionerna om införandet av ett enhetligt gemensamt europeiskt asylsystem vill kommittén hänvisa till sitt yttrande CESE 1644–2004 av den 15 december 2004, framför allt kommitténs rekommendationer och varningar om att

skyddet kan försämrats under perioden 2004–2008, dvs. under remissperioden för det enhetliga systemet och grönboken om en gemensam asylpolitik.

2.15 Kommittén vill påminna medlemsstaterna om att ett asylsystem oavsett form (administrativt förfarande eller domstolsförfarande) under samtliga etapper måste följa en logik som bygger på skydd – inte anklagelser.

2.16 Kommittén rekommenderar att kommissionen och rådet eftersträvar insyn och överskådlighet vid tilldelningen av medel till Europeiska flyktingfonden och dess användning under perioden 2008–2013 inom ramen för det allmänna programmet "Solidaritet och hantering av migrationsströmmar" i enlighet med kommitténs yttrande⁽³⁾, framför allt att se till "att besluten att inrätta dessa olika fonder innehåller praktiska bestämmelser, så att icke-statliga aktörer på ett så tidigt stadium som möjligt involveras i arbetet med de årliga och fleråriga allmänna riktlinjer som fastställs av medlemsstaterna och av kommissionen".

2.17 Kommittén rekommenderar att anslagsfördelningen sker i proportion till vissa länders omfattande mottagning av asylsökande – t.ex. Sverige – eller med beaktande av vissa länders begränsade resurser (geografisk storlek och liten befolkning proportionellt sett) – t.ex. Malta och Cypern. Detta får dock inte leda till att andra medlemsstater inte fullgör sina förpliktelser, både i fråga om tillträdet till deras territorium och handläggningen av asylansökningar, eller till vidarebosättning för vissa flyktinggrupper internt (solidaritet och fördelning) eller externt (bidrag till arbetet inom andra regioner utanför EU).

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén ser positivt på den remissrunda som inlemts om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet i och med offentliggörandet av kommissionens grönbok. Kommittén välkomnar att kommissionen tar detta tillfälle i akt att uppmärksamma frånvaron av ett rättsligt system inom EU och de skillnader som råder i fråga om medlemsstaternas lagstiftning och praxis.

3.2 Kommittén anmodar kommissionen och rådet att se till att diskussionerna om unionens gränskontroll inte urholkar den grundläggande rättigheten att söka asyl eller internationellt skydd och att diskussionerna omfattar de åtgärder som vidtas utmed unionens landgränser, i unionens luftrum eller utmed dess gränser till havs, framför allt när personer upptäcks och räddas till havs, både inom och utanför medlemsstaternas territorialvatten.

3.3 Mot bakgrund av kampen mot terrorismen och inom ramen för arbetet med att bekämpa brottslighet och människohandel begär kommittén att kommissionen och rådet verkar för att den allmänna osäkerheten i världen inte inverkar negativt på allmänhetens syn på flyktingar och asylsökande, och inte äventyrar asylrätten.

⁽³⁾ EESK:s yttrande av den 14 februari 2006, föredragande: An Le Nouail-Marlière (EUT C 88, 11.4.2006) punkt 2.4 och fjärde strecksatsen i slutsatserna.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Rättsliga instrument, handläggning av asylansökningar och nationella undantagsbestämmelser

Enligt kommissionen, som inspirerats av ett antal rapporter från olika icke-statliga organisationer och UNHCR, kommer bestämmelserna i direktivet om asylsystemet att bygga på gemensamma minimikriterier, samtidigt som man lämnar utrymme för nationellt anpassade regler och undantag. Därför kommer de personer som söker skydd i EU inte att garanteras identiska rättigheter oavsett i vilket land, och ibland även stad, asylsökningen lämnas in. Detta manöverutrymme innebär också att den asylsökandes rättigheter successivt respekteras allt mindre, vilket vissa nationella lagstiftningsreformer utgör bevis på.

Kommittén ställer sig bakom målet att införa ett gemensamt europeiskt asylsystem vars grundsyfte är att garantera varje asylsökandes rätt till en rättvis och effektiv handläggning. Därför anser vi att **genomförandet av ett gemensamt system tycks föga förenligt med de bestämmelser om nationella undantag som mycket ofta tillämpas av medlemsstaterna**. Kommittén kommer att noga följa den allmänna tillämpningen av de specialbestämmelser som föreslås i kommissionens "handlingsplan" och bevaka att definitionen av förfarande reglerna och de gemensamma kriterierna för flyktingars skydd inte harmoniseras på lägsta gemensamma nivå.

4.2 Säkra ursprungsländer

Kommittén oroar sig över de hinder som finns för en rättvis handläggning för vissa asylsökande som strider mot principen om icke-diskriminering i Genèvekonventionen (artikel 3).

En asylsökande som kommer från ett land som anses vara "säkert" eller från ett "säkert tredjeland" kan få sin asylansökan bedömd som "ogrundad" vid en snabbhandling eller när ansökan handläggs enligt ett "påskyndat" eller "prioriterat" förfarande utan garantier för att den asylsökande kan överklaga beslutet med uppskjutande verkan. Medlemsstaterna har inte lyckats komma överens om en gemensam lista och detta skapar stora faktiska skillnader, framför allt vid tillämpningen av bestämmelserna i Dublin II-förordningen. Den "ansvariga medlemsstaten" kan därigenom meddela att ansökan ej kan prövas med stöd av landets nationella lista över säkra länder, även om detta land inte anges på listan i det återsändande landet.

Kommittén rekommenderar medlemsstaterna att snabbt utarbeta en enhetlig lista.

Kommittén vill framhålla att ett "fritt och obegränsat tillträde till territoriet och asyلفörfarandet är grundläggande garantier som medlemsstaterna måste anstränga sig för att hålla fast vid" ⁽⁶⁾. Kommittén anser dessutom att hänvisningen till ett så kallat

säkert ursprungsland "inte i något fall" kan "utgöra en motivering för att avslå en ansökan" ⁽⁷⁾. Varje ansökan måste handläggas individuellt med beaktande av bestämmelserna i Genèvekonventionen. Skyldigheten att göra en individuell prövning av samtliga asylansökningar gör det i själva verket omöjligt att anse att ett visst land är säkert för samtliga personer och att en person inte riskerar att drabbas av förföljelse på grund av särskilda skäl (socialgrupp, förföljelse som utövas av anhängare till vissa icke-statliga grupperingar eller av andra skäl).

Det är också viktigt att betona att den föreslagna bestämmelsen inte gör det möjligt att garantera att det land till vilket en asylsökande avvisas kan erbjuda ett effektivt skydd på lång sikt.

4.3 Överklagan med uppskjutande verkan

Vid tillämpningen av principerna för en effektiv och rättvis handläggning får inga undantag göras när det gäller möjligheten att överklaga beslutet inför en opartisk och oberoende myndighet eller domstol. Kommittén kan konstatera att denna rättighet i många fall tillämpas restriktivt eller endast på papperet i vissa medlemsstater, och understryker därför att **ett överklagande alltid måste ha en uppskjutande verkan**. Kommittén anmodar kommissionen och rådet att se till att så är fallet.

4.4 Information om ursprungsländerna

Kommittén anser att handläggningen av en asylansökan måste bygga på tillförlitlig information om de verkliga riskerna i ursprungslandet. I sitt yttrande av den 26 april 2001 föreslog kommittén att "information från den asylsökandes ursprungsland och berörda transitländer även kan förmedlas av erkänt representativa organisationer i det civila samhället som är verksamma i de medlemsstater där ansökan om flyktingstatus behandlas" ⁽⁸⁾.

Eftersom ett gemensamt system kommer att införas i samtliga medlemsstater anser kommittén att kvaliteten och enhetligheten i fråga om de beslut som fattas i första instans i hög grad kommer att vara beroende av den kvalitet och enhetlighet som kännetecknar den tillgängliga informationen om de ursprungsländer som berörs av asylhandläggningen i medlemsstaternas organ och domstolar.

4.5 Asyl vid gränsen

Kommittén noterar att vissa medlemsstater anmodas att förbättra möjligheterna att söka asyl vid gränsen, men oroar sig också över bristen på information till de asylsökande om deras rättigheter och bristande garantier för att dessa rättigheter respekteras.

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande av den 26 april 2001 om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus", föredragande: Melicías (EGT C 192, 10.7.2001) punkt 3.2.2.

⁽⁷⁾ Melicías, punkt 3.2.12.3.

⁽⁸⁾ EESK:s yttrande av den 26 april 2001 om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus", föredragande: Melicías (EGT C 192, 10.7.2001) punkt 2.3.

Det ständigt minskade antalet asylsökningar inom EU ⁽⁹⁾, som ju skiljer sig markant från den bild som rapporteras i media, föranleder kommittén att betona att samtliga asylsökande, **oavsett situation eller var de befinner sig** har rätt till en effektiv prövning av ansökan, och därför har **rätt till tolk, gratis rättshjälp och tillräckligt med tid för att utforma ansökan**. Kommittén vill påminna om sitt förslag om att den asylsökande även ska ges "rätt att meddela sig med erkända icke-statliga organisationer som arbetar med att försvara och främja asyl-rätten" ⁽¹⁰⁾.

I samma anda vill EESK framhålla de reservationer som kommittén tidigare framfört mot att medlemsstaterna alltför ofta bedömer att vissa asylsökningar är "uppenbart ogrundade". Kommittén konstaterar att det gått inflation i antalet situationer som möjliggör en sådan bedömning på grund av en alltför vag skrivning av artikel 23.4 i direktivet om asylsystem. Kommittén anser det vara nödvändigt att omformulera detta begrepp. På denna punkt håller kommittén med UNHCR och **upprepar sin begäran att "de grundläggande principer för ett rättvist asylförfarande som beskrivs i avsnitt I ska tillämpas på alla asylsökningar, även de 'uppenbart ogrundade'" ⁽¹¹⁾**.

Kommittén noterar följaktligen med intresse att kommissionen föreslår att man bör "stärka det rättsliga skyddet i samband med det avgörande initiala skedet av gränsförfaranden, särskilt vid inledande registrering och kontroll".

4.6 Ett enda enhetligt förfarande

I grönboken skriver kommissionen: "Betydande framsteg mot inrättandet av ett gemensamt asylförfarande kan dessutom uppnås genom att det inom ramen för det gemensamma europeiska asylsystemet blir obligatoriskt att använda ett enda enhetligt förfarande för att bedöma ansökningar om flyktingstatus och om status som skyddsbehövande i övrigt" ⁽¹²⁾. Det tycks som om de länder som infört ett enda enhetligt förfarande i hög grad har lyckats begränsa väntetiden och därmed den otrygghet som tynger samtliga asylsökande.

Ett sådant förfarande innebär att den asylsökande vänder sig till en och samma myndighet och att den tillståndsgivande myndigheten först uttalar sig om huruvida den sökande ska beviljas flyktingstatus enligt Genèvekonventionen, och därefter om vederbörande ska anses vara skyddsbehövande. **För att denna målsättning ska kunna uppnås måste detta enda enhetliga system tillämpas i samtliga fall, även för asylsökningar som görs vid gränsen ⁽¹³⁾**.

⁽⁹⁾ Under 2006 registrerades 192 300 asylsökningar inom EU, vilket är 50 % färre än 2001 och 70 % färre än 1992 (EU-15) – Eurostat "Statistiques en bref" 110/2007.

⁽¹⁰⁾ Melicías, punkt 3.2.4.4.

⁽¹¹⁾ Melicías, punkt 3.2.15.2. Presskonferens med UNHCR och rekommendationer från det portugisiska ordförandeskapet och det nya ordförandeskapet den 15 juni 2007 och den 11 december 2007.

⁽¹²⁾ Grönboken, s. 4.

⁽¹³⁾ "Asylum in the European Union, A study of the implementation of the Qualification Directive", UNHCR, november 2007.

Kommittén vill dock upprepa sin begäran som först presenterades i kommitténs yttrande av den 29 maj 2002 om att det subsidiära skyddet inte kan "försvaga det skydd som flyktingstatusen ger" ⁽¹⁴⁾. I likhet med UNHCR ⁽¹⁵⁾ konstaterar kommittén att de flesta tillstånd som beviljas av medlemsstaterna är till skyddsbehövande, utan att detta verkligen stämmer med utvecklingen i ursprungslandet och utan att det motiveras på ett sätt som de asylsökande har rätt att förvänta sig.

4.7 Mottagningsvillkor för asylsökande och normer

Kommittén noterar att mottagningsvillkoren för asylsökande skiljer sig mycket åt mellan medlemsstaterna. Kommittén konstaterar att vissa medlemsstater snarare vill att en harmonisering leder till restriktivare bestämmelser, t.ex. genom att det införs geografiska begränsningar av var ansökan kan lämnas in och för valet av bosättningsort ⁽¹⁶⁾ i syfte att göra vissa länder mindre attraktiva än andra.

Kommittén är medveten om att divergerande nationella bestämmelser är en källa till sekundärflöden, men anser inte att man därför måste försämra de asylsökandes rättigheter. För att komma till rätta med dessa skillnader behöver man inte kräva en högre skyddsnivå än nödvändigt, så länge som bestämmelserna är gemensamma för samtliga medlemsstater och tillämpas på ett enhetligt sätt.

4.8 Tillträde till utbildning och till arbetsmarknaden

Det finns framför allt två skäl till att vissa medlemsstater motsätter sig att asylsökande får tillträde till arbetsmarknaden: länderna eftersträvar en handlingsfrihet för att kunna anpassa sig till den egna sysselsättningssituationen och tillträdet till arbetsmarknaden bedöms endast vara tillfälligt, eftersom man i dessa länder anser att de flesta asylsökningar bör avslås och handläggningstiden förkortas.

Trots målsättningen att införa en snabbare asylhandläggning vill kommittén framhålla att väntetiden för många asylsökningar kan bli mycket lång i vissa medlemsstater på grund av det höga antalet ansökningar och deras komplexitet. Även om direktivet om mottagningsvillkor innehåller bestämmelser som ålägger

⁽¹⁴⁾ EESK:s yttrande av den 29 maj 2002 om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning", fördragande: An Le Nouail-Marlière (EGT C 221, 17.9.2002) punkt 2.3.5.

⁽¹⁵⁾ **Samma studie**. Kommittén hänvisar bland annat till ändringsförslagen avseende direktivet om villkoren för att få asyl (artiklarna 8.3, 8.1, beaktandemening 26 i artikel 15 c, artiklarna 12 och 14 (överensstämmelse med Genèvekonventionen från 1951), artiklarna 17 och 19 och följande rekommendationer: (till kommissionen) begära tolkningar och beslut av EG-domstolen, garantier och kvalitetskontroll för beslut som fattas runtom i Europeiska unionen, utbildning, antagande av riktlinjer; (till EU:s medlemsstater): åtgärder i linje med UNHCR:s riktlinjer, förhandsavgöranden från nationella domstolar till EG-domstolen, skriftlig framställan av beslut, kvalitetskontroll av beslut som fattas på nationell nivå, analys av olika aktörers potential, skydd på plats, rätt till inresa och asyl, allvarliga risker, motivering och undantag, **UNHCR, november 2007**.

⁽¹⁶⁾ Frankrike: "Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE", av Lequiller. No 105, 25.7.2007.

medlemsstaterna att vidta åtgärder för att tillgodose de asylsökandes behov av att leva ett normalt liv (artikel 13) vill kommittén understryka att **integrationen av flyktingar i mottagarlandet bör ske genom att flyktingarna får ta eget ansvar för sina liv. Detta görs mest effektivt om grunden till ett självständigt liv läggs så tidigt som möjligt under processen, redan från det att den asylsökande ankommer till mottagarlandet.**

I sitt yttrande av den 28 november 2001 ansåg kommittén att "tillträde till arbetsmarknaden (art. 13) innebär såväl materiella som psykologiska fördelar – både för värdlandet och de asylsökande" ⁽¹⁷⁾ och kommittén upprepar nu sin begäran att asylsökande måste ha rätt till utbildning och språkutbildning samt ha tillgång till sjukvård.

Det faktum att vissa asylsökande inte beviljas uppehållstillstånd utgör inte ett motargument för åtgärder som syftar till att öka de asylsökandes självständighet, som är *"det bästa sättet att främja en fullgod integrationsprocess eller, när omständigheterna så kräver, ett korrekt återbördande till ursprungslandet"* ⁽¹⁸⁾. Tvärtom, allt tyder på att bestämmelser som innebär att de asylsökande utestängs från arbetsmarknaden leder till ökat svartarbete.

Kommittén håller med kommissionen om att **värdiga mottagningsvillkor kan tillämpas utan åtskillnad på samtliga asylsökande, oavsett om de har rätt till flyktingsstatus eller status som skyddsbehövande.**

4.9 Förvar

Kommittén konstaterar med oro att många medlemsstater tycks placera asylsökande på "slutna mottagningsenheter" enligt principer som handlar mer om förvar än mottagning.

EESK instämmer i Europarådets rekommendationer och vill på nytt framhålla att **asylsökande endast i undantagsfall får tas i förvar och "endast så länge det är nödvändigt"** ⁽¹⁹⁾. **Alternativa lösningar måste ges företräde** ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ EESK:s yttrande av den 28 november 2001 om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna", föredragande: Mengozzi och Pariza Castaños (EGT C 48, 21.2.2002), punkt 4.3.

⁽¹⁸⁾ Ibidem, punkt 3.1.

⁽¹⁹⁾ EESK:s yttrande CES 530/2001 av den 26 april 2001 om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus", föredragande: Melicias (EGT C 192, 10.7.2001) punkt 3.2.11.

⁽²⁰⁾ Rapport från en internationell studieresa "Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés: le contrôle des flux migratoires à Malte" ("Att låsa in utlänningar och avskräcka flyktingar: kontroll av flyktingströmmar på Malta"), Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Catherine Teule, punkt 4.1.1.

Se också hänvisningen till moderniseringen av de kontrollerade men öppna flyktingförläggningarna i Rumänien, som konstaterades under studiebesöket med anledning av Rumäniens EU-medlemskap och utarbetandet av EESK:s yttranden av den 15.12.2004 om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om styrd inresa i EU för personer i behov av internationellt skydd och förbättrad skyddskapacitet i ursprungsregionerna – 'förbättrad tillgång till långsiktiga lösningar' och om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en effektivare gemensam asylpolitik inom EU – enhetligt förfarande som nästa steg", föredragande: An Le Nouail-Marlière (EUT C 157, 28.6.2005).

De personer som ändå tas i förvar bör under alla omständigheter inte behandlas som kriminella, och ska på samma sätt som övriga asylsökande ha rätt till gratis, oberoende och kvalificerad rättshjälp. Icke-statliga organisationer måste ha tillträde till slutna mottagningsenheter för att kunna ge de asylsökande råd och assistans. Särskilt utsatta personer ⁽²¹⁾, bl.a. underåriga och framför allt underåriga utan medföljande vuxen, har rätt till särskilt skydd.

Hänsyn måste tas till den särskilda förföljelse som ofta drabbar kvinnor när man beslutar om huruvida den asylsökande är i behov av skydd, oberoende av vilka som är medföljande (mindeåriga barn, make, föräldrar, andra släktingar ...).

Kommittén anser dessutom att "slutna mottagningsenheter" bör granskas regelbundet av Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr (CPT).

4.10 Beviljande av skydd

Personer som inte är skyddsbehövande men som inte går att avvisa

Kommissionen avser att harmonisera bestämmelserna för dem som fått avslag på sin asylansökan men som av olika anledningar inte går att avvisa från medlemsstaternas territorium. Det handlar här om att tillämpa olika internationella rättsliga principer på området flyktingrätt och mänskliga rättigheter samt rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Rent konkret skiljer sig praxis åt mellan olika medlemsstater och kommittén anser det vara nödvändigt att **grunden för en sådan status definieras på ett enhetligt sätt för hela EU**. Det är särskilt diskutabelt att personer i vissa länder saknar särskild status – dvs. saknar uppehållstillstånd men går inte att avvisa – och därför har en mycket svag juridisk, social och ekonomisk ställning som är oförenlig med respekten för människors värdighet, samtidigt som de blivit brickor i det politiska spelet där somliga förespråkar att personer utan uppehållstillstånd ska avvisas. Utan att underskatta de komplexa frågeställningar som kännetecknar denna problematik anser kommittén att man **i dylika situationer bör kunna bevilja tillfälligt uppehållstillstånd i kombination med arbetstillstånd.**

4.11 Solidaritet och delade bördor

Delat ansvar – Dublinsystemet

I sitt yttrande av den 12 juli om "om ett gemensamt asylofförande och en enhetlig status" ⁽²²⁾ yttrade sig kommittén om genomförandet av Dublinkonventionen. Kommittén konstaterade att detta system skapar fler problem än det löser och att

⁽²¹⁾ Enligt den definition som fastställts av FN:s flyktingkommissariat (Master Glossary of Terms) från juni 2006 omfattar detta begrepp fysiskt och psykiskt missgynnade personer som behöver särskilt stöd: kvinnor, gravida kvinnor, barn, äldre, sjuka, funktionshindrade m.fl.

⁽²²⁾ EESK:s yttrande av den 12 juli 2007 om "Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om ett gemensamt asylofförande och en enhetlig status giltig i hela unionen för dem som beviljas asyl", föredragande: Mengozzi och Pariza Castaños (EGT C 260, 17.9.2001).

systemet leder till oproportionellt höga kostnader i förhållande till de resultat som uppnås, utan att man för den skull undviker en situation där de asylsökande avviker innan de avvisas till första asylland.

Kommittén vill upprepa sina kommentarer och anser samtidigt att bestämmelserna inom ramen för Dublinkonventionen (förordningen och Eurodac) haft fördelen att man uppmärksammat hur asylansökningarna handläggs på gemenskapsnivå. Kommittén konstaterar också att detta system, vars främsta syfte var att *"snabbt fastställa vilken medlemsstat som har ansvaret för att granska en ansökan om asyl"* inte inneburit att man uppnått det underordnade målet att *"förhindra sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna"* ⁽²³⁾. Systemet har dessutom inneburit ytterligare kostnader, ibland mycket betungande för vissa medlemsstater, framför allt medlemsstaterna utmed EU:s yttre gräns.

Enligt kommissionens bedömning ⁽²⁴⁾ har överflyttningen mellan vissa länder varit relativt balanserad och det tycks därför möjligt att föreslå att medlemsstaterna ges rätt att ingå bilaterala överenskommelser om att annullera utbytet av samma antal asylsökande i vissa specifika fall ⁽²⁵⁾. Registreringen av de asylsökandes fingeravtryck i Eurodac torde räcka för att minska s.k. *asylum shopping* och för att förhindra att personer söker asyl i flera länder samtidigt.

Kommittén konstaterar således att de mänskliga kostnaderna är oproportionellt höga när bestämmelserna i Dublinkonventionen tillämpas i förhållande till konventionens tekniska målsättningar. Kommittén anser att införandet av gemensamma bestämmelser, som leder till minskade skillnader i medlemsstaternas asylhandläggning, bör innebära att detta kriterium blir mindre viktigt när en asylsökande bestämmer i vilket land asylansökan ska lämnas in. De kulturella och sociala faktorerna kommer däremot att spela en mycket stor roll för flyktingens integration i mottagarlandet.

I linje med tidigare yttranden ⁽²⁶⁾ rekommenderar kommittén att den asylsökande själv ska få välja det land som ska handlägga asylansökan och anmodar därför medlemsstaterna att tillämpa de humanitära bestämmelser som anges i artikel 15.1 i förordningen. Om de som beviljats flyktingstatus har rätt att flytta till ett annat land än det som beviljat dem denna status handlar det i själva verket bara om att se till att införa denna rättighet i praktiken.

Under alla omständigheter **anser kommittén att förordningen inte bör tillämpas på underåriga**, förutom om en sådan tillämpning ligger i barnets överordnade intresse.

⁽²³⁾ Punkt 12 i grönboken.

⁽²⁴⁾ "Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin" – KOM(2007) 299 slutlig av den 6 juni 2007 (finns ej på svenska).

⁽²⁵⁾ KOM(2007) 299 slutlig, s. 8.

⁽²⁶⁾ EESK:s yttrande av den 12 juli 2001 om "Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för dem som beviljas asyl", föredragande: Mengozzi och Pariza Castaños (EGT C 260, 17.9.2001) och EESK:s yttrande av den 29 maj 2002 om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning", föredragande: An Le Nouail Marlière (EGT C 221, 17.9.2002).

4.12 Ekonomisk solidaritet

En ändring av Dublinkonventionen i detta hänseende syftar framför allt till att minska bördan för de medlemsstater som i dagsläget tar emot flest asylsökande. Det är också viktigt att betona att det råder stora skillnader mellan medlemsstaterna när man ser till antalet asylansökningar i förhållande till antalet invånare. Enligt kommittén tycks därför ett effektivt system för att fördela ansvaret vara nödvändigt för att bistå de medlemsstater som tar emot flest asylsökande.

En "intern" omflyttning (inom Europeiska unionen) skulle också kunna vara en lösning på en del av problemet, som dock inte bör bli en regel utan endast en lösning i undantagsfall. Kommittén anser att **en omflyttning aldrig får ske utan den berörda flyktingens uttryckliga godkännande och utan att man garanterar flyktingen goda integrationsmöjligheter i det nya mottagarlandet.**

4.13 Den yttre dimensionen av asylfrågor

Hjälp till tredjeländer att förstärka flyktingskyddet – Regionala program för skydd av flyktingar

Kommissionen hänvisar till de erfarenheter som gjorts inom ramen för olika regionala program som syftar till att organisera flyktingmottagning i flyktingarnas ursprungsregioner eller i transitländer. Kommissionen avser att ta fasta på dessa erfarenheter i kommande projekt. Denna inriktning anges som en av de viktigaste delarna av Haagprogrammet.

Kommittén stöder de initiativ som syftar till att förbättra mottagningsvillkoren för asylsökande i tredjeländer, men ställer sig frågande till om det verkligen är lämpligt att skapa mottagningscentrum i vissa länder som nyligen blivit självständiga (Ukraina, Moldavien, Vitryssland), eftersom dessa länder tycks långt ifrån förmögna att ge de garantier som krävs för mottagningen av asylsökande. Kommittén anser att dessa program inte tycks syfta till att förbättra flyktingsskyddet utan snarare genomförs för att motverka att asylsökande söker sig till Europeiska unionens gränser.

Enligt Europarådets parlamentariska församling ⁽²⁷⁾ **bör sådana mottagningsenheter framför allt skapas inom Europeiska unionen, innan de exporteras till länder utanför unionen.** Kommittén begär att de länder som inte ratificerat Internationella konventionen om flyktingskydd (Genève 1951) inte får omfattas av dessa program. Kommittén ställer sig dock bakom idén att EU visar sin solidaritet med vissa tredjeländer som tvingats ta emot stora, men även mindre, flyktingströmmar.

⁽²⁷⁾ Europarådets parlamentariska församling: "Une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile" – Dok. 11 304, 15 juni 2007.

4.14 Blandade migrationsströmmar vid gränserna

Kommittén vill på nytt framhålla de kommentarer som framfördes i yttrandet om den europeiska gränsförvaltningsbyrån om att en effektiv gränskontroll inte får stå i motsatsförhållande till rätten att söka asyl. "Byrån bör också ha till uppgift att samordna räddningstjänsterna – särskilt sjöräddningen – för att varna och hjälpa personer som befinner sig i fara då de använder riskfyllda kanaler för illegal invandring." ⁽²⁸⁾ **Kommittén begär att kustbevakningen ges särskild utbildning i humanitär rätt.**

Kommittén konstaterar att det saknas ett förfarande för begäran om tillträde till EU:s territorium och för att begära asyl i samband med att kustbevakningen fångar upp personer till havs. Kommittén begär att medel anslås för att införa ett sådant förfarande, så att asylansökningar kan göras i det land som ligger närmast platsen för uppfångande.

4.15 EU:s roll som global aktör i flyktingfrågor

Kommittén anser att EU i arbetet med ett gemensamt asylsystem bör utforma ett framtida system som kan inspirera övriga parter i världen att på ett exemplariskt sätt ingå i det internationella systemet för skydd av flyktingar genom att se till att gemenskapens regelverk ligger helt i linje med internationell rätt och

flyktingrätt och att EU tar på sig det ansvar som åligger unionen.

4.16 Kontrollinstrument

Kommittén konstaterar att kommissionen begärt att EESK yttrar sig om det framtida gemensamma systemet innan samtliga instrument och initiativ inom den första etappen helt utvärderats och samtidigt som gemenskapens direktiv ännu inte genomförts i samtliga medlemsstaters nationella lagstiftning. Om tidsgränsen 2010 ska kunna hållas, anser kommittén att man bör införa ett regelverk som kan anpassas till förändrade förhållanden. Kommittén föreslår att man inför nya instrument eller ser över befintliga system samtidigt som man inför ett system för analys och kontroll av effekterna av ett gemensamt asylsystem och flyktingars situation. Detta uppdrag skulle kunna utföras av det europeiska stödkontor som föreslås i grönboken i samarbete med FN:s flyktingkommissariat, olika icke-statliga organisationer som är verksamma på området och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. En årsrapport bör överlämnas till EU:s institutioner och medlemsstater.

Kommittén begär att kommissionen varje år utarbetar en rapport om genomförandet av det gemensamma asylsystemet som överlämnas till EU:s rådgivande organ (EESK och ReK) och Europaparlamentet.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ 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", föredragande: Pariza Castaños (EUT C 108, 30.4.2004) punkt 3.2.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett handlingsprogram för att höja kvaliteten i den högre utbildningen och främja interkulturell förståelse genom samarbete med tredjeländer (Erasmus Mundus) (2009–2013)"

KOM(2007) 395 slutlig

(2008/C 204/18)

Den 10 september 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett handlingsprogram för att höja kvaliteten i den högre utbildningen och främja interkulturell förståelse genom samarbete med tredjeländer (Erasmus Mundus) (2009–2013)"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 februari 2008. Föredragande var **Mário Soares** och medföredragande var **José Isaiás Rodríguez García Caro**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 125 röster för, inga röster mot och två nedlagda röster.

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar Europaparlamentets och rådets förslag till beslut om att inrätta ett program för att höja kvaliteten i den högre utbildningen och främja interkulturell förståelse genom samarbete med tredjeländer (Erasmus Mundus 2009–2013). Programmet utvidgar och förbättrar det nuvarande Erasmus Mundus-programmet, som EESK redan har uttryckt sitt stöd för.

1.2 Kommittén anser att ett väsentligt mål är att de europeiska högskolorna ska fungera som attraktionspoler för studerande från hela världen och därmed bidra till att lyfta fram den höga kvaliteten inom europeisk högre utbildning och forskning. Vi anser dock att programmet inte får bidra till kompetensflykten från tredjeländer. EESK anmodar därför kommissionen att i samarbete med myndigheter och högskolor i tredjeländer undersöka strategier som kan uppmuntra studerande och lärare att utnyttja möjligheterna inom Erasmus Mundus och därefter återvända till sina hemländer för att bidra till en hållbar utveckling där. Kommittén påpekar att man för att uppnå detta mål måste skapa nära förbindelser mellan EU:s politik för utvecklingssamarbete och program som Erasmus Mundus.

1.3 Kommittén noterar satsningen i det nya handlingsprogrammet på att öka lärarnas rörlighet genom att de tilldelas 40 % av alla planerade stipendier, jämfört med 16, 6 % i det nuvarande programmet. Detta skifte måste ses som en möjlighet att berika inte bara forskningen utan också kulturen och utbildningen generellt sett. Kommittén betonar i detta sammanhang att lärares och studerandes rörlighet inte längre, som ofta är fallet i dag, bör vara ett individuellt ansvar utan ett i allt högre grad institutionellt ansvar.

1.4 Kommittén anmodar medlemsstaterna och kommissionen att så snabbt och effektivt som möjligt undanröja hinder

i de nationella lagstiftningarna för lärare och studerande när det gäller tillträde till de olika EU-länderna och erkännande och godkännande av kvalifikationer. Man får inte skapa hinder eller svårigheter för utlandsvistelserna för dem som vill delta i programmet.

1.5 Kommittén anser att urvalsförfarandena bör innehålla en utjämningsmekanism på europeisk nivå för att förhindra en allvarlig obalans mellan olika studieområden, mellan de studerandes och akademikernas ursprungsregioner samt mellan de medlemsstater där studierna ska bedrivas. EESK stöder således innehållet i bilagan till beslut 2317/2003 om inrättande av Erasmus Mundus-programmet och rekommenderar Europaparlamentet och rådet att införa denna mekanism också i föreliggande förslag.

2. Förslaget till beslut

2.1 Förslagets övergripande mål är att höja den europeiska högre utbildningens kvalitet och främja dialog och förståelse mellan folk och kulturer genom samarbete med tredjeländer samt att främja de övergripande målen för EU:s yttre politik och bidra till tredjeländernas hållbara utveckling inom den högre utbildningen. Programmet omfattar femårsperioden 2009–2013

2.2 Förslaget till beslut innehåller följande konkreta mål:

- Att främja strukturerat samarbete mellan högre utbildningsanstalter och akademisk personal i Europa och tredjeländer.
- Att bidra till ett ömsesidigt berikande av samhällen genom att främja rörlighet för tredjeländernas mest begåvade studenter och akademiker, som kan erhålla kvalifikationer och/eller erfarenhet i Europeiska unionen, och rörlighet för de mest begåvade europeiska studenterna och akademikerna till tredjeländer.

- c) Att bidra till utvecklingen av de högre utbildningsanstalternas mänskliga resurser och kapacitet till internationellt samarbete i tredjeländerna.
- d) Att förbättra tillgången till och öka synligheten för den europeiska högre utbildningen i världen och stärka dess attraktionskraft för medborgare i tredjeländer.

2.3 Initiativet ska genomföras med hjälp av följande insatser:

- Gemensamma mastersprogram och doktorandprogram inom ramen för Erasmus Mundus.
- Partnerskap mellan högre utbildningsanstalter i Europa och tredjeländer.
- Åtgärder för att öka Europas attraktionskraft som utbildningsområde.
- Stöd till utvecklingen av gemensamma utbildningsprogram och samarbetsnätverk för utbyte av erfarenhet och god praxis.
- Förstärkt stöd till rörlighet mellan gemenskapen och tredjeländer för personer inom högre utbildning.
- Främjande av språkfärdighet, helst genom att studenterna ges möjlighet att lära sig minst två av de språk som talas i de länder där de högre utbildningsanstalterna är belägna.
- Stöd till pilotprojekt som bygger på gränsöverskridande partnerskap som är utformade för att utveckla innovation och kvalitet inom den högre utbildningen.
- Stöd till analyser och uppföljning av den högre utbildningens tendenser och utveckling i ett internationellt perspektiv.

2.4 Avsikten med programmet är att fortsätta verksamheten i den första omgången (2004–2008). Det nya programmet är dock ambitiösare och syftar till att uppnå en fastare integration av samarbetet med tredjeländer, till att omfatta alla nivåer av den högre utbildningen, förbättra de europeiska studenternas finansieringsmöjligheter och utöka möjligheterna till samarbete med högskolor i utomeuropeiska länder.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Liksom i sitt yttrande om Erasmus World-programmet (2004–2008) ⁽¹⁾ välkomnar kommittén förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut och gläder sig över de initiativ som har tagits eller planeras för att i enlighet med artikel 149 i EG-fördraget bidra till utbildning av högre kvalitet och främja samarbetet med tredjeländer.

3.2 EESK såg i sitt tidigare yttrande positivt på att *"initiativ för att gynna högre utbildning av god kvalitet tar konkret form, bland annat genom samarbete med tredje part som tar sig uttryck i samarbete mellan de främsta universiteten, värvning av framgångsrika forskare*

och incitament för de välutbildade i tredje land. Denna ömsesidigt fruktbara synergi ger möjlighet att utöka kontaktytorna och bäddar för större förståelse framöver samt för samarbete mellan EU och ursprungsländerna" ⁽²⁾.

3.3 Eftersom det handlar om samma typ av program, med få men viktiga ändringar, framför EESK samma anmärkningar och tillfogar följande kommentarer:

3.3.1 Erasmus Mundus-programmet sammanfaller i tiden med Bolognaprocessens centrala mål om att skapa ett europeiskt område för högre utbildning och forskning senast 2010 genom konvergerande reformer av de nationella systemen för högre utbildning.

3.3.2 Det sammanfaller emellertid också med ett annat, utåtriktat mål: att sprida kännedom i världen om Europa som ett område för högre utbildning och forskning av hög kvalitet. Det är därför mycket viktigt att Bolognaprocessen faller väl ut så att de europeiska universiteten och högskolorna generellt, och inte bara några få, ska bli attraktionspoler för unga studerande från tredjeländer.

3.3.3 Att kommissionen är medveten om detta framgår av att den ser Bolognaprocessen som en integrerad del av sin utbildningspolitik, med samma ställning som forskningen i EU.

3.3.4 Målet att skapa ett europeiskt område för högre utbildning rymmer implicit ett annat, nämligen att attrahera studerande och lärare från tredjeländer. Eftersom detta är ett viktigt och till och med centralt mål för att Europa ska kunna stärka sin ställning i världen, vill EESK som så många tidigare gånger tidigare framhålla att man måste undvika kompetensflykt från ursprungsländerna ⁽³⁾.

3.3.5 I detta avseende är insats nummer 2 "Erasmus Mundus-partnerskap" föredömlig, eftersom den inte bara tar hänsyn till tredjeländernas konkreta utbildningsbehov utan också öppnar för möjligheten för begränsade vistelser under kort tid. De föreslagna insatserna skulle enligt EESK göra det möjligt till både lärare och studerande från tredjeländer att under en berikande period undervisa och studera vid europeiska universitet. De bör emellertid uppmuntras starkt att återvända till sina hemländer så att de kan bidra till hållbar utveckling och social sammanhållning i dessa länder och samtidigt på ett värdefullt sätt sprida kännedom i världen om Europas universitet och högskolor.

3.3.6 Risken att kompetensflykten ökar från länder där kunskaperna behövs som mest – på grund av brist på anställningsmöjligheter eller helt enkelt förutsättningar att vidareutveckla det egna forskningsarbetet – kan också minskas genom att man inför masters- och doktorandprogram i tredjeländer som innefattar kortare kurser eller praktik i de europeiska länderna för att undvika att dessa personer förlorar sina rötter i hemländerna.

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande av den 26 februari 2003 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett program för att höja kvaliteten i den högre utbildningen och främja interkulturell förståelse genom samarbete med tredjeländer (Erasmus World) (2004–2008)", föredragande: José Isaias Rodríguez García Caro (EUT C 95, 23.4.2003).

⁽²⁾ Se föregående fotnot.

⁽³⁾ Se EESK:s yttrande av den 12 december 2007 om "Migration och utveckling: möjligheter och utmaningar", föredragande Sukhdev Sharma (CESE 1713/2007 – REX/236).

3.3.7 Denna risk kan också minskas via åtgärder som utbildningsanstalterna själva deltar i, till exempel genom avtal som innehåller hemreseplaner och eventuella ersättningssystem.

3.3.8 Utgångspunkten för Erasmus Mundus-programmet, som ingår i ett övergripande EU-politiskt perspektiv och som är i linje med Lissabonstrategins mål att Europa ska bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, bör vara att kompetensflykt utgör ett allvarligt hot mot en harmonisk utveckling i samarbetsländerna, oavsett om det gäller samarbete med de länder som redan har ingått avtal eller en vidare vision om strategiskt samarbete med tredjeländer⁽⁴⁾.

3.3.9 Det är också viktigt att understryka att detta program har ett annat mål, nämligen att främja kulturutbyte i strävan efter ökad kvalitet inom undervisning och forskning⁽⁵⁾. Programmet får därför inte tjäna som förevändning för att införa ett kommersiellt perspektiv på den högre utbildningen, utan det måste främja en högre kvalitet inom undervisningen, oberoende forskning, respekt för akademisk frihet och, som det anges i förslaget, intensifiera kampen mot alla former av social utestängning.

3.4 Slutligen måste (i likhet med Bolognaprocessen) högskolornas system för intern och extern utvärdering bygga på kriterier som tar hänsyn till den akademiska verkligheten och stimulerar högskolorna att uppnå högsta kvalitetsnivå, vilket är en ovillkorlig förutsättning för att de ska fungera som attraktionspolar för studerande och lärare från tredjeländer och bevara sin identitet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 En central aspekt av Erasmus Mundus-programmet är elevernas och lärarnas rörlighet. Erfarenheterna av Bolognaprocessen visar att man har fokuserat mer på elevernas än lärarnas rörlighet, trots att man i olika deklarationer har betonat lärarnas rörlighet för att Bolognastrategin ska bli framgångsrik. Detta underströks 2006 av Europarådet, som hävdade att strategin var "ofullständig och osammanhängande".

4.1.1 Mot denna bakgrund är det viktigt att Erasmus Mundus främjar lärarnas rörlighet. Man måste i enlighet med Bolognaprocessens sex huvudmål beträffande forskare och lärare överkomma de svårigheter som hindrar lärarnas faktiska rörlighet, och fästa särskild uppmärksamhet på erkännande och värdering av de kunskaper och resultat som härrör från forskning, undervisning och utbildning under de perioder som lärarna har arbetat på annan ort.

4.1.2 Det är synnerligen viktigt att beakta följande aspekter, som inte får bagatelliseras:

- Skillnader mellan utbildningssystemen i de utsändande och mottagande länderna.

⁽⁴⁾ Se EESK:s yttrande av den 25 oktober 2007 om "EU:s invandringspolitik och utvecklingssamarbete med ursprungsländerna", föredragande Luis Miguel Pariza Castaños (CESE 1461/2007 – SOC/268) (EUT C 44, 16.2.2008).

⁽⁵⁾ Se EESK:s yttrande av den 20 april 2006 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om europeiska året för interkulturell dialog (2008)", föredragande: Agnes Cser (EUT C 185, 8.8.2006).

- Behovet av uppskattning för och erkännande av de berörda personernas utbildning samt undervisnings- och forskningserfarenhet.

- Erkännande av inte enbart det vetenskapliga bidraget utan även av det sociokulturella värdet.

- Utbytet av lärare och forskare bör ses som en faktor som gynnar kultur och utbildning och inte enbart som ett sätt att välja de bäst kvalificerade lärarna, studerandena och forskarna från tredjeländer, som om det var fråga om "kvalificerad" invandring.

4.1.3 I detta sammanhang bör man se till att lärarutbytet gynnar såväl de utsändande och mottagande länderna som studenterna och universiteten själva. Möjligheten för personer från tredjeländer att erhålla kvalifikationer och kunskap genom studieperioder i Europa skulle kunna utgöra ett sätt att främja den typ av rörlighet för högt utbildade som gagnar både de utsändande och de mottagande länderna. De mest kända formerna av utbyte är besök, korta studieperioder, sabbatsår och särskilda forskningsprogram, men det finns också ett stort antal andra alternativ.

4.2 I meddelandet omnämns vissa aspekter som EESK stöder fullt ut och som, på grund av deras stora betydelse, bör framhållas:

4.2.1 Den utmaning som den språkliga mångfalden i Europa innebär, och som hela denna fråga aktualiseras, bör ses som en extra möjlighet för dem som väljer Europa som destinationsort. Det faktum att man erkänner att ett visst språk håller på att bli "vetenskapens språk" innebär inte att man skulle vara omedveten om det värde som inläringen av andra språk har för utbildningen och forskningen i en globaliserad värld. Inläringen av andra språk garanterar språklig rikedom och större möjligheter för alla, inklusive medborgare och andra bosatta i EU som endast talar sitt modersmål.

4.2.2 De komplicerade migrationsbestämmelserna som ständigt ändras (och blir allt mindre flexibla) utgör ett annat problem som man inte får glömma bort i diskussionen om akademiker och studerande från tredjeländer. Dessa får inte under några omständigheter utgöra ett hinder för lärares, forskares och studerandes rörlighet. Framför allt bör Europeiska rådets resolution om beviljande av visum till studerande och lärare som deltar i program av denna typ genomföras.

4.2.3 Erasmus Mundus-programmet måste också fullt ut nå ett annat mål som ställts upp, nämligen att det ska utgöra ett instrument för bekämpning av alla former av utestängning, inklusive rasism och xenofobi samt bidra till att jämna ut ojämlikheter mellan män och kvinnor.

4.3 Resultatet av en studie som på begäran av kommissionen utfördes av *Academic Cooperation Association* åren 2004–2005 visar behovet av att utarbeta en europeisk strategi för inrättande av ett europeiskt område för högre utbildning i syfte att

tillbakavisa påståendet att endast universiteten i de mest utvecklade länderna och i länderna med de längsta universitetstraditionerna kan erbjuda undervisning av hög kvalitet i EU.

4.3.1 Denna strategi grundar sig på kravet (som redan ingick i det nuvarande Erasmus Mundus-programmet) att partnerskap måste upprättas mellan minst tre universitet från minst tre länder för att en ansökan ska vara giltig. Detta krav, som EESK stöder fullt ut ⁽⁶⁾, kvarstår i programmet för 2009–2013.

4.3.2 Det finns emellertid också andra faktorer som är av avgörande betydelse om man vill förbättra de europeiska universitetens dragningskraft. Dessa är bland annat universitetens internationella rykte, kvaliteten på lärarkåren, studiekostnaderna, stipendiernas omfattning, examinas status, sysselsättningsmöjligheterna, tredjelandsmedborgarnas kännedom om olika universitet i EU-länder samt även levnadskostnaderna och hur svårt det är att få inresevisum. Alla dessa faktorer, i synnerhet levnadskostnaderna och studieavgifterna, bör beaktas vid beviljandet av stipendier.

4.3.3 Denna nya fas i Erasmus Mundus-programmet bör därför utgöra ett tillfälle att med universitetsrepresentanter, lärare och studerande diskutera hur man kan sprida information om de förtjänster som andra universitet i andra EU-länder har i syfte att uppmuntra studerande och lärare från tredjeland att söka till ett större antal utbildningsinstitut.

4.3.4 En sätt att uppnå detta mål är att, med Bolognaprocessen som gott exempel, överlag höja det europeiska universitetsområdets profil i de informationskällor som för närvarande konsulteras av personer som har för avsikt att studera utanför hemlandet (Internet, webbplatser, EU:s representationer).

4.3.5 Genom ett nära institutionellt samarbete mellan medlemsstaterna, kommissionen och universitetsmyndigheterna skulle det således kunna vara möjligt att skapa en omsorgsfullt utformad portal för de europeiska universiteten, som skulle uppdateras kontinuerligt, vara lättillgänglig och ha ett intressant innehåll som ges stor spridning. Portalen skulle också innehålla länkar till olika europeiska universitets portaler. Vidare skulle man vid EU-representationerna kunna inrätta särskilda avdelningar med uppgift att tillhandahålla information om det europeiska universitetsområdet.

4.4 En central faktor för det europeiska universitetsområdets dragningskraft är att det finns en välmeriterad och välavlönad lärarkår som ges yrkesmässigt erkännande.

4.5 EESK framhåller än en gång att kommittén är övertygad om att Erasmus Mundus-programmet erbjuder en utmärkt möjlighet att få tag i de mest lovande unga studenterna, lärarna och forskarna i tredjeland, som utan tvekan kommer att vara till stor nytta för Europas utveckling. Kommittén vill dock inte förtiga att många ungdomar med akademisk utbildning i EU har stora svårigheter att finna anständigt och lämpligt arbete i hemlandet. Detta konstaterande bör dock inte uppfattas som ett förbehåll mot Erasmus Mundus-programmet, utan som en uppmaning till en debatt om frågan.

4.6 Det är viktigt att framhålla att det i många utvecklingsländer endast är de offentliga universiteten som har kapacitet att demokratisera den högre utbildningen genom att avlägsna diskriminering och ojämlikhet (ett av målen för Erasmus Mundus-programmet). Trots att programmet inte bör göra någon skillnad mellan den offentliga och privata sektorn, bör det således i dessa fall bidra till att konsolidera och stärka de offentliga universiteten i tredjeländer samt hjälpa dem att nå målet att erbjuda utbildning och forskning av hög kvalitet samtidigt som den akademiska friheten respekteras.

4.7 I artikel 5 f i förslaget till beslut bör man även nämna arbetsmarknadsparterna (företrädare för arbetstagare och arbetsgivare), som känner till de faktiska förhållandena samt vilka kunskaper och kvalifikationer som verkligen behövs på arbetsmarknaden. Man bör också beakta tredjeländernas behov av ekonomisk och social utveckling då man planerar innehållet i en masters- eller doktorsexamen.

4.8 I bilagan till beslut nr 2317/2003 (EUT L 345, 31.12.2003, s. 1) om inrättande av Erasmus Mundus-programmet anges följande (i punkt b i avsnittet "Urvalsförfaranden"): "Vid urvalsförfarandena skall en utjämningsmekanism på europeisk nivå användas för att förhindra en allvarlig obalans mellan olika studieområden, mellan de studerandes och akademikernas ursprungsregioner samt mellan de medlemsstater där studierna skall bedrivas." Denna mening har strukits i bilagan till förslaget om ett nytt Erasmus Mundus-program. Om en av programmets prioriteringar är att höja de europeiska universitetens profil och säkerställa deras deltagande i programmet anser kommittén att det är mycket viktigt att denna princip tillämpas vid urvalet av deltagare, så att man kan undvika att stöd inom ramen för programmet alltid går till samma medlemsstater och universitet.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Uppgifter som kommissionen offentliggjort visar att mer än 350 universitet från nästan alla EU-länder hittills har deltagit i Erasmus Mundus-programmet och att universitet från 12 av de 27 medlemsstaterna har ansvarat för projektkoordineringen. Det framgår också att merparten av projekten har omfattat partnerskap med mer än fyra universitet från olika länder.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Handlingsplan för vuxenutbildning – Det är alltid rätt tid att lära sig något nytt"

KOM(2007) 558 slutlig

(2008/C 204/19)

Den 27 september 2007 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Handlingsplan för vuxenutbildning – Det är alltid rätt tid att lära sig något nytt"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 februari 2008. Föredragande var **Renate Heinisch**, medföredragande **An Le Nouail Marlière** och **José Isaías Rodríguez García-Caro**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 13 mars 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 0 röster mot och 1 nedlagd röst.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén ser positivt på att kommissionen med sin första handlingsplan för vuxenutbildning "Det är alltid rätt tid att lära sig något nytt" för perioden 2007–2010 öppnar ett nytt fönster i sitt utbildningspolitiska arbetsprogram, och vi stöder planen med förbehåll för kommentarerna i detta yttrande.

1.2 Kommittén välkomnar att man nu, tretton år efter det att EU-programmen för att främja vuxenutbildning infördes, för första gången ger dessa program en fristående politisk grund. Som kommissionen själv angett har dess meddelande om vuxenutbildning ⁽¹⁾ följande två syften: dels att förbereda Grundtvig-programmet ⁽²⁾, dels att utforma en politisk handlingsplan för vuxenutbildning.

1.3 EESK beklagar att planen inte lägger någon vikt vid utökning av icke yrkesinriktad vuxenutbildning, det vill säga icke-formellt och informellt lärande som leder till personlig utveckling och förstärkning av det medborgerliga engagemanget och som alla – både yrkesverksamma och andra medborgare – behöver i lika mån. Kommittén konstaterar att det i handlingsplanen ägnas stort utrymme åt ett välbekant mål som kommittén stöder, nämligen förbättring av det europeiska samarbetet på yrkesutbildningsområdet.

1.4 Kommittén efterlyser attraktiva ramvillkor även för icke yrkesarbetande män och kvinnor, så att de kan "delta aktivt" i det livslånga lärandet.

⁽¹⁾ "Vuxenutbildning: Det är aldrig för sent att lära" (KOM (2006) 614 slutlig).

⁽²⁾ Dansken N.F.S. Grundtvig verkade för vuxenutbildning och inspirerade med sina demokratiska och sociala idéer till 1800-talets folkhögskolerörelse. År 2001 uppkallade Europeiska kommissionen det andra stödprogrammet för vuxenutbildning, handlingsplanen "Grundtvig", under det nya Sokratesprogrammet 2001–2006 efter honom.

1.5 På grund av den demografiska utvecklingen anser vi att det är nödvändigt att på ett genomgripande sätt förändra vuxenutbildningens organisation och tematik.

1.6 Kommittén anser att man samtidigt och på alla utbildningsområden bör reflektera över varför olika utbildningspolitiska instanser fortfarande arbetar på ett sätt som gör att man fokuserar på unga människor, och ibland fokuserar överlappande på samma personer. EESK föreslår därför att en särskild struktur för vuxenutbildning i alla medlemsstater och på europeisk nivå ska skapas.

1.7 EESK kräver att ingenting får leda till att mindre initiativ och institutioner inom vuxenutbildningen marginaliseras ännu mer eller undanträngs helt. Dessa bör istället stärkas.

1.8 Kommittén konstaterar att vuxenutbildningens huvuduppgift inte är att kompensera för ett utbildningssystem som inte är tillräckligt effektivt. Det är oroväckande att andelen ungdomar som lämnar skolan i förtid har stigit till 15 %. EESK uppmanar medlemsstaterna och kommissionen att genomföra socialpedagogiskt inriktade utbildningsreformer med utgångspunkt i de många goda exemplen i Europa och OECD-länderna.

1.9 Kommittén uppmanar kommissionen att utarbeta kompletterande jämställdhetsplaner.

1.10 Kommittén saknar tydliga uttalanden om de investeringar som krävs.

1.11 EESK rekommenderar att man i högre grad beaktar vuxenutbildningens territoriella dimension och dess betydelse för social sammanhållning, särskilt i regioner som släpar efter.

1.12 Kommittén beklagar att de olika undervisnings- och lärandeformer för vuxna som förekommer på folkhögskolor som är verksamma på överregional och europeisk nivå inte har beaktats.

1.13 Kommittén anser att man bör främja nya, multifunktionella lokala vuxenutbildningscentrum, som använder IT-tillämpningar, bland annat e-learning.

1.14 Kommittén förespråkar människovärdiga arbetsvillkor (*decent work*) för lärare och administrativ personal inom vuxenutbildningen samt människovärdiga och uppnåeliga utbildningsvillkor för alla vuxna.

1.15 Kommittén efterlyser en genomförbarhetsstudie om inrättandet av en särskild europeisk forsknings- och fortbildningsinfrastruktur för vuxenutbildningen i Europa inom ramen för handlingsplanen. Kommittén understryker att arbetet med specifika metoder för vuxenutbildning och spridning av dem är absolut nödvändigt.

1.16 Kommittén anser att man bör främja europeiska utbildningsfestivaler, som ett led i deltagandet i den internationella utbildningsfestivalrörelsen, och rekommenderar europeiska upplysnings- och motiveringskampanjer som gör lärande mer attraktivt för vuxna.

1.17 EESK uppmanar kommissionen att i framtiden ägna mer uppmärksamhet åt vuxenutbildningens internationella dimension och involvera kommittén i utvecklingen på detta område och föreslår att kommittén ska få delta i förberedelserna inför FN:s nästa internationella vuxenutbildningskonferens (CONFINTEA VI) 2009 i Brasilien.

1.18 Kommittén välkomnar kommissionens insatser för att åstadkomma en uppsättning europeiska nyckeldata och större språklig samstämmighet, men saknar tydliga vuxenspecifika prioriteringar i de föreslagna indikatorerna.

2. Inledning

2.1 Vuxenutbildningen har en lång tradition i många europeiska länder. Eftersom vuxenutbildningen har varit tätt förbunden med sociala rörelser, t.ex. arbetarrörelsen, kvinnorrörelsen, nationella rörelser och rösträttsrörelsen, hade den under lång tid egna sociala och frigörelseinriktade utbildningsmål. I många europeiska länder utvecklades folkbildningsinstitut och folkhögskolor samtidigt med en kulturell och pedagogisk dimension genom vilken allas personliga utveckling och medborgerliga engagemang skulle främjas. Med tiden uppstod även kvällsundervisning, yrkesutbildningar och studieförbundsverksamhet som medvetet även riktade sig till befolkningsgrupper som tidigare hade missgynnats.

2.2 På europeisk nivå stod länge yrkesutbildningen i fokus, och man inrättade kommittéer och särskilda tekniska institut, t. ex. Cedefop och Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen. Ända sedan 1970-talet har man utformat och genomfört europeiska program för att främja utbildning för funktionshindrade, invandrare och ungdomar som hoppat av skolan samt program för att främja jämställdhet på arbetsmarknaden. Cedefop blev ett forum för utbyte och utvärdering av bästa praxis.

2.3 Först i och med politiken för livslångt lärande tog kommissionen initiativ på hittills försummade områden såsom vuxenutbildningen, utbildningspolitikens styvbarn. En ny fas med mångskiftande politisk verksamhet inleddes i och med de särskilda programmen för högre kvalitet och mer nyskapande inom vuxenutbildningen (från 1995 och framåt), Europeiska året för livslångt lärande (1996) samt de principer för strategin för livslångt lärande som slogs fast i slutsatserna från rådsmötet den 20 december 1996. Den 30 oktober 2000 publicerade kommissionen ett memorandum om livslångt lärande, i vilket den formulerade en strategi för att utveckla ett system för livslångt lärande och lade fram sex mycket viktiga teser för diskussion, teser som styr riktningen på utvecklingen av ett system för livslångt lärande ⁽³⁾.

2.4 Inom ramen för Lissabonstrategin antog rådet beslutet om livslångt lärande ⁽⁴⁾ och arbetsprogrammet "Utbildning 2010" ⁽⁵⁾. I arbetsprogrammets första fas ägnades vuxenutbildningen ingen särskild uppmärksamhet. För att förstärka den gemensamma europeiska utbildningspolitiken inleddes i arbetsprogrammet "Utbildning 2010" dock den så kallade Köpenhamnsprocessen, som gett ett första resultat i form av Helsingforskommunikén från slutet av 2006 ⁽⁶⁾.

2.5 Högskolepolitiken omfattades också av arbetsprogrammet, men inom ramen för Bolognaprocessen koncentrerade man sig samtidigt på djupgående omstruktureringar för att skapa ett europeiskt område för högre utbildning. Detta innebar att insatserna för att ge missgynnade grupper tillgång till högskolor och universitetsutbildning fick låg prioritet.

2.6 Förutom verksamheterna i samband med arbetsprogrammet "Utbildning 2010" har det på senare år gjorts integrerade insatser för att "främja unga människors fulla deltagande i utbildning, arbetsliv och samhälle" ⁽⁷⁾ på europeisk nivå, något som inte gjorts för vuxna i olika åldersgrupper.

2.7 Kommissionens nya "ramstrategi för flerspråkighet" ⁽⁸⁾ och dess "Meddelande om en europeisk agenda för en kultur i en alltmer globaliserad värld" ⁽⁹⁾ har också gett vuxenutbildningen nya perspektiv.

⁽³⁾ SEK(2000) 1832, 30.10.2000.

⁽⁴⁾ Rådets resolution av den 27 juni 2002 om livslångt lärande, EUT C 163, 9.7.2002.

⁽⁵⁾ Detaljerat arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa av den 14.6.2002, EUT C 142, 14.6.2002.

⁽⁶⁾ Kommuniké om utvärdering av Köpenhamnsprocessens prioriteringar och strategier, Helsingfors, 5.12.2006, www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki_Communique_sv.pdf.

⁽⁷⁾ KOM(2007) 498 slutlig.

⁽⁸⁾ KOM(2005) 596 slutlig. Se EESK:s yttrande i EUT C 324 av den 30.12.2006, föredragande: An Le Nouail Marlière.

⁽⁹⁾ SEK(2007) 570 slutlig.

2.8 Kommittén har på senare år i princip välkomnat och stött kommissionens aktiviteter på området livslångt lärande och utarbetat egna yttranden om detta tema.

3. Sammanfattning av handlingsplanen

3.1 Handlingsplanen för vuxenutbildning "Det är alltid rätt tid att lära sig något nytt" är en uppföljning av kommissionens meddelande "Vuxenutbildning: Det är aldrig för sent att lära" ⁽¹⁰⁾. Genom handlingsplanen ska följande fem områden prioriteras: förbättring av strukturerna för styrning inklusive vuxenutbildningssystemets kvalitet, effektivitet och ansvarighet samt inlärningsstöd och erkännande av läranderesultat/förbättring av strukturerna för styrning inklusive kvalitet, effektivitet och ansvarighet i vuxenutbildningssystemet, inlärningsstödet och erkännande av läranderesultat.

3.2 Handlingsplanen ska bidra till att följande mål i det tidigare kommissionsmeddelandet ⁽¹¹⁾ uppnås: "undanröja hindren för deltagande, öka vuxenutbildningens kvalitet och effektivitet, korta handläggningstiden för validering och erkännande, säkerställa tillräckliga investeringar och övervaka sektorn".

3.3 Den är inriktad på dem som på grund av bristande läs- och skrivkunighet, otillräckliga yrkeskunskaper eller otillräckliga kunskaper har små utsikter att integreras väl i samhället.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén ser positivt på att kommissionen har utarbetat en första handlingsplan för vuxenutbildning för perioden 2007–2010. EESK stöder planen helt och fullt, med förbehåll för kommentarerna i detta yttrande. I och med handlingsplanen står det än en gång klart att det politiska arbetsprogrammet "Utbildning 2010" även syftar till lärande för vuxna, som ett led i att främja social sammanhållning, aktivt medborgarskap, ett tillfredsställande privat- och yrkesliv samt större anpassningsförmåga och anställbarhet.

4.2 Kommittén varnar för en föga effektiv överlappning av yrkesutbildningens mål och projekt inom ramen för Köpenhamnsprocessen, EU:s sysselsättningsriktlinjer för perioden 2005–2008, Europeiska socialfonden och yrkesutbildningsprogrammet Leonardo da Vinci. I detta sammanhang har redan mycket gjorts för att bygga upp informations- och rådgivningstjänster, godkända färdigheter som förvärvats på informell väg, inrätta och genomföra en europeisk referensram för kvalifikationer samt främja goda styresformer inom yrkesutbildningen.

4.3 Kommittén anser fortfarande att alla Europamedborgare behöver livslång tillgång till modern vuxenutbildning. Alla ska kunna förvärva nya färdigheter eller friska upp och uppdatera gamla i livets olika skeden. Våra yrken och liv förändras också

av den demografiska utvecklingen, klimatförändringarna, den nya informations- och kommunikationstekniken och de utmaningar och möjligheter som globaliseringen medför. Dessa förändringar kräver också nya kunskaper och färdigheter som vuxna i olika åldersgrupper inte fick ta del av under sin skoll- eller studietid.

4.4 EESK saknar en övergripande integrerad vision inom vilken alla vuxnas inlärningsmöjligheter och -behov får plats. Kommittén har alltid förespråkat gynnsamma utbildningsvillkor för alla, också för personer med funktionshinder. Härigenom uppstår många samverkansvinster för alla berörda. Även lärande över generationsgränser, interkulturellt lärande och lärande på flera språk underlättas.

4.5 EESK uppmanar kommissionen att låta en grupp sakkunniga på vuxenutbildningsområdet komplettera handlingsplanen med en jämställdhetsplan som innefattar positiv särbehandling och ett livslångt perspektiv.

4.6 Kommittén hänvisar till den gemensamma europeiska ramen för nyckelkompetenser ⁽¹²⁾ som även alla vuxna borde kunna förvärva. I detta sammanhang betonar man om och om igen en rad centrala begrepp som även kan inspirera till nya organisationsätt och innovativa undervisningsmetoder nämligen kritisk reflektion, kreativitet, initiativ, problemlösning, riskbedömning, beslutsfattande och konstruktiv hantering av känslor.

4.7 Kommittén rekommenderar kommissionen att undersöka om handlingsplanen för vuxenutbildning kan kombineras med en årlig europeisk utbildningsfestival och upplysnings- och motiveringskampanj i press, TV och radio, med inriktning på livslångt lärande. EESK uppmanar kommissionen att beakta behovet av uppsökande verksamhet för att uppmuntra studieovana individer att engagera sig i studier. Enligt EESK är denna personliga kontakt en viktig del av ambitionen att öka utbildningsnivån, stärka förändringskompetensen hos alla samt att öka jämlikheten i tillgången till livslångt lärande.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Kommittén välkomnar att man i handlingsplanen inledningsvis (punkt 1 i handlingsplanen) inte bara framhåller strävan efter en konkurrenskraftig kunskapsekonomi, utan även grundar sin vision på ett kunskapssamhälle för alla som syftar till social integration och social sammanhållning. Kommittén anser därför också att lokalt aktiva arbetsmarknadsparter, företag, det civila samhällets organisationer samt utbildningsmässigt missgynnade personer och deras anhöriga bör involveras i alla analyser av utbildningsbehov och diskussioner om integration genom livslångt lärande.

⁽¹²⁾ KOM(2005) 548 slutlig. Se även EESK:s yttrande om nyckelkompetenser i EUT C 195, 18.8.2006, föredragande: Mária Herczog. Förutom kompetenser i modersmålet, främmande språk, matematik, naturvetenskap/teknik, datakunskap och inlärnin är även social kompetens, kompetenser som samhällsmedborgare, i initiativtagande, entreprenörskap, kulturell förståelse och förmåga att uttrycka sig likvärdiga dimensioner.

⁽¹⁰⁾ KOM(2006) 614 slutlig.

⁽¹¹⁾ Ibid.

5.1.1 EESK framhåller att för att de "lågkvalificerade" grupper som nämns i kommissionens dokument ska hjälpas, måste dessa människor inte bara förändra sin egen inställning utan de utbildningshinder som fortfarande finns måste även tas bort. Kommittén anser att handlingsplanen vid valet av målgrupper tar för lite hänsyn till utbildningshindren för personer som är missgynnade på flera olika sätt, fattiga, invånare i regioner och orter som släpar efter samt personer som bor på hem, anstalter och slutna institutioner.

5.1.2 EESK varnar för risken att segregeringen ökar på grund av lokal och regional "handel" med tjänster för vuxna, t.ex. anbudsförfaranden för särskilda utbildningsåtgärder i arbetsförmedlingens och socialtjänstens regi. Kommittén anser att vuxna skulle vara mer intresserade av olika utbildningsmöjligheter om de i anslutning till utbildningen skulle få pålitlig information om läget på den lokala och regionala arbetsmarknaden och om de inte skulle riskera att hindras av rättsliga eller praktiska åldersrelaterade begränsningar när de söker arbete.

5.1.3 Kommittén framhåller att den språkliga och kulturella mångfald som invandrare från europeiska och utomeuropeiska länder tillför är en viktig tillgång för Europa. Erkännande av meriter och examensbevis från europeiska och utomeuropeiska länder bör vidareutvecklas. Kommittén påpekar att invandrades (t.ex. asylsökande, erkända flyktingar, europeiska arbetskraftsinvandrare, personer från tredje land etc.) ytterst varierande rättsliga ställning ofta begränsar deras tillgång till utbildning, samtidigt som de också blir skyldiga att delta i vissa utbildningsåtgärder, exempelvis språkkurser.

5.1.4 Kommittén beklagar att kommissionen inte dragit tydliga slutsatser av den demografiska utvecklingens följder för livslångt lärande i den äldre generation som inte längre är yrkesverksam. Kommittén hänvisar till sina många rekommendationer i initiativyttrandet om demografiska förändringar ⁽¹³⁾. I detta yttrande gör man klart att personer i alla åldrar behöver lära sig mera både i privatlivet och i yrkeslivet, för att kunna påverka denna utveckling, ta ansvar för andra och kunna leva ett självständigt liv så länge som möjligt. Inom många yrkesområden behövs ytterligare kvalifikationer, och inom andra utvecklas helt nya yrkesprofiler som nödvändiggör utbildning och fortbildning på ett tidigt stadium.

5.1.5 I samband med handlingsplanen rekommenderar kommittén även att man tillgodoser behoven hos inlärare med behov av särskilt stöd, och på ett aktivt sätt tar hänsyn till funktionshindrades särskilda behov, i synnerhet genom att bidra till att de integreras i den gängse utbildningen ⁽¹⁴⁾ och förbättra tillgången till distansutbildning (e-learning).

5.1.6 Kommittén är kritisk till att man inte ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt utbildningsbehoven hos vuxna som inte är

ekonomiskt aktiva, men som är aktiva i samhället. De har ofta inte tillräckligt med resurser för att få tillgång till vuxenutbildning.

5.1.7 Kommittén rekommenderar att hela det formella utbildningssystemet i högre grad öppnas för vuxnas utbildningsbehov. Kommittén anser dessutom att det är tid att "se längre än till de åldersrelaterade begränsningar som tvingats på allmänheten i de europeiska utbildningssystemen" ⁽¹⁵⁾. Vid behov ska tidigare förvärvade färdigheter erkännas i ett formellt utbildningssystem med öppnare och flexibla strukturer. Tillgång för alla till utbildningsinrättningarnas IT-utrustning kan främja livslångt lärande och inläring via Internet.

5.1.8 Vidareutbildning vid universiteten har varit underprioriterad i politiken för högre utbildning. Universiteten måste också ta sitt ansvar vad gäller livslångt lärande. EESK anser att vuxenutbildningen vid universiteten och vidareutbildningen av akademiker bör vara nära kopplade till utvecklingen av vuxenutbildningen och ingå i programmen för livslångt lärande.

5.2 Kommittén konstaterar att det allmänna målet med handlingsplanen för vuxenutbildning bör vara att genomföra de fem nyckelbudskapen från kommissionens meddelande "Det är aldrig för sent att lära". Kommittén noterar kritiskt att inga insatser föreslagits för det fjärde nyckelbudskapet (säkerställa tillräckliga investeringar) och anser att en sådan fjärde insats måste innefattas av handlingsplanen.

5.2.1 Kommittén föreslår att näringslivet och staten inför incitament för vidareutbildning. Vidareutbildningscentrumens förväntningar om "utbyte" (punkt 2.2 i handlingsplanen) kan inte vara den enda motivationen till att skapa lika möjligheter i tillgången till livslångt lärande.

5.2.2 EESK anser att det ännu inte finns någon pålitlig kostnads kalkyl för arbetet med godkännandet av färdigheter som förvärvats på informell väg. Kommittén vill på förhand säga att detta inte under några omständigheter får leda till att en utökning av vuxenutbildningen äventyras. Den europeiska ramen för kvalifikationer (EQF) ⁽¹⁶⁾ och nationella kvalifikationsramar kommer i flera medlemsländer fortfarande att befinna sig på ett tidigt utvecklingsstadium vad gäller godkännandet under perioden 2007–2010.

⁽¹³⁾ Ibid.

⁽¹⁶⁾ KOM(2006) 479 slutlig. Se EESK:s yttrande av den 30.5.2007 "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande", föredragande: Rodríguez García-Caro (EUT C 175, 27.7.2007).

⁽¹³⁾ Se EESK:s initiativyttrande av den 15.9.2004 "Mot det 7:e ramprogrammet: Forskningsbehov inom området demografiska förändringar – Livskvalitet för gamla samt tekniska behov", föredragande: Renate Heinisch EUT C 74, 23.3.2005.

⁽¹⁴⁾ Se EESK:s yttrande av den 10.2.2005 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om att inrätta ett integrerat handlingsprogram inom livslångt lärande", föredragande: Christoforos Koryfidis EUT C 221, 8.9.2005.

5.2.3 Dessutom uppmärksammar EESK i hög grad de sociala och ekonomiska kostnader som uppstår på längre sikt på grund av att så stora samhällsgrupper har en lägre grund- och yrkesutbildning.

5.2.4 Kommittén framhåller att den eventuella och önskvärda öppning inom ESF och programmet "Livslångt lärande" som man nu ser tecken på kräver avsevärda omprioriteringar av utgifter på bekostnad av de områden som hittills haft hög prioritet, samtidigt som staterna avsätter egna medel till vuxenutbildningen. Kommittén påpekar att endast få länder och regioner i Europa kan utnyttja ESF-medel till innovationer i någon större omfattning, och att dessa medel inte kan användas till vuxenutbildning. Den pågående omfördelningen av ESF-medel i de nya medlemsstaterna kommer även att leda till begränsningar i andra regioner.

5.3 Kommittén ser positivt på att de europeiska arbetsmarknadsparterna och icke-statliga organisationerna, efter att de deltagit i samrådsprocessen (punkt 1.1 i handlingsplanen) i den förberedande fasen, även får delta i genomförandet av handlingsplanen och bidra med sina erfarenheter. EESK betonar att man särskilt bör se till att tjänsteleverantörer får människovärdiga arbetsvillkor och att vuxna studerande garanteras en människovärdig och gynnsam studiemiljö samtidigt som deras rättigheter som användare beaktas oavsett om de själva betalar för studierna eller inte.

5.4 Kommittén rekommenderar även att flera av kommissionens generaldirektorat och relevanta EU-institutioner involveras i det fortsatta arbetet med handlingsplanen. Detta samarbete skulle främja den politiska samstämmigheten mellan målen och åtgärderna i de olika generaldirektoraten.

5.5 EESK ser positivt på att även internationella organisationer deltar i samrådet (punkt 1.1 i handlingsplanen). Kommittén rekommenderar kommissionen och de berörda generaldirektoraten att som nästa steg i samråd utarbeta en kompletterande internationell handlingsplan för vuxenutbildning.

5.6 När man fastställer god praxis för utbildningsanordnare ("Styrning", punkt 2.2 i handlingsplanen) hoppas kommittén att man ska ge tillräckligt utrymme för mångfald, så att även företag med ett särskilt kulturellt "mervärde" och innovativa arbetssätt får möjlighet att tilldelas nytt stöd.

5.7 EESK anser att moderna och multifunktionella lokala lärocentrum är en grundförutsättning för god styrning (punkt 2.2 i handlingsplanen).

5.7.1 Kommittén välkomnar den inledande hänvisningen till nyttiga "partnerskap" (punkt 2) i städer och regioner, men saknar dock konkreta rekommendationer om behovet av samordning i samband med den systematiska territoriella utbyggnaden av vuxenutbildningen. I detta sammanhang vill kommittén fästa uppmärksamheten på den föredömliga rörelsen "Learning Cities and Regions" ⁽¹⁷⁾ i Europa.

⁽¹⁷⁾ Exempel på detta återfinns i följande dokument från Generaldirektoratet för utbildning och kultur: "European Networks to promote the local and regional dimension of lifelong learning" (det s.k. R3L-initiativet), mars 2003.

5.7.2 Kommittén rekommenderar även att man inom ramen för handlingsplanen satsar på att bygga nya visionära, attraktiva och bostadsnära lärocentrum för alla vuxna i alla Europas regioner. En stor del av vuxenutbildningen sker fortfarande i lokaler som egentligen är utformade för andra ändamål, och ofta är den begränsad till deltid.

5.7.3 Kommittén beklagar att handlingsplanen inte uttryckligen involverar folkhögskolorna, som ju har en framträdande roll inom den europeiska vuxenutbildningen när det gäller utbildningsmetoder. Internatformen erbjuder en viktig träffpunkt för rörliga studerande från hela Europa. Under det senaste årtiondet har folkhögskolorna förlorat en stor del av sitt stöd och åtskilliga av dem – även sådana som haft en europeisk profil – har lagts ner under de senaste åren.

5.8 Kommittén anser att de möjligheter och problem som är förbundna med den nya informationstekniken i högre grad bör beaktas vid genomförandet av handlingsplanen och även framhållas mer i själva planen. Bristande tillgång till informationsteknik är ytterligare en dimension av social marginalisering och får allt större betydelse. Exempelvis har 46 % av alla hushåll i Europa ingen Internet tillgång i hemmet ⁽¹⁸⁾, och 40 % av europeerna har enligt egen uppgift ingen Internetkompetens ⁽¹⁹⁾. Det har inte gjorts några större insatser för att utöka utbudet av kostnadsfri och lättillgänglig utbildning för alla vuxna på Internet, även om man samtidigt har diskuterat och ansökt om patent för undervisningskoncept. ⁽²⁰⁾

5.9 EESK inser att arbetsgivarna också tillhandahåller en stor del av vuxenutbildningen i Europa (punkt 2.2 i handlingsplanen). Men fackföreningarna främjar också vuxenutbildning i egen regi och på arbetsplatser, t.ex. genom lokala och transnationella kurser inom sina egna organisationer och motiverande rådgivnings- och stödverksamhet på arbetsplatserna. Det är viktigt att handlingsplanen ser till att det skapas balans mellan utbildningserbjudande och lika tillträdesvillkor för alla studeranden.

5.10 Kommittén lägger särskild vikt vid principen om att vidareutbildningsanordnarnas frihet att utforma läroplaner och program och att välja personal inte får inskränkas i de fall där staten ger grundläggande och projektspecifikt stöd. Naturligtvis finns det dock vissa kvalitets- och effektivitetsnormer som måste respekteras.

⁽¹⁸⁾ Hushåll med minst en person mellan 16 och 74 år, EU-27 (Eurostat, situationen den 8 februari 2008).

⁽¹⁹⁾ Personer mellan 16 och 74 år, EU-27 (Eurostat, situationen den 8 februari 2008).

⁽²⁰⁾ Den politiska grundvalen för detta är bl.a. rådets resolution om att utnyttja informationssamhällets möjligheter för social integration (EGT C 292, 18.10.2001 s. 6), men resultatet av denna verksamhet bedömdes inte i samband med handlingsplanen.

5.11 EESK anser att det är viktigt att det anges att de studerande ska stå i centrum för goda styresformer inom utbildningen och att "nära kontakter" ska knytas med "utbildningsorgan som lärandeorganisationer". Kommittén anser dock att detta inte är tillräckligt inom vuxenutbildningen.

5.11.1 Kommittén saknar tydliga uttalanden om vuxna studerandes och deras intresseorganisationers medverkan i vuxenutbildningen. I de flesta europeiska länder har det hittills funnits betydligt bättre garantier för skolelevs och unga studenters demokratiska rättigheter i det formella utbildningssystemet än för studerandes rättigheter inom vuxenutbildningen.

5.11.2 Kommittén föreslår att alla utvärderingar ska ske med fokus på inlärnarnas egna bedömningar. Det bör framför allt ske ett utbyte av efterfråge- och inlärarinriktade modeller för kvalitetskontroll, och dessa bör prioriteras framför införandet av nya statliga "kontrollåtgärder" för utbildningsanordnarnas kvalitet ⁽²¹⁾.

5.11.3 Kommittén föreslår också att man särskilt ska reflektera över vuxna användares ("konsumenters") rätt till betald utbildning. Deras rättigheter bör fastställas på detta område, t.ex. i de fall då en kursdeltagare måste avbryta kursen eller gör det på grund av missnöje, eller när schemat ändras eller lektioner ställs in. Rekommendationerna rörande passagerarnas rättigheter i Europa skulle kunna användas som förebild.

5.12 EESK håller med om att medlemsstaterna och kommissionen bör ägna mer uppmärksamhet åt grundutbildning och vidareutbildning samt statusen och lönerna för personal inom vuxenutbildningen (punkt 3.2 i handlingsplanen).

5.12.1 Kommittén inser att vuxenutbildningen behöver personal som kan sättas in på ett ytterst flexibelt sätt, eftersom

de lärande står i centrum. Vi begär dock att höga krav på flexibilitet ska kombineras med en hög grad av socialt skydd. Arbetsmarknadsparterna skulle kunna ta kompletterande initiativ för att komma till rätta med lärarnas utsatta situation och förbättra deras rätt till aktiv medverkan.

5.12.2 EESK rekommenderar att man utöver kompetens för vuxenanpassad undervisning ska ägna särskild uppmärksamhet åt ämneskunskaperna, när det gäller att förbättra lärarnas professionalitet. En lärares yrkesmässiga framgångar är nämligen i hög grad beroende av ämneskunskaperna.

5.12.3 Vi föreslår också att man utarbetar studier och rekommendationer om ställningen för frivilliga med anknytning till det civila samhället som engagerar sig inom vuxenutbildningen.

5.13 Kommittén noterar det prioriterade målet att så många vuxna som möjligt ska kunna "höja sin kvalifikationsnivå med minst ett steg" (punkt 3.3). Indelningen av människor och deras utbildningsmål på basis av utbildningsstadium tillför endast kunskaper av begränsat värde vad gäller den allmänna vuxenutbildningen, även om man naturligtvis särskilt måste beakta att studenternas förkunskaper överensstämmer med varandra på vissa kurser. Man kan inte heller garantera att människor får ett större socialt erkännande eller ens ett arbete efter att ha nått upp till en högre utbildningsnivå. Mötet mellan inbördes mycket olika inlärare är snarare den viktigaste kryddan i många kurser – eller i ekonomiska termer "det sociala kapital" som kurserna erbjuder.

5.14 Man bör klargöra vilka planerade indikatorer som också inbegriper icke yrkesinriktad vuxenutbildning, det lokala och regionala utbudet, samt i högre grad än hittills – och utan åldersgränser – även människor som inte är yrkesverksamma.

Bryssel den 13 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ I Tyskland får den oberoende stiftelsen *Stiftung Bildungstest* stöd.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Den roll arbetsmarknadens parter kan spela för att förbättra situationen för de unga på arbetsmarknaden" (förberedande yttrande)

(2008/C 204/20)

Den 19 september 2007 bad det kommande slovenska ordförandeskapet Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

"Den roll arbetsmarknadens parter kan spela för att förbättra situationen för de unga på arbetsmarknaden" (förberedande yttrande).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 februari 2008. Föredragande var **Mário Soares** och medföredragande **Eve Päärendson**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 119 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av EESK:s förslag

1.1 EESK vill uttrycka sin tillfredsställelse med att det slovenska ordförandeskapet (första halvåret 2008) har beslutat att prioritera integrering av ungdomar på arbetsmarknaden, vilket utgör en av de största utmaningar som Europeiska unionen i dag står inför.

1.2 Denna prioritering står helt i överensstämmelse med den reviderade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning, som i och med uppdateringen av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken kommit in i sin andra fas. Lissabonstrategins strategiska mål om full sysselsättning blev en indikation på att företagens ekonomiska konkurrenskraft är förenlig med medborgarnas välbefinnande och arbetstillfredsställelse samt med sysselsättningsstillfällena som håller hög kvalitet och erbjuder anständiga arbetsvillkor. Därför borde medlemsstaterna i sina nationella reformprogram i högre grad och mer systematiskt behandla ungdomsarbetslösheten och därmed ta hänsyn till den europeiska ungdomspakten.

1.3 EESK håller med kommissionen om att en förutsättning för att upprätthålla tillväxten och välbefinnandet i Europa, samtidigt som man främjar social sammanhållning och hållbar utveckling, är att alla ungdomar verkligen får bidra och vara delaktiga. Ungdomar måste garanteras goda förutsättningar för ett aktivt samhällsdeltagande. Detta är inte minst viktigt eftersom andelen ungdomar i befolkningen håller på att sjunka.

1.4 Ungdomars situation är i dag kritisk på flera olika plan. Ett särskilt akut problem är integrationen på arbetsmarknaden där ungdomsarbetslösheten enligt europeisk statistik i åldrarna 15 till 24 år ⁽¹⁾ är 2,4 gånger högre än i åldrarna 25 till 54 år, trots en viss förbättring av siffrorna under 2007.

1.5 EESK anser att arbete, förutom att vara en betydelsefull produktionsfaktor för samhällets socioekonomiska utveckling, i dag är en av de faktorer som skapar mänsklig värdighet och människovärde, och innebär möjligheter till socialisering.

1.6 Det som är viktigast på arbetsmarknaden på tjugohundratalet är förmågan att lära och anpassa sig under hela yrkeslivet. EESK ser två huvudsakliga möjligheter att förbättra situationen för ungdomar på arbetsmarknaden: att ge ungdomar mer och bättre utbildning och att göra övergången från skolan till arbetslivet smidigare.

1.7 Kommittén är fullt medveten om hur svår denna uppgift är och rekommenderar därför att alla samhällskrafter gör gemensamma ansträngningar för att nå resultat, inte minst på grund av att det är den nya generationen som kan komma att drabbas av en eventuell negativ utveckling av marknaderna.

1.8 Faktum är att ungdomar mellan 15 och 24 år, förutom att arbetslösheten bland dem är mer än dubbelt så hög som bland vuxna arbetstagare, är de som har de otryggaste anställningsförhållandena, i vissa länder med en arbetslöshet på över 60 %. Detta får allvarliga konsekvenser för deras oberoende, deras möjligheter att bilda familj och beslut att skaffa barn, liksom för tillväxten och finansieringen av de sociala trygghetssystemen.

1.9 Arbetsmarknadens parter, som är de främsta aktörerna på arbetsmarknaden i och med att de känner till dess funktion och förutsättningar, spelar helt klart en viktig roll för att finna vägar som kan underlätta ungdomars integration på arbetsmarknaden. EESK vill dock ännu en gång betona den viktiga roll utbildningssystemen och yrkesutbildningen axlar när det gäller att utrusta ungdomar med de färdigheter och den kompetens som behövs för att möta en värld i ständig förändring med hänsyn till deras olika förutsättningar.

1.10 Å andra sidan kan inte arbetsmarknadens parter förbättra integrationen av ungdomar på arbetsmarknaden utan samarbete med nationella, regionala och lokala myndigheter, med olika aktörer i det civila samhället – i synnerhet ungdomsorganisationer – och med universitet i deras roll som forsknings- och vetenskapscentrum eller utan aktivt stöd från familjerna och ett utvidgat nätverk bestående av andra ungdomar.

⁽¹⁾ Man bör notera att den lägre åldersgränsen för anställningsbarhet i vissa medlemsstater ligger över 15 år.

1.11 Mot bakgrund av den gemensamma rapporten från de europeiska arbetsmarknadsparterna *"Framework of actions for the development of lifelong competencies and qualifications"* ⁽²⁾ och de senaste analyserna om de främsta utmaningarna för arbetsmarknaden, vilka underbygger kommissionens ansträngningar att göra arbetsmarknaderna både mer flexibla och inkluderande, vill EESK peka på några särskilda målsättningar och ett antal åtgärdsområden där kommissionen bör spela en mer avgörande roll.

1.12 Arbetsmarknadsparternas insatser bör inriktas på följande centrala målsättningar:

- Att påverka de nationella regeringarna att genomföra adekvata reformer och utveckla nationella politiska strategier som leder till att ungdomars situation på arbetsmarknaden förbättras.
- Att använda alla tillgängliga medel, särskilt Europeiska socialfonden ⁽³⁾, för att erbjuda alla ungdomar möjlighet att förverkliga sig själva genom ett fast arbete av god kvalitet med adekvat lön med hjälp av nya och mer progressiva arbetsformer och arbetstidssystem som kombineras med nya former av anställningstrygghet, med målsättningen att få smidigare övergångar, bättre rörlighet och en bättre balans mellan yrkesliv och privatliv.
- Att förkorta övergångsperioden mellan avslutad skolgång och det definitiva inträdet i arbetslivet och ge ungdomarna en första anställning som inger framtidstro under denna övergångsperiod.
- Att fylla den tid då ungdomar är överksamma på grund av arbetslöshet – eller då de söker sin första anställning – med meningsfulla aktiviteter.
- Att underlätta integreringen av de mest utsatta ungdomarna (ungdomar med sociala problem, med funktionshinder, som hoppat av skolan, som är invandrare etc.).
- Att göra det möjligt att förena yrkesliv med privatliv och familjeliv.
- Att tillförsäkra tillräcklig balans mellan flexibilitet och trygghet, och därvid skilja mellan dem som kan välja flexibilitet därför att de har trygghet och dem som måste acceptera flexibilitet därför att de saknar trygghet.
- Att få till stånd ett bättre samarbete mellan företag, sekundärskolor och universitet.
- Att uppmuntra företagande, kreativitet och innovation och få ungdomarna att inse att de måste ta ansvar för sitt fortsatta lärande. I detta hänseende måste de offentliga myndig-

heterna ta sitt ansvar när det gäller att skapa förutsättningar för en effektiv övergång mellan skola och arbetsliv.

- Att öka kvaliteten och fördelarna med lärande i en arbetsplatssituation (lärlingsplats).
- Att främja åtgärder som förhindrar långtidsarbetslöshet bland de yngsta.
- Att informera ungdomar om deras ekonomiska och sociala rättigheter och respektera samt kräva efterlevnad av principerna om jämlikhet och icke-diskriminering.

1.13 Åtgärdsområdena har många olika inriktningar, men de kan ställas samman i följande sju stora grupper:

- **Utbildning och undervisning:** Åtgärder på nationell, regional och lokal nivå för att uppmuntra skolor och lärare att förbättra förbindelserna med arbetslivet genom att öppna skolan för företag och fackföreningar och främja eller delta i relevanta initiativ i skolan. Partnerskap med skolor kan också upprättas i syfte att ge ungdomar möjlighet att få praktik på företag.
- **Yrkesinriktad utbildning:** Att delta i utformning och uppbyggnad av system för yrkesutbildning och uppmuntra till personlig utveckling och tillägnande av sociala färdigheter, att utveckla program som uppmuntrar företagsanda, att främja och stödja utbildningsinsatser för att uppfylla de behov som kan förutses på arbetsmarknaden i fråga om kompetens och kvalifikationer, samt att uppmuntra ungdomar att utbilda sig i tekniska yrken och informera om dessa yrkens potential på arbetsmarknaden.
- **Yrkespraktik:** Att komplettera ungdomars skolgång med praktikperioder, att utarbeta uppförandekoder som gäller arbetsvillkor och ersättning i syfte att förhindra konkurrens mellan företagen och att definiera begrepp och bästa praxis för handledning av ungdomar på praktik.
- **Kollektiva förhandlingar:** Att komplettera samrådsprocessen och den sociala dialogen med ungdomars rättigheter eftersom de är medborgare med fullständiga rättigheter, att förhandla fram sådana former för arbetets organisation som kan ge dem trygghet under övergången till ett aktivt arbetsliv samt att underlätta för arbetande ungdomar att fortsätta med eller komplettera sina studier.
- **Föreningslivet:** Att samarbeta med ungdomsorganisationer, att främja och utöka kontaktnäten mellan ungdomar och arbetslivet, att stimulera föreningsandan hos både unga företagare och arbetstagare i respektive representativa organ, att erkänna den kompetens och de färdigheter de skaffat sig genom icke-formell utbildning.

⁽²⁾ Se http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf (finns endast på engelska). För information om den europeiska sociala dialogen på detta område: http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/dspMain.do?lang=en.

⁽³⁾ Se http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/lf_070227_donnelly.pps och http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm. Inom kort kommer ett omfattande informationsmaterial publiceras på följande webbsida: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/partnership_en.htm.

- **Bästa praxis:** Att främja utbyte av bästa praxis, särskilt genom att skapa plattformar för erfarenhetsutbyte om projekt som genomförts av företag, universitet samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.
- **Rörlighet** (såväl inom Europeiska unionen som i företagen): Att främja inläring av främmande språk ⁽⁴⁾, att erbjuda möjligheter till erfarenhetsutbyte i yrkeslivet, under förutsättning att ungdomarnas rättigheter som arbetstagare garanteras. Arbetsmarknadsparterna bör särskilt uppmärksamma samarbetet i gränsområden där ungdomars rörlighet är större.

1.14 I egenskap av europeisk institution som företräder det organiserade civila samhället erbjuder sig EESK att anordna en konferens som omfattar företrädare för företag, fackliga organisationer, skolor och icke-statliga ungdomsorganisationer, med målsättningen att underlätta utbytet av framgångsrika exempel på ungdomars integration på arbetsmarknaden.

2. Nuvarande situation

2.1 Med tanke på den aktuella situationen för ungdomar på arbetsmarknaden ser EESK mycket positivt på att det slovenska ordförandeskapet har begärt ett förberedande yttrande om "Den roll arbetsmarknadens parter kan spela för att förbättra situationen för de unga på arbetsmarknaden".

2.2 Problemet med ungdomsarbetslöshet, liksom mer allmänt med ungdomars samhällsintegrering, är något som finns i hela världen ⁽⁵⁾.

2.3 I industriländerna är den åldrande befolkningen en annan global tendens som i regel har negativa följder för stabiliteten, konkurrenskraften och den ekonomiska tillväxten. Denna situation medför ökade kostnaderna för sjukvårdssystemen och pensionerna ⁽⁶⁾ samtidigt som den befolkningsgrupp som skall bidra till dem minskar ⁽⁷⁾. Det står dessutom klart att det inte bara är nödvändigt att främja ett "aktivt åldrande" inom befolkningen, utan framför allt att se till att ungdomarna kommer ut på arbetsmarknaden och att det finns åtgärder som stöder

barnafödande, vilket de unga avhåller sig ifrån av oro för den otrygga sysselsättningssituationen. Det handlar om att få till stånd gemensamma ansträngningar på europeisk, nationell, regional och lokal nivå med medverkan från den offentliga sektorn och arbetsmarknadens parter för att ge ungdomsfrågan en central plats inom den ekonomiska, sociala, utbildningsrelaterade och demografiska politiken.

2.4 Trots att det under perioden 2005–2007 skapades 7 miljoner arbetstillfällen i EU, har man under denna "Lissabonfas" ännu inte lyckats minska ungdomsarbetslösheten. Enligt uppgifter från kommissionen uppgick den genomsnittliga arbetslösheten för ungdomar mellan 15 och 24 år till 17,4 % år 2006, dvs. cirka 4,7 miljoner ungdomar befann sig i en yrkesmässigt instabil situation. I vissa länder översteg ungdomsarbetslösheten 25 % ⁽⁸⁾. Enligt den senaste kvartalsrapporten om arbetsmarknaden i EU (*Quarterly EU Labour Market Review*) (hösten 2007) hade ungdomsarbetslösheten under tredje kvartalet 2007 sjunkit till 15,2 %, men den är fortfarande dubbelt så hög som den totala arbetslösheten.

2.5 Å andra sidan har de 4,7 miljoner arbetslösa ungdomarna i EU i allmänhet inget hopp om att få ett nytt arbete under arbetslöshetens första 6 månader. Detta visar tydligt att Lissabonstrategin ännu inte bidragit till att förbättra situationen för ungdomar på arbetsmarknaden, trots antagandet av Europeiska paktens för ungdomsfrågor år 2005. Det måste alltså ske en ökad satsning på att bättre tillämpa Europeiska paktens för ungdomsfrågor ute på fältet.

2.6 Det finns dock skillnader i hur ungdomsarbetslösheten tenderar att utvecklas i de olika medlemsstaterna ⁽⁹⁾. Länder som har lyckats minska arbetslösheten till under 10 % är Nederländerna, Irland och Danmark. Detta kan jämföras med situationen i andra länder som Frankrike, Spanien, Grekland, Belgien, Polen, Slovakien, och till och med Sverige, där siffrorna ligger kvar på ca 20 % ⁽¹⁰⁾.

2.7 Risken för att ungdomsarbetslöshet kan utvecklas till långtidsarbetslöshet eller till och med sysslolöshet är mycket hög (cirka en tredjedel av de långtidsarbetslösa ⁽¹¹⁾). Detta är något som särskilt drabbar kvinnor och som förvärras med ökad ålder.

2.7.1 Inte oväntat har ungdomar som hoppar av skolan (en på sex) eller som inte har avslutat sin sekundärutbildning (en på

⁽⁴⁾ Se EESK:s yttrande av den 26 oktober 2006 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En ny ramstrategi för flerspråkighet", föredragande: An Le Nouail Marlière (EUT C 324, 30.12.2006).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0068:0073:SV:PDF>

⁽⁵⁾ Om man jämför EU med andra industriländer som USA, Kanada eller Japan var andelen ungdomar mellan 15 och 24 år som arbetade 2006 35,9 % mot 54,2 % i USA, 58,7 % i Kanada och 41,4 % i Japan.

⁽⁶⁾ Finansieringen av de sociala trygghetssystemen kommer att utgöra en betydande utmaning under de kommande 25 åren när 20 miljoner personer kommer att lämna arbetsmarknaden i EU.

⁽⁷⁾ I Europa kommer förhållandet fyra personer i arbetsför ålder på en äldre person som gällde 2004 att ändras till förhållandet 2 på 1. Från 2015 kommer minskningen av de arbetande att fungera som en broms för unionens potentiella ekonomiska tillväxt och minska den från nuvarande 2,6 % (i eurozonen) och 2,9 % (i EU-27) till så låga siffror som 1,25 % år 2040. Effekterna av detta blir ännu mer kännbara i de nya medlemsstaterna.

⁽⁸⁾ Studie från Eurostat om arbetskraften i Europa, "Employment in Europe 2007", Europeiska kommissionen.

⁽⁹⁾ Kommittén är medveten om att man inte kan göra en komplex bedömning av ungdomars situation på arbetsmarknaden om man bara hänvisar till andelen arbetslösa bland ungdomarna. En sådan analys bör också innefatta arbetslöshetsindikatorn bland ungdomarna samt en jämförelse mellan andelen arbetslösa bland ungdomarna och andelen arbetslösa i landet som helhet. Uppgifterna under punkt 2.6 är att betrakta som exempel. Däremot förs en bredare diskussion av problemet bland annat i rapporten "Employment in Europe 2007".

⁽¹⁰⁾ "Economic Outlook", hösten 2007, BusinessEurope, s. 14.

⁽¹¹⁾ Studie från Eurostat om arbetskraften i Europa, "Employment in Europe 2007", Europeiska kommissionen.

fyra unga vuxna mellan 25 och 29 år ⁽¹²⁾) större svårigheter att hitta arbete än ungdomar med högre kvalifikationer.

2.7.2 Det är dessutom överraskande att ungdomar med hög kvalifikations- och kompetensnivå också kan ha svårt att hitta arbete. I vissa medlemsstater är arbetslöshetstalen högre bland de ungdomar som har den högsta utbildningsnivån, jämfört med dem som har låg eller medelhög utbildningsnivå ⁽¹³⁾. Faktum är att det nu är svårare för ungdomar med en högre utbildningsnivå att träda in på arbetsmarknaden än för tidigare generationer. Det är viktigt att betona att ett utbildningsbevis är ett värdefullt instrument för att bekämpa arbetslösheten, men det utgör i dag ingen garanti.

2.7.3 Ett stort antal ungdomar drabbas av att det finns en divergens mellan deras kvalifikationer och deras arbete (i medlemsstaterna är det mellan 29 och 47 % av de unga upp till 35 år som arbetar utanför sitt yrkesområde), en situation som blir allvarligare ju lägre utbildningsnivå det handlar om.

2.8 Detta leder dessutom till att många ungdomar funderar på att flytta utomlands till länder där arbetsvillkoren är bättre, lönen är 4–5 gånger högre, karriärutvecklingen är mer attraktiv och det finns större möjligheter till personlig utveckling ⁽¹⁴⁾.

2.9 Många ungdomar som hittar arbete befinner sig i en mycket otrygg situation på grund av osäkra anställningsformer. Bland ungdomarna mellan 15 och 24 år ⁽¹⁵⁾ har 41 % tidsbestämda kontrakt och i vissa länder är denna procentsats högre än 60 % ⁽¹⁶⁾. I många fall handlar det om ett medvetet val av ungdomarna, som söker arbete för en kort tidsperiod, men antalet ungdomar som ofrivilligt befinner sig i en sådan situation är betydande (en på fyra ungdomar) ⁽¹⁷⁾.

2.10 Bland arbetstagarna är det också ungdomar som främst drabbas av olyckor och skador på arbetsplatsen ⁽¹⁸⁾, vilket visar hur viktigt det är att ta hänsyn till hälsa och säkerhet på arbetsplatsen när man granskar ungdomars arbetssituation.

2.11 Det är unga kvinnor som främst drabbas av arbetslöshet ⁽¹⁹⁾ och oftare har en anställning som är av låg kvalitet, osäker och dåligt betald, trots att de jämfört med unga män i

regel har högre utbildningsnivå. De är dessutom utsatta för könsdiskriminering, särskilt i fertil ålder. Unga kvinnor tjänar i EU i genomsnitt 6 % mindre än unga män (under 30 år) ⁽²⁰⁾.

2.12 Ungdomar som lever socialt marginaliserade eller i fattigdom på grund av att de har låga löner är fortfarande alltför vanligt förekommande (40 % av ungdomarna är lågavlönade) ⁽²¹⁾.

2.13 Många ungdomar lever i dag i en situation som innebär försämrade möjligheter att integreras socialt och framför allt att uppnå personligt och socialt oberoende, vilket tar sig följande uttryck:

- Ett allt större finansiellt beroende av familj eller det offentliga.
- Under en allt längre period måste ungdomarna bo hemma hos föräldrarna eller ha olika slag av tillfälligt boende (dubbel bosättning, flytta hem till föräldrarna igen efter att ha haft egen bostad, eller egen bostad men nära förbindelse till föräldrarna).
- Familjebildning sker allt senare (äktenskap eller sammanboende, beslut om att skaffa barn ...)
- Tydliga uttryck för frustration och ökad stress orsakad av maktlöshet (ökning av självmord och användning av droger).

3. Arbetet som en faktor för personlig och kollektiv värdighet

3.1 Utöver att vara en grundläggande faktor för den ekonomiska utvecklingen av samhället generellt, innehåller arbetet i sig dimensioner som kan hänföras till Deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Ungdomars rätt till arbete och anställningstrygghet bör därför analyseras ur ett perspektiv som omfattar allmänna rättigheter och förverkligandet av en individs framtidsplaner.

3.2 Man måste därför (återigen) betona den centrala roll som arbetet spelar i samhället, vilket kan belysas av en analys av de komponenter som ingår:

- Värdigt arbete som är en inkomstkälla för livet i dag och i framtiden och en faktor för solidaritet mellan generationerna.
- Arbetet som allmän rättighet, en källa till värdighet och mänsklig utveckling.

⁽¹²⁾ Se "Att främja unga människors fulla deltagande i utbildning, arbetsliv och samhälle" (KOM(2007) 498 slutlig).

⁽¹³⁾ Arbetsdokument från kommissionen till meddelandet "Att främja unga människors fulla deltagande i utbildning, arbetsliv och samhälle" (SEK(2007) 1093 slutlig).

⁽¹⁴⁾ Som exempel kan anföras att cirka 400 000 européer med utbildning inom naturvetenskap och teknik bosatt sig i USA och att nära 10 % av de 1 450 000 doktoranderna i USA är studenter från EU.

⁽¹⁵⁾ Man bör notera att den lägre åldersgränsen för anställningsbarhet i vissa medlemsstater ligger över 15 år.

⁽¹⁶⁾ Studie från Eurostat om arbetskraften i Europa.

⁽¹⁷⁾ Se föregående fotnot.

⁽¹⁸⁾ Se EESK:s utkast till yttrande om hälsa och säkerhet i arbetet, SOC/258 (föredragande: Agnes Cser).

⁽¹⁹⁾ För kvinnorna är sysselsättningsgraden 15 % lägre än för männen.

⁽²⁰⁾ Se EESK:s yttrande under utarbetande: "Utjämna löneskillnaderna mellan kvinnor och män" (SOC/284).

⁽²¹⁾ Arbetsdokument från kommissionen till meddelandet "Att främja unga människors fulla deltagande i utbildning, arbetsliv och samhälle" (SEK(2007) 1093 slutlig).

- Arbetet som en produktionsfaktor.
- Arbetet som källa till aktivt medborgarskap och värdefullt socialt deltagande.
- Arbetet som en outhärlig socialiserande faktor.
- Arbetet som ett uttryck för kompetens och kreativitet.
- Arbetet som en förutsättning för att skapa konsumtionsmönster och livsstil.
- Arbete som mänsklig verksamhet som förändras och lyfts fram i ett samhälle där det blir allt viktigare att värna miljön och ekologiska värden.
- Arbete som en källa till såväl självkänedom och utveckling som självförverkligande.

3.3 Vi ser i dag nya former av arbete som är kopplade till förändringar på arbetsmarknaden och som ibland inte tar hänsyn till viktiga sociala aspekter eller ger nödvändiga rättsliga garantier.

3.4 Osäkra anställningsförhållandena för ungdomar, liksom oregelbundna tider vid oreglerat arbetet är faktorer som gör det svårt att förena arbetsliv, privatliv och familjeliv. Unga kvinnor är särskilt drabbade eftersom de ofta måste avstå från en inkomstbringande yrkeskarriär. Unga föräldrar måste särskilt få möjlighet att uttala sig om vilken infrastruktur som behövs som stöd under den första tiden med småbarn.

3.5 De unga kan bidra stort till att bygga upp ett mer homogent och demokratiskt kunskapssamhälle. De vill dock ha ett livsperspektiv som sträcker sig längre än den omedelbara framtiden och som grundas på individuell, familjerelaterad och kollektiv trygghet.

4. Allmän och yrkesinriktad utbildning: avgörande faktorer för integrering på arbetsmarknaden och för välfungerande integrering och medverkan i samhället

4.1 EESK framhöll i sitt yttrande om "Sysselsättning för prioriterade kategorier – Lissabonstrategin⁽²³⁾" hur viktigt det är med utbildning och yrkesutbildning och betonade följande åtgärder:

- "Säkerställandet av högvärdiga kvalifikationer från grundutbildning till och med yrkes- och fortbildning för att i

möjligaste mån snabbt komma in på arbetsmarknaden och förbli där. Detta är inte enbart en uppgift för de offentliga myndigheterna utan också för näringslivet.

- Tidigt och aktivt stöd till ungdomar som söker lärlingsplatser och arbetsplatser (ev. redan efter fyra månader), förstärkta program med särskild inriktning samt individuellt stöd och vägledning för integration av problemgrupper som långtidsarbetslösa ungdomar eller sådana som hoppat av lärlingsplatser eller utbildning, bl.a. genom allmännyttiga sysselsättningsprojekt och utbildningsfrämjande åtgärder.
- Utbyggnad av geografiskt heltäckande, lättillgänglig yrkesvägledning och information för unga kvinnor och män på alla utbildningsnivåer. Motsvarande kvalitetsförbättring och ökade personalresurser inom arbetsförmedlingarna.

- Undanröjande av de befintliga skillnaderna mellan utbudet och arbetsmarknadens efterfrågan vad avser kvalifikationer. Ökning av kapaciteten i grundskolesystemet (bl.a. minskning av andelen studieavbrott⁽²³⁾, kamp mot analfabetismen) samt ökade möjligheter att gå mellan lärlingsutbildning och högskoleförberedande utbildning. Eliminering av könsegregationen i yrkesvägledningen."

4.2 Skolan skall även fortsättningsvis ha som grundläggande uppdrag att fostra självständiga och fria medborgare med kritiskt tänkande, men den måste finna nya former, särskilt när det gäller kopplingen till arbetslivet och företagen som oftast är åtskilda. Denna koppling är i dag nästan ofrånkomlig om man vill göra övergången från skola till arbetsliv smidigare.

4.3 Å andra sidan innebär kravet på att ha kunskaper för att möta förändring att företagsanda och initiativförmåga helt klart måste ingå i skolans uppdrag, eftersom den ska fostra till personligt ansvarstagande så att ungdomarna lär sig att hitta lösningar på sådana problem som de med all sannolikhet kommer att ställas inför i arbetslivet. Naturligtvis fyller också den icke-formella utbildningen detta behov.

⁽²³⁾ EESK:s yttrande av den 12 juli 2007 om "Sysselsättning för prioriterade kategorier – Lissabonstrategin", föredragande: Wolfgang Greif (EGT C 256, 27.10.2007).
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0093:0101:SV:PDF>.

⁽²³⁾ Inom EU lämnar nästan 16 % av ungdomarna skolan i förtid, vilket är avsevärt fler än år 2000, då motsvarande siffra var 10 %. Andelen varierar mellan olika medlemsländer och den är speciellt hög i medelhavs-länderna och lägre i de nordiska länderna och i vissa central- och östeuropeiska länder.

4.4 Livslångt lärande får även för ungdomar en allt större betydelse, i och med att de därigenom kan få de redskap som behövs för att anpassa sig till nya situationer och skaffa sig ny kompetens och nya kvalifikationer.

4.5 Formerna för yrkesinriktad utbildning kan också förnyas och i vissa länder har man gjort försök med arbetslivsintroduktion genom lärlingsplatser hos företagen. Här är det också viktigt att finna sådana former som är attraktiva för ungdomarna och som ger ett resultat som kan accepteras av dem och deras familjer ⁽²⁴⁾.

4.6 När det gäller individuell handledning av arbetssökande (job coaching) för unga långtidsarbetslösa vill vi nämna ett österrikiskt projekt som ledde till att ungdomsarbetslösheten minskade med 43,5 % i en viss målgrupp ⁽²⁵⁾. Av de 2000 ungdomar som deltog i projektet fick 820 arbete och 293 ordnade en lärlingsplats i ett företag, vilket motsvarar ett positivt utfall på 60 % ⁽²⁶⁾.

4.7 Man borde inom EU:s strategier och program för forskning samordna de olika initiativ som genomförs på nationell och europeisk nivå på utbildningsområdet, både inom grundläggande utbildning och yrkesinriktad/särskild utbildning.

5. Arbetsmarknadsparternas roll

5.1 Ungdomsfrågor måste tas upp på ett övergripande sätt. Med detta i åtanke har kommissionen utarbetat meddelandet "Att främja unga människors fulla deltagande i utbildning, arbetsliv och samhälle" (SEK(2007) 1093 slutlig) ⁽²⁷⁾. Kommissionen betonar också att man bör utnyttja Europeiska socialfonden, vars bestämmelser tydligt anger möjligheten till finansiering av åtgärder som underlättar ungdomars integrering på arbetsmarknaden ⁽²⁸⁾.

5.2 Målet att underlätta ungdomars integrering på arbetsmarknaden måste ses som ett kollektivt ansvar som kräver hela samhällets medverkan, dvs. arbetsmarknadsparterna och andra aktörer, offentliga myndigheter, nationella, regionala och lokala regeringar respektive myndigheter, familjer och ungdomsorganisationer.

⁽²⁴⁾ Som exempel kan t.ex. anges projekt i Frankrike som uppmuntrar ungdomar att inrikta sig på vetenskaplig och teknisk verksamhet (se <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/scientifiques-techniques-9109.html>) och att skaffa ett "anställningspass" (se http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var_recherche=d%E9favoris%E9s), samt "Aktivitetsfrämjande pedagogik" i Ecole Supérieure de Commerce i Dijon (se <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/action-ecole-9207.html>), praktikplatser under skolans ansvar (se <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/sous-responsabilite-9225.html>), arbetsmarknadsforum för att underlätta förbindelserna mellan företagen och ungdomar med högskoleutbildning från utsatta områden (se: <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9192.html>) eller de österrikiska projekten med arbetsförmedling för långtidsarbetslösa ungdomar (http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0 eller http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901).

⁽²⁵⁾ Se http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0.

⁽²⁶⁾ Se http://portal.wko.at/wk/sn_detail.wk?AngID=1&DocID=729805&StID=345901.

⁽²⁷⁾ EESK:s yttrande av den 17 januari 2008 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att främja unga människors fulla deltagande i utbildning, arbetsliv och samhälle". Föredragande: Pavel Trantina.

⁽²⁸⁾ Se fotnot 3.

5.3 Just när det gäller integrering av ungdomar på arbetsmarknaden är arbetsmarknadsparternas roll avgörande, i och med att de känner till hur marknaden fungerar och vilka behov som finns, hur balansen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft ser ut. De vet också vilka problem som följer av utvecklingen av själva marknaden och av nya former av arbetsorganisation.

5.4 Arbetsmarknadsparterna bör öka sina insatser ytterligare i frågan om arbete för ungdomar. De bör stärka och ytterligare utveckla samarbetet med ungdomsorganisationer och utbildningsinrättningar, specificera vilka kvalifikationer som behövs på arbetsmarknaden för närvarande, identifiera vilka färdigheter som behövs för olika arbeten samt delta i initiativ för att skapa arbete för ungdomar och våga satsa på deras förmågor utan att begära att de ska ha erfarenhet innan de börjat osv.

5.5 Arbetsmarknadsparterna skulle kunna inrikta sig på följande specifika uppgifter:

- Att påverka de nationella regeringarna att genomföra adekvata reformer och utveckla nationella politiska strategier som leder till att ungdomars situation på arbetsmarknaden förbättras.
- Att ge alla ungdomar möjlighet att förverkliga sig själva genom ett fast arbete av god kvalitet.
- Att förkorta övergångsperioden mellan avslutad skolgång och det definitiva inträdet i arbetslivet.
- Att ge ungdomarna framtidstro under denna övergångsperiod.
- Att fylla den tid då ungdomar är överksamma på grund av arbetslöshet eller då de söker sin första anställning med meningsfulla aktiviteter.
- Att underlätta integreringen av de mest utsatta ungdomarna, särskilt ungdomar som hoppat av skolan.
- Att göra det möjligt att förena yrkesliv med privatliv och familjeliv.
- Att upprätta tillräcklig balans mellan flexibilitet och trygghet.

Arbetsmarknadsparternas insatser kan omfatta exempelvis följande områden:

5.5.1 Utbildning och undervisning

- Att uppmärksamma utbildningsmyndigheter, skolor och lärare på behovet av bättre förbindelser med arbetslivet.

- Att på lokal nivå uppmuntra olika initiativ som skolor, företag eller fackliga organisationer tar för att ge ungdomarna möjlighet att bekanta sig med arbetslivet.
- Att upprätta partnerskap med skolor för att ge ungdomarna möjlighet till praktikperioder på företag.
- Att uppmuntra kreativitet och företaganda i samarbete med alla berörda (inbegripet näringsliv och fackliga organisationer) ⁽²⁹⁾.
- Att informera skolor för högre utbildning om behoven på lokala arbetsmarknader och om respektive behov av utbildning och kvalifikationer.
- Att involvera relevanta ungdomsorgan och ungdomsorganisationer på alla nivåer i dialogen om integrering av ungdomar på arbetsmarknaden.

5.5.2 Yrkesinriktad utbildning

- Delta aktivt i utformning och organisation av yrkesinriktade utbildningssystem för att uppfylla behovet av ny kompetens och nytt kunnande och på så sätt kunna tillgodose kraven på livslångt lärande.
- Överväga att genom kollektiva förhandlingar upprätta globala, regionala eller lokala avtal för yrkesinriktad utbildning och livslångt lärande. Man måste följaktligen försäkra sig om att medlemsstaternas skattesystem stöder investeringar i mänskligt kapital.
- Uppmuntra ungdomar att utbilda sig i tekniska yrken och informera om dessa yrkens potential på arbetsmarknaden.
- Bidra till tillämpningen och utvärderingen av en europeisk referensram för kvalifikationer ⁽³⁰⁾, i syfte att underlätta erkännandet av ungdomars kvalifikationer och deras rörlighet i Europa.

5.5.3 Praktikperioder

- Erbjud ungdomar möjlighet till praktikperioder under skolgången så att de tidigt får bekanta sig med företag och anställda.
- Utarbeta uppförandekoder avseende kvalitet, arbetsförhållanden och ersättning till praktikanter och ingå relevanta kollektiva överenskommelser.

⁽²⁹⁾ Se EESK:s yttrande av den 25 oktober 2007 om "Entreprenörsanda och Lissabonagendan" (initiativytrande). Föredragande Madi Sharma och medföredragande Jan Olsson. (EUT C 44, 16.02.2008, sid. 84–90, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0084:0090:SV:PDF>).

⁽³⁰⁾ Se "Genomförande av EU:s Lissabonprogram: Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande" (KOM(2006) 479 slutlig.

- Utse handledare bland de anställda som ansvarar för att ledsaga en praktikant så att praktikperioden blir ett lyckat inslag i undervisningen och som bistår med att upprätta bästa praxis för praktikverksamhet inom sektorn.

5.5.4 Kollektiva förhandlingar och ungdomars rättigheter

- Uppmärksamma behovet av konkreta strategier för att stödja ungdomars integrering på arbetsmarknaden och informera dem om deras rättigheter vid förhandlingar som är kollektiva och sker på europeisk, nationell, regional och lokal nivå eller inom företag.
- Särskilt uppmärksamma unga arbetstagare i diskussionerna om arbetsorganisation och om avtalsvillkor som kan förhandlas fram, så att flexibiliteten omgärdas av avtalsbestämmelser som garanterar trygghet. Trygghetsaspekten under ungdomars övergång till arbetslivet kan och bör beaktas vid de kollektiva förhandlingarna.
- Inom ramen för kollektiva förhandlingar bör man medverka till att förhandla fram arbetsvillkor för studenter med flexibla arbetstider, adekvat ersättning, särskilt för praktikanter, och tid till fortbildning.
- I samma forum bör man ta upp frågan om att förena yrkesliv och privatliv, särskilt när det gäller arbetsvillkor och arbetstider.

5.5.5 Föreningsliv

- Ta på sig en betydelsefull roll när det gäller att stödja ungdomars föreningsliv, dels genom att stödja unga företagens organisationer, dels genom att ta emot unga arbetstagare i respektive sektors organisationer.
- Främja och sprida information om nätverk där ungdomar kan kommunicera med varandra och med olika arbetsgivar- och arbetstagarföreträdare ⁽³¹⁾.
- Samarbete med ungdomsorganisationer för att förstå vad som oroar ungdomar och vad de har för målsättningar samt för att hjälpa dem att finna lösningar, framför allt i arbetsmarknadsfrågor.

⁽³¹⁾ Som exempel kan anges "European Confederation of Junior Enterprises" (<http://www.jadenet.org/>), JA-YE Europe (Junior Achievement Young Enterprise) (<http://www.ja-ye.org/Main/Default.aspx?Template=TTtitle.aspx>) och EUROCADRES initiativ STARPRO för studenter och unga akademiker (http://www.eurocadres.org/en/p_ms_in_europe/students_and_young_graduates).

- Erkänna den kompetens och de färdigheter som man skaffar sig genom icke-formell utbildning inom ungdomsorganisationer som en viktig del av de kvalifikationer som krävs när man ger sig ut på arbetsmarknaden.

5.5.6 Bästa praxis

- Att främja utbyte av bästa praxis ⁽³²⁾, genom att skapa nationella och europeiska plattformar för erfarenhetsutbyte om projekt som genomförts av företag, universitet, lokala och

regionala myndigheter samt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

5.5.7 Rörlighet

- Stödja rörlighet såväl inom Europeiska unionen som i företag i olika europeiska länder, informera ungdomarna om deras rättigheter i fråga om rörlighet inom Europa, främja inläring av främmande språk och erbjuda möjligheter till erfarenhetsutbyte i yrkeslivet, med grundförutsättningen att ungdomarnas rättigheter som arbetstagare garanteras ⁽³³⁾.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³²⁾ Ett exempel på bästa praxis är initiativet från BusinessEurope med samarbetspartner att lansera en workshop om att stimulera företagssandan och främja utbildning i företagande. Denna workshop bidrar inte bara med bästa praxis på detta område i Europa utan bidrar också till de målsättningar som har satts upp i strategin för tillväxt och sysselsättning i kommissionens meddelande "Entreprenörstänkande genom utbildning och lärande" och i dess Oslo-rekommendationer.

⁽³³⁾ Arbetsmarknadsparterna har alltid ställt sig positiva till principerna i Erasmusprogrammet och Erasmus Mundus-programmet, liksom till Europeiska kommissionens initiativ Erasmus för unga företagare.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Att garantera allmän tillgång till långtidsvård och en hållbar finansiering av långtidsvården för äldre"

(2008/C 204/21)

I ett brev av den 19 september 2007 bad det slovenska ordförandeskapet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett yttrande om

"Att garantera allmän tillgång till långtidsvård och en hållbar finansiering av långtidsvården för äldre" (förberedande yttrande).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 februari 2008. Föredragande var **Waltraud Klasnic**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12-13 mars 2008 (sammanträdet den 13 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 99 röster för och 1 nedlagd röst:

1. Slutsatser och rekommendationer

rörande rättvisa och solidaritet mellan generationerna, frågor som kräver ett gediget informations-, upplysnings- och utbildningsarbete samt politiska åtgärder ⁽²⁾.

1.1 Slutsatser

1.1.1 Vårdbehov är en risk i livet vars effekter den enskilde endast med svårighet kan bemästra på egen hand och som därför kräver ett solidariskt delat ansvar mellan generationerna ⁽¹⁾.

1.1.5 Målet måste vara att göra det möjligt för människor i hög och mycket hög ålder i Europa att åldras på ett tryggt och värdigt sätt som ger livet mening, även om de är i behov av vård, och att samtidigt se till att senare generationer i enlighet med principen om solidaritet mellan generationerna inte åläggs bördor som de inte kan bära.

1.1.2 Hur detta delade ansvar utformas måste i första hand avgöras på nationell och regional nivå med hänsyn tagen till skillnaderna i familje- och skattesystem, förvärvssituation, mobilitet, bostadsförhållanden, befolkningstäthet samt de traditioner och attityder som vuxit fram.

1.2 Rekommendationer

1.2.1 EESK uppmanar Europeiska rådet och kommissionen att tillsammans med medlemsstaterna prioritera behandlingen av de problem som en allt äldre befolkning medför för att se till att alla äldre personer får det stöd och den vårdkvalitet som de behöver.

1.1.3 Eftersom det finns likheter vad gäller de problem som finns i EU:s medlemsstater på detta område samt problem som sträcker sig över flera länder, är det både meningsfullt och nödvändigt att behandla temat inom EU:s institutioner. Erfarenhetsutbytet t.ex. inom ramen för den öppna samordningsmetoden har särskild betydelse i detta sammanhang. I vissa fall krävs det också åtgärder som påverkar lagstiftningen.

1.2.2 För att man ska klara av de utmaningar som långtidsvårdsproblematiken medför måste en rad åtgärder vidtas. Följande aspekter är viktiga i detta sammanhang:

Finansiering och överkomlighet

— Man måste se till att också personer med särskilda svårigheter eller begränsad inkomst i praktiken också har allmän tillgång till ett högkvalitativt vårdutbud.

1.1.4 Liksom inom hälso- och sjukvården uppstår även inom långtidsvården de största kostnaderna under de sista levnadsåren. Sedan de nuvarande systemen för social trygghet (systemen för hälso- och sjukvård och pensionering) utformades har livslängden ökat avsevärt. Om man ska kunna tillgodose de nya behov som detta skapar måste man tackla svåra frågor

— Man måste utveckla hållbara finansieringssystem, som inte lämnar människor i sticket när de står inför en sådan risk i livet, system som samhället ändå har råd med och som inte innebär en alltför stor börda för kommande generationer.

⁽¹⁾ Se kommissionens och rådets gemensamma rapport "Stöd till de nationella strategierna för framtida äldreomsorg och äldreomsorg", CS 7166/03, mars 2003.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande av den 13 december 2007 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Främja solidariteten mellan generationerna", föredragande: Luca Jahier (CESE 1711/2007 – SOC/277).

- Tanken med att främja trygghetsskapande åtgärder och preventiva åtgärder är att i största möjliga utsträckning motverka att behovet ökar i framtiden. I samband med detta bör man utgå från en bred definition av begreppet försiktighetsåtgärder, där aspekter som hälsorelaterade och ekonomiska åtgärder kopplas samman med aspekter som sociala åtgärder och stärkt förmåga att klara sig i vardagen.
- Incitament för människor att vidta egna försiktighetsåtgärder – t.ex. skatteincitament för ekonomiska åtgärder – bör övervägas när detta förefaller nödvändigt för att folkhälsomålet, som ligger i allmänhetens intresse, ska kunna uppnås.

Vård och tjänsteutbud

- Man måste också se till att det finns ett behovsinriktat differentierat vårdutbud i de regioner som för närvarande är missgynnade i detta avseende:
- De nätverk i form av familjer och grannar som i dag sköter en stor del av omsorgen måste främjas och stärkas genom t.ex. utbildning och stöd till anhöriga.
- Icke-statliga organisationer, socioekonomiska initiativ och föreningsstrukturer bör involveras mer inom vård och omsorg.
- Man bör ge frivilligarbetet inom icke-medicinsk vård och omsorg – framför allt genom utbildning av frivilliga – särskilt stöd.
- En sund konkurrens mellan olika vårdgivare bör leda till ökad valfrihet för de berörda och bidra till att utbudet vidarutvecklas, det senare i överensstämmelse med fastställda kvalitetsnormer, samt till att mål, uppdrag, kravspecifikationer och system för social trygghet utarbetas av den lagstiftande myndigheten i varje medlemsstat, eftersom allt detta ingår i sociala tjänster av allmänt intresse⁽³⁾.
- Man måste göra äldre och vårdbehövande mer delaktiga i samhällets nätverk för att förhindra övergrepp och miss-handel.
- Man bör utveckla modeller med *bästa praxis* för den palliativa vården på vårdhem och vid vård i hemmet.
- Hospiceverksamheten bör vidareutvecklas.

Personal inom vård och omsorg

- Man bör se till att det finns personalresurser, framför allt genom att ge vårdpersonalen en god utbildning

⁽³⁾ Se EESK:s yttrande av den 14 februari 2008 om "Tjänster av allmänt intresse" (föredragande: Raymond Hencks – TEN/298).

och bättre arbetsvillkor och genom att uppvärdera vårdyrkena.

- Man bör göra det lättare att tillgodoräkna sig förvärvade kvalifikationer inom EU.
- Kommissionen uppmanas att undersöka bestämmelserna kring de gränsöverskridande aspekterna på vården, t.ex. när det gäller möjligheterna till omsorg i utlandet eller migrerande vårdpersonal.
- För att bekämpa svartarbete måste man vidta åtgärder för att vårdtjänster som hittills utförts illegalt ska utföras under rättsligt reglerade former – med hänsyn tagen till den specifika situationen för verksamhet som utförs i privata hushåll.

Omsorg och vård i familjen

- Man bör stärka incitamenten för att tillhandahålla icke-medicinsk vård och omsorg, oavsett om tjänsterna utförs inom familjen eller på frivillig basis⁽⁴⁾.
- Man måste utarbeta strategier och tjänster beträffande demens och åldersdepression, två av de största utmaningarna för dagens familjer och vårdssystem.
- Man bör göra det lättare att förena familjeliv och yrkesliv genom stödåtgärder och åtgärder som avlastar vårdande anhöriga som yrkesarbetar (t.ex. dagcentrum för äldre personer vid stora företag, avlastningsmöjligheter, mobil vård).

Bestämmelser, normer och kvalitet

- Man bör utveckla kvalitetsnormer för alla områden inom äldre vården och kontrollera efterlevnaden av dem genom oberoende organisationer eller tillsynsmyndigheter som erkänns av institutioner som slår vakt om de mänskliga rättigheterna.
- På så sätt kan man också se till att de mänskliga rättigheterna och den mänskliga värdigheten respekteras på både privata och offentliga vårdinrättningar och att de vårdbehövandes begränsade handlingsförmåga och deras beroende av vården inte utnyttjas till deras nackdel.

Användning av informations- och kommunikationsteknik

- Man bör främja användningen av informations- och kommunikationsteknik, telematik och tekniska hjälpmedel inom vården och övervakningen med hänsyn tagen till etiska aspekter.

⁽⁴⁾ Angående främjande av frivilligarbete, se även EESK:s yttrande av den 13 december 2006 "Frivilligarbetets roll och inverkan i det europeiska samhället", föredragande: Erika Koller (EUT C 325, 30.12.2006).

2. Bakgrund

2.1 Det slovenska ordförandeskapet avser att fortsätta den Europaomfattande debatten om hur vi ska hantera de demografiska förändringarna, och kommer att lägga särskild tyngdpunkt på solidariteten mellan generationerna. Den procentuella fördelningen av befolkningen mellan unga, medelålders och äldre generationer håller på att förändras. Andelen äldre blir ständigt större. I vissa städer består dagens unga generation endast av hälften så många personer som den generation som föddes efter andra världskriget. Denna utveckling ger upphov till en rad nya frågor beträffande solidariteten och förhållandet mellan generationerna. Den moderna livsstilen och arbetsfördelningen (särskilt i städerna) påverkar detta förhållande och försvagar och förändrar väsentligt banden mellan generationerna. De olika generationerna behandlas alltmer separat och utifrån de rättigheter som de har förvärvat. I en sådan situation kan en felaktig reaktion lätt leda till en generationskonflikt.

2.2 Det slovenska ordförandeskapet planerar att anordna en konferens om solidariteten och förhållandet mellan generationerna (28–29 april 2008), med följande huvudteman:

- 1) Solidaritet mellan generationerna när det gäller hälsovård, familjeliv och bostadsbyggnad.
- 2) Långtidsvård för äldre.

2.3 I detta sammanhang har det slovenska ordförandeskapet uppmanat Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande på temat "Att garantera allmän tillgång till långtidsvård och en hållbar finansiering av långtidsvårdssystemen för äldre".

3. Långtidsvård som en europeisk utmaning

3.1 Frågan om långtidsvården är en av de viktigaste social- och samhällspolitiska utmaningarna, som alla länder i EU brottas med. Den måste därför få den uppmärksamhet som den förtjänar i EU-institutionernas arbete.

3.2 EU:s institutioner har – oavsett medlemsstaternas nationella befogenheter – tagit upp detta tema i flera initiativ ⁽⁵⁾ och främjat utbyte av erfarenheter, framför allt med den öppna samordningsmetoden ⁽⁶⁾. Man bör fortsätta och öka dessa

⁽⁵⁾ T.ex. Europeiska unionens råd, Gemensam rapport om social trygghet och social integration 2007, en konferens om långtidsvård med ett transatlantiskt tanke- och erfarenhetsutbyte i Bryssel 2006, konferensen "Långtidsvård för äldre", 2005 och mycket mer.

⁽⁶⁾ Se Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om "Modernisera de sociala trygghetssystemen för att utveckla högkvalitativ, tillgänglig och hållbar vård och omsorg: stöd till de nationella strategierna genom den öppna samordningsmetoden" av den 20 april 2004, KOM(2004) 304 samt EESK:s yttrande i denna fråga av den 28 oktober 2004, föredragande Paolo Braghin (EUT C 120, 20.5.2005).

insatser. EESK fäster i samband med denna metod största vikt vid att arbetsmarknadens parter och det civila samhällets aktörer involveras.

3.3 De landsrapporter som de enskilda staterna utarbetat i samband med detta visar att många av utmaningarna – trots skillnader i utgångsläge och ramvillkor – liknar varandra i de flesta av länderna. Detta gör det meningsfullt att arbeta på gemensamma lösningar.

3.4 De målsättningar som man kommit överens om inom EU, nämligen en allmän tillgång till tjänsterna, en hög kvalitet på tjänsterna och en hållbar finansiering av systemen, har också bekräftats i dessa rapporter. Dessa målsättningar ligger också till grund för detta yttrande.

4. Den demografiska och samhälleliga bakgrunden

4.1 De allt större utmaningarna inom långtidsvården är en följd av utvecklingstendenser som förstärker problemet från flera olika håll.

4.2 Tack vare en allt högre förväntad livslängd håller antalet personer i mycket hög ålder (över 80 år) på att öka kraftigt i våra samhällen: Ökningen beräknas uppgå till 17,1 % mellan 2005 och 2010 och till 57 % mellan 2010 och 2030. Detta innebär att Europa 2030 kommer att ha nästan 34,7 miljoner invånare över 80 år, jämfört med runt 18,8 miljoner i dag. Medan andelen personer över 80 år 1975 bara uppgick till 2,0 % av EU:s sammanlagda befolkning, kommer den år 2050 att ha nått upp till 11,8 % ⁽⁷⁾.

4.3 Trots de gemensamma utvecklingstendenserna finns det påfallande stora skillnader inom och mellan medlemsstaterna. Den förväntade livslängden i EU:s medlemsländer ligger t.ex. på mellan 65,4 och 77,9 år för män och mellan 75,4 och 83,8 år för kvinnor.

4.4 Samtidigt lever allt fler äldre personer ensamma, eftersom de blivit änklings/änkor eller anhöriga flyttat bort. Mobiliteten – även över gränserna – som främjas inom andra områden av europeisk eller nationell politik – ställer värden och omsorgen inför ytterligare utmaningar.

4.5 Genom de låga födelsetalen (1960 låg nästan alla EU-länder över det nödvändiga fruktsamhetstalet på 2,1 %, 2003 låg alla EU-länder utan undantag under detta värde) kommer inte bara potentialen för stöd mellan generationerna (förhållandet mellan vårdbehövande och potentiella vårdare) – och

⁽⁷⁾ Meddelande från kommissionen om "Grönbok. Befolkningsförändringar och nya solidariska band mellan generationerna" av den 16 mars 2005, KOM(2005) 94.

därmed också potentialen för vård inom familjen – att minska. Det kommer också att bli allt svårare att täcka behovet av yrkeskunnig vårdpersonal på arbetsmarknaden. Dessutom skärper denna tendens frågan om hur långtidsvården ska finansieras.

4.6 En annan aspekt av den demografiska omvandlingen och samhällsomvandlingen, nämligen att familjestrukturerna förändras och en allt större del av kvinnorna förvärvsarbetar, har lett till att en stor del av den omsorg som tidigare sköttes av familjen – framför allt kvinnorna – inte längre kan ske, åtminstone inte i samma utsträckning ⁽⁸⁾.

4.7 De förbättrade möjligheterna inom läkekonsten är en viktig faktor som lett till att den förväntade livslängden och livskvaliteten höjts. Ofta kan medicinsk behandling leda till att den förväntade livslängden höjs, dock utan att sjukdomarna botas. Detta innebär att det blir allt vanligare med vårdintensiva kroniska och långvariga sjukdomar.

4.8 En särskild utmaning som härigenom blir allt större är ökningen av antalet fall av demens, som gör omsorgen mer tidskrävande för de berörda och mer kostnadskrävande, och åldersdepression, som ofta uppträder samtidigt med demens och ställer omsorgen inför liknande utmaningar. För detta krävs specialiserade tjänster och institutioner, där dessa personer kan vårdas med värdighet och respekt. Detta blir desto viktigare eftersom risken för åldersdemens ökar med den förväntade livslängden. Ett annat oroväckande fenomen i detta sammanhang är problemet med det stigande antalet självmord bland äldre.

4.9 När nya årskullar blir vårdbehövande förändras inte bara ramvillkoren i samhället utan också attityderna, anspråken och färdigheterna hos de vårdbehövande själva. När man utvecklar framtidsorienterade koncept måste man ta hänsyn till denna dynamik.

5. En differentierad vård tillgänglig för alla

5.1 Långtidsvård innebär att man stöder människor som inte kan leva på egen hand och i sin vardag därför är beroende av andra människors hjälp. De behöver hjälp med allt ifrån att röra sig, social omsorg, inköp, matlagning och annat arbete i hemmet till att tvätta sig och äta. För en sådan långtidsvård krävs det inte nödvändigtvis några medicinska kvalifikationer. I många medlemsstater överläts därför denna uppgift åt anhöriga, vanligtvis äkta makar och barn och barnbarn, och den största delen av långtidsvården vilar nu liksom tidigare på dem.

5.2 Av skäl som redan framförts kan man i framtiden inte längre förvänta sig att de anhöriga i samma utsträckning som tidigare ska finnas där för att sköta denna vård. Allt fler svaga människor i hög ålder är därför hänvisade till yrkeskunnig vård-

personal, som vårdar dem i deras egen bostad eller på särskilda inrättningar och som bör få en utbildning som gör dem kvalificerade för detta.

5.3 Långtidsvård kan ges på olika sätt. Vid sidan om vård i familjen kan professionell vård ges i hemmet, på dagcentrum, i delat boende, på särskilda vårdinrättningar eller på sjukhus. Vårdbehövande behöver vanligtvis flera olika former av både medicinsk och icke-medicinsk omsorg, och detta förutsätter ett gott samarbete mellan familjerna, den yrkeskunniga vårdpersonalen och den medicinska personalen. Detta innebär att samordningen av dessa tjänster har en viktig roll att spela (gränssnittsstyrning, fallhantering).

5.4 När det gäller vårdutbudet finns det inom långtidsvården ingen adekvat lösning som passar alla. De berörda har olika behov, vilket innebär att det måste finnas ett differentierat utbud av tjänster inom omsorgen. Desto viktigare är det att man använder sig av andra länders erfarenheter när det gäller tjänsternas beskaffenhet, organisation och verkan.

5.5 När det gäller formen av omsorg och valet av tjänsteleverantör bör man sträva efter största möjliga valfrihet för den enskilde. Detta innebär inte bara att man måste erbjuda många olika slags tjänster utan också att man måste skapa lämpliga ramvillkor för att privata, allmännyttiga och offentliga tjänsteleverantörer ska kunna bli verksamma och att man måste främja konkurrens mellan dessa organisationer så att utbudet ständigt förbättras. Konkurrensen måste, för att inte vara till nackdel för kunderna, ske inom ramen för definierade kvalitetsnormer, som också måste kontrolleras på lämpligt sätt, och när det gäller sociala tjänster i allmänhetens intresse måste ansvaret för konkurrensen läggas på den lagstiftande myndigheten som fastställer uppdragen och målen och utvärderar resultaten.

5.6 De sociala trygghetsmekanismerna i respektive land påverkar utnyttjandet av vården. Om man t.ex. avsätter mer medel för vårdinrättningar än för vård i hemmet, kommer också fler människor att leva på sådana inrättningar.

5.7 I princip finns det mycket som talar för att man bör prioritera vården i hemmet. Detta ligger i linje med många människors önskan att kunna leva kvar i sitt hem också i hög ålder och vid sjukdom. Om man använder de resurser som finns i familjen innebär vård i hemmet mindre kostnader än stationär vård. Detta får dock inte leda till att anhöriga – framför allt kvinnor – sätts under tryck att på egen hand bära denna börda.

5.8 Målet bör vara att i varje enskild situation – med hänsyn till alla berörda parter intressen – finna bästa möjliga form av omsorg. I vissa fall finns det dock inget alternativ till placering i en stationär inrättning.

⁽⁸⁾ Se EESK:s yttrande av den 14 mars 2007 om "Familjen och den demografiska utvecklingen", föredragande: Stéphane Buffetaut (C 161, 13.7.2007).

6. Finansiering av vårdsystemen

6.1 För närvarande finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna och ibland också inom dessa i hur vårdsystemen finansieras. Detta bottnar i att långtidsvården ofta är uppdelad på olika offentliga strukturer och budgetar, att den ofta tillhandahålls på lokal nivå och att det finns olika system med socialförsäkring, skatter och privata försäkringar.

6.2 Systemen för finansiering av långtidsvården kommer att fortsätta skilja sig åt också inom en avsevärd framtid eftersom de hänger samman med nationella och regionala ramvillkor och politiska strategier. Eftersom de just nu skärskådas i många länder är det nyttigt och viktigt att man utbyter erfarenheter om enskilda finansieringsinstrument (t.ex. försäkringssystem och skatteincitament) och tjänstesystem (t.ex. personliga vårbudgetar, kontantförmåner och vårdförmåner) utformning och funktionssätt.

6.3 En central fråga rörande den långsiktiga finansieringen av vården är förmodligen hur man kan dämpa ytterligare kostnadsökningar på området. Följande åtgärder och strategier kommer därför i fråga:

- Att bibehålla och stärka de vårdresurser som familjen erbjuder, framför allt genom incitament och avlastningsmöjligheter (t.ex. korttidsvård, möjligheter till vård under vårdande anhörigs semester och inrättningar för dagvård).
- Att ständigt utveckla och förbättra utbudet av tjänster inom vården och omsorgen, t.ex. vad beträffar valmöjligheter, kostnad, kvalitet och effektivitet.
- Att skapa strukturer för konkurrens (i de fall där detta är möjligt och meningsfullt) för att genom konkurrens stimulera kostnadsmedvetande och utveckling.
- Att skapa en så bred definition som möjligt av försiktighetsbegreppet inom vården. Detta bör omfatta allt ifrån åtgärder på hälsoområdet, åtgärder för att minska skadepotentialen (fallprevention i hemmet) och privatekonomiska åtgärder till åtgärder för att i hög ålder bygga upp nya sociala nätverk som kan erbjuda stödtjänster och för att stärka förmågan att klara sig i vardagen (t.ex. i samband med hushållsarbete).
- En ökad mobilisering av frivilliga för omsorgstjänster (t.ex. hjälp grannar emellan, hjälp med besök och ärenden, hjälp med vårdtjänster och hospicevård) genom generationsövergripande diskussioner också bland skolelever och ungdomar.

- Ökad användning av tekniska hjälpmedel i omsorgen och användning av informations- och kommunikationsteknik (t.ex. *Smart Housing*, distansövervakning och Internetutbildning för äldre).

7. Kvaliteten i långtidsvården

7.1 Den som behöver hjälp har också rätt till bra hjälp. För detta ändamål har EU satt som mål att trygga tillgången till en högkvalitativ och hållbar vård ⁽⁹⁾.

7.2 Enligt rapporterna från de enskilda medlemsstaterna finns det för närvarande stora skillnader i utformningen av kvalitetsnormerna på vårdområdet, deras rättsligt bindande kraft och frågan om normernas nationella eller regionala giltighetsområde. Generellt uppgav de flesta länderna att det finns alltför få sådana normer och att bestämmelserna är otillräckliga.

7.3 På samma sätt som för finansieringen kommer nationella och regionala bestämmelser att finnas kvar också på detta område. Just på detta område skulle ett utbyte mellan nationalstaterna på EU-nivå kunna ge värdefulla uppslag och skapa referenser för nationella och regionala bestämmelser. EESK föreslår därför att man inom ramen för ett gemensamt projekt som omfattar hela EU utvecklar kvalitetskriterier för långtidsvården, kriterier som kan användas som rättesnöre av de enskilda medlemsstaterna när de fastställer sina egna normer och där hänsyn tas till den ökande mobiliteten hos de vårdbehövande och vårdpersonalen.

8. Arbetsmarknaden inom långtidsvården

8.1 Sektorn hälso- och sjukvård och långtidsvård står för en betydande andel av den sammanlagda sysselsättningen i EU (9,7 % av den totala sysselsättningen i EU 2001). Mellan 1997 och 2002 skapades inom denna sektor 1,7 miljoner nya arbetstillfällen i EU-15. Inom vården och omsorgen finns det redan en stor europeisk arbetsmarknad – delvis på det legala området men på vissa områden också som en svart marknad.

8.2 Vården erbjuder också möjligheter till arbete för grupper som ofta har det svårt på arbetsmarknaden (t.ex. personer som återvänder till arbetsmarknaden och invandrare). EESK föreslår

⁽⁹⁾ Se gemenskapsprogrammet för åtgärder på hälsoområdet 2008–2013.

att man tar hänsyn till detta både i de nationella program som man utarbetar för att främja arbetsmarknaden och i de europeiska sysselsättningsprogrammen (omskolning, kvalifikation).

8.3 Personliga tjänster i privathushållen är en tillväxtmarknad. I ett samhälle med arbetsdelning skapar de ofta valfrihet när det gäller yrkesutövning och kan ge vissa personer möjlighet att förena yrkes- och familjeliv. Sysselsättningen i ett privat hem är en sysselsättningsform som skiljer sig från det klassiska förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Här måste man bekämpa svartarbete och skapa lämpliga ramvillkor för att utföra tjänsterna under rättsligt reglerade förhållanden.

8.4 För utbildningsåtgärderna anser EESK att man bör använda sig av Europeiska socialfonden – också för att på lång sikt höja kvaliteten på arbetstillfällena inom hälso- och sjukvården och långtidsvården, för att förebygga att människor lämnar arbetsmarknaden för tidigt och för att höja kvaliteten, flexibiliteten och därmed effektiviteten i vårdkedjan. Även frivilliga bör involveras i dessa utbildningsinsatser.

8.5 För den europeiska arbetsmarknaden bör man sträva efter att relevanta utbildningar ska kunna tillgodoräknas på ett så snabbt och obyråkratiskt sätt som möjligt länderna emellan.

8.6 Arbetet inom vård och omsorg är ett fysiskt och psykiskt krävande arbete. Därför är det också viktigt att de som arbetar inom omsorgen får avlastning och stöd, så att man inte bara säkerställer kvaliteten på omsorgen utan också stimulerar personalen att stanna kvar i förvärvslivet. Risken för överbelastning är mycket hög på detta område. Arbetet inom vård och omsorg är ett krävande arbete, som förutsätter optimala arbetsförhållanden, en rättvis lön och uppskattning i samhället.

8.7 Arbetet inom såväl medicinsk som icke-medicinsk vård och omsorg sköts huvudsakligen av kvinnor, och måste därför tas upp i EU:s insatser för främjande av kvinnors situation och integrering av ett jämställdhetsperspektiv.

9. Möjligheterna att förena vård, familjeliv och yrkesliv

9.1 I yttrandet om "Familjen och den demografiska utvecklingen" ⁽¹⁰⁾ gick EESK utförligt in på den demografiska omvandlingen i EU och dess konsekvenser för familjerna. Den demografiska utvecklingen kommer att leda till att allt fler människor vid sidan om sitt förvärvsarbete kommer att behöva ta hand om

⁽¹⁰⁾ Se EESK:s förberedande yttrande av den 14 mars 2007 om "Familjen och den demografiska utvecklingen" av den 14 mars 2007, föredragande: Stéphane Buffetaut (EUT C 161, 13.7.2007).

äldre anhöriga i framtiden. När man bygger ut tjänsterna inom vården bör man därför också se till att avlasta vårdande anhöriga och skapa bättre möjligheter för dem att förena de förpliktelser som yrket och omsorgen medför.

9.2 Arbetsmarknadsparterna kan här ha till uppgift att främja utbytet av beprövade avlastningsåtgärder för förvärvsarbetande som vårdar anhöriga ⁽¹¹⁾.

10. Hospiceverksamhet och en värdig död

10.1 I debatten om samhället som åldras får man inte väja för diskussionen om livets slutskede. I överensstämmelse med FN:s principer för äldre personer bör alla människor ha rätt till en så värdig död som möjligt i överensstämmelse med de kulturella värdesystemen.

10.2 EESK har behandlat detta ämne i sitt yttrande "Hospicearbete – ett exempel på volontärverksamhet i Europa" ⁽¹²⁾. Vi hänvisar här till de förslag i denna fråga som framfördes i det yttrandet ⁽¹³⁾.

11. Våld inom vården

11.1 EESK behandlade nyligen i ett yttrande om "Övergrepp mot äldre" ⁽¹⁴⁾ problemet med våld i samband med vård i hemmet eller på institution och kom med flera olika förslag som vi också hänvisar till här.

12. Utbyte av erfarenheter genom öppen samordning, forskningsprojekt och andra aktiviteter

12.1 Med tanke på att man rättsligt sett inte kan skapa en gemenskapspolitik för långtidsvården betonar EESK att "den öppna samordningsmetoden" är ett utomordentligt viktigt instrument om man vill stödja målen om modernisering och utveckling av en högkvalitativ och för alla tillgänglig och hållbar långtidsvård.

12.2 EESK har redan i ett tidigare yttrande ⁽¹⁵⁾ angett vilka frågor som bör stå i centrum vid analys och utbyte av erfarenheter.

⁽¹¹⁾ Se EESK:s förberedande yttrande om "Arbetsmarknadsparternas roll när det gäller att förena arbets-, familje- och privatliv" av den 11 juli 2007, föredragande: Peter Clever (EUT C 256, 27.10.2007).

⁽¹²⁾ Se EESK:s initiativytttrande om "Hospicearbete – ett exempel på volontärverksamhet i Europa" av den 20 mars 2002, föredragande: Soscha Eulenburg (EGT C 125, 27.5.2002).

⁽¹³⁾ Se Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. "Europas reaktion på åldrandet i världen. Att främja ekonomiska och sociala framsteg i en värld med en allt äldre befolkning. Europeiska kommissionens bidrag till den andra Världskonferensen om åldrande-frågor." av den 18 mars 2002, KOM(2002) 143 slutlig.

⁽¹⁴⁾ Se EESK:s förberedande yttrande om "Övergrepp mot äldre" av den 24 oktober 2007, föredragande: Renate Heinisch – EUT C 44, 16.2.2008.

⁽¹⁵⁾ Se fotnot 3.

12.3 EESK lokaliserade inom ramen för sitt yttrande om "Forskningsbehov inom området demografiska förändringar – Livskvalitet för gamla samt tekniska behov" ⁽¹⁶⁾ ett stort forskningsbehov inom prevention och behandlingsmöjligheter, kvalifikationer inom vårddyrkena, vårdutbudet, tekniska lösningar och stöd till anhöriga. De forskningsfrågor som tas upp i samband med detta är fortfarande lika aktuella som kravet på samordnade begreppsdefinitioner för vårdområdet i EU.

12.4 Vid sidan om detta måste man anordna seminarier, konferenser och liknande för att främja utbytet av erfarenheter inom Europa och arbetet med att utveckla handlingsstrategier.

12.5 Dessutom bör man främja samarbetet med sådana internationella organisationer som OECD och Världshälsoorganisationen.

13. Europeisk rätt

13.1 Även om den europeiska lagstiftningen inte har direkt behörighet i fråga om långtidsvården har den genom andra

rättsliga områden ändå ett stort inflytande på den. Å ena sidan är följderna av direktivet om tjänster på inre marknaden osäkra, särskilt när det gäller sociala tjänster i allmänhetens intresse. Å andra sidan gör EG-domstolen en strikt tolkning av den fria rörligheten för tjänster (*). De personer som tillhandahåller vårdtjänster, deras arbetsgivare och personer som får långtidsvård kan finna sig i rättsligt osäkra situationer samtidigt som behovet av denna typ av vård kommer att öka i alla EU-länder. Utbudet och priserna kommer att variera stort mellan medlemsländerna, och det finns risk för att den "vårdturism" som redan förekommer kommer att öka, åtminstone i gränsområdena, och leda till allvarliga problem för berörda lokala myndigheter. Man bör därför också beakta effekterna på långtidsvården när man utvecklar dessa rättsliga områden.

13.2 Vården befinner sig framför allt i spänningsfältet mellan konkurrens och vårdgaranti. Man måste därför ta tillbörlig hänsyn till vården när man diskuterar gränsöverskridande tjänster, arbetsrätt och tjänster i allmänhetens intresse.

Bryssel den 13 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Se EESK:s initiativyttrande "Mot det 7:e ramprogrammet: Forskningsbehov inom området demografiska förändringar – Livskvalitet för gamla samt tekniska behov" av den 15 september 2004, föredragande: Renate Heinisch (EUT C 74, 23.3.2005).

(*) EG-domstolens dom C-341/05 av den 18 december 2007 (Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet m.fl.).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/40/EG om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (elektromagnetiska fält) i arbetet (18:e särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG)"

KOM(2007) 669 slutlig – 2007/0230 (COD)

(2008/C 204/22)

Den 21 november 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/40/EG om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (elektromagnetiska fält) i arbetet (18:e särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG)"

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 februari 2008. Föredragande var **Krzysztof Pater**.

Vid sin plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 66 röster för, 1 röst emot och 11 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 EESK anser att man så snabbt som möjligt bör se till att problematiken kring skyddet mot de negativa direkta och indirekta effekterna av elektromagnetiska fält på arbetstagarnas hälsa omfattas av det europeiska direktivets krav. Med tanke på de argument som framförs av kommissionen och i detta yttrande ställer sig kommittén positivt till kommissionens förslag.

1.2 Att bara förlänga tidsfristen för införlivandet av direktiv 2004/40/EG kommer dock inte att lösa problemen med att driva igenom direktivets krav i praktiken. EESK instämmer därför i kommissionens uppfattning att man måste vidta brådskande åtgärder för att förbättra detta direktiv.

1.3 EESK understryker att kommissionen genom att skjuta upp ikraftträdandet av detta direktiv med fyra år och genom att förklara att innehållet måste ändras under denna period sänder ut dubbla signaler till arbetsgivarna och arbetstagarna om sina intentioner med lagstiftningen. Kommittén förväntar sig därför att kommissionen snarast vidtar åtgärder för att begränsa de negativa effekterna av denna osäkerhet i EU:s rättsliga system.

1.4 Kommittén rekommenderar att kommissionen i sitt fortsatta arbete tar hänsyn till de enskilda synpunkterna och förslagen i detta yttrande.

2. Innehållet i kommissionens förslag

2.1 Förslaget syftar till att förlänga tidsfristen för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/40/EG av den 29

april 2004 om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (elektromagnetiska fält) i arbetet med fyra år, till den 30 april 2012.

2.2 Kommissionens förslag grundar sig framför allt på farhågor om att direktivets gränsvärden för arbetstagares exponering ska försvåra utvecklingen av medicinsk diagnostisering med hjälp av magnetisk resonanstomografi (MR). Kommissionen vill dessutom vinna ytterligare tid för att kunna göra en detaljerad bedömning av direktivets inverkan på säkerheten för andra kategorier av arbetstagare och på utvecklingen inom andra branscher där man använder elektromagnetiska fält.

2.3 Samtidigt aviserar kommissionen att man tänker utarbeta förslag till ändringar i direktiv 2004/40/EG mot bakgrund av de vetenskapliga undersökningar vilkas resultat man förväntar sig erhålla under 2008 och 2009, däribland rekommendationerna från ICNIRP ⁽¹⁾ och WHO ⁽²⁾. Kommissionen förväntar sig att dessa kan peka på andra gränsvärden än de som fastställs i det nuvarande direktivet.

2.4 Förslaget i fråga har inte varit föremål för något yttrande från arbetsmarknadsparterna på europeisk nivå.

2.5 Föremålet för kommissionens förslag, direktiv 2004/40/EG, är det artonde särdirektivet i den mening som avses i artikel 16.1 i ramdirektiv 89/391/EEG och avser skydd

⁽¹⁾ ICNIRP – International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection (Internationella kommissionen för skydd mot icke-joniserande strålning).

⁽²⁾ WHO – World Health Organization (Världshälsoorganisationen).

för alla arbetstagarkategorier mot risk i samband med exponering för elektromagnetiska fält på arbetet ⁽³⁾. Förslaget till detta direktiv ⁽⁴⁾ skickades aldrig på remiss till EESK. Kommitténs yttrande från 1993 om fyra fysikaliska agens i arbetsmiljön betraktades nämligen som tillräckligt ⁽⁵⁾.

2.6 För närvarande råder det stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller skyddet mot alltför stor exponering för elektromagnetiska fält – sju stater har redan meddelat kommissionen att direktivets krav införlivats i rättsordningen (Österrike, Tjeckien, Slovakien, Litauen, Lettland, Estland och Italien) ⁽⁶⁾. I andra stater gäller fortfarande äldre bestämmelser av olika slag (bland annat i Sverige, Finland, Polen, Bulgarien, Rumänien, Storbritannien och Frankrike). I åter andra saknas detaljerade bestämmelser på området ⁽⁷⁾.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Om man beaktar kraven i ramdirektiv 89/391/EEG och de rikliga vetenskapliga data som finns tillgängliga, kan det inte råda några tvivel om att man så snabbt som möjligt måste se till att dessa frågor regleras i ett EU-direktiv för att man ska få ett ordentligt skydd mot de negativa direkta och indirekta effekterna av elektromagnetiska fält på arbetstagarnas hälsa, i synnerhet i fråga om potentiella mödrar, och möjliggöra att de på ett korrekt sätt kan utföra sina arbetsuppgifter.

3.2 Med tanke på de argument som framförs av kommissionen och de som läggs fram i detta yttrande ställer sig kommittén positiv till kommissionens förslag.

3.3 EESK stöder kommissionens uppfattning att direktivet omgående behöver förbättras för att säkerställa dess praktiska genomförande. EESK anser att det förbättrade direktivets krav

⁽³⁾ Fälten kan bland annat härröra från följande källor, som är allmänt förekommande inom olika branscher: industriella elektriska värmeapparater (induktionsvärmare och ugnar), svetsar för högfrekvenssvetsning och motståndssvetsning, svetsapparatur, elektrolytisk apparatur, elektrisk apparatur för överföring och distribution, radio- och tv-stationer, apparatur för trådlös telekommunikation, däribland basstationer för mobiltelefoni, radarapparatur, diagnostisk och terapeutisk medicinsk utrustning, t.ex. för elektrokirurgi, fysioterapeutisk diatermi, magnetisk resonanstomografi, transkraniell magnetisk stimulering m.m.

⁽⁴⁾ Rådets direktiv om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid arbetstagares exponering för risker som har samband med fysikaliska agens – EGT C 77, 18.3.1993, s. 77.

⁽⁵⁾ Yttrande om rådets direktiv om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid arbetstagares exponering för risker som har samband med fysikaliska agens – EGT C 249, 13.9.1993, s. 28.

⁽⁶⁾ Enligt uppgifter från GD Sysselsättning.

⁽⁷⁾ Enligt uppgifter från WHO:s webbsida – <http://www.who.int/docstore/peh-emf/EMFStandards/who-0102/Worldmap5.htm>

bör återspegla ett mer fördjupat sätt att ta itu med skyddet mot risker i samband med exponering för elektromagnetiska fält och ta hänsyn till de enskilda synpunkter som framförs i yttrandet nedan.

3.4 Kommittén konstaterar och beklagar att kommissionen för första gången i dess historia kraftigt skjuter upp införlivandet av kraven i ett tvingande direktiv på området minimikrav för skydd av arbetstagare mot risker på arbetet.

3.5 Med tanke på att kommissionen aviserat att det krävs ändringar av innehållet i direktivet och uppmanat medlemsstaterna att vänta med införlivandet av kraven i direktiv 2004/40/EG ⁽⁸⁾ har vi att göra med ett faktiskt tillbakadragande av kraven i direktiv 2004/40/EG i dess nuvarande form. Rent formellt handlar det samtidigt bara om att tidsfristen för införlivandet av direktivet förlängs. Detta leder alltså till att samstämmigheten i rättssystemet går förlorad, eftersom man sänder ut motstridiga signaler till de aktörer som berörs i fråga om vilka åtgärder som bör vidtas för att begränsa exponeringen för elektromagnetiska fält på den europeiska arbetsmarknaden. EESK betonar därför vikten av att enhetliga regler fastställs så snart som möjligt.

3.6 En analys av kraven i direktiv 2004/40/EG som utfördes i olika medlemsländer i samband med förberedelserna för införlivandet visade på olika slags brister som åtminstone försvårar ett fullständigt införlivande. Kommittén förväntar sig att förslaget till ett förbättrat direktiv, som kommissionen aviserat till 2009, skickas på remiss till EESK och att man tar seriös hänsyn till eventuella synpunkter.

3.7 Kommittén konstaterar att det för närvarande finns skillnader mellan de enskilda medlemsstaterna när det gäller nivån på skyddet av arbetstagarna mot risker i samband med exponering för elektromagnetiska fält. Att snarast utarbeta ett förbättrat direktiv som garanterar alla arbetstagare tillbörlig säkerhet vid exponering för elektromagnetiska fält bör betraktas som en prioritet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommissionens motivering att tidsfristen för införlivandet av direktivet måste förlängas verkar alldeles för ensidig och inriktad på en mycket liten grupp (i Europa några hundra personer) särskilt starkt exponerade arbetstagare bland de arbetstagare som betjänar apparatur för magnetisk resonanstomografi.

⁽⁸⁾ IP/07/1610, 26.10.2007.

I motiveringen hänvisar man däremot inte till följderna av att man skjuter upp åtgärder avsedda att skydda arbetstagare ur mycket större grupper som exponeras för elektromagnetiska fält inom olika branscher (svetsutrustning, elektrolytisk apparatur, sändarantennar, energianläggningar m.m.) och som uppskattas till åtminstone några miljoner i Europa.

4.2 EESK vill understryka att en förlängning av tidsfristen för införlivandet av direktivet inte i sig kommer att lösa de nyligen konstaterade problem som beror på bristfälliga definitioner. Det är viktigt för att skapa likvärdiga villkor för arbetsmarknadens parter.

4.3 EESK anser det vara av vikt att de regler som fastställs vilar på en solid vetenskaplig grund. De vetenskapliga undersökningarna kring effekterna av exponering för elektromagnetiska fält sträcker sig tillbaka till mitten av 1900-talet och ger en god vetenskaplig grund för minimigränsvärdena för exponering av arbetstagare. EESK anser därför att införlivandet av ett förbättrat direktiv bör ske utan en forskjutning längre än den fyraårsperiod som kommissionen föreslår.

4.4 EESK anser att kommissionen bör visa prov på större initiativförmåga och självständighet när det gäller att aktivt skapa en politik för att skydda arbetstagare mot en alltför stor exponering för elektromagnetiska fält på arbetet (allra helst som allmänheten för närvarande omfattas av ett sådant skydd i enlighet med rekommendation 519/1999⁽⁹⁾) och vissa länder redan har skapat rättsliga system för skydd av arbetstagare mot elektromagnetisk exponering⁽¹⁰⁾.

4.5 Kommittén anser att kommissionen, genom att rådfråga vetenskapliga och juridiska sakkunniga och institutioner från alla 27 medlemsstater kommer att kunna utnyttja deras praktiska erfarenheter och ta hänsyn till de specifika juridiska lösningar som olika regioner valt för att hantera de nyligen identifierade problem som hindrar ett införlivande och en effektiv tillämpning av direktivet.

4.6 EESK uppmanar kommissionen, i likhet med i sitt yttrande från 1993⁽¹¹⁾, att genomföra vetenskapliga undersökningar i syfte att fastställa hur stora hälsoriskerna är för

arbetstagare till följd av sådana arbetsvillkor som exponering för statiska elektromagnetiska fält eller elektromagnetiska fält av mellanfrekvens (också exponering under flera år).

4.7 Med tanke på de förbättringar i direktiv 2004/40/EG som kommissionen aviserat och uppmaningen till medlemsstaterna att skjuta upp arbetet med att formellt införliva direktivets krav i den nationella lagstiftningen får man innan direktivet förbättrats inte uppge i Cenelec-normerna⁽¹²⁾ att dessa harmoniserats med direktiv 2004/40/EG. Detta kommer att göra det möjligt att bevara den samstämmighet som bör finnas i EU:s lagstiftning.

4.8 Med tanke på att anpassningen av förhållandena kring arbetstagarnas exponering till direktivets krav i vissa fall kan kräva avsevärda tekniska åtgärder (och att apparatur byts ut) bör man när man inför bestämmelserna i företagen i viss mån ta hänsyn till ekonomiska överväganden. Mot denna bakgrund kan det vara värt att studera erfarenheterna av införandet av kraven i maskindirektivet⁽¹³⁾, med en lämplig period för anpassning av arbetsstationerna till kraven.

4.9 Ur arbetsgivarnas synvinkel är det särskilt viktigt att man i första hand inför kraven rörande ny apparatur, eftersom producenterna effektivast och på billigaste sätt kan införa tekniska lösningar som minskar eller helt eliminerar exponeringen för arbetstagarna. EESK understryker att sådana åtgärder skyddar även sådana personer som exponeras som använder apparaturen i självständig ekonomisk verksamhet och som formellt inte omfattas av det skydd som följer av direktivet rörande skydd av arbetstagarna (t.ex. vid svetsning i familjedrivna hantverksföretag eller jordbruk).

4.10 Om producenten eller leverantören också tillhandahåller dokumentation rörande typen av och storleken på de elektromagnetiska fält som genereras av apparaturen, kommer detta i framtiden att göra det möjligt att radikalt sänka de kostnader

⁽⁹⁾ Rådets rekommendation 1999/519/EG av den 12 juli 1999 om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält (0 Hz–300 GHz), (EGT L 199, 30.7.1999), s. 59.

⁽¹⁰⁾ Nämda ICNIRP, som i flera år spelat en viktig roll när det gäller att skapa gemenskapsbestämmelser på området, stöder sig på de studier som gjorts av en grupp forskare från nio länder i Europa. I denna grupp ingick inga arbetsmarknadsparter eller sakkunniga från de länder som anslutit sig till EU sedan 2004.

⁽¹¹⁾ Se EESK:s yttrande om förslag till rådets direktiv om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (EGT C 249, 13.09.1993), s. 28.

⁽¹²⁾ Cenelec – Europeiska organisationen för standardisering inom elområdet.

⁽¹³⁾ Rådets direktiv 89/655/EEG av den 30 november 1989 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (andra särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) (89/655/EEG), med ändringar: 95/63/EG och 2001/45/EG.

som en bedömning av risken på arbetet av exponering för elektromagnetiska fält medför. Bristen på effektiva bestämmelser på europeisk nivå leder nu till att sådan dokumentation inte tillhandahålls. Detta är särskilt besvärligt för små och medelstora företag, som ofta inte har råd med professionella riskbedömningar.

4.11 Full tillgång till producenternas dokumentation skulle göra det möjligt för fackliga organisationer eller försäkringsinstitut att vidta olika slags åtgärder till skydd för arbetstagarna,

oberoende av tidsfristen för införandet av direktivet och dess framtida krav (i enlighet med allmänt rekommenderad praxis att i möjligaste mån undvika onödig exponering).

4.12 EESK befarar att förlängningen av tidsfristen för införandet av direktivet under de närmaste åren kan leda till att ny apparatur införs på arbetsplatserna utan att någon dokumentation tillhandahålls rörande riskerna i samband med användning och reparation.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s budgetreform och framtida finansiering"

(2008/C 204/23)

Den 25 september 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativyttrande om

"Reformen av EU:s budget och den framtida finansieringen" (initiativyttrande).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 februari 2008. Föredragande var **Susanna Florio**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 113 röster för, 18 röster emot och 15 nedlagda röster:

1. Sammanfattning och rekommendationer

1.1 Mot bakgrund av de senaste decenniernas genomgripande förändringar lanserar EU en politisk agenda med prioriteringar som klimatförändringen, energi och invandring – nya problem som kräver snabba lösningar. EESK anser därför att kommittén bör delta i den diskussion som kommissionen inlett om budgetpolitiken, som är det grundläggande instrumentet för att ta itu med dessa utmaningar.

1.2 Översynen av EU:s budget ska ses mot bakgrund av den känsliga period då Lissabonfördraget ska ratificeras och är direkt knuten till debatten om politikområdena sammanhållning, forskning och "hälsokontrollen" av den gemensamma jordbrukspolitik. Inom kort äger valet till Europaparlamentet rum och den nya kommissionen installeras. Av detta skäl betonar EESK att det är svårt att föra en så viktig debatt under en period då två viktiga institutioner ska förnyas. EESK hoppas dessutom att regeringarna i unionens 27 medlemsstater är beredda att fatta

strategiska beslut utan något förbehåll. Kommissionen uppmanas också att förtydliga vilka instrument man tänker använda under samrådet.

1.3 Utformningen av budgetpolitiken måste bygga på ett grundläggande val: federalism eller mellanstatligt samarbete. Det är uppenbart att takten i den europeiska integrationsprocessen också är beroende av bestämmelserna om budgetens finansiering.

1.4 Innan man bedömer vilka ekonomiska resurser och vilka former för deras anskaffning som ska användas, måste man analysera om den nuvarande gemenskapspolitik är uppdaterad, särskilt på de områden som har en lång historia och som – även om de haft positiva effekter på utvecklingen och den ekonomiska tillväxten – kommer att behöva anpassas och stärkas för att möta de nya utmaningarna. Man måste vara djärv nog att göra en ingående granskning av strukturfonderna, Sammanhållningsfonden, regionalpolitiken, etc. för att särskilt analysera deras inverkan och effektivitet i de nya anslutningsländerna med beaktande av "Fjärde rapporten om ekonomisk och social sammanhållning" (KOM(2007) 273 slutlig, om vilken EESK nyligen har avgett ett yttrande ⁽¹⁾).

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande om "Fjärde rapporten om ekonomisk och social sammanhållning", CESE 1712/2007.

1.5 Översynen måste bygga på de principer som styr den europeiska integrationen: hållbar utveckling, solidaritet, proportionalitet, fred, välbefinnande, säkerhet, allmänt välbefinnande, rättvisa och omfördelning. Referensramen för varje förslag rörande den framtida budgetplanen måste vara frågan om hur de allvarliga risker som hör ihop med klimatförändringen ska kunna bemästras på ett effektivt sätt. Samtidigt måste stora ansträngningar göras för att sörja för ökad information, öppenhet och tydlighet vad gäller det sätt på vilket de europeiska skattebetalarnas pengar drivs in och används, en insats som är nödvändig bland annat för att motverka skepsisen mot EU.

1.6 Man måste fundera på hur man en gång för alla ska kunna bli av med de rabatter, förmåner och undantag som utmärker dagens budget. En översyn måste innebära ett stort steg framåt med avseende på de bestämmelser som inte är förenliga med den europeiska integrationens anda av solidaritet.

1.7 EESK anser att en översyn av finansieringen av gemenskapsbudgeten måste göras mot bakgrund av artikel 269 i fördraget ⁽²⁾. Om man beaktar de olika reformalternativen framhåller kommittén att vilken lösning som än väljs måste genomföras gradvis. Man måste söka ett brett samförstånd med nationella parlament och regionala och lokala förvaltningar och framför allt ha principen om varje medlemsstats förmåga att bidra för ögonen, varvid man också måste väga in utgiftsmålens ökade volym. I sammanhanget upprepar EESK ståndpunkten från sitt tidigare yttrande om "Politiska utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU 2007–2013" ⁽³⁾.

1.8 Inför ett problem som den utbredda åternationaliseringen av politiken blir budgetens genomförandefas ännu känsligare vad gäller förhållandet mellan EU-institutionerna och allmänheten och medborgarnas uppfattning om gemenskapens arbete. Ett ökat medansvar från kommissionens och medlemsstaternas sida i fråga om budgetens genomförande är en viktig faktor också vad gäller medverkan av alla ekonomiska och sociala aktörer (i enlighet med den nya artikel 274 i Lissabonfördraget). EESK anser att de långsiktiga strategierna måste präglas av finansiell kontinuitet, samtidigt som ett visst handlingsutrymme skulle kunna visa sig nödvändigt om det skulle krävas snabba insatser eller om omständigheterna skulle ändras.

1.9 Principen om deltagande och bidrag, som ligger till grund för beskattningssystemen i flera av EU-länderna och som bygger på rättvisa och omfördelning, förefaller vara den mest effektiva och ändamålsenliga.

1.10 Alla inblandade aktörer på alla nivåer, från nationella regeringar till den enskilde medborgaren, är medansvariga för och drar nytta av gemenskapsmedlen.

1.11 För att man ska kunna anpassa den nya och den gamla politiken till de internationella utmaningarna och därmed bättre kunna bedöma omfattningen av de resurser som krävs, måste

hela systemet för utvärdering på förhand och i efterhand stärkas. Insynen i utvärderingsorganet och dess oberoende ställning måste garanteras.

1.12 Vid utvärderingen måste man beakta effektiviteten i och samverkan mellan de olika systemen för offentliga utgifter – EU-system och nationella och regionala system – samt möjligheten av att flera aktörer kan interagera i denna process (Europeiska investeringsbanken, offentlig-privata partnerskap, etc.).

1.13 Överensstämmelsen med makroekonomiska politiska instrument måste säkerställas. Stabilitets- och tillväxtpakten innehåller t.ex. stränga stabilitetskriterier, men där nämns nästan ingenting om tillväxt och därmed om offentliga investeringar. Den budgetpolitiska samordningen mellan medlemsstaterna måste dessutom förbättras.

1.14 Nya internationella ekonomiska och finansiella företeelser har dykt upp på senare år, konkurrensen mellan marknaderna har ökat och sysselsättningen i EU är mer sårbar. Fonder som fonden för justering för globaliseringseffekter är ett exempel på nödvändiga instrument, men de räcker ännu inte till för att bemästra företeelser av detta slag.

2. Bakgrund

2.1 Med meddelandet SEK(2007) 1188 slutlig lanserade kommissionen ett offentligt samråd med samtliga berörda aktörer inför budgetöversynen 2008/2009. På grundval av resultaten av detta första samråd, som ska avslutas den 15 april 2008, kommer kommissionen troligtvis i slutet av 2008 eller i början av 2009 att lägga fram ett dokument (det är ännu oklart om det rör sig om en vitbok) som utgör ett förslag till bedömning, översyn och ändring av systemet för EU:s egna medel och formerna för finansieringen av och utgifterna för gemenskapens verksamhet.

2.2 Vid samrådet slut den 15 april 2008 kommer slutsatserna att presenteras av kommissionen vid en konferens (27 maj 2008). I slutet av 2008 eller i början av 2009 kommer kommissionen att presentera ett nytt översynsdocument, medan det konkreta förslaget kommer att läggas fram under den tredje och sista fasen (2010–2011).

2.3 EESK har uppgiften och möjligheten att besvara de frågor som ställts under kommissionens samråd samt att uttala sig om de konkreta förslag som andra aktörer inom institutionerna lägger fram rörande reformen av EU:s budgetsystem.

2.4 En grundlig reform av EU-budgeten är av yttersta vikt inte bara för att säkerställa ett funktionssätt och en finansiering för EU och dess politik som präglas av rättvisa och insyn, utan också för att klara av den institutionella kris som nyligen uppstod och göra det bästa av de resultat som uppnåddes med Lissabonfördraget.

⁽²⁾ I artikel 269 första stycket anges: "Utan att det inverkar på andra inkomster skall budgeten finansieras helt av egna medel."

⁽³⁾ Se EESK:s yttrande om "Bygga en gemensam framtid: Politiska utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU 2007–2013", EUT C 74, 23.5.2005, s. 32.

3. Kort historik över EU-budgeten

3.1 EU:s budget ska ses som ett av de grundläggande instrumenten för att uppnå unionens politiska mål. Trots att den i absoluta tal är imponerande, är EU-budgeten i procentuella tal blygsam och har under de senaste åren konstant krympt, trots utvidgningen till 27 länder (*).

3.2 Några av EU:s politikområden, t.ex. sammanhållningspolitiken, behöver ett finansiellt stöd för att kunna genomföras, medan andra områden, t.ex. konkurrenspolitiken, utnyttjar andra instrument för att nå de egna målen. Budgetens finansiering och funktionssätt bör därför vara så beskaffade att de politiska mål som har sin viktiga grund i budgeten kan uppnås.

3.3 Ända från första början har EU:s budget ändrats och anpassats i takt med de olika etapperna i den europeiska integrationen: inre marknaden, utvidgningarna, och särskilt det ökade antalet politikområden. En omfattande del av budgeten har av hävd gått till ett relativt begränsat antal politikområden, men dessa politiska mål har också förändrats och utvecklats, vilket motiverar en översyn av budgeten.

3.4 Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG), som inrättades 1952, finansierades genom ett äkta system för egna medel som byggde på en fast kvot av varje ton producerat stål, som kol- och stålföretagen betalade direkt till gemenskapens budget. På grundval av solidaritetsprincipen – och för att garantera oberoende från nationella anspråk – fastställdes följande i EG-fördraget: "Utan att det inverkar på andra inkomster skall budgeten finansieras helt av egna medel" (artikel 269).

3.5 Ett verkligt finansieringssystem byggt på egna medel, i form av inkomster som en gång för alla tillfaller gemenskapen för finansiering av budgeten, och som den har rätt till utan krav på ytterligare beslut av medlemsstaterna, trädde i kraft i och med beslutet av Europeiska rådet i Luxemburg den 21 april 1970. I dag består finansieringsramen av egna medel som utgörs av **jordbruksavgifter och tullar** som tas ut på import vid de yttre gränserna, en kvot baserad på den harmoniserade mervärdesskattesatsen och ytterligare en kvot av bruttonationalinkomsten (BNI) som ska tas ut om och när de första tre resurserna inte räcker för att täcka gemenskapens finansiella åtaganden.

3.6 Beräkningen av mervärdesskattekvoten utifrån en viktad genomsnittsnivå på den totala nettoskatteintäkten (s.k. intäktsmetoden) har lett till att denna resurs övergått från en "egen" resurs till ett statistiskt instrument för att beräkna bidraget från varje medlemsstat, vilket innebär att man fjärrar sig från den anda i vilken den inrättades.

3.7 Under årens lopp har källorna till de egna medlen radikalt förändrats. Enligt uppgifter från kommissionens samrådsdokument (†) utgjorde medlen från BNI mindre än 11 % 1988, jämfört med de 28 % som kom från tullar och jordbruksavgifter och de 57 % som härrörde från mervärdesskatten. År 2013 beräknas BNI-medlen uppgå till 74 % av budgetinkomsterna,

medan tullar och jordbruksavgifter beräknas utgöra 3 % och de mervärdesskattebaserade medlen 12 %.

3.8 Detta betyder att större delen av de medel som tillfaller EU-budgeten redan i dag härrör från budgeten i de enskilda medlemsstaterna och ibland redovisas som "utgiftsposter". Detta kommer att bli än mer märkbart i framtiden. Man behöver bara beakta att de egna medlen som sådana kommer att minska till 12 % år 2013, och därmed resultera i en budgetfinansiering som fullständigt skiljer sig från fördragets bokstav och anda.

3.9 Förutom budgetens finansieringskällor har också utgiftsstrukturen förändrats kraftigt genom åren. Betalningarna till den gemensamma jordbrukspolitiken nådde t.ex. en topp på 70,8 % 1985 och lade sig 1988 på 60 % av de totala utgifterna. År 2013 kommer utgifterna för jordbrukspolitiken att så gott som ha halverats och hamnar då på 32 %. Sammanhållningspolitiken däremot har upplevt en motsatt trend: 1965 uppgick utgifterna för detta politikområde till endast 6 %, 1985 till 10,8 % och 1988 till 17,2 %. 2013 kommer de att uppgå till 35,7 % av EU:s budget. Under den planerade översynen av den gemensamma jordbrukspolitiken måste man beakta inte bara jordbruksstödet utan också de fördelar som jordbrukspolitiken har inneburit för EU-medborgarna, framför allt vad gäller kvalitet och kontroll.

3.10 Särskilt från och med Maastrichtfördraget kan man notera en bristande samstämmighet: EU har fått nya befogenheter, och nya mål har undan för undan tillkännagivits (nyligen t.ex. åtagandet vad gäller miljöfrågorna). Detta har dock inte påverkat EU-budgetens storlek som i huvudsak är oförändrad.

3.11 En rad instrument, bland annat den nyligen inrättade "Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter", har inte införts i budgeten. De tilldelas ingen särskild finansiering, men deras funktion och senare användning är beroende av överskotten från de övriga budgetposterna och av andra frigjorda gemenskapsmedel. Denna mekanism betyder i praktiken att sådana instrument blir av mindre betydelse och att deras finansiering och dess funktion faktiskt är begränsad.

3.12 Andra faktorer, såsom den "brittiska rabatten" som infördes 1985, och som successivt utsträcktes också till övriga medlemsstater, och de otaliga undantag och obalanser som gör budgeten så obegriplig och ogenomtränglig, bidrar till att göra en översyn av budgeten och dess finansiering och funktionssätt ytterst angelägen och viktig.

4. Behovet av en översyn av budgeten för att förbereda EU för framtida utmaningar

4.1 EESK anser att en budget för en så unik inrättning som Europeiska unionen måste återspegla de grundprinciper för den europeiska integrationen som fördragen bygger på, särskilt de grundläggande fördragen. Målen om fred, välfärd, frihet, säkerhet, allmänt välbefinnande, rättvisa och omfördelning måste vara den viktigaste utgångspunkten då besluten fattas.

(*) Se bifogad grafik.

(†) SEK(2007) 1188 slutlig – Meddelande från kommissionen – Budgetreform för ett Europa i förändring – Dokument för offentligt samråd inför budgetöversynen 2008/2009.

Med tanke på sådana utmaningar som klimatförändringarna och försämringen av miljön bör även hållbarhet vara en starkt vägande vägledande princip för alla utgifter under den framtida budgeten.

4.2 De lösningar som antas måste kännetecknas av öppenhet och tydlighet vad gäller budgetens övergripande ram och bidrar därmed till att skapa ett mer direkt förhållande mellan EU-medborgarna och EU:s institutioner.

4.3 Översynen av budgeten måste säkerställa respekt för principen om rättvisa mellan de olika medlemsstaterna och måste stå över alla former av undantag, eftergifter och förmåner. Medlemsstaternas bidrag till finansieringen av budgeten måste avspegla den allmänna välfärdsnivån och respektera solidaritetsprincipen.

4.4 I enlighet med principen om icke-diskriminering och jämlikhet för alla EU-medborgare måste man vid en översyn av budgeten vidta särskilda åtgärder för att komma till rätta med de undantag och förmåner som vissa medlemsländer åtnjuter.

5. Vad ska det nuvarande finansieringssystemet ersättas med?

5.1 Kommissionens samrådsdokument bör ge tillfälle till en djupgående debatt mellan samtliga aktörer – institutionella, politiska och sociala – för att få bukt med de motsägelser som utmärker EU-budgeten och framför allt finansieringen av den.

5.2 EESK understryker att man med tanke på att ämnet är så känsligt måste sträva efter ett brett samförstånd mellan samtliga berörda parter, alltifrån nationella parlament till arbetsmarknadens parter och det civila samhället under den process då ändringarna ska genomföras. Man måste också se till att ändringarna införs gradvis, för att reformen ska få ett brett stöd och för att undvika att vissa medlemsstater får en förmånsbehandling.

5.3 På grundval av det nya Lissabonfördraget anser EESK att översynen av budgeten måste leda till ett finansieringssystem som bygger på nya former av egna medel. Man bör framför allt lösa två diskrepanser i det nuvarande systemet: det faktum att 70 % av medlen kommer från BNI, vilket åtminstone formellt ska spela en mindre roll, och att ca 85 % av de totala beloppen härrör från medel som i själva verket inte är "egna" och därför direkt tillfaller unionen.

5.4 Kommittén hoppas därför att man återgår till bokstaven och andan i artikel 269 i fördraget, där det entydigt fastställs att budgeten först och främst ska finansieras av egna medel. Europaparlamentets Lamassoure-betänkande har gett upphov till en intressant debatt⁽⁶⁾. Där tas bland annat upp tanken på en översyn av systemet för egna medel:

⁽⁶⁾ Europaparlamentet, Betänkande om framtiden för Europeiska unionens egna medel (A6-0066/2007), av den 13 mars 2007, föredragande: Alain Lamassoure.

— Moms.

— Punktskatt på motorbränsle för transporter och andra energiskatter.

— Punktskatt på tobak och alkohol.

— Skatt på företagsvinster.

5.5 EU-medborgarna måste få mer och bättre information och systemet måste sörja för ökad insyn och effektivitet. Dessutom måste de på ett så medvetet sätt som möjligt kunna delta i kontrollen och bedömningen av vart de bidrag som de betalar till EU:s funktionssätt och olika politikområden tar vägen. Ett sådant system är en av hörnstenarna för varje demokratiskt styrelsesätt.

5.6 Det är uppenbart att takten i den europeiska integrationsprocessen också är beroende av bestämmelserna om budgetens finansiering. I ett mer federalt system skulle en EU-skatt vara mer rättvis och sörja för mer insyn. Det är fel att tro att de europeiska ekonomerna under nuvarande förhållanden inte skulle lyckas hitta en lösning. En sådan inställning tyder på bristande politisk vilja.

6. Europeiska unionens politik och roll

6.1 I meddelandet SEK(2007) 1188 slutlig räknar kommissionen upp en rad faktorer⁽⁷⁾ som direkt eller indirekt påverkar strategiska beslut och EU:s dagordning. Det rör sig om faktorer som en åldrande befolkning, vetenskapliga och tekniska framsteg, konkurrenskraften på de internationella marknaderna, klimatförändringen, EU:s åtagande vad gäller solidaritet och politiken för landsbygdsutveckling.

6.2 Eftersom budgeten är ett av de viktigaste instrumenten för att uppnå de mål som EU:s framsteg vilar på måste en översyn ske i ljuset av en bred och ingående debatt om den roll och de mål som ska känneteckna EU-27.

6.3 I denna fas av samrådet anser EESK emellertid att man såväl inom som utanför institutionerna måste bygga upp ett samförstånd kring politiken, vilket anses vara av avgörande betydelse för EU:s framtid. Därpå ska man fastställa hur unionen har stärkt sin roll och sitt behörighetsområde inom dessa sektorer. Desto större skäl att processen äger rum mot bakgrund av det nya fördraget.

6.4 I samband med besluten om vilken politik som EU ska fokusera på under de närmaste åren måste en ingående analys göras av alla de motsägelser och förseningar som förekommit tidigare, framför allt inom finansieringssystemet, i syfte att undvika att samma misstag upprepas.

⁽⁷⁾ Se punkt 2.1 i meddelandet SEK(2007) 1188 slutlig.

6.5 Bland de många insatsområden och mer specifika politiskområden som kommissionen i samrådsdokumentet anger som framtida utmaningar bör särskilt insatserna för ekonomisk och social sammanhållning lyftas fram, också i ekonomiskt avseende. Särskilt efter den senaste utvidgningen har skillnaderna ökat, och översynen av budgeten bör också bli ett tillfälle att fortsättningsvis främja utvecklingen av mindre gynnade regioner. Det uppenbara skälet till detta är att ekonomiska och sociala framsteg också i mindre rika regioner i unionen återverkar positivt på samtliga medlemsstater och deras ekonomier.

6.6 Som tidigare påpekats bör solidaritet och social rättvisa dessutom vara värden på vilka EU:s arbete bör fortsätta att bygga. Inför utmaningar som t.ex. invandringen bör EU veta hur dess roll och sociala modell ska förmedlas också utanför dess gränser med hjälp av instrument, bland annat finansiella, som syftar till att undanröja orsakerna till migrationen i ursprungsländerna.

6.7 Att ta itu med den utmaning som klimatförändringarna utgör en allt viktigare prioritering för Europa, vilket bör återspeglas bland utgiftsprioriteringarna i framtiden. Ytterligare resurser måste avsättas för forskning och utveckling när det gäller banbrytande teknik på energi- och transportområdet och för utveckling av metoder för avskiljning av koldioxid och lagring. Det måste även avsättas betydande resurser till stöd för anpassningsinriktade och reducerande åtgärder i de minst utvecklade länderna och till stöd för investeringar i lågkolhaltiga energikällor i de framväxande ekonomierna.

7. Att förklara budgetpolitiken för medborgarna

7.1 Själva budgetstrukturen har medverkat till EU:s institutionella kris, varför den absolut måste reformeras. De senaste årens kortsiktiga debatt om EU:s egna medel har bidragit till unionens nuvarande dåliga image. Komplexitet, obegriplighet, undantag och avvikelser är faktorer som alla ligger långt från den europeiska integrationens principer och som bidrar till att hålla skepsisen mot EU vid liv.

7.2 Inför de svårigheter som först arbetet med det konstitutionella fördraget och därefter Lissabonfördraget fört med sig, får budgeten och den nödvändiga översynen inte bli ytterligare en faktor som bidrar till uppfattningen att EU-medborgarnas pengar finansierar en "brunn utan botten". Bara av den anledningen krävs en tydligare koppling mellan utgifter och de resultat som de lett till.

8. Hur ska framtidens egna medel se ut?

8.1 EU:s finansieringssystem är en av de mest diskuterade aspekterna i diskussionen om budgetens översyn. Budgetens nuvarande finansieringsram (se punkt 3.7) ligger objektivt sett långt ifrån en finansiering som väsentligen bygger på egna medel. Reformalternativen omfattar allt från ett nytt slags egna medel som ska ersätta de tidigare finansieringsformerna till en finansiering baserad på medlemsstaternas BNI.

8.2 I det betänkande om framtiden för Europeiska unionens egna medel som godkändes i mars i år (föredragande: Alain

Lamassoure) ⁽⁸⁾ kritiserade Europaparlamentet budgetens nuvarande ordning och dess finansiering och föreslog en reform i två faser som dock som ska utgöra en del av ett enda beslut. Den första fasen, en övergångsfas, skulle leda till en förbättring av det nuvarande systemet med bidrag från medlemsstaterna, och den andra, menar EP, till inrättandet av ett system för egna medel som skulle ersätta de nuvarande mekanismerna.

8.3 Europaparlamentet hävdar att införandet av en EU-skatt inte alls vore revolutionerande eftersom den inte skulle innebära någon ändring för skattebetalarna, och räknar upp de kriterier som ett nytt system skulle uppfylla: tillräcklighet, stabilitet, synlighet och enkelhet, låga driftskostnader, effektiv fördelning av medel, vertikal rättvisa (omfördelning), horisontal rättvisa (lika effekt på samtliga skattebetalare) samt rättvisa bidrag (överensstämmelse med medlemsstaternas ekonomiska resurser och välstånd).

8.4 Med hänvisning till att EESK vid flera tillfällen har konstaterat att anslagen i EU-budgeten är bristfälliga i förhållande till de mål som EU strävar efter att uppfylla och de utmaningar som unionen måste anta, vill kommittén inleda en diskussion om en EU-skatt. Med utgångspunkt i de olika lagstiftningsnivåerna kan man överväga att använda eventuella påföljder för länder som inte ser till att införliva vissa direktiv av grundläggande betydelse för finansiering av projekt av europeiskt intresse.

8.5 EESK uppskattar att parlamentets betänkande är logiskt och innehåller så många förslag, och stöder analysen om budgetens nuvarande hälsotillstånd och behovet av en reform. Vi skulle dock samtidigt vilja peka på svårigheten med att införa ett system som det som beskrivs: Införandet av en finansiering baserad på en "EU-skatt" skulle utan tvekan stöta på ordentligt motstånd, framför allt på grund av problem med informationen till medborgarna.

8.6 I detta sammanhang måste EU förutom att bidra till konkurrenskraften helt och fullt slå vakt om och främja sammanhållningen, miljön, sysselsättningen och den europeiska sociala modellen.

8.7 EESK hoppas att man vid de beslut som ska fattas i samband med finansieringsreformen strävar efter lösningar där undantag och avvikelser avskaffas och där man i en anda av rättvisa, jämlikhet och solidaritet fokuserar på varje medlemsstats förmåga att bidra. Även om debatten om egna medel är av yttersta vikt får den inte överskugga eller tränga undan diskussionen om unionens strategiska val, dess roll och dess politik.

9. Transparenta och effektiva former för budgetens genomförande

9.1 Genomförandet av budgeten är ytterligare ett av de ämnen som ska ses över. Insyn, tillförlitlighet och begriplighet är viktiga kriterier särskilt inom denna fas. Det är dessutom i genomförandet av budgeten som EU-medborgarna kommer

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//EN>

i kontakt med EU:s verksamhet och kan bedöma de konkreta resultaten. Man måste dessutom garantera att budgetcykeln sammanfaller med mandaten i Europaparlamentet, kommissionen och Europeiska rådet.

9.2 EESK anser att man av två skäl bör göra en ytterligare satsning på information till allmänheten om resultaten av EU-politiken och EU-medlen: 1) för att säkerställa insyn, 2) för att bekämpa EU-skepsisen och information som på ett ofta alltför tendentiöst sätt har en benägenhet att framhålla misslyckade resultat i stället för de långt vanligare lyckade resultaten.

9.3 Vad beträffar finansieringsramarnas stabilitet och inre flexibilitet anser EESK att EU:s långsiktiga strategier (för exempelvis sysselsättning, forskning och utveckling, miljö och energi) bör kännetecknas av en viss kontinuitet, medan kortsiktiga prioriteringar bör ges marginal för en viss flexibilitet för att anpassa sig till skiftande förutsättningar och snabba reaktioner. Här måste framför allt tillräckligt spelrum ges för medlemsstaternas insatser.

9.4 Diskussionen om budgetens genomförande måste med nödvändighet också röra dess förvaltning och ansvarighetsfrågor. I dagens läge förvaltas 80 % av budgeten direkt av medlemsstaterna, och återstående 20 % av kommissionen, som dock ansvarar för hela budgetgenomförandet. EESK anser att man också måste diskutera huruvida denna fördelning är relevant i nuläget.

9.5 I sammanhanget bör man noga beakta det nya fördraget, som ändrar artikel 274 på följande sätt: I första meningen i första stycket ersätts "...skall kommissionen genomföra budgeten ..." med "...ska kommissionen i samarbete med medlemsstaterna genomföra budgeten...". Andra stycket ersätts av: "Budgetförordningen ska ange medlemsstaternas kontroll- och revisionskyldigheter vid genomförandet av budgeten samt deras ansvar i samband med detta. Den ska också ange det ansvar och de närmare särskilda bestämmelser som ska gälla för hur varje institution ska medverka när dess egna utgifter effektueras."

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag avslogs, men fick minst en fjärdedel av rösterna (artikel 54.3 i arbetsordningen):

Punkt 1.3

Stryk punkten.

~~"Utformningen av budgetpolitiken måste bygga på ett grundläggande val: federalism eller mellanstatligt samarbete. Det är uppenbart att takten i den europeiska integrationsprocessen också är beroende av bestämmelserna om budgetens finansiering."~~

Röstningsresultat

Röster för: 40 Röster emot 87 Nedlagda röster: 10

Ny punkt 7.3

Lägg till en ny punkt 7.3 efter punkt 7.2.

"Ett av de största problemen med EU:s nuvarande budgetsystem är oförmågan att hantera finanserna på ett sådant sätt att revisorerna godkänner redovisningen. Den årliga farsen när revisorerna vägrar att godkänna merparten av utgifterna ger upphov till mycket negativ publicitet i medlemsstaterna. Ett nytt system måste lösa detta problem."

Röstningsresultat

Röster för: 37 Röster emot 94 Nedlagda röster: 12

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt"

KOM(2007) 677 slutlig

(2008/C 204/24)

Den 22 november 2007 beslutade rådet att i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt"

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 februari 2008. Föredragande utan studiegrupp var **Umberto Burani**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars (sammanträdet den 12 mars 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 123 röster för, 1 röst emot och 6 nedlagda röster:

1. Bakgrund

1.1 "Mervärdesskattedirektivet" ⁽¹⁾, som i en enda text samlade de mervärdesskattebestämmelser som införts och ändrats under årens lopp, trädde i kraft 2007. Genomförandet av direktivet innebar ett antal praktiska problem och besvärliga aspekter som blev föremål för kommentarer och förslag från olika företag och några medlemsstater. Kommissionen har granskat dessa och beslutat att lägga fram de ändringsförslag som ingår i föreliggande förslag.

1.2 Ändringsförslagen är av varierande art och berör olika frågor. För att undvika betungande byråkrati och förfaranden har kommissionen samlat dem i ett enda förslag, vilket kommittén anser vara helt rätt.

2. Förslagets innehåll

2.1 Några ändringar rör energisektorn, för vilken skatteordningen ursprungligen fastställdes i ett direktiv från 2003 ⁽²⁾ och därefter överfördes till mervärdesskattedirektivet. På grund av de tekniska termer som användes visade sig direktivets tillämpningsområde vara för snävt och avspeglade inte den ekonomiska verkligheten. I de "energiprodukter" som är punktskattepliktiga ingick särskilt naturgas som levereras via gasledning eller gastankfartyg, el och värme eller kyla som tillhandahålls genom nät för värme och kyla (s.k. fjärrdistribution). Kommissionen föreslår att dessa varor undantas från avgiftssystemet.

2.2 Vad gäller ovannämnda energikällor innebär förslaget att tjänster som gäller tillhandahållande av tillträde ska beskattas i bestämmelselandet. Dessutom införs förenklade förfaranden som gör det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats.

2.3 Vad gäller undantag fick Bulgarien och Rumänien i samband med anslutningen tillstånd att bevilja en skattebefrielse för små företag och att fortsätta att undanta internationell persontransport från mervärdesskatt. Här sker ingen ändring. Man har bara ansett att dessa undantag bör tas med i mervärdesskattedirektivet, precis som skett med övriga medlemsstater.

2.4 När det gäller avdragsrätten införs, eller snarare förtydligas, i förslaget en självklar princip som är helt i linje med tanken bakom mervärdesskatten. När fastigheter för blandad användning tas med i ett företags tillgångssida i balansräkningen begränsas den ursprungliga avdragsrätten till den del som motsvarar det yrkesmässiga bruket. Det föreslås också ett system för rättelse för att kunna beakta tidsmässiga variationer i förhållandet mellan yrkesmässigt bruk och icke-yrkesmässigt bruk.

3. Kommentarer och slutsatser

3.1 Förslagen i punkterna 2.3 och 2.4 kräver inga särskilda kommentarer. I det första fallet handlar det endast om ett tillrättläggande av ett tidigare förbiseende och i det andra om en nödvändig, om än uppenbar, precisering av en grundläggande princip som är allmänt känd och tillämpad.

3.2 EESK stöder förslagen i punkterna 2.1 och 2.2, som syftar till att anpassa lagstiftningen till den ekonomiska verkligheten och säkerställa skattemässig likabehandling för olika energikällor.

3.3 Sammanfattningsvis ställer sig EESK bakom kommissionens förslag.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

⁽²⁾ Rådets direktiv 2003/92/EG av den 7 oktober 2003.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förbindelserna mellan Europeiska unionen och före detta jugoslaviska republiken Makedonien: det civila samhällets roll"

(2008/C 204/25)

Den 16 februari 2007 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Förbindelserna mellan Europeiska unionen och före detta jugoslaviska republiken Makedonien: det civila samhällets roll".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 30 januari 2008. Föredragande var **Miklós Barabás**.

Vid sin 443:e plenarsession den 12–13 mars 2008 (sammanträdet den 12 mars 2008) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 125 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster.

1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 EESK ger sitt erkännande till de viktiga framsteg som före detta jugoslaviska republiken Makedonien har gjort när det gäller att utveckla och stabilisera sina förbindelser med EU, med det slutliga målet att bli EU-medlem. Kandidatlandsstatusen är ett erkännande av de framsteg som hittills har gjorts. EESK uppskattar denna positiva utveckling mot bakgrund av de politiska, ekonomiska och sociala konsekvenserna av konflikterna i regionen, utmaningarna under omvandlingsperioden och genomförandet av Ohrid-ramavtalet.

1.2 EESK är redo att stödja före detta jugoslaviska republiken Makedonien i landets strävanden att inleda anslutningsförhandlingarna så snart som möjligt, helst under 2008.

1.3 Med beaktande av att EESK och företrädare för ekonomiska och sociala intressegrupper i före detta jugoslaviska republiken Makedonien har åtagit sig att stärka dialogen och samarbetet mellan det organiserade civila samhället i EU och landet, så finns det ett behov av att bereda marken för före detta jugoslaviska republiken Makedoniens anslutning till EU. I denna process spelar bildandet av en gemensam rådgivande kommitté med EESK en mycket viktig roll. Fastställandet av vilka som ska bli medlemmarna från före detta jugoslaviska republiken Makedonien i denna gemensamma sammanslutning måste vara resultatet av en öppen, insynsvänlig och demokratisk process.

1.4 Med tanke på EU-anslutningen vill EESK fästa uppmärksamheten på det civila samhällets nyckelroll i före detta jugoslaviska republiken Makedonien när det gäller att utforma, genomföra, tillämpa och övervaka den offentliga politiken och lagstiftningen (reformagendan) som syftar till att förbereda antagandet av EU:s regelverk. För att främja denna process bör det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien involveras i anslutningsförhandlingarna.

1.5 Olika fackförbund bör existera sida vid sida och på lika villkor. För att skapa förutsättningar för detta krävs det särskild

lagstiftning om fackföreningar och att man överväger att sänka nuvarande krav (på 33 % av arbetskraften) för att få bli en kontraktspartner i kollektivförhandlingar. Detta skulle vara ett viktigt bidrag till en stärkt social dialog och till full respekt för fackföreningarnas rättigheter.

1.6 Förutsättningarna måste förbättras för att de arbetsgivarorganisationer som finns ska kunna utvecklas och samarbeta och den rättsliga ramen måste ändras så att det finns tydliga kriterier för deras deltagande i det ekonomiska och sociala rådet.

1.7 Det ekonomiska och sociala rådets roll i före detta jugoslaviska republiken Makedonien bör stärkas. Det bör bli mer representativt genom deltagande av alla berörda parter, inklusive organisationer i det civila samhället. Detta skulle skapa en fast institutionell grund för en meningsfull dialog om ekonomiska och sociala frågor i ett sant partnerskap. För att en sådan utveckling ska kunna äga rum bör en ny rättslig ram utarbetas med deltagande av berörda parter, och sedan omgående antas.

1.8 EESK är mycket oroat över den mycket omfattande fattigdomen och de enormt höga arbetslöshetssiffrorna, och uppmanar regeringen i före detta jugoslaviska republiken Makedonien att utarbeta effektiva strategier för att bekämpa fattigdomen och stärka den sociala sammanhållningen.

1.9 Fördelningen av statens resurser och EU-stödet bör orienteras mer mot de fattiga och grundas på solidaritet och social sammanhållning så att nuvarande regionala och etniska skillnader reduceras. Särskilda åtgärder krävs för att förbättra romernas situation.

1.10 EESK välkomnar ansträngningarna och antagandet av regeringens strategi för samarbete med det civila samhället som ett steg mot att erbjuda en stödjande miljö för utvecklingen av det organiserade civila samhället, och som ett bidrag till en meningsfull och konstruktiv civil dialog.

1.11 Förutom att ett ökat medborgardeltagande bör stärkas så bör även kompetensen hos arbetsmarknadens parter och det civila samhället stärkas. En viktig aspekt i detta sammanhang är regeringens direkta och indirekta ekonomiska stödmekanismer. Dessutom bör särskilda utbildningsprogram om det civila samhällets roll införas i skolorna.

2. Inledning

2.1 Den 9 april 2001 blev före detta jugoslaviska republiken Makedonien det första land på västra Balkan som undertecknade ett stabiliserings- och associeringsavtal (genom skriftväxling) och detta trädde i kraft den 1 april 2004.

2.2 Före detta jugoslaviska republiken Makedonien ansökte officiellt om EU-medlemskap den 22 mars 2004. Den 9 november 2005 yttrade sig Europeiska kommissionen positivt om denna ansökan och den 16 december 2005 beslutade Europeiska rådet att ge före detta jugoslaviska republiken Makedonien status som kandidatland.

2.3 Vid det fjärde sammanträdet i stabiliserings- och associeringsrådet EU-före detta jugoslaviska republiken Makedonien den 24 juli 2007 kunde det konstateras att omfattande insatser görs för att påskynda reformerna. Stabiliserings- och associeringsrådet stödde också inrättandet av gemensamma rådgivande kommittéer både med EESK och med Regionkommittén.

2.4 I den senaste framstegsrapporten om före detta jugoslaviska republiken Makedonien av den 6 november 2007 utvärderas de framsteg som gjorts på ett antal områden, och där anges även vilka återstående stora utmaningar som landet står inför.

2.5 I anslutning till de förväntade inträdesförhandlingarna vill EESK understryka det civila samhällets centrala roll. Detta yttrande kommer därför att huvudsakligen behandla det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien och dess förutsättningar, möjligheter och utmaningar, den sociala och civila dialogen i landet samt förbindelserna med EU och länderna på västra Balkan.

3. Några särdrag i det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien

3.1 Det civila samhället växte fram i slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet och hade starkt inflytande på hela samhällsutvecklingen. Litteratur- och kulturcirklar, välgörenhet och andra initiativ från medborgarnas sida erbjöd en god grund för att utveckla kultur- och idrottsorganisationer samt olika yrkesorganisationer. De stod under politisk kontroll under den

socialistiska perioden. Självständigheten 1990 och övergången till parlamentarisk demokrati har varit ett kraftfullt incitament till att stärka det civila samhällets roll i landet.

3.2 Det civila samhällets återuppstående i före detta jugoslaviska republiken Makedonien i början på 1990-talet var kraftigt och positivt påverkat av landets politiska utveckling, vilket bredade vägen för att skapa ett oberoende, mångfacetterat och serviceorienterat civilt samhälle. Det andra särdraget är att det civila samhället präglas av värderingar och i hög grad regleras genom normativ lagstiftning.

3.3 Det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien karaktäriseras av att medborgarnas deltagande är begränsat både när det gäller antal deltagare och deras engagemang. Samtidigt som medborgarnas icke-partibundna politiska verksamhet ökar så är det fortfarande en minoritet av dem (mindre än 30 %) som deltar i verksamhet inom det civila samhället (välgörenhet, medlemskap i organisationer, frivilligarbete, gemensamma samhällsinsatser, etc.).

4. Allmän bakgrund

4.1 Politiskt sammanhang: Ohrid-ramavtalet och rättsstaten

4.1.1 Ohrid-ramavtalet ⁽¹⁾ ingicks i augusti 2001 och rättsstaten är en av huvudfaktorerna för den politiska stabiliteten i landet. Ohrid-ramavtalet har bidragit till att hantera de utmaningar som beror på före detta jugoslaviska republiken Makedoniens mångfald. Det har också bidragit till att skapa en god grund för stabilitet och utveckling, och bestämt takten på utvecklingen av det politiska, sociala och ekonomiska livet samt förhållandet mellan olika etniska grupper.

4.1.2 Efter parlamentsvalen 2006 och bildandet av den nya center-högerregeringen behövdes en ny balans. Regeringen måste ägna sig åt den politiska dialogen och säkra stöd från alla politiska läger när det gäller genomförandet av före detta jugoslaviska republiken Makedoniens EU-agenda. Genom en konstruktiv politisk dialog har det skett framsteg i frågor av grundläggande nationell betydelse. Denna process kan dock hämmas av fortsatta politiska spänningar som förhindrar ett förbättrat styre och uppbyggandet av välfungerande demokratiska institutioner.

4.1.3 Betydande framsteg har gjorts när det gäller genomförandet av lagstiftningsdelen av Ohrid-ramavtalet, och dess bestämmelser har införlivats i författningen efter ändringar som antagits av parlamentet. Även när det gäller rättvis representation för de olika folkgrupperna i den offentliga förvaltningen

⁽¹⁾ I början av 2001 stod före detta jugoslaviska republiken Makedonien inför väpnade sammandrabbningar, och relationerna mellan de olika etniska grupperna var krisartade. Krisens politiska lösning blev ett ramavtal (även känt som Ohrid-avtalet) som undertecknades av de fyra största politiska partierna den 13 augusti 2001 i Ohrid, och som republikens president och det internationella samfundet (EU och Förenta staterna) stod som garant för. Målet med detta ramavtal är att bevara landets integritet och enhetliga karaktär, främja demokratin och utveckla det civila samhället, främja den euroatlantiska integrationen samt utveckla ett mångkulturellt samhälle, där de olika etniska grupperna kan delta på lika villkor. Ramavtalets lagstiftningsdel slutfördes efter fyra år, i juli 2005.

har stora framsteg gjorts. Befolkningens uppfattning om att relationerna mellan de olika etniska grupperna är det största problemet i landet har minskat från 41,4 % i juli 2001 till 1,4 % i mars 2007. I januari 2005 ansåg 19,7 % av medborgarna att relationerna mellan de olika etniska grupperna var "mycket dåliga", jämfört med 7,6 % i mars 2007 ⁽²⁾.

4.1.4 Det kan noteras att det gjorts framsteg i utbildning för olika folkgrupper, rättvis representation och decentralisering. Eftersom avtalet utgör en "ram" medger det utrymme för tolkning och eventuella kompletterande åtgärder. Nya utmaningar skulle kunna uppkomma när det gäller språkanvändning (språklag, tvåspråkighet i Skopje), etniska albanska ex-soldaters status, territoriell organisation (Kičevo, 2008) och ställningen för små utspridda folkgrupper som turkar, romer, serber, bosnier och vlacher som tillsammans utgör 10,6 % av befolkningen.

4.1.5 Situationen för den romska folkgruppen fortsätter att ge upphov till oro, även om landet har åtagit sig att delta i "årtiondet för inkludering av romer 2005–2015".

4.1.6 Tidigare har före detta jugoslaviska republiken Makedonien tagit (för) långsamma steg mot att stärka rättsstaten, framför allt på grund av de strukturella svagheter i tillämpningen av lagarna och i rättsinstanserna, en politiserad och svag offentlig förvaltning, korruption samt organiserad brottslighet. I dag kan man se vissa framsteg på dessa områden. Den rättsliga ramen för att stärka oberoendet och effektiviteten inom rättssystemet är i stort sett färdig, efter de ändringar av konstitutionen som gjordes i december 2005. Kampen mot korruptionen står högt på regeringens dagordning. I maj 2007 antogs det nya statliga programmet för att förebygga och minska korruptionen. Men det behövs fortfarande stark politisk vilja om man ska kunna öka ansträngningarna att bekämpa korruptionen på ett effektivt sätt.

4.2 Socioekonomisk kontext: Tillväxt utan arbetstillfällen

4.2.1 Före detta jugoslaviska republiken Makedonien var mindre utvecklad än de andra republikerna i den tidigare jugoslaviska federationen och dess ekonomi var på nedgång under de sex år som föregick självständigheten. De första åren av självständighet kännetecknades av makroekonomisk instabilitet och ett ökat budgetunderskott. Krisen i regionen, det grekiska handelsembargot, FN:s sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien och Kosovo-krisen påverkade den ekonomiska och politiska situationen i före detta jugoslaviska republiken Makedonien negativt och bidrog direkt till landets oförmåga att koncentrera sig på sina egna politiska och ekonomiska reformer.

4.2.2 I dag åtnjuter före detta jugoslaviska republiken Makedonien en relativ makroekonomisk stabilitet baserad på ett brett samförstånd om ekonomiska strategier och landet är på väg mot fler avregleringar på handelsområdet (medlem i Världshandelsorganisationen, WTO, och Centraleuropeiska frihandelsavtalet, CEFTA). Men det finns ändå ingen reell ekonomisk utveckling.

⁽²⁾ Early Warning Report – Före detta jugoslaviska republiken Makedonien, UNDP, Skopje, juni 2007.

4.2.3 Som ett resultat av detta är fattigdomen omfattande i landet, och 29,8 % av befolkningen i före detta jugoslaviska republiken Makedonien lever under fattigdomsgränsen. Fattigdomen är direkt relaterad till den enormt höga arbetslösheten (36 %).

4.2.4 Fattigdom, social utslagning och hög arbetslöshet i kombination med en dåligt fungerande arbetsmarknad är (negativa) resultat av en låg ekonomisk tillväxt (cirka 4 %), en olämplig företagsstruktur (i synnerhet lågpresterande små och medelstora företag), en inflexibel arbetsmarknad, ett svagt utbildningssystem och en snabbt växande befolkning. Hittills har regeringen ofta använt sociala välfärdsåtgärder för att hantera fattigdomen, men utan att ha en aktiv sysselsättningspolitik.

4.2.5 BNP-tillväxten på 7 % under första kvartalet 2007 skulle dock kunna vara den länge motsedda inledningen på en mer dynamisk period av ekonomisk utveckling.

4.3 Sociokulturell kontext: Omfattande brist på förtroende

4.3.1 Relationerna i samhället kännetecknas av en omfattande brist på förtroende, tolerans och samhällsansvar. Förtroendet för samhällsinstitutionerna är mycket lågt. Under förra året ökade dock förtroendet för regeringen.

4.3.2 Tolerans har enligt World Values Survey ett index på 2,08, vilket innebär att samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien karaktäriseras av en låg toleransnivå. Intoleransen mot marginaliserade grupper som narkomaner, alkoholister, homosexuella och romer är mycket hög. Samhällsansvaret, mätt i att man inte betalar för allmänna tjänster (transporter, vatten etc.), inte betalar skatt och missbrukar offentliga förmåner, ligger också på en låg nivå.

5. Det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien

5.1 Rättsliga förhållanden

5.1.1 Organisationsfriheten garanteras genom författningen (artikel 20) och är normativt reglerad genom lagen om medborgarorganisationer och medborgarstiftelser som antogs 1998.

5.1.2 Fackföreningar och arbetsgivarorganisationer saknar reglering, eftersom deras verksamhet endast regleras av ett fåtal artiklar i arbetslagstiftningen och handelslagstiftningen. Det brådskar med att skapa lika villkor för arbetsmarknadens parter, i synnerhet för att garantera deras oberoende. Handelskamrarna regleras genom en särskild lag.

5.1.3 Även med de förbättringar som nyligen gjorts (lag om donationer och sponsring m.m.) så utgör skattelagstiftningen om organisationer i det civila samhället och om skattelättnader för välgörenhetsinsatser ett hinder för ytterligare utveckling.

5.1.4 En ny lag om medborgarorganisationer och medborgarstiftelser är under utarbetande. De främsta förväntade förändringarna är: ytterligare förbättringar av rätten att starta organisationer i det civila samhället, reglering av deras ekonomiska verksamhet och införande av status som allmännyttig organisation.

5.2 Översikt av det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien

5.2.1 Mångfald och representativitet i organisationerna i det civila samhället

5.2.1.1 Det organiserade civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien består av fackföreningar, medborgarorganisationer och handelskammare samt kyrkor och religiösa samfund. Arbetsgivarorganisationerna är ett nytt fenomen i landet och handelskamrarna ses fortfarande som representanter för den privata sektorn (två av dem finns på nationell nivå: *Economic Chamber of Macedonia* (SKM) och *Union of Chambers of Commerce* (USKM)).

5.2.1.2 Relationerna mellan arbetsgivarorganisationerna blir än mer komplicerad genom det faktum att endast en av dem, *Association of Employers of Macedonia* (ZRM), är medlem i det ekonomiska och sociala rådet i före detta jugoslaviska republiken Makedonien. Den andra, *Confederation of Employers of the Republic of Macedonia* (KRM), strävar efter att få till stånd en öppnare och mer inkluderande attityd i det ekonomiska och sociala rådet i före detta jugoslaviska republiken Makedonien.

5.2.1.3 Fackföreningarna är indelade i fyra förbund: *Federation of Trade Unions of Macedonia* (SSM), *Confederation of Independent Unions* (KNS), *Confederation of Trade Union Organisations of Macedonia* (KSS) och *Union of Free and Autonomous Trade Unions* (UNS). Rivalitet och ibland till och med en rent fientlig inställning på grund av personliga skäl karakteriserar relationerna dem emellan. Detta försvagar i hög grad deras förhandlingsposition, i synnerhet gentemot regeringen.

5.2.1.4 Det finns 5 289 registrerade organisationer i det civila samhället (2003). Nästan alla samhällsgrupper finns representerade i det civila samhället, men deltagandet är lägre för fattiga, landsbygdssamhällen och etniska folkgrupper, i synnerhet etniska albaner. Ett stort antal organisationer (43 %) är koncentrerade till huvudstaden Skopje och organisationer i det civila samhället förekommer nästan inte alls på landsbygden.

5.2.2 Nivå på organisationer och relationer

5.2.2.1 I före detta jugoslaviska republiken Makedonien finns det omkring 200 paraplyorganisationer för organisationer inom det civila samhället. Majoriteten av organisationerna är medlemmar i ett förbund, en federation, en plattform eller andra paraplyorgan, baserat på typ av organisation eller målgrupp. Dessa paraplyorgan spelar en betydelsefull roll för att konsolidera landets civila sektor.

5.2.2.2 Det civila samhällets stora utmaningar i före detta jugoslaviska republiken Makedonien är kommunikation, samordning och samarbete. Samarbete och dialog mellan arbetsgivare, fackföreningar och andra organisationer i det civila

samhället förekommer i princip inte alls. *Plattformen för det civila samhället* (Civil Platform of Macedonia), med sina 29 medlemmar, har dock blivit ett positivt exempel på detta område.

5.3 Styrkor och svagheter i det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien

5.3.1 Styrkan i det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien är medborgarnas självbestämmande och att fred, jämställdhet mellan könen och miljömässig hållbarhet är högt värderade.

5.3.2 Det civila samhällets största påverkan finns på området för medborgarnas självbestämmande, i synnerhet för kvinnor och marginaliserade grupper. Kvinnor deltar i allt högre grad i det offentliga livet (parlamentet, kommuner och organisationer).

5.3.3 Miljöorganisationerna var ett flaggskepp under perioden 1996–2001, då regeringen som ett resultat av deras aktiva insatser införlivade miljömässig hållbarhet i all politik. De har fortfarande en verklig potential för att kunna spela en positiv roll i framtiden.

5.3.4 Mångfald ingår i och praktiseras av alla huvudaktörer i det organiserade civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien, även om möjligheten till dialog mellan sektorerna bör utvecklas och stärkas.

5.3.5 Svagheter i det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien är att få bukt med fattigdomen, skapa insyn, öppenhet och självreglering och praktisera demokrati, att relationerna mellan det civila samhället och den privata sektorn är ömsesidigt likgiltiga samt den rådande bristen på spridning av de ekonomiska resurserna (i dag är man kraftigt beroende av utländska bidragsgivare).

5.3.6 Arvet från det förflutna i kombination med olika ställningstaganden och attityder gentemot varandra (och staten), ofta med känslomässig prägel, utgör ett betydande hinder för dialog och insatser.

5.3.7 Kyrkor och andra religiösa samfund åtnjuter ett högt förtroende hos allmänheten, medan förtroendet för medborgarorganisationer är medelhögt och lågt när det gäller handelskammare och fackförbund. Det senare beror på att man uppfattar det som om arbetarna har fått det sämre och att ingenting görs åt det.

6. Social och civil dialog och inrättandet av en gemensam rådgivande kommitté med EESK

6.1 Social dialog

6.1.1 Ramen

Före detta jugoslaviska republiken Makedonien är medlem av ILO och har ratificerat de flesta av ILO:s konventioner. Några av de senaste är: konventionen om de värsta formerna av barnarbete (C182) som ratificerades 2002 och konventionen om trepartssamråd (internationella arbetsnormer) (C144) som ratificerades 2005.

6.1.2 Det ekonomiska och sociala rådet i före detta jugoslaviska republiken Makedonien

Den institutionella ramen för den sociala dialogen, särskilt den trepartsdialog som förs genom det ekonomiska och sociala rådet i före detta jugoslaviska republiken Makedonien, befinner sig på ett tidigt utvecklingsstadium. Det ekonomiska och sociala rådet grundades 1996 och har hand om trepartsdialogen (fackföreningar, arbetsgivare och regeringen) på nationell nivå. Rådet har dock ett begränsat deltagande eftersom det endast består av företrädare för *Federation of Trade Unions of Macedonia* (SSM) och *Association of Employers of Macedonia* och ordförande är ministern för arbetsmarknads- och socialpolitik.

6.1.3 Denna situation ifrågasätts ihärdigt av de arbetsgivarorganisationer och fackföreningar som inte är medlemmar av det ekonomiska och sociala rådet och som kraftigt kritiserar dess arbete. Det verkar råda en allmän övertygelse, inklusive ur regeringens synvinkel, om att nuvarande rättsliga ram bör ändras och göras tydligare när det gäller kriterierna för att delta i det ekonomiska och sociala rådet. Men en längre diskussion kan förutses om man ska kunna finna en tillfredsställande lösning och en ny rättslig ram för det ekonomiska och sociala rådet.

6.1.4 Kollektivförhandlingar

Det finns två allmänna kollektivavtal för den offentliga och den privata sektorn, och runt 24 kollektivavtal för olika sektorer. Det krav som för närvarande ställs på fackföreningarna är att 33 % av den berörda arbetskraften ska vara organiserad om man ska få bli arbetsmarknadspartner i kollektivförhandlingar. Detta villkor kritiserar kraftigt av flera fackföreningar, som efterlyser en avsevärd sänkning av denna tröskel. Det har dessutom visat sig svårt att tydligt bevisa att en organisation faktiskt har nått denna tröskel.

6.2 Civil dialog i relation till den nya regeringsstrategin

6.2.1 Den första perioden av förbindelser mellan regeringen och organisationer i det civila samhället karaktäriserades av kontakter och arrangemang på ad-hoc-basis. De första stegen mot institutionaliserade relationer gjordes i november 2004 genom att man bildade en enhet för det civila samhället inom regeringen.

6.2.2 I januari 2007 antogs en strategi för regeringens samarbete med den civila sektorn tillsammans med en handlingsplan för hur denna skulle genomföras. Detta dokument var resultatet av en korrekt genomförd samrådsprocess.

6.2.3 Huvudmålen i strategin är att det civila samhället ska delta i processen för att utforma politiken, att det civila samhället ska införlivas i EU-integrationsprocessen, att mer gynnsamma förhållanden för det civila samhällets verksamhet ska skapas, att den rättsliga ramen för att förbättra förhållandena för det civila samhället ska uppgraderas och stärkas, att interinstitutionellt samarbete ska inrättas och att sektorer ska samarbeta över gränserna.

6.3 Inrättande av en gemensam rådgivande kommitté med EESK

6.3.1 Alla berörda parter i före detta jugoslaviska republiken Makedonien lägger stor vikt vid den gemensamma rådgivande

kommittén med EESK och efterlyser att den snarast ska komma igång med sin verksamhet.

6.3.2 En lämpligt sammansatt gemensam rådgivande kommitté kan bli ett effektivt verktyg inte bara för att föra före detta jugoslaviska republiken Makedonien och dess organiserade civila samhälle närmare EU, utan också för att främja dialogen mellan organisationer inom det civila samhället på nationell nivå.

6.3.3 Allvarliga ansträngningar krävs från alla berörda parter för att se till att medlemmarna av den gemensamma rådgivande kommittén som representerar före detta jugoslaviska republiken Makedonien utses på ett öppet, insynsvänligt och demokratiskt sätt, och att de är legitima och representativa.

7. Före detta jugoslaviska republiken Makedonien, EU och Balkan

7.1 Läget i relationerna mellan EU och före detta jugoslaviska republiken Makedonien

7.1.1 Kandidatland

Före detta jugoslaviska republiken Makedonien är ett kandidatland och det förbereder sig för anslutningsförhandlingarna med EU. Det var det första landet på västra Balkan som undertecknade ett stabiliserings- och associeringsavtal, vilket skedde i april 2001. Vid toppmötet i Thessaloniki den 19–21 juni 2003 uttalades ett starkt stöd för anslutning till EU för länderna på västra Balkan. Regeringen i före detta jugoslaviska republiken Makedonien inkom med sina svar på Europeiska kommissionens frågeformulär den 14 februari 2005, och detta utgjorde sedan grunden för kommissionens positiva yttrande den 9 november 2005 och därefter för Europeiska rådets beslut av den 16 december 2005 om att ge före detta jugoslaviska republiken Makedonien kandidatlandsstatus.

7.1.2 Handel med EU

Under 2006 nådde den totala exporten 1,43 miljarder euro och den totala importen 2,25 miljarder euro. Handeln med EU stod för 51,85 % av exporten och 44 % av importen kom från EU-medlemsstater. De fem främsta EU-handelspartnerna är Tyskland, Grekland, Italien, Slovenien och Polen.

Några av de handelsfrågor man måste ta itu med är: brist på integrering av gränstjänster, brist på ny teknologi och papperslös tull, varudeklarationer och brist på referenslaboratorier för certifikat (i synnerhet inom jordbruket).

7.1.3 Visum

Människors rörlighet, i synnerhet inom områdena för affärskontakter, utbildning och kulturutbyte, är av nyckelbetydelse för huruvida landet ska kunna bygga broar till EU. Ett avtal med EU om viseringslättnader och återresor undertecknades den 18 september 2007 som ett steg mot ett ömsesidigt viseringsfritt system. En dialog om viseringsfria resor startade den 20 februari 2008.

7.1.4 EU-bistånd

EU:s bistånd till före detta jugoslaviska republiken Makedonien under perioden 1992–2006 uppgick till 800 miljoner euro. Åtagandet för perioden 2007–2009 är 210 miljoner euro.

7.2 *Det civila samhällets roll i EU-integrationsprocessen*

7.2.1 Den europeiska integrationen är en viktig utmaning för det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien. I och med anslutningsprocessen är den europeiska integrationen en kraftfull stimulansfaktor för ytterligare utveckling av det civila samhället. Organisationerna i det civila samhället är bärare av de nya värderingarna, såsom deltagardemokrati, integration, jämställdhet, ansvarighet samt insyn och öppenhet. Organisationerna i det civila samhället spelar också en viktig roll genom att förbinda ett traditionellt, multikulturellt och multietniskt balkanskt samhälle med det postmoderna Europa.

7.2.2 Regeringen i före detta jugoslaviska republiken Makedonien började erkänna det civila samhällets roll i EU-integrationsprocessen genom att ta med det civila samhället som ett av sina strategiska mål.

7.2.3 EU:s stöd till det civila samhället har ökat efter införandet av gemenskapens biståndsprogram för återuppbyggnad,

utveckling och stabilisering, Cards, 2001. Ett antal civila initiativ stöddes, bland dem tekniskt stöd för utvecklingen av en regeringsstrategi för samarbete med det civila samhället och stöd till *Plattformen för det civila samhället*.

7.3 *Grannländerna på Balkan och nätverkande*

7.3.1 Före detta jugoslaviska republiken Makedonien spelar en aktiv roll i det regionala samarbetet, genom sitt åtagande att utveckla de bilaterala förbindelserna och medverka till en god grannskapspolitik. Landet är en aktiv aktör i regionala processer som till exempel inrättandet av ett regionalt samarbetsråd (Southeast European Cooperation Process (SEECP), Energy Community Treaty, European Common Aviation Area, Southeast European Cooperative Initiative (SECI) och Central European Free Trade Agreement (CEFTA)). I detta sammanhang har nationell och lokal press ett särskilt ansvar för att spela en positiv roll i utvecklingen av dessa processer.

7.3.2 Nätverkande och interaktion på regional nivå ökar också på andra områden, inklusive det civila samhället. Det finns positiva exempel på gemensamma insatser med aktivt deltagande av arbetsgivarorganisationer, fackföreningar och andra organisationer i det civila samhället i före detta jugoslaviska republiken Makedonien.

Bryssel den 12 mars 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS
