

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 51

Fyrtiotredje årgången

23 februari 2000

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Meddelanden

.....

II Förberedande rättsakter

Ekonomiska och sociala kommittén

Decembersessionen 1999

2000/C 51/01	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "XXVIII:e rapporten om konkurrenspolitiken (1998)"	1
2000/C 51/02	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens förordning om tillämpningen av artikel 81.3 i EG-fördraget på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden"	5
2000/C 51/03	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar", och — "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ozon i luften"	11
2000/C 51/04	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Avsättningsmöjligheter för förpackningsavfall från livsmedel och andra varor"	17

Pris: 24,50 EUR

SV

(Fortsättning på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2000/C 51/05	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EEG) nr 3528/86 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar", och — "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EEG) nr 2158/92 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder" ...	24
2000/C 51/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 95/2/EG om andra livsmedelstillsatser än färgämnen och sötningsmedel"	27
2000/C 51/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 70/524/EEG om fodertillsatser"	28
2000/C 51/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EG) nr 1577/96 om en särskild åtgärd för vissa trindsädesslag"	29
2000/C 51/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 93/53/EEG om gemenskapens minimiåtgärder för bekämpning av vissa fisksjukdomar"	30
2000/C 51/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 64/432/EEG om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen"	31
2000/C 51/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen — tillämpningen av gemenskapsåtgärder och nya risker"	33
2000/C 51/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om Europeiska unionens handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004)"	42
2000/C 51/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer då gemenskapens institutioner och organ behandlar personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter"	48
2000/C 51/14	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om europeiska året för språk 2001"	53
2000/C 51/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok om modernisering av reglerna om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget — Kommissionsprogram nr 99/027"	55
2000/C 51/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Allmän produktsäkerhet"	67
2000/C 51/17	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Polens väg mot EU-medlemskap"	74

<u>Informationsnummer</u>	<i>Innehåll (Fortsättning)</i>	Sida
2000/C 51/18	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Utkast till kommissionens meddelande till medlemsstaterna om fastställande av riktlinjer för gemenskapsinitiativet för landsbygdens utveckling (Leader+)"	85
2000/C 51/19	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till medlemsstaterna om fastställande av riktlinjer för ett gemenskapsinitiativ för ekonomisk och social förnyelse av städer och förorter som befinner sig på tillbakagång för att främja en hållbar stadsutveckling (Urban)"	89
2000/C 51/20	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till medlemsstaterna om fastställande av riktlinjer för ett gemenskapsinitiativ om transeuropeiskt samarbete för att främja en harmonisk och balanserad utveckling av det europeiska territoriet (Interreg)"	92
2000/C 51/21	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och märkning av nötkött och nötköttsprodukter"	95
2000/C 51/22	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om utsläppande på marknaden och tillförsel av bovint somatotropin (BST) och om upphävande av rådets beslut 90/218/EEG"	96
2000/C 51/23	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Europeiska unionens skogsbruksstrategi"	97
2000/C 51/24	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om hur kommissionens förordning nr 3932/92 fungerat vad gäller tillämpningen av artikel 81.3 (ex 85.3) i fördraget på vissa typer av avtal, beslut och samordnade förfaranden inom försäkringssektorn"	105

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "XXVIII:e rapporten om konkurrenspolitiken (1998)"

(2000/C 51/01)

Den 31 maj 1999 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "XXVIII:e rapporten om konkurrenspolitiken (1998)".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 25 november 1999. Föredragande var Edoardo Bagliano.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december 1999) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 97 röster för, 1 emot och 2 nedlagda röster.

1. Den "28:e årsrapporten om konkurrenspolitiken" är av central betydelse, inte bara för att den dokumenterar de oerhörda administrativa och normativa insatserna från kommissionens sida, utan även, och kanske framför allt, för att det — i de åtgärder och initiativ som genomförts — speglar den vändpunkt och den ändrade inriktning som så starkt karaktäriserar gemenskapens nya konkurrenspolitik. Två nyckelbegrepp framträder i denna årsrapport för 1998. Det första är modernisering, och det andra är samarbete. Dessa båda nyckelbegrepp utgör huvudlinjerna i den framtidsvision som kommissionen har gjort till scenario för en ny konkurrenspolitik.

1.1. Såväl kontrollverksamheten som kommissionens initiativ och förslag utgör redan 1998 utgångspunkt för den nya moderniseringsfilosofin som globaliseringen kräver. Man får dock inte glömma att de yttre förhållandena utvecklas och genomgår snabba förändringar, mycket snabbare än tidigare. Kommissionen har redan visat att man är medveten om detta genom de nya bestämmelserna och normerna i de s.k. vertikala avtalen, samt genom utarbetandet av en mycket innovativ vitbok, som antogs formellt i början av 1999.

1.2. Denna modernisering är dessutom nödvändig och brådskande i denna viktiga och känsliga fas av färdigställandet av den inre marknaden, eftersom resultaten av de många

omstruktureringar som pågår på den europeiska marknaden och även de allt fler företagsfusionerna har stora konsekvenser för konkurrenspolitiken. Till detta bör läggas de positiva effekterna och den betydande stimulans för gemenskapsekonomin som blir resultatet av införandet av den gemensamma valutan och den ökade avregleringen av den offentliga sektorn.

1.3. Vägen framåt är således väl utstakad, med koppling till det förflutna men framför allt med beredskap för att snabbt kunna anpassa sig till de förändringar som pågår nu och de som kommer att inträffa. Prioritet har därvid getts åt det stora antal problem som har koppling till EU:s utvidgning. För att kunna klara av de nya uppgifterna och det ökade ansvaret krävs det dessutom en ny förståelse av begreppet samarbete och ett nytt sätt att förverkliga det på. Samarbete är inte något som endast skall genomföras med nationella myndigheter och rättsinstanser och med medlemsstaterna, utan det skall även ske mellan dessa. Samtliga parter som på något sätt är berörda måste kunna samarbeta sinsemellan för att få till stånd rättvisa konkurrensvillkor för företagen på de marknader som konkurrenspolitiken skall garantera. Varje möjlighet och varje insats skall i dag dessutom ges en "internationell dimension".

2. "XXVIII:e rapporten om konkurrenspolitiken" föregicks av en inledning som ger en sammanfattning av huvuddragen och en försmak av innehållet i själva rapporten. Frågan om internationellt samarbete tas dock upp separat i kommissionsledamoten Karel Van Mierts "förord". Kommittén tolkar detta som att kommissionen särskilt — och starkt — vill betona konkurrenspolitikens internationella dimension och skulle se positivt på att denna text utgjorde en integrerad del av rapporten och inte bara en imponerande och personligt skriven utsmyckning.

2.1. Kommittén stöder fullt ut beslutet att detta år ägna inledningen/förordet åt kommissionens insatser på internationell nivå; detta med tanke på den ökade betydelse som den internationella dimensionen numera har. Det krav som framförs av kommissionsledamot Van Miert om att konkurrenspolitiken skall inordnas i ett vidare perspektiv ligger i linje med vad kommittén vid återkommande tillfällen har framhållit.

2.2. Man är nu medveten om att en allt mer integrerad världsekonomi leder till att de enskilda länderna blir beroende av varandra i en utsträckning som aldrig tidigare skådats. Ett sådant ömsesidigt beroende utgör inte bara en av de aspekter som karaktäriserar den ekonomiska fas vi nu befinner oss i, utan förväntas till och med att öka påtagligt i takt med globaliseringsprocessens framskridande, en process som nu inte går att vända. Även de problem som är förbundna med konkurrensfrågan antar i detta sammanhang en global dimension. Internationellt samarbete är därför ett måste.

2.3. Samarbetet med USA, inom ramen för ett avtal som härrör från 1991 (och som trädde i kraft 1995, enligt kommissionsledamot Van Mierts precisering), bekräftar att bilaterala överenskommelser kan vara mycket effektiva. Även de åtgärder som vidtagits och de resultat som uppnåtts inom ramen för bilateralt samarbete inför utvidgningen bekräftar att kommissionen är på rätt väg. Kommittén delar dock kommissionsledamot Van Mierts uppfattning om att man snarast möjligt nu måste ta itu med multilaterala överenskommelser, en betydligt svårare uppgift som dock också är ett måste och som kräver intensifierade insatser.

2.4. Målsättningen att skapa "en allsidig världsomfattande multilateral ram som tar upp tillämpningen av en grundläggande uppsättning av gemensamma konkurrensregler" är fundamental. En arbetsgrupp inom WTO håller på att undersöka vilken den bästa inriktningen är. Gruppens arbete bör främjas och stödjas på alla sätt.

I sitt yttrande om XIX:e årsrapporten⁽¹⁾ avslutade kommittén sina kommentarer med att framhålla att

även om slutmålet kanske ter sig avlägset måste man fortsätta att verka för en internationalisering av antitrust-reglerna, eller för en harmonisering (även partiell eller successiv) av spelreglerna för internationell handel. Nästan ett decennium har förflutit sedan dess. Skynda-långsamt-politiken måste nu anpassas till en accelererande utvecklingstakt.

Det krävs därför i dag en starkare politisk vilja. Även detta är en utmaning som måste konfronteras stegvis, men samtidigt beslutsamt.

2.5. Under tiden gör turbulens och osäkerhet att hotet från konkurrensbegränsande förfaranden ökar. I avsnittet med denna rubrik gör Van Miert följande både modiga och viktiga uttalande: "Så kallad crony capitalism innebar att konkurrensen mycket ofta åsidosattes till förmån för oklara avtal som har litet att göra med fri marknadstävlan. Jag är övertygad om att en gedigen konkurrenspolitik, både på nationell och internationell nivå, skulle utgöra ett effektivt motgift mot sådana tendenser ity att den främjar industrins konkurrenskraft och decentraliseringen av det kommersiella beslutsfattandet samt gynnar nytänkande och maximerar konsumenternas fördelar."

WTO har här en oumbärlig och central roll att spela. Det är kommitténs förhoppning att den avgående kommissionsledamoten Van Mierts inställning även kommer att delas fullt ut av såväl den nya kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor som kommissionen totalt sett. Man bör inte längre tolerera att oljepriset fastställs av internationella karteller, för att nu nämna det mest uppmärksamade fallet och som starkt påverkat gemenskapens ekonomi, och som även haft negativa effekter på flertalet utvecklingsländer.

3. Inom ramen för "moderniseringen av EG:s konkurrensrätt" var kommissionens verksamhet under 1998 mycket intensiv, såväl på normativ som administrativ nivå. Även denna fråga utgör en utmaning. Det rör sig inte bara om att byta ut en uppsättning regler mot en annan. För att bekämpa en uppdelning av marknaderna, priskarteller och missbruk av marknadsdominans har kommissionen dessutom infört stränga sanktioner. På operativ nivå innebär en modernisering — som skall ses som synonymt med en omläggning av politiken — att man fokuserar på "ärenden av tydligt gemenskapsintresse". Denna politik håller redan på att konsolideras och utvecklas inom ramen för ambitiösa projekt för att få till stånd en förändring. Kommittén följer med intresse och stöder kommissionens insatser och initiativ på detta område.

4. Meddelandet om samarbete mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna verkar ha börjat ge resultat i form av ett effektivt samarbete (utbyte av information

⁽¹⁾ EGT C 60, 8.3.1991, s. 19.

om ansökningar och gemensam granskning). Man har dockännu inte lyckats hitta en lösning på den orimliga situation som innebär att sju nationella konkurrensmyndigheter fortfarande inte har befogenhet att tillämpa artiklarna 81 och 82. Kommittén vill återigen betona hur viktigt och brådskande det är med en harmonisering av medlemsstaternas konkurrenslagstiftning beträffande tillämpningen av artiklarna 81 och 82, eftersom detta är en förutsättning för ett förbättrat samarbete, men framför allt för en effektiv decentralisering och kommittén hoppas bland annat att denna harmonisering även kan omfatta de principer som lett fram till de nationella konkurrensreglerna.

4.1. För att man skall kunna göra en bedömning av hur långt arbetet framskridit dels beträffande införlivandearbetet, dels beträffande en decentralisering bör kommissionen i de årliga rapporterna ägna ett avsnitt (med jämförande tabeller) åt situationen vad gäller varje enskilt medlemslands tillämpning av EG:s konkurrensrätt (vid sidan av nationell konkurrensrätt). Kommittén frågar sig här vilka de skadligaste följderna av en otillräcklig harmonisering i de olika medlemsstaterna skulle vara. Man måste vara medveten om att marknaden fortfarande är segmenterad, att de nationella skillnaderna fortfarande är betydande, att det fortfarande kvarstår en del nationella dominanspositioner, och att detta är något som kan få betydande och allvarliga konsekvenser som snedvrider konkurrensen. Det kommer därför att bli nödvändigt med intensiva informationsinsatser, även i syfte att uppnå ökad öppenhet. Harmonisering tar tid. Under tiden som man strävar efter att nå slutmålet kommer man eventuellt att behöva åtminstone undersöka särskilda kontrollmekanismer, även detta för att förhindra en snedvridning eller situationer med orättvisa konkurrensfördelar.

5. Avregleringsprocessen inom telekommunikationssektorn går framåt, medan utvecklingstakten på energiområdet är långsammare. Det rör sig här om sektorer som enligt kommittén skulle må bra av att utsättas för konkurrens, konsolidering och dynamik på inre marknaden.

5.1. Kommissionen borde därför även utvärdera de samlade effekterna av avregleringarna och avskaffandet av vissa monopol. Detta skall självklart inte göras för att vända utvecklingen tillbaka, utan för att man skall kunna förbättra kontrollen och på ett tidigt stadium uppmärksamma nya tendenser eller signaler som bådär om förändring, samt för att ha kontroll över eventuella, ibland inte obetydliga, återverkningar på sysselsättningen. Kommittén föreslår att kommissionen efter en mer djupgående specialstudie kunde publicera periodiska rapporter med aktuell information, som vore mycket användbara även för andra ekonomiska aktörer än de nationella institutionerna och myndigheterna.

6. Regleringsarbetet beträffande "vertikala avtal" (1) har varit mycket intensivt. Det har varit fråga om en veritabel reform inom ramen för den mer omfattande reform som föreskrivs i

vitboken om en modernisering av tillämpningsreglerna som antogs under första halvåret 1999 (2). Det rör sig här om ett rättsligt förberedelsearbete av det nya tolkningskriteriet för konkurrensreglerna där ekonomiska aspekter hädanefter skall ges företräde framför rättstekniska. Kommittén har visserligen redan uttalat sig positivt om de förslag som presenteras i grönboken och håller nu på att utarbeta ett slutgiltigt yttrande i frågan, men vill även här ge kommissionen en eloge för den konsekvens man visat och det tydliga och ansvarstagande sätt som problemen hittills angripits på.

7. Beträffande en tillämpning av förordningen om kontroll av företagskoncentrationer har kommissionen lyckats nå fram till viktiga beslut, där man alltid haft en omfattande dokumentation, ingående analyser och en uttömmande juridisk-ekonomisk argumentation att stödja sig på.

7.1. Även här anser dock kommittén att tiden nu är mogen för en utvärdering — även på internationell nivå — av effekterna av dessa åtgärder som kan leda till att det bildas nya former av oligopol, eller rent av monopol, med de konsekvenser detta kan ha på gemenskapsmarknaden. Kommittén anmodar kommissionen att färdigställa sin årsrapport och då även inkludera resultaten från kontrollen av företagets formella åtaganden under den första och andra etappen av de företagskoncentrationer som godkänts med vissa villkor. Särskilt vad gäller arbetsmarknaden — som kommittén ständigt bevakar — måste man hålla i minnet att antalet sysselsatta inom de traditionella sektorerna håller på att minska, en minskning som sedan länge berott på mekaniseringen och som under senare tid fått ny fart av den omlokaliseringstrend som inte står att hejda, dvs. att man flyttar industrier — helt eller delvis — till länder som har lägre arbetskraftskostnader till följd av underlåtenhet att respektera ILO:s grundläggande minimiregler. Konkurrenspolitiken måste beakta dessa aspekter och den måste därför utvecklas och integreras — även detta bör uppnås genom instrumentet "samarbete", i första hand inom kommissionen själv — så att tillämpningen av konkurrensreglerna utgör resultatet av en äkta "gemenskapspolitik".

7.2. Man måste även ha kontroll över medlemsstaternas enskilda marknader så att inte all den uppmärksamhet som fokuseras på den internationella dimensionen tillåts överskugga vikten av effektivitet, konkurrens och tillväxt på inre marknaden — något som självklart även fortsättningsvis skall prioriteras. Det är lätt att förutsäga att det i framtiden kommer att ske ett stort antal ytterligare fusioner och koncentrationer av företag, och i allt snabbare takt. De snabba förändringarna i marknads- och produktionsstrukturer, såväl på som utanför inre marknaden, kräver en lika snabb anpassning av regler och kontrollmekanismer.

(1) EGT C 270, 24.9.1999, s. 7.

(2) KOM(1999) 101 slutlig, 12.5.1999.

8. Beträffande statligt stöd slår kommissionen fast att målsättningen är "att öka öppenheten och rättssäkerheten, att effektivisera systemet [...], att särskilt i stora ärenden förstärka kontrollen av ad hoc-stöd och att förenkla kontrollsystemet för mindre viktiga ärenden". Kommittén stöder självklart denna målsättning.

8.1. För att nå denna målsättning har kommissionen initierat ett intensivt regleringsarbete. Förslag har lagts fram till en förordning för en kodifiering av kontrollförfarandets olika aspekter och för ett stärkande av detta förfarande, en förordning som nu redan har trätt i kraft. Denna förordning kommer utan tvekan att utgöra ett användbart instrument i samband med tillämpningen av konkurrenspolitiken, ett känsligt område när det gäller statligt stöd. Kommissionen har dock alltid visat prov på objektivitet och pragmatisk realism. Även det innovativa förslaget till bemyndigandeförordning, som syftar till att befria vissa typer av "horisontellt" stöd från anmälningsplikten, verkar ha inspirerats av en sund pragmatisk inställning och bör utan tvekan stödjas.

8.2. Kommitténs bedömning av den nya inriktningen vad gäller utbildning är lika positiv. Att stödja utbildningsinsatser är detsamma som en säker investering, på medellång sikt, som bland annat även utgör en stabilitetsfaktor socialt och ekonomiskt sett inom medlemsstaterna. Det behövs dock ytterligare insatser här. Att stödja varje initiativ som syftar till att främja och stimulera sysselsättningen är detsamma som att föra en konkurrenspolitik som ligger i tiden och som överensstämmer med just de krav som den europeiska integrationen ställer.

8.3. I princip bör stöden successivt minskas, och kommittén har vid upprepade tillfällen kommit med rekommendationer i denna riktning. Fördraget föreskriver dock stöd inom ramen för en konkurrenspolitik som även utgör ett instrument för att nå de sammanhållningsmål som även eftersträvas via andra gemenskapsåtgärder.

8.4. När det gäller regionalpolitiken antog kommissionen i mars 1998 ett viktigt dokument kallat "Riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål" som underlättar och aktualiserar kriterierna för tillämpningen av fördraget. Det rör sig om ett dokument som kan stödjas med tanke på såväl principerna som utvärderings- och kontrollmekanismerna.

8.5. Kommittén vill ännu en gång påpeka att medlemsstaternas situation varierar stort. Detta fortsätter att motverka sammanhållningspolitiken och får uppenbara återverkningar på konkurrensen.

8.6. Årsrapporten om konkurrenspolitiken bör i detta avseende innehålla en utvärdering av effekterna av gemenskapsstödet, som ökat stort i omfattning under de senaste

årenoch som nu utgör en betydande del av det offentliga stödet inom EU. Hädanefter bör begreppet offentligt stöd inte bara inkludera statligt stöd — på nationell och regional nivå — utan även gemenskapsstöd.

8.7. De central- och östeuropeiska länderna kommer att behöva behandlas separat. Kommissionen anför här följande: "I motsats till EU:s policy om konkurrensbegränsande samverkan har kontrollen av statligt stöd visat sig vara mycket mera kontroversiellt och svårinförbart i de central- och östeuropeiska länderna. [...] mycket arbete återstår ännu. Den mest brådskande prioriteringen är att skapa överblick ..." (XXVIII:e rapporten om konkurrenspolitiken, punkt 300). Förhållandena varierar dessutom kraftigt. Situationen är extrem inom den tunga industrin med 80 % statligt ägande. Anpassningsprocessen kommer att bli lång. Kommittén är medveten om dessa förhållanden och svårigheter, men just därför vill man även i år anmoda kommissionen att noga bevaka dessa problem och att närvara engagerat och delta aktivt vid varje kontakt- eller förhandlingstillfälle.

9. Framtidsutsikterna för konkurrenspolitiken, med tanke på den dubbla utmaning som en utvidgning i kombination med en globalisering utgör, kan ses som relativt goda om man i samband med förenklings- och moderniseringsåtgärderna visar större beslutsamhet och målmedvetenhet. Den möjlighet till överväganden på internationell nivå som förslaget till översyn och modernisering innebär kan även användas för att få till stånd nya initiativ för att främja utbildningsverksamhet och insatser inom de mest innovativa och högteknologiska sektorerna och för att skapa nya yrkesprofiler.

9.1. Det är kommitténs bestämda uppfattning att den starkt accelererande marknadsglobaliseringsprocessen innebär att innovationsaspekten fått en central, för att inte säga avgörande, roll i de mest utvecklade ekonomiska systemen, som skall ställas mot de nyligen industrialiserade ländernas aggressiva politik baserad på kostnadsfaktorn. Endast kraftig investering i innovationer kan säkra de utvecklade ländernas konkurrenskraft i förhållande till de nya konkurrentländernas priser och allt högre produktkvalitet. Trots en utbredd medvetenhet om det strategiska värde som finns i innovationer och ny teknik kan kommittén dock notera en viss tröghet att utnyttja de möjligheter till modernisering och tillväxt som detta innebär. En gemensam konkurrenspolitik bör innebära att det skapas utrymme för att låta denna politik inta en pådrivande och stödjande roll och för att skapa de bästa förutsättningarna för företagen när de skall välja, fatta beslut, investera och ta risker. Det är just i detta avseende som konkurrenspolitiken har kopplingar till och överlappar med övrig gemenskapspolitik.

10. Konkurrenspolitiken har inte endast en rättslig funktion att begränsa och kontrollera. Och den får inte ses som avskild från övrig gemenskapspolitik; den får inte avskämmas, och den får inte avskärma sig. Samordningen och samarbetet

inomkommissionen måste öka. Man måste förstå innebörden av det nya. I generaldirektoratet för konkurrens har kommissionen ett beprövat instrument för att upptäcka och förstå de förändringar som sker och för att i rätt tid och samordnat kunna "lägga om kurs" för samtliga politiska åtgärder. De

utmaningar som utvidgningen, globaliseringen och den gemensamma valutan utgör kräver en strängare men samtidigt mer förutseende konkurrenspolitik inom ramen för en stärkt och aktiv institutionell närvaro från kommissionens sida på samtliga internationella nivåer.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens förordning om tillämpningen av artikel 81.3 i EG-fördraget på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden" (1)

(2000/C 51/02)

Den 21 oktober 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.2 i arbetsordningen utarbета ett yttrande om ovannämnda förordning.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog yttrandet den 26 november 1999. Föredragande var Giacomo Regaldo.

Vid den 368:e plenarsessionen den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 100 röster för och 1 röst emot.

1. Inledning

1.1. Kommissionens förordning om tillämpningen av artikel 81.3 i EG-fördraget på vertikala avtal med tillhörande förslagsriktlinjer var resultatet av en lång debatt om behovet av en verklig reform av konkurrenspolitiken på området.

1.2. Reformprocessen inleddes 1997 i samband med att kommissionen gav ut en grönbok om vertikala begränsningar i EU:s konkurrenspolitik (2). Därefter drog kommissionen i sitt meddelande 1998 (3) upp huvudlinjerna för en ny politik vars tillämpning innebar följande ändringar i den nuvarande lagstiftningen:

— Ett förslag till ändring av rådets förordning nr 19/65/EEG för att utvidga den behörighet som givits kommissionen i enlighet med artikel 85.3 i EG-fördraget till att omfatta avtal och samordnade förfaranden samt för att få till stånd en decentralisering.

— Ett förslag om ändring av artikel 4.2 i rådets förordning nr 17, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86, så att det blir möjligt för kommissionen att retroaktivt bevilja undantag för vertikala avtal där ansökan lämnats in efter det att avtalet trätt i kraft.

— Förordningarna (EG) nr 1215/99 och (EG) nr 1216/99 som antogs av rådet den 10 juni 1999.

1.3. Den nya lagstiftningen syftar till att ersätta de nuvarande undantagsförordningarna om ensamåterförsäljningsavtal (förordning (EEG) nr 1983/83), exklusiva inköpsavtal (förordning (EEG) nr 1984/83) respektive franchiseavtal (förordning (EEG) nr 4087/88). Den omfattar nu även selektiv distribution som tidigare inte beviljades undantag, [frånsett bilindustrin

(1) EGT C 270, 24.9.1999.

(2) KOM(96) 721 slutlig, 22.1.1997; ESK:s yttrande, EGT C 296, 29.9.1997.

(3) KOM(1998) 544 slutlig och KOM(1998) 546 slutlig, båda i EGT C 365, 26.11.1998 i ESK:s yttrande EGT C 116, 28.4.1999, s. 2.

(undantagsförordning (EG) nr 1475/95) vars särskilda regler uppkommit av invecklade skäl men fortfarande är giltiga och håller på att utvärderas av kommissionen].

1.4. Den nya förordningen kommer att träda i kraft den 1 juni 2000 med förbehåll för artikel 12 som utökar de ovannämnda förordningarnas giltighetsperiod från den 1 januari 2000 till den 31 maj 2000. För de avtal som redan är i kraft den 31 maj 2000 och som uppfyller kraven för undantag som fastställs i de nuvarande EEG-förordningarna gäller en övergångsperiod fram till den 1 januari 2002.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén välkomnar reformens allmänna riktlinjer och att man tagit hänsyn till kommitténs rekommendationer i tidigare yttranden om grönboken och om förslaget till ändring av förordningarna nr 19/65/EEG och nr 17/62/EEG samt kommissionens meddelande om tillämpningen av EG:s konkurrensregler på vertikala begränsningar, som bifogas de två förslagen (för ytterligare information se ovannämnda yttranden).

2.2. Kommittén vill även betona att den föreslagna reformen om vertikala avtal (första fasen) och vitboken om moderniseringen av konkurrensreglerna (artiklarna 81–82)⁽¹⁾ (andra fasen), som är de första faserna i en övergripande översyn av förfaranden som främst grundar sig på att ta bort kravet på anmälan och på att decentralisera konkurrensreglerna i syfte att utöka de nationella myndigheternas roll, helt kommer att ändra det system som reglerat konkurrenslagstiftningen inom avtalsområdet under fyrtio år.

2.3. Ytterligare information om vitboken och frågor i samband med dess tillämpning finns i kommitténs yttrande i denna fråga. Det är viktigt att notera att reformerna i vitboken redan till viss del genomförts genom reglerna om vertikala avtal, som kan komma att påverkas av riskerna i samband med att tillämpningen av artikel 81 och 82 decentraliseras till nationell nivå i och med övergången till ett system med rättsliga undantag. Dessa risker skulle kunna vara att reglerna inte tillämpas enhetligt, att marknaden fragmenteras och troligen även att konkurrenspolitiken genomförs olika i medlemsstaterna i fall som ligger över 30 %-gränsen, mot bakgrund av riktlinjernas icke-bindande karaktär.

2.4. I detta hänseende skulle kommittén vilja upprepa det som man understrukt i ett tidigare yttrande om "one-stop shop" i Europa, som bör ges högsta prioritet inom ramen för den decentraliserade tillämpningen.

2.5. Kommittén välkomnar dock att den nya förordningen i stort bekräftar kommissionens strävan att minska den centrala kontrollen genom att ta bort tidigare anmälningskrav och att inte enbart se vertikala avtal som potentiellt gynnsamma för konkurrensen, utan även som mindre skadliga än horisontella avtal som varken ger leverantörer eller konsumenter stort marknadsinflytande. Man är även ense om att en effektiv konkurrens mellan märkesvaror kan kompensera begränsningarna inom märkesvarukonkurrensen (mellan distributörer av samma märke).

2.6. Den nya reformen förändrar den nuvarande vittgående rättsliga tolkningen av artikel 81 på ett grundläggande sätt, eftersom den genom att införa begreppet marknadsinflytande utökar gruppundantagens omfattning och förenklar förfarandet för att anmäla avtal. I själva verket ökar de ekonomiska operatörernas handlingsfrihet så att de på ett flexibelt sätt kan svara på marknadsdynamiken och ingå avtal som ger en rimlig rättssäkerhet.

2.7. De nuvarande gruppundantagen kommer därmed att ersättas med en enda ramförordning som gäller för alla vertikala begränsningar med förbehåll för den så kallade "svarta listan" över särskilt allvarliga begränsningar som inte omfattas av gruppundantaget.

2.7.1. Genom att man sätter upp ett tröskelvärde på 30 % av marknadsandelarna skapas en säkerhetsmarginal som gör det möjligt att skilja mellan legitima avtal (under tröskelvärdet) och de avtal (över tröskelvärdet) som, även om de inte nödvändigtvis är olagliga, kan bli föremål för enskild prövning.

2.8. Den nya ramförordningen, som grundar sig på ett ekonomiskt synsätt där vertikala avtal analyseras i ett marknadssammanhang och på grundval av effekterna som uppstår i detta sammanhang, kompletteras av riktlinjerna som är nödvändiga för att kommissionens politik under artikel 81 skall bli mer förutsägbar för företagen.

2.9. Kommittén påminner om att konkurrensregler inte alltid säkrar en rättvis konkurrens. En effektiv lagstiftning som upprätthålls av effektiva konkurrensmyndigheter kommer alltid att behövas för att förhindra missbruk av marknadsinflytande.

⁽¹⁾ KOM(1999) 101 slutlig, 28.4.1999.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Gruppundantagets omfattning (artikel 1)

3.1.1. Kommittén uppmärksammar att den nya förordningen om gruppundantag kommer att ge dem som ingått vertikala avtal inklusive återförsäljningsavtal, exklusiva inköpsavtal, selektiv distribution och franchiseavtal större flexibilitet och möjlighet att bättre tillgodose sina kommersiella behov, och på så sätt minska behovet av att anpassa sådana avtal till kraven för nuvarande gruppundantag. Kommittén välkomnar att det nya gruppundantaget har utsträckts till ett vidare verksamhetsfält för distributörerna, som omfattande såväl leverans och/eller inköp av varor för återförsäljning och bearbetning som marknadsföring av tjänster och mellanprodukter.

3.1.1.1. Kommittén välkomnar även det senaste förslaget vidare definition av vertikala avtal. Genom att definiera förhållandet mellan parterna endast med hänsyn till avtalets syfte istället för med hänsyn till parternas verksamhet säkerställer kommissionen att gruppundantag kommer att ges till dem som verkligen befinner sig i en vertikal relation.

3.1.2. Kommittén välkomnar också att sammanslutningar av små och medelstora distributionsföretag även omfattas av vertikala avtal eftersom det ligger i linje med vad kommittén betonat i sitt tidigare yttrande.

3.1.2.1. Kommittén noterar även att i de fall då omsättningen i ett begränsat antal företag överstiger tröskelvärdet på 50 miljoner euro skulle det vara möjligt att göra en positiv bedömning av enskilda anmälningar.

3.1.3. Kommittén välkomnar förtydligandet (under artikel 1.3) som innebär att vertikala avtal med tillhörande restriktioner i samband med immateriella rättigheter omfattas av gruppundantaget.

3.1.4. Kommittén föreslår att det borde framgå bättre av riktlinjerna hur kommissionen ämnar tolka begreppet "potentiell konkurrent" och gör kommissionen uppmärksam på att det är nödvändigt att begreppet tolkas realistiskt för att förhindra att ett stort antal leveransavtal på industrisidan hamnar utanför gruppundantaget.

3.1.5. Kommittén välkomnar att förhållandet mellan teknologiöverföringslagstiftningen och den nya gruppundantagsförordningen har klargjorts.

3.1.6. Kommittén noterar att kommissionen har för avsikt att i större utsträckning än tidigare tillämpa artikel 81.1 på

agenturavtal. Att kräva att agenturen inte skall ta några finansiella och kommersiella risker stämmer illa med den ekonomiska verkligheten och skulle leda till stora snedvridningar i distributionssystemen för många branscher i det europeiska näringslivet. Den snäva begränsningen i fråga om riskfördelning skärps ytterligare genom den "svarta listan" över skadlig verksamhet (punkt 17).

Kommittén uppmanar kommissionen att tänka över sin ståndpunkt och framför allt att ytterligare förtydliga kriteriet för "finansiella och kommersiella risker" som är utmärkande för "kommersiella agenturavtal".

3.1.7. Med tanke på "de minimis-avtalen" hoppas kommittén att kommissionen kommer att följa upp den utvärdering som rådet beslutade om den 4 juni 1999⁽¹⁾, och att man i linje med det nya ekonomiska synsättet på vertikala avtal inte kommer att upprätta en förteckning över negativa klausuler på mindre viktiga avtal som ligger under tröskelvärdet på 10 % av marknadsandelarna.

3.2. Marknadsandelar (artikel 2)

3.2.1. Kommittén välkomnar att dess rekommendation om ett enda tröskelvärde på 30 % accepterats.

3.2.2. Kommittén välkomnar även att kommissionen tagit frågan om svårigheterna att beräkna marknadsandelar i beaktande. Kommissionens svar på kommitténs krav på riktlinjer för att beräkna marknadsandelar, speciellt inom ramen för vertikala avtal och som sträcker sig längre än kommissionens meddelande om att definiera relevanta marknader, välkomnas också. Kommittén ställer sig även mycket positiv till riktlinje 55, som framhåller att om parterna i god tro utgått från att tröskelvärdet för marknadsandelar inte överskridits kommer inga böter att tas ut.

3.2.2.1. Kommittén anser att man tydligare borde identifiera de relevanta marknaderna i riktlinjerna genom att ge en rad belysande exempel för att hjälpa företag att definiera sin marknadsandel på det regionala, nationella och europeiska planet.

3.2.3. Kommittén betonar, som ett led i en framtida analys, att frågans komplexitet kräver att riktlinjer fastställs som är lättförståeliga och som grundar sig på en rad exempel som belyser olika marknadssituationer, för att operatörerna skall kunna verka på marknaden under så säkra förhållanden som möjligt.

(1) Rådet av den 4 juni 1999 — Protokoll nr 8958/99 Add. 1.

3.2.3.1. Detta är särskilt viktigt i fråga om mycket dynamiska marknader där företagens egna utvärdering av både den relevanta varumarknaden och den geografiska marknaden kan visa sig vara svår att genomföra. En icke-önskvärd konsekvens skulle kunna vara att företagen använder anmälningarna som en försiktighetsåtgärd för att säkerställa rättssäkerhet.

3.2.4. Kommittén uppskattar kommissionens ansträngning att genom riktlinjerna ge företag ett användbart instrument för att själva bedöma avtal och i vilken mån de överensstämmer med europeiska gemenskapens konkurrensregler. Kommittén anser dock att man innan den nya förordningen träder i kraft i större utsträckning bör sammanfatta och koncentrera sig på de verkligt betydelsefulla aspekter som nämnts ovan.

3.2.5. I kommissionens riktlinjer fastställs inte heller några bestämmelser om en snabbfungerande hänvisningsstruktur som kan ge operatörer i svårighet exakta svar vad gäller tillämpningen av förordningen och kriterierna i riktlinjerna.

3.2.6. Kommittén påpekar att artikel 2.2 i den nya förordningen endast till viss del beaktar nödvändigheten som nämnts i tidigare yttranden att beakta små och medelstora företag inom ramen för distributionsavtal som ingås med en koncessionsgivare som har en marknadsandel som ligger under tröskelvärdet och som på grund av avsaknaden av grundläggande begränsningar undkommer all kontroll. Kommittén noterar att, förutom motorfordonssektorn som inte heller i fortsättningen kommer att omfattas av ovannämnda regler, riskerar de små och medelstora företagens avtalsposition att försvagas.

3.2.7. I detta hänseende begär kommittén ännu en gång att kommissionen skall infoga en klausul för att begränsa koncessionsgivarnas inflytande i förhållande till små och medelstora företag eller i alla fall garantera dem ett verkligt skydd. På så sätt skulle även konsumenterna skyddas bättre. Det är värt att upprepa att även konsumenterna måste gynnas av vertikala avtal.

3.2.8. Kommittén betonar att i och med förslaget om en enda undantagsförordning kommer de nuvarande undantagsförordningarna som omfattar exklusiv försäljning, exklusiva inköpsavtal respektive franchiseavtal att sluta gälla.

3.2.8.1. För att undvika att små och medelstora företag som ingått avtal inom ramen för dessa förordningar får ett minskat skydd anser kommittén att det är nödvändigt att riktlinjerna omfattar dessa särskilda aspekter, som medförde att riktlinjerna antogs för tillämpningen av den nya enda förordningen.

3.2.9. Syftet är att förhindra att små och medelstora distributionsföretag påläggs krav som försämrar deras position på marknaden och att de blir för beroende av leverantörer. Detta beaktades redan i bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1984/83 om exklusiva franchiseavtal för öl och avtal inom oljedistributionen. Eftersom alla distributörer jämföras i den nya förordningen försvinner dessa bestämmelser, vilket leder till att återförsäljarens ekonomiska skydd försvagas.

3.3. Över tröskelvärdet (30 %)

3.3.1. Kommittén välkomnar i synnerhet kommissionens utlåtande att vertikala avtal över tröskelvärdet inte kommer att ses som olagliga och att enskilda granskningar av myndigheter inte kommer att göras automatiskt. Man välkomnar också att enskilda fall måste utvärderas i ekonomiska termer inte endast med hänsyn till marknadsandelar, utan även till konkurrensen mellan varumärken på marknaden. Detta innebär att man accepterar begränsningar inom olika märken även över tröskelvärdet på konkurrenskraftiga marknader. Lika viktigt är att den aktuella reformen av vertikala avtal ligger i linje med förslagen om moderniseringen av konkurrenspolitiken.

3.3.2. Kommittén noterar även att den föränmaling som föreskrivs i artikel 4.2 i 17/62 inte längre gäller. Genom att vertikala avtal kan beviljas undantag även om de anmäls efter den dag de träder i kraft, kommer trycket på företag som befinner sig i gränzonen att minska, och generaldirektoratet med ansvar för konkurrensfrågor kan koncentrera sig på viktigare fall.

3.3.3. Kommittén stöder kommissionens politik att uppmuntra företag att göra egna bedömningar. Kommittén hoppas dock att kommissionen även i fortsättningen kommer att stå till företagets förfogande för informella råd och ge företag som av rimliga skäl är osäkra på sin position möjlighet till snabb rådgivning.

3.3.3.1. ESK understryker dock att en sådan ändring inte får hindra företag som efter en egen bedömning anser att de har överstigit marknadsandelen att anmäla detta direkt efter att det avtalet slutits, för att förhindra för många tvister.

3.3.3.2. Vidare är kommittén mycket förvånad över att kommissionen i riktlinje 55 föreslår att anmälningar bara bör ske i samband med tvister. Annars kommer kommissionen, i enlighet med konkurrensreglerna, inte att prioritera anmälningar av enskilda avtal.

3.4. Särskilt allvarliga begränsningar (artikel 3)

3.4.1. Kommittén ställer sig bakom att förteckningen över särskilt allvarliga begränsningar har kortats ned.

3.4.2. Kommittén ger även sitt stöd till att återförsäljningspris och rekommenderat återförsäljningspris tas bort från de fastställda prisbegränsningarna i artikel 3a.

Detta innebär dessutom att liknande nationella bestämmelser kommer att gälla även i framtiden.

3.4.3. Kommittén vill även understryka att översynen av "de minimis-reglerna" är nödvändig för små och medelstora franchiseföretag som för att säkra nätverkets identitet och för att kunna dra nytta av stordriftsfördelar måste kunna tillgripa vissa bestämmelser som begränsar konkurrensen, som t.ex. ensamrätt till leverans.

3.4.4. Kommittén välkomnar att artikel 3b i förordningen ger leverantörer möjlighet att begränsa aktiv återförsäljning inom ett exklusivt avtalsområde eller en exklusiv kundgrupp och att passiv återförsäljning därmed tillåts fullt ut.

3.4.5. I detta sammanhang är det intressant att notera att kommissionen enligt riktlinje 42 anser att användandet av Internet för att göra reklam för eller för att sälja varor bör betraktas som passiv försäljning när det inte riktas till enskilda kunder. Att skicka ej begärd e-post till enskilda kunder betraktas dock som aktiv försäljning.

3.4.5.1. Kommittén instämmer med denna tolkning som säkert kommer att vara till nytta även för kommissionens andra avdelningar som av olika anledningar behandlar elektronisk handel och användandet av Internet, men som inte alltid har samma synsätt på hur elektronisk handel bör regleras.

3.4.5.2. Kommittén efterlyser snabba initiativ för att skapa rättssäkerhet på området.

3.5. Begränsningar som inte är särskilt allvarliga — villkor enligt gruppundantagsförordningen (artikel 4)

3.5.1. Kommittén framhåller att konkurrensklausuler i allmänhet varar i fem år, vilket dock inte hindrar handelsparterna att förnya sina avtal. Denna tidsbegränsning gäller dock inte om köparen säljer varor eller tjänster från lokaler som ägs eller hyrs av leverantören under förutsättning att konkurrensklausulen gäller under denna period.

3.5.2. Detta förfarande borde främjas, eftersom det ligger i linje med kommitténs begäran att beakta den nödvändiga perioden för att uppväga investeringar.

3.5.3. Kommittén reserverar sig dock i fråga om kopplingen mellan en konkurrensklausul på ett år efter det att ett avtal löpt ut i artikel 4 b, och begränsningen till fem år för ett exklusivt inköpsavtal i artikel 4 a. Om en inköpare endast kan bryta avtalet efter fem år och vägrar förnya det trots att han under ett år blir utan inkomst inom sitt område, kommer relativt få inköpare att avstå från att förnya avtalen, och maximigränsen på fem år kommer att bli mer skenbar än verklig. Konkurrensklausulen i artikel 4 a, som begränsas till tiden då varorna eller tjänsterna säljs från lokaler som ägs eller hyrs av leverantören, bör även gälla femårsperioden.

3.5.4. Konkurrensklausulen på fem år efter det att avtalet löpt ut verkar vara längre än nödvändigt. Rätten att använda märken och upphovsrätten upphör när avtalet löpt ut. Det är sant att know-how måste skyddas efter att ett avtal löpt ut, men konkurrensklausulen efter avtalsperiodens slut är inte nödvändigtvis till för att skydda från avslöjandet av know-how. Konkurrensklausulen efter avtalsperiodens slut begränsar snarare handelsfriheten för återförsäljaren, som inte längre är bunden av ett avtal.

3.5.5. I de fall då en av avtalsparterna har gjort en långsiktig investering på distributionssidan och det inte räcker med en femårsperiod, bör det finnas möjlighet att från fall till fall fastställa en konkurrensklausul med en längre giltighetstid.

3.6. Uppdelning av avtal

3.6.1. Kommittén välkomnar att kommissionen svarat på dess begäran om en bestämmelse om uppdelning av avtal. Genom att de särskilt allvarliga begränsningarna kan delas upp har kommissionen förstärkt parternas möjlighet till egen bedömning. Ett invändningsförfarande skulle ha lett till onödiga anmälningar till generaldirektoratet med ansvar för konkurrensfrågor.

3.7. Återkallelse av gruppundantag (artikel 5 och 6)

3.7.1. Kommittén är överens med kommissionen om att det skall vara möjligt att återkalla gruppundantag från ett eller flera företag om det finns bevis för att avtalen som slutits

mellan dessa företag (som omfattas av bevisbördan) harett negativt inflytande på konkurrenssituationen även om leverantören eller inköparen har en marknadsandel som är mindre än 30 % (art. 5). Detta innebär ett bättre skydd för små och medelstora distributionsföretag och ett mera balanserat förhållande till koncessionsgivaren.

3.7.2. Nationella myndigheter kan också återkalla undantag om landet har karaktär av avskild geografisk marknad. Återkallelsen gäller dock endast inom detta land (art. 6).

3.7.3. De riktlinjer som behandlar artikel 5 och 6 (punkt 60–69) definierar å ena sidan kommissionens ensamrätt att återkalla gruppundantag om den geografiska marknaden är större än en medlemsstats territorium, och å andra sidan kommissionens och medlemsstatens rätt att gemensamt besluta om återkallelse om den relevanta marknaden begränsas till en medlemsstats territorium.

3.7.3.1. Kommittén uttrycker sin oro över att besluten blir motsägelsefulla och förfarandena motstridiga om gemenskapens konkurrensregler inte tillämpas enhetligt av de nationella myndigheterna. Företagens rättssäkerhet i samband med överklagandeförfaranden är även en fråga som väcker oro.

3.7.3.2. Kommittén påminner om att eftersom de nationella myndigheterna kan återkalla gruppundantag i enlighet med artikel 6 inom sitt territorium, är det nödvändigt att de även kan garantera ett skydd under förfarandets gång liknande det som ingår i kommissionens återkallelseförfarande. Kommissionen bör inte tveka att utnyttja sina befogenheter för att undvika en sådan risk.

3.7.4. Ett återkallat beslut har aldrig retroaktiv verkan, vilket innebär att avtalets undantag kvarstår tills återkallelsen träder i kraft. Kommittén kan inte annat än instämma eftersom ansatsen överensstämmer med dess egen begäran i ett tidigare yttrande.

3.8. Att förklara gruppundantagsförordningen icke tillämplig

3.8.1. Enligt kommittén borde riktlinjerna mera utförligt förklara på vilket sätt kommissionen tänker garantera en godtagbar konkurrensvå vid parallella nätverk av selektiv distribution, samtidigt som produkternas olika särdrag beaktas fullt ut då de kanske kräver en sådan typ av distribution. På så vis skulle man främja den nya politik som utformats för att utvärdera effekterna av avtalen på marknaden, i stället för att endast täcka formella aspekter.

3.9. Övergångsperiod och giltighetstid

3.9.1. I fråga om övergångsperioden anser kommittén att för att undvika extra kostnader och rättsosäkerhet bör giltighetstiden för avtal som redan är i kraft och som överensstämmer med gruppundantagsförordningen och som slutits innan den nya förordningen träder i kraft gälla t.o.m. slutet av 2001.

4. Slutsatser

4.1. Kommittén noterar att kommissionen i stor utsträckning beaktat förslag från kommitténs tidigare yttranden i sitt förslag till förordning.

4.2. De allmänna och särskilda kommentarerna om själva förordningen eller riktlinjerna syftar till att komplettera och förbättra reglerna inom detta komplexa område, vilket är mycket viktigt för marknadernas integration.

4.3. Syftet är att upprätta ett enkelt, väldefinierat regelverk som gör det möjligt för företag att verka på en rättssäker och konkurrensinriktad marknad som skapar förutsättningar för små och medelstora företag och som gynnar konsumenterna.

4.4. Kommittén välkomnar därför kommissionens arbete i detta syfte.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar”, och
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ozon i luften”

(2000/C 51/03)

Den 13 oktober 1999 beslutade rådet i enlighet med artikel 175.1 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslagen.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som varit ansvarig för det förberedande arbetet i detta ärende, antog sitt yttrande den 15 november 1999. Föredragande var Franco Chiriaco.

Vid sin 368:e plenarsession 1999 den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 96 röster för, 2 emot och 3 nedlagda röster.

1. Inledning**1.1. Försurning, marknära ozon och markeutrofiering**

1.1.1. Försurning, marknära ozon och markeutrofiering är inbördes sammanhängande problem som orsakas av utsläpp av svaveloxid (SO₂), kväveoxider (NO_x), flyktiga organiska föreningar (VOC) och ammoniak (NH₃) samt deras eventuella biprodukter. Försurning — dvs. nedfall av försurande föroreningar (SO₂, NO_x och NH₃) i ytvatten, på växtlighet, mark, byggnader och monument — har effekter på biologiska bestånd och skogsmark, skadar byggnader och monument samt leder till försurning av grundvattnet, vilket i sin tur skadar vattenledningsnäten. Marknära ozon — en sekundär förorening som bildas genom att ämnen som kväveoxider (NO_x) och flyktiga organiska föreningar (VOC) reagerar under inverkan av solljuset — är skadligt för människors hälsa eftersom det kan angripa andningsvägarna. Dessutom har det effekter på enskilda grödor och träd, bryter ner byggnadsmaterial och bidrar till klimatförändringar. Eutrofiering, som orsakas av nedfallande kväveföreningar (kväveoxid NO_x och ammoniak NH₃), leder till förändringar i terrestriska ekosystem, till exempel förändringar i sammansättningen av växternas ekosystem och minskning av den biologiska mångfalden och bidrar tillsammans med försurning och marknära ozon till skogsödöden.

1.2. Kommissionens två förslag

1.2.1. De två direktivförslagen om nationella utsläppstak för vissa atmosfäriska luftföroreningar (TAK-direktivet) och om ozon i luften (ozondirektivet) tar tillsammans upp dessa miljöproblem för att kunna utnyttja samordningsvinster och

säkerställa ett följdriktigt och effektivt synsätt ur kostnadssynpunkt. Under utarbetandet av förslaget har kommissionen rådfrågat medlemsstaterna, industrin, frivilligorganisationer och andra berörda parter⁽¹⁾. Tyvärr har man inte rådfrågat jordbruksorganisationerna trots att de kommer att ha en viktig roll när initiativen skall förverkligas.

1.2.2. På basis av tidigare fastlagda miljömål på lång och medellång sikt fastställer TAK-direktivet nationella gränser för SO₂, NH₃, NO_x och VOC som skall vara uppnådda 2010. Medlemsstaternas gränsvärden, som tilldelats på grundval av bedömningar av kostnadseffektiviteten, och de begärda utsläppsminskningarna varierar mellan olika länder med hänsyn till olika miljövillkor (till exempel förhållandet mellan utsläppskälla och mottagare), reduceringspotential och kostnader för genomförande (differentierat synsätt i stället för samma procentsats). När medlemsstaterna genomför det aktuella direktivet måste de bedöma vilken åtgärd som är lämpligast med hänsyn till deras speciella villkor och vidta följdriktiga åtgärder (subsidiaritet). TAK-direktivet som hänger nära samman med den befintliga EU-lagstiftningen och gemenskapens miljöpolitik (till exempel den strategi för att bekämpa försurningen som antogs av kommissionen i mars 1997 och första fordons- och oljeprogrammet) skall ses mot bakgrund av de planerade förhandlingarna om ett nytt protokoll för att minska försurning, eutrofiering och marknära ozon (multi-pollutant protocol) inom ramen för FN-ECE:s konvention om långväga, gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP), där det också skall fastställas nationella utsläppsgränser för en stor del av FN-ECE-länderna, däribland EU:s medlemsstater.

⁽¹⁾ För ytterligare information, inklusive en omfattande rapport med synpunkter från de sakkunniga som deltagit i kommissionens inledande samråd, se följande webbplats:
<http://europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm>.

1.2.3. Medan TAK-direktivet berör utsläpp gäller förslaget till ozondirektiv miljö kvalitetsstandarder. Det kommer att bli det tredje särdirektivet under ramdirektivet om luftkvalitet som antogs i september 1996⁽¹⁾. Förslaget, som förstärks av de ozonrelaterade utsläppsminskningarna (NO_x och VOC) i TAK-direktivet, syftar till att införa målvärden (som är relevanta på lokal nivå) för marknära ozon i syfte att skydda människors hälsa och växtlighet. Dessutom skall man införa krav på kontroll av ozonkoncentrationerna i luften, och allmänheten skall informeras om resultaten av dessa kontroller.

1.2.4. Senast den 31 december 2004 skall kommissionen avlägga rapport till rådet och Europaparlamentet om de föreslagna direktivens genomförande. Denna rapport skall ligga till grund för en översyn av direktivens bestämmelser med beaktande av uppdateringar till följd av forskning, ny teknik, nya rön och nya initiativ och utnyttjande av fullständiga statistiska uppgifter när det gäller naturliga utsläpp och utsläpp från jordbruket.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Övergripande bedömning

Kommittén välkomnar kommissionens förslag, som ger medlemsstaterna en referensram för kontroll och utbyte av information när det gäller att vidta ytterligare åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön i enlighet med målsättningarna för en hållbar utveckling. Det är nödvändigt att direktivförslaget om utsläppstak överensstämmer med den ambitionsnivå som medlemsstaterna satte upp när förhandlingarna om ett protokoll om multiföroreningar inom ramen för FN-ECE inleddes (det så kallade referensscenariot — "guiding scenario") samt med de målsättningar som faststälts i Europaparlamentets resolution om en gemenskapsstrategi för att bekämpa föroreningen⁽²⁾. Kommittén beklagar att de utsläppsminskningar som man skall enas om för medlemsstaterna inom ramen för protokollet förmodligen kommer att ligga mycket lägre än ambitionsnivån i kommissionens förslag till nationella målvärden, även om de utgör ett steg i rätt riktning.

2.2. Föreslagna mål

Innan de mer specifika delarna i de två förslagen behandlas är det nödvändigt att beakta de målsättningar som förslagen grundar sig på. Samtidigt som alla är ganska eniga om de

kvalitativa målen på lång sikt, är däremot frågan om att omvandla dem i kvantitativa termer på lång sikt kontroversiell, i synnerhet när det gäller mellanliggande perioder. Detta medför ett antal politiska beslut som delvis styrs av förväntade kostnader och fördelar vid olika valmöjligheter. Resultaten från kostnadseffektivitetsanalyser och analyser av förhållandet mellan kostnader och fördelar, även om dessa beräknas i siffror, är i sin tur också delvis styrda av politiska faktorer. Dessutom bör det betonas att metoderna för att kvantifiera nyttan med avseende på människors hälsa och miljö och för att internalisera kostnaderna för skador på hälsa och miljö hela tiden finslipas och förtjänar ytterligare uppmärksamhet och resurser. Å andra sidan är det helt klart olämpligt att bedöma effekterna av de föreslagna åtgärderna genom en kalkyl som enbart grundar sig på ekonomiska faktorer.

2.2.1. Föreslagna mål på lång sikt

2.2.1.1. De långsiktiga målen — som det ännu inte har fastställts några tidsgränser för — är att undvika att kritiska belastningar (för förorening och eutrofiering) och kritiska nivåer (för ozon)⁽³⁾ överskrider för att effektivt skydda befolkningen från hälsorisker som härrör från atmosfäriska föroreningar. Detta kvalitativa mål "inga skadeverkningar" utgör ett mått på en hållbar utveckling och överensstämmer med antagandena inom ramen för det femte miljöhandlingsprogrammet från 1993⁽⁴⁾, som nyligen bekräftades av rådet och Europaparlamentet⁽⁵⁾. ESK samtycker till denna målsättning, vilket ESK också har framfört upprepade gånger i sina yttranden.

2.2.1.2. Att omvandla långsiktiga kvalitativa mål i kvantitativa termer är utan tvivel en av de centrala faktorerna i de aktuella förslagen. Det bör påpekas att definitionen av de kritiska belastningarna för förorening och eutrofiering har fastställts med hänsyn till medlemsstaternas ekosystemen enligt en internationellt accepterad metod⁽⁶⁾. De långsiktiga kvantitativa målen för förorening och eutrofiering baseras alltså på en solid vetenskaplig grund som är internationellt erkänd.

⁽³⁾ "Kritisk belastning" är en kvantitativ uppskattning av exponeringen för en eller flera föroreningar under vilken det, såvitt man i dag vet, inte uppkommer några skadliga effekter på vissa känsliga delar av miljön. "Kritisk nivå" är den koncentration av föroreningar i atmosfären över vilken det, såvitt man i dag vet, kan uppkomma direkta skadeverkningar på människor, växter, ekosystem och material.

⁽⁴⁾ Jämför punkt 5.2 där målsättningen att inte överskrida de kritiska nivåerna när det gäller förorening fastställs, medan det inte hänvisas uttryckligen till eutrofiering.

⁽⁵⁾ Jämför artikel 11.2 i beslutet av den 24 september 1998 om översyn av det femte miljöhandlingsprogrammet — EGT L 275, 10.10.1998.

⁽⁶⁾ De kritiska belastningarna har beräknats av CLRTAP-konventionens samordningscenter.

⁽¹⁾ EGT L 296, 21.11.1996.

⁽²⁾ EGT C 167, 1.6.1998, s. 133.

2.2.1.3. Det är en svårare uppgift att definiera kritiska tröskelvärden för ozon i förhållande till människors hälsa och växtlighet eftersom det inte finns något klart nollvärde i form av effekter på människors hälsa. Kommissionen anser dock att WHO:s målvärden för skydd av människors hälsa i riktlinjerna från 1999 ($120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i genomsnitt under en period på 8 timmar) kan antas som kritiskt värde, även om riktlinjerna innebär att befolkningen utsätts för en viss risk. Kommittén påminner om att detta beslut överensstämmer med det femte miljöhandlingsprogrammet, där det föreskrivs att EU skall tillämpa WHO:s målvärden. Till skillnad från vad som gäller för människors hälsa har WHO fastställt kritiska värden för växtlighet som kommissionen föreslår som långsiktiga mål. Kommittén samtycker till de föreslagna långsiktiga målen när det gäller människors hälsa och växtlighet, bland annat mot bakgrund av att de stöds av kommissionens vetenskapliga kommitté för toxikologi, ekotoxikologi och miljö, alla medlemsstaterna och de icke-statliga miljöorganisationerna⁽¹⁾.

2.2.2. Föreslagna delmål

2.2.2.1. Eftersom de råder stor enighet om den tekniska och ekonomiska svårigheten att uppnå målet "inga skadeverkningar" under den närmaste framtiden föreslår kommissionen en serie delmål för 2010. Det står klart att valet av dessa delmål kommer att vara avgörande för att bedöma omfattningen av utsläppsminskningarna, de tillhörande kostnaderna och miljöfördelarna.

2.2.2.2. Kommittén noterar att fastställandet av delmål omfattar både en ekonomisk-teknisk dimension som grundar sig på kostnadsöverväganden och en rad politiska beslut. Utan att gå in på detaljer kan det konstateras att, i och med att ett scenario med största möjliga utsläppsminskningar sätts som övre gräns, har delmålen lagts på sådana nivåer att man förhindrar att det uppstår orimliga marginal- och totalkostnader för utsläppskontroll⁽²⁾. Dessa kostnader har beräknats

genom användning av den så kallade RAINS-modellen, som utvecklats inom CLRTAP och som godkänts av de flesta medlemsstaterna, vilket också bevisas av att den nyligen användes i samband med förhandlingarna om protokollet om multiföroreningar. Denna modell, som redan använts i åtta år och finslipats efterhand, kan ytterligare förbättras, framför allt inför en eventuell översyn av direktivet 2004 och 2008.

2.2.2.3. ESK kan dock konstatera att kostnaderna för de minskningar som krävs antagligen överskattas i RAINS-modellen, med tanke på att man utgår ifrån energikonsumtionsläget som det såg ut före Kyoto, samt eftersom modellen endast innehåller tekniska åtgärder för att få till stånd en minskning ("end of pipe"), utan att beakta sådana eventuella strukturella förändringar som ökad energieffektivitet eller ökad användning av alternativa energikällor. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till den s.k. åtgärdsplan som föreslagits och dess roll för att Kyoto-överenskommelserna skall kunna genomföras⁽³⁾ och framhåller att en serie väl avpassade åtgärder skulle bidra till ett bättre genomförande av de aktuella förslagen.

2.2.2.4. Det är även mot denna bakgrund som kommittén stöder de delmål som kommissionen föreslagit. Beträffande riktvärdet $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ för ozon bör det noteras att en rad i-länder redan har antagit eller planerar att anta liknande målvärden eller till och med ännu ambitiösare. I Storbritannien ligger exempelvis riktvärdet för ozon på $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (8 timmar) och i Kanada planerar man att införa ett riktvärde på $130 \mu\text{g}/\text{m}^3$. USA antog nyligen ett riktvärde på $160 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Vid första anblicken kan man tycka att USA:s mindre strikta riktvärde kommer att leda till konkurrensproblem — eftersom man inte spelar efter samma regler. Man bör dock vara medveten om att eftersom den nuvarande (genomsnittliga) ozonkoncentrationen i USA är betydligt högre än i EU utgör den föreslagna utsläppsminskningen en lika omfattande insats (relativt sett).

2.2.2.5. Beträffande användningen av ekonomiska modeller t. ex. RAINS-modellen vill kommittén påpeka att sådana modeller visserligen kan ha en vägledande roll för beslutsfattarna så att de kan fatta väl underbyggda miljöpolitiska beslut, men de får inte ersätta sådana beslut. ESK har redan vid ett antal tidigare tillfällen gett sitt stöd för inställningen att det är omöjligt att uttala sig med absolut säkerhet i den tekniska bedömningen inför ett beslut på miljöområdet och att man i tveksamma fall skall grunda sig på EG-fördragets miljöpolitiska principer såsom de kommer till uttryck i artikel 174.2, i synnerhet principerna om "en hög skyddsnivå" och "förorenaren skall betala" samt "försiktighetsprincipen"⁽⁴⁾.

(1) Jämför punkterna 5.3 och 5.9 i motiveringen.

(2) I princip hade inte de uppskattade (marginella och totala) fördelarna beräknats när delmålen fastställdes. Med andra ord har målen inte fastställts på basis av ett tillvägagångssätt med maximering av de totala fördelarna som skulle ha inneburit att utsläppen minskas till en punkt där marginalkostnaderna är lika med de marginella fördelarna. En mer detaljerad beskrivning av den allmänna modellen och principerna för att fastställa målen finns i delrapporterna om "Cost-effective control of acidification and ground-level ozone" som utarbetats av International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Rapporterna finns på följande Internetadress: <http://www.iiasa.ac.at/rains>.

(3) Inlägg från kommissionsledamot Margot Wallström vid Europaparlamentets plenarsession i Strasbourg i oktober 1999.

(4) Jfr ESK:s yttranden om fjärde och femte åtgärdsprogrammet för miljön (EGT C 180, 8.7.1987 resp. EGT C 287, 4.11.1992) samt ESK:s yttrande om ramdirektivet om luftkvalitet (EGT C 214, 10.7.1998).

2.2.2.6. För närvarande finns det inga förslag till delmål för markeutrofiering. Kommissionen överväger visserligen att fastställa sådana delmål i samband med den översyn som man planerar att företa år 2004. I förslaget ges dock ingen exakt förklaring till att man vill vänta med ett sådant beslut. Kommissionen menar att till följd av de föreslagna nationella gränsvärdena kommer den yta inom EU som drabbats av markeutrofiering att minska med ca 30 % i förhållande till år 1990. Kommittén beklagar att kommissionen inte föreslagit ett särskilt delmål för markeutrofiering. Det bör i detta sammanhang påpekas att sådana delmål ingår i det planerade protokollet för att minska försurning, eutrofiering och marknära ozon (multi-pollutant/multi-effect protocol).

2.3. Åtgärder som krävs för att nå de uppsatta målen

2.3.1. Kommissionens analys visar att man för att nå de uppsatta delmålen måste få till stånd en utsläppsminskning som går längre än det s.k. referensscenariot som utgår ifrån en "status-quo"-hypotes som omfattar det mesta av redan befintlig gemenskapslagstiftning eller sådan som skall antas, samt lagstiftning och åtgärdsprogram på nationell nivå.

2.3.2. De ytterligare utsläppsminskningar som krävs skall uppnås genom de föreslagna nationella utsläppstaken. Dessa nationella utsläppstak — som även omfattar minskningar i enlighet med referensscenariots lagstiftning och åtgärder — har fastställts på basis av en ingående analys av den mest effektiva fördelningen av kostnaderna för utsläppsminskningen mellan medlemsstaterna, återigen med hjälp av RAINS-modellen. Kommittén ser positivt på ett sådant differentierat tillvägagångssätt för att uppnå de uppsatta delmålen, eftersom detta innebär lägre kostnader än om man skulle tillämpa samma procentsats för alla. Man bör även hålla i minnet att detta tillvägagångssätt ger medlemsstaterna större utrymme för flexibilitet i samband med valet av de bästa åtgärderna för att uppnå de uppsatta målen, och tar på så sätt hänsyn till de speciella förhållanden som råder i de olika länderna. För att kunna bedöma hur långt genomförandet kommit och för att kunna sätta in korrekta åtgärder bör dock kommissionen inta en aktiv samordnande roll i samband med att medlemsstaterna utarbetar och uppdaterar de föreslagna nationella programmen (artikel 6) och inventerar och utarbetar prognoser för utsläppen (artikel 7) för att kunna säkerställa en optimal åtgärdsmix för att minska utsläppen (jfr även punkt 2.4.1).

2.3.3. Direktivet om nationella utsläppstak (TAK-direktivet) kommer att utgöra huvudinstrumentet för att kunna säkerställa att delmålen beträffande försurning och marknära ozon uppnås. Det marknära ozonet kommer även att omfattas av direktivet om ozon i luften. Genom att lägga fram ett (tredje) direktiv om luftkvaliteten uppfyller kommissionen de krav som framställs i ramdirektivet om luftkvalitet från 1996. Föreliggande förslag om ozon ligger i linje med vad som föreskrivs i ramdirektivet, genom att det fastställer de "målvärden" för (lokala) ozonkoncentrationer som skall uppnås

fram till år 2010 för att skydda människors hälsa och växtligheten. Dessa målvärden har räknats fram på basis av de delmål som fastställs för ozon (jfr punkt 2.2.2). Detta innebär att de nationella utsläppstaken utgör en garanti för att målvärdena på regional nivå nås. Medlemsstaterna kommer dock att behöva vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att målvärdena på lokal nivå nås, dvs. för att minska överskridanden som förorsakas av lokala källor.

2.3.4. Kommittén konstaterar att kommissionen har studerat två olika alternativ för att fastställa målvärden för människors hälsa⁽¹⁾. Slutsatsen man drar är att det alternativ som baseras sig på ett långsiktigt målvärde för ozon är att föredra. Detta alternativ ligger även i linje med WHO:s riktvärde. Mot bakgrund av de skäl som anförs i punkt 5.3 i motiveringsdelen och det faktum att flertalet sakkunniga (inklusive kommissionens vetenskapliga kommitté för toxikologi, ekotoxikologi och miljö) stöder kommissionens ståndpunkt, anser kommittén att det föreslagna målet är motiverat, inte minst med tanke på de fördelar detta innebär för människors hälsa.

3. Särskilda kommentarer

3.1. I samband med att medlemsstaterna identifierar och vidtar särskilda åtgärder för att minska utsläppen (jfr TAK-direktivets artikel 6 om de nationella program som skall utformas), bör man tillvarata de slutsatser som kan dras från de olika modellalternativen (jfr punkt 2.5 i förslagets motiveringsdel). På så sätt kan man fastställa den lämpligaste åtgärdsmixen på nationell nivå samt de samverkans effekter som kan uppnås mellan olika sektorer. De åtgärder som krävs omfattar bl.a. en omläggning av investeringar och tekniska innovationer i riktning mot "en hållbar utveckling". Man bör här i första hand satsa på förebyggande hellre än korrekta åtgärder ("end of pipe") och se till att dessa samordnas med redan befintliga satsningar beträffande åtgärder för energibesparing, alternativa energiformer, en hållbar transport- och mobilitetspolitik samt främjande av "rena" tillverkningsprocesser och "rena" produkter.

3.2. Vad gäller de instrument som krävs för att genomföra dessa åtgärder vill kommittén peka på den potential som de finansiella instrumenten innebär. Skatter och avgifter, kan — om de är rätt utformade och förenliga med gällande lagstiftning och med de konkurrenskrav som en globaliserad marknad ställer — visa sig utgöra nog så effektiva instrument för att uppnå de uppsatta miljömålen.⁽²⁾ Sådana skatter och avgifter

⁽¹⁾ Jfr punkt 5.3 i motiveringsdelen.

⁽²⁾ Jfr t.ex. rapporten "The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997–1998" (Användningen av ekonomiska instrument i miljöpolitiken i Norden 1997–1998), som nyligen publicerats av Nordiska ministerrådet (Köpenhamn 1999).

som fastställs på nationell nivå borde kanske samordnas på EU-nivå eller på global nivå. Av samma skäl bör man även överväga stimulansåtgärder, kopplade till skatter och avgifter, för att omorientera investeringar och främja tekniska innovationer (jfr punkt 3.1). Men måste dessutom kartlägga och successivt utforma stimulansåtgärder för de företag som vill ställa om från sådan verksamhet som inte kan anses som "hållbar" (som t.ex. orsakar förorening, ozonbildning eller eutrofiering). Kommittén uppmanar slutligen även medlemsstaterna att göra en bedömning av hur stort utrymme man har för frivilliga överenskommelser på miljöområdet.

3.3. Det planerade protokollet för att minska förorening, eutrofiering och marknära ozon, som också omfattar kandidatländerna, kan betraktas som en utgångspunkt för ytterligare framtida utsläppsminskningar i dessa länder, i sista hand i form av egna nationella utsläppstak som antas vid anslutningen till EU och som innefattar eventuella övergångsperioder. Eftersom åtgärder utöver vad protokollet kräver i dessa länder troligtvis skulle vara mycket kostnadseffektiva bör man fråga sig om det inte vore lämpligt att från och med nu och fram till tidpunkten för anslutningen uppmantra extra åtgärder utöver de som föreskrivs i protokollet.

3.4. Beträffande det föreslagna ozondirektivet välkomnar kommittén spridningen av aktuell information om koncentrationer av ozon (se artikel 6). Kommittén anser att tröskelvärdena för information, som främst avser att informera känsliga befolkningsgrupper, bör fördelas proportionellt mellan medlemsstaterna efter deras klimat och geografi och med hänsyn till hur ofta maximinivåerna överskrids. Vid behov kan de understiga de $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (1 timmes genomsnitt) som kommissionen föreslår.⁽¹⁾

3.5. Kommittén föreslår även att man använder kampanjer för att utbilda och fortbilda allmänheten i hälsoförebyggande beteenden och öka medvetenheten om hälsoskydd, vilket är en aspekt som bör införas i all politik, särskilt när det gäller stadsföroreningsproblemet. Initiativ som "nätverket för hållbara städer" eller de "bilfria dagar" som organiserats i ett antal europeiska städer bidrar till att öka medvetenheten om och förståelsen för föroreningsbegränsande åtgärder beträffande deras hälsofrämjande resultat.

(1) Jfr årsrapporterna för 1998 och rapporterna om sommaren 1999 om förorening genom marknära ozon inom EU. Sommaren 1999 överskreds tröskelvärdena för information till allmänheten i nästan alla EU:s medlemsstater. De mest kritiska situationerna uppstod i Italien, Grekland, Frankrike och Spanien, där befolkningen informerades om mycket höga ozonnivåer under en sammanhängande period av mellan 40 och 68 dagar.

3.6. Kommittén vill slutligen understryka hur viktigt det är att tillämpningen av de föreslagna direktiven sker effektivt. I detta hänseende noterar kommittén att kommissionens förslag (artikel 12 i TAK-direktivet och artikel 13 i ozondirektivet) föreskriver att medlemsstaterna skall fastställa de sanktioner som skall tillämpas vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med direktivet i fråga. Det är uppenbart att om medlemsstaterna själva inte kan efterleva direktiven måste sådana nationella sanktioner kompletteras med åtgärder från kommissionens sida, i enlighet med dess roll som väktare av gemenskapens lagstiftning.

3.7. Kommittén ser slutligen positivt på den översynmekanism som finns i artikel 9 i TAK-direktivet och som bygger på periodiska rapporter. Dessa bestämmelser ger kommissionen möjlighet att föreslå ändringar av de nationella utsläppstak som anges i bilaga I, med hänsyn till de faktorer som omnäms i artikel 9.1 (däribland internationella åtaganden vad gäller klimatförändringar). I detta sammanhang bör man särskilt vinnlägga sig om att ytterligare förbättra RAINS-modellen.

4. Riktlinjer för de enskilda medlemsstaternas åtgärder och program för minskning av de aktuella föroreningarna

4.1. Mot bakgrund av vad som framförts i punkt 2.3.2 om kravet på aktiv samordning av de nationella programmen, föreslår kommittén vägledande riktlinjer för åtgärder som skall genomföras och kontrolleras med utgångspunkt i de förhållanden som råder på nationell, regional och lokal nivå. Vissa av åtgärderna berör också klimatförändringar, på grund av de uppenbara samordningsvinster som kan uppnås. Kommittén har för avsikt att i framtiden fördjupa analysen av dessa riktlinjer.

1. Minskning av energiförbrukningen inom transportsektorn

Med tanke på att de nationella och lokala program inom transportsektorn som finansieras med statliga och regionala medel måste syfta till att öka energieffektiviteten, föreslås följande åtgärder:

— Samfinansiering i största möjliga utsträckning av åtgärder för en hållbar rörlighet i stadsområden och i vissa andra områden inom regionerna (riskområden med avseende på luftföroreningar). Dessa åtgärder skulle kunna innefatta:

- a) Utarbetande och uppdatering av stadsplaner för trafik, med speciell tonvikt på deras effektivitet när det gäller att minska utsläppen av ozon i luften.

- b) I stadsområden och i områden med mer än 500 000 invånare: användning av system för intelligenta transporter (ITS); anläggning och utbyggnad av parkeringsplatser vid kommunikationsknutpunkter; ökad kapacitet för transportmedel som drivs med el, gas eller blandbränslen; omorganisation av varudistributionen exempelvis genom incitament för företagen att använda sådana bränslen.
- Samfinansiering av extrakostnader för användning av energieffektiva bränslen i allmänna transportmedel.
 - Samfinansiering av inköp av motorfordon som drivs med el eller blandbränslen eller ger upphov till begränsade utsläpp, och som är avsedda att användas inom kollektivtrafiken eller inom allmännyttiga tjänster på mindre öar.
 - Samfinansiering av kostnader för produktion och inköp av eldrivna tvåhjuliga fordon till offentliga myndigheter eller allmännyttiga företag.

2. Produktion av energi från förnybara källor

Förutsatt att produktion av energi från förnybara källor även främjas genom andra bestämmelser, föreslås följande åtgärder:

- Samfinansiering av anläggningar för energiproduktion med hjälp av biomassa. Dessa anläggningar bör helst vara integrerade i fjärrvärmäten.
- Samfinansiering av anläggningar för att utnyttja solvärmeeenergi.
- Samfinansiering av anläggningar för produktion av solcellenergi.
- Samfinansiering av anläggningar på mindre öar för produktion av vindkraft, av bränslen som utvinns ur fast kommunalt avfall och av biogas.

3. Minskning av energiförbrukningen inom industrin, boendesektorn och tredje sektorn

Mot bakgrund av att en minskad energiförbrukning är ett övergripande mål i flera sektorsinriktade program för offentligt byggande och bostadsbyggande, förutom inom industrin, föreslås följande åtgärder:

- Samfinansiering av programmen för effektiv elenergianvändning och minskad energiförbrukning i privatbostäder, kontorsbyggnader, olika offentliga byggnader samt inom industrin, med avseende på de totala kostnaderna för programmen — eller på extrakostnaderna när det gäller stödåtgärder som inriktas på extra produktionskostnader.

Dessa program kan omfatta:

- a) Energidiagnostik.
- b) Åtgärder med avseende på boende och närliggande frågor.
- c) Initiativ för vitalisering av stadsområden och hållbar utveckling.
- d) Främjande och spridning av energieffektiva uppvärmnings- och luftkonditioneringssystem och elektriska komponenter i bostadshus, kontorsbyggnader och offentliga byggnader.
- e) Användning av energieffektiva elektriska komponenter inom industrin.

- Samfinansiering av extrakostnader för programmen för innovativa miljövänliga bränsleformer och för effektiv energianvändning inom industrin.

4. Minskning av utsläppen inom energisektorn

Följande åtgärd föreslås:

- Samfinansiering av programmen för minskning av ammoniakutsläpp från jordbruk med djurhållning.

5. Nationella program för information om klimatförändringar

- Samfinansiering av program för information till allmänheten och främjande av bättre teknik och förhållningssätt i syfte att öka energieffektiviteten och minska utsläppen.
- Samfinansiering av program för sådan information till allmänheten som utarbetas av ansvariga för person- och varutransporttjänster, i syfte att främja energieffektiva transportsätt som ger upphov till mindre utsläpp.
- Samfinansiering av program för sådan information till allmänheten som utarbetas av ansvariga för energiproduktionsanläggningar för biomassa i syfte att främja fjärrvärmeanläggningar.

6. Nationella program för forskning om klimatförändringar

- Genomförande av ett basprojekt för att kartlägga och säkerställa de framsteg som görs inom programmet för minskning av utsläppen, i enlighet med vad som efterfrågats vid konferensen om klimatförändringar, i Kyotoprotokollet och i Europeiska unionens beslut. Detta kan åstadkommas genom att man uppdaterar tillgängliga data om utsläpp, de nationella arkiven med avseende på utsläpp, de digitala simuleringsmodellerna för klimatutvecklingen samt genom att man utarbetar olika klimatscenarier.
- Samfinansiering av forskningsprojekt för utveckling av teknik för energieffektivitet och begränsning av förorening-

ar från kombikraftverksanläggningar, för gemensam energiutvinning för privat och industriellt bruk samt för förgasning av emulsion och restprodukter.

— Samfinansiering av forskningsprojekt för utveckling av olika former av teknik och transportmedel som ger upphov till mindre utsläpp.

Bryssel den 8 december 1999.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Avsättningsmöjligheter för förpackningsavfall från livsmedel och andra varor"

(2000/C 51/04)

Den 29 april 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Avsättningsmöjligheter för förpackningsavfall från livsmedel och andra varor".

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 16 november 1999. Föredragande var Paul Verhaege.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 112 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Med detta initiativytrande vill ESK bidra till den debatt som förs på olika håll inom gemenskapen om återvinning av avfall, och framför allt förpackningsavfall. Kärnfrågan i debatten handlar om den framtida översynen av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, som främst behandlar målen för återvinning av förpackningsavfall. Dessa målvärden är för närvarande satta till minst 25 % och högst 45 % av vikten på de förpackningar som saluförs. Fem år efter det att direktivet trätt i kraft har det gett positiva resultat, både när det gäller att det minskar mängden icke återvinningsbart förpackningsavfall och att förbättra hanteringen av hushållsavfall. Detta är ett tecken på att direktivet i sin nuvarande form⁽¹⁾ helt säkert är ett steg i rätt riktning. Vidare skall detta yttrande ses mot bakgrund av den debatt som förs inom det "återvinningsforum" som inrättades i början av året — ett forum som har till mål att under innevarande år framställa en

rad rekommendationer till kommissionen om hur problemen inom EU:s återvinningsindustri kan tacklas — samt kommissionens uppföljning av rekommendationerna (i form av ett meddelande till rådet och Europaparlamentet).

1.2. Avsikten är naturligtvis inte att i detalj göra om återvinningsforumets grundliga arbete, som i huvudsak inriktats på de ekonomiska, tekniska och juridiska aspekterna av avfallsåtervinning, och inte heller att utarbeta ett yttrande om förslaget om översyn av direktiv 94/92/EG. Det blir en senare uppgift för kommittén. I detta initiativytrande understryker kommittén sin vilja att behandla de grundläggande frågor som är avgörande för återvinningssektorns framtid, både vad gäller styrkor och svagheter. Det är viktigt att en "proaktiv" hållning förblir en viktig beståndsdel i arbetet med avfallsåtervinning och att man med beslutsamhet inriktar sig på framtiden och den nödvändiga utvecklingen av avsättningsmöjligheter, med tanke på utarmningen av råvarutillgångar och behovet av att skydda miljön. Kommittén anser dock att det är lika viktigt att behandla de ekonomiska aspekterna av återvinningen av förpackningsavfall. Begreppet hållbar utveckling omfattar faktiskt både miljörelaterade och ekonomiska aspekter.

⁽¹⁾ Vi hänvisar också till ESK:s yttrande av den 24 mars 1993 om förslaget till rådets direktiv om förpackningar och förpackningsavfall, som i hög grad ligger bakom direktivets nuvarande uppläggning.

1.3. Detta yttrande behandlar främst de problem som rör återvinning av förpackningsavfall från konsumtionsvaror. Det är inte så att sektorn för förpackningar för konsumtionsvaror⁽¹⁾ har större återvinningsproblem än andra sektorer, men problematiken är här mycket komplex och iögonenfallande, eftersom många vitt skilda parter⁽²⁾ berörs.

1.4. Kommittén önskar dra nytta av sin roll som representant för olika aktörer inom närings- och arbetsliv för att lämna ett värdefullt bidrag till debatten. Med en erfarenhet på mer än tio år, under vilka ESK har bidragit till att fastställa miljöpolitiken för avfallshantering i allmänhet, har ESK en bra utgångspunkt för att i detta yttrande lägga fram ett bärkraftigt förslag, där problematiken kring förpackningar och förpackningsavfall betraktas i sin helhet och med fokus på en hållbar utveckling.

2. Problem som rör återvinningen av förpackningsavfall

2.1. Utöver metoder som syftar till att förebygga och återvinna har den vanligaste lösningen för att minska mängden förpackningsavfall som sänds till deponier eller förbränning utan energiutvinning, varit materialåtervinning. I förpackningsdirektivet 94/62/EG fastslås minimi- och maximimålen för den materialåtervinning som medlemsstaterna skall uppnå. Överföringen av detta direktiv till de nationella lagstiftningarna har inneburit att man byggt upp system för selektiv insamling och sortering som har drivit på utvecklingen av metoder för att återvinna förpackningsavfall, vilket radikalt förändrar situationen inom återvinningssektorn.

2.2. Även om man kan glädja sig åt att de flesta konsumenter som getts möjlighet till avfallssortering aktivt har deltagit, har man de senaste åren kunnat konstatera att det råder obalans mellan utbud och efterfrågan på återvinningsprodukter, till följd av utvecklingen av den selektiva insamlingen. Hittills har efterfrågan på produkter som framställts av återvun-

net material inte ökat i samma utsträckning som utbudet på återvunnet material från selektiv insamling. Detta gäller i olika utsträckning nästan samtliga förpackningsmaterial. I vissa fall beror obalansen på priskonjunkturen, i andra är den av mer strukturell karaktär och kopplad till bristen på avsättningsmöjligheter. Man bör skilja mellan två olika kategorier av förpackningsmaterial: den ena kategorin har återvunnits i årtionden, exempelvis glas, papper, kartong och metaller, medan den andra kategorin har börjat återvinnas relativt nyligen, exempelvis plast.

2.2.1. Utvecklingen av återvinningsssystem för förpackningsmaterial av den första kategorin är inte ett resultat av miljöhänsyn, utan beror enbart på de ekonomiska möjligheter avfallet har gett, medan efterfrågan på nya råvaror eller annat återvinningsmaterial av bättre kvalitet (t.ex. varor med fabriktionsfel) har överstigit utbudet. Selektiva insamlingar gjordes tidigare sporadiskt för att tillgodose tillfälliga behov, och omkostnaderna var förhållandevis låga, eftersom man framför allt utnyttjade de lägsta priserna på avfall, dvs. begränsade sig till att köpa sådana kvantiteter som det gick lätt att komma över. Införandet av permanenta system för selektiv insamling och sortering som motiverats av miljöhänsyn har i många fall medfört mycket högre insamlingskostnader och ett utbud på återvinningsprodukter som är större än efterfrågan, och följaktligen ett fall i återvinningsvärdet. Fallet i återvinningsvärde blev så kraftigt att priserna, trots besparingar genom utnyttjandet av återvunnet material i stället för nytt material, i de flesta fall och totalt sett inte längre motsvarar kostnaderna för selektiv insamling och en eventuell sortering. Överskottet på återvinningsprodukter kan till och med leda till ett negativt återvinningsvärde.

2.2.2. När det gäller förpackningsmaterial av den andra kategorin, dvs. större delen av allt plastförpackningsavfall, är det främst miljöhänsyn som har drivit på utvecklingen av återvinningsssystem, och bara i mycket marginell omfattning marknadskrafterna. Om man jämför kostnaderna för selektiv insamling och sortering med priset för råvaror är det ofta svårt att ekonomiskt motivera återvinning av förpackningsavfall. Med dagens tekniska möjligheter klarar återvinningssektorerna för plastförpackningsavfall inte alltid att hitta tillräckliga avsättningsmöjligheter, och återvinningsvärdet är för lågt för att täcka omkostnaderna vid selektiv insamling och sortering. Därmed är återvinning inte något konkurrenskraftigt alternativ till nya råvaror.

(1) Här avses primära, sekundära och tertiära förpackningar för konsumtionsvaror, eftersom de kompletterar varandra och ofta betraktas som en enhet i förebyggande sammanhang. Ett exempel: en ökning av vikten på den primära förpackningen i kombination med en minskning av vikten på den sekundära förpackningen kan leda till en minskning av totalvikten.

(2) Offentliga myndigheter, medborgare, regionala och lokala myndigheter, tillverkare av förpackningsmaterial och förpackningar, producenter och distributörer av konsumtionsvaror, företag som sysslar med insamling och sortering av avfall, återvinningsföretag.

2.3. För närvarande leder återvinning av de flesta typer av förpackningsmaterial till återkommande och ekonomiskt betydande "kedjeunderskott". Om man betraktar den selektiva insamlingen, sorteringen och återvinningen som led i en värdekedja som kan kopplas till de återvinningsmaterial som verksamheterna producerar, leder kostnaderna för verksamheterna (med återvinningsvärdet inräknat) ofta till ett underskott. Beroende på hur systemen för selektiv insamling och sortering-

är finansierade, täcks underskotten antingen av medborgarna som konsumenter när de köper produkter med förpackningar som bidrar till återvinningssystem för förpackningsavfall, eller av medborgarna när de betalar skatt för kommunal avfallssortering. System som det tyska "Grüner Punkt"⁽¹⁾ och avfallsavgifter har vuxit till betydande storlek och kommer sannolikt att bli ännu större de närmaste åren, när systemen för selektiv insamling och sortering har etablerats i alla medlemsstater.

2.4. Ett av miljöpolitikens ekonomiska styrmedel som utgår från "förorenaren betalar-principen", och som syftar till att förändra de ekonomiska beslutsfattarnas (även konsumenternas) beteendemönster till att ta större miljöhänsyn, är införandet av ett system där alla omkostnader inkluderas i priset. ESK ser gärna att återvinningsverksamheten utvecklas, men understryker att de ekonomiska aspekterna bör beaktas. När en viss nivå för selektiv insamling uppnås kan man konstatera att kostnaderna för selektiv insamling och sortering av förpackningsavfall ofta stiger exponentiellt. Priset per ton stiger alltmer ju mer selektiv insamlingen är och ju mindre volymerna är för varje ytterligare förpackningsavfallstyp som man börjar hantera. Faran ligger i att man riskerar att tappa kontrollen över ekonomin, dels som en följd av att omkostnaderna ökar i samband med den selektiva insamlingen och sorteringen, dels för att det produceras så mycket återvinningsmaterial att det inte kan tas upp av marknaden utan betydande kapitaltillskott. Kommittén har uppfattningen att den stigande kostnaden för hanteringen av förpackningsavfall är oundviklig, men anser att ökningen måste hållas i schack och stå i proportion till den förväntade miljövinsten⁽²⁾.

2.5. Även om de flesta medlemsstater ger ut statistik och indikatorer för återvinning, mängden avfall som går till deponier eller förbränning utan energiutvinning, eller kostnaderna för de olika system som byggts upp för återanvänt förpackningsavfall eller insamling av återanvändbara förpackningar, kan man konstatera att det ofta är svårt att jämföra eller koppla ihop uppgifterna, trots EU:s bestämmelser för utgivning av statistik. Detta beror på att det förekommer olika

definitioner när det gäller förpackningar och förpackningsavfall, återvinningsmetoder och beräkningsmodeller för återvinningsindikatorer för förpackningsavfall samt i förekommande fall metoder för kostnadsberäkningar. Detta problem skapar en viss förvirring som inte förenklar diskussionerna om återvinning av förpackningsavfall.

3. Utgångspunkter och bakgrund

3.1. En aktiv miljöpolitik och användandet av finansiella instrument som syftar till att ändra de ekonomiska aktörernas, och även konsumenternas beteende vad gäller respekten för miljön är relativt nya åtgärder och resultaten är ofta svåra att förutse. Åtgärderna riktar sig framför allt till mycket kreativa sektorer som förpackningsindustrin samt helt okända sektorer eller sektorer som man endast känner till i begränsad utsträckning. För några år sedan var detta fallet t.ex. med sektorerna för avfallshantering och återvinning. Förutom den ökade mängden återvunnet material och andra former av återvinning av förpackningsavfall har direktiv 94/62/EG haft följande positiva följder:

- Tekniska innovationer inom förpackningssektorn som t.ex. minskningen av förpackningsvikten, integration av återvunnet material osv.
- En förbättrad kunskap och öppenhet inom sektorn för avfallshantering och återvinning (i fråga om statistik, ekonomiska aspekter och andra stödfunktioner ...).
- En ökad medvetenhet bland medborgarna om (förpacknings-) avfallens konsekvenser för miljön.

3.2. Iljuset av de senaste årens nya kunskaper och erfarenheter och mot bakgrund av de möjligheter och misstag som konstaterats är det lämpligt, om inte nödvändigt, att anpassa politiken för hantering av förpackningsavfall. Nödvändiga förändringar kommer att kunna genomföras betydligt fortare om de berörda parterna är öppna för att inleda en dialog om framtida mål⁽³⁾.

3.3. Förpackningar är inga fristående produkter och bör inte betraktas avskilt från den vara som de innehåller, samt de olika sätt på vilka varan konsumeras. Förpackningarna utvecklas ständigt i takt med de olika aktörernas behov under olika etapper av produktionskedjan, distributionen och varans konsumtion. De bidrar i hög grad till den livskvalitet som vi idag åtnjuter som konsumenter. Förpackningarna uppfyller flera nödvändiga funktioner som konservering, hygien, skydd, säkerhet, information, bekvämlighet osv.

(1) Grüner Punkt-systemet finansieras genom att en avgift som betalts i förväg av tillverkaren eller den som har ansvar för att varan saluförs inkluderas i priset på den förpackade produkten när den säljs till konsumenten. Exempel där Grüner Punkt används: DSD (Tyskland), Eco Emballages (Frankrike), FOST Plus (Belgien).

(2) Med miljövinster avses de fördelar som uppnås när föroreningarna eller de skadeverkningar som bristande miljöhänsyn medför minskar.

(3) Det är här dessutom lämpligt att notera att om den allmänna opinionens uppfattning är att all sorts återvinning är bättre för miljön än andra metoder för materialutnyttjande finns det ännu ingen erkänd metod som ger fullständigt bevis för detta.

3.4. Kommittén är medveten om svårigheterna att både främja utvecklingen av en modern livsstil och nya konsumtionsvanor och föra en förebyggande miljöpolitik. På grund av att antalet personer per hushåll minskar blir livsmedelsportionerna mindre och förpackningarna fler. Befolkningens förhöjda genomsnittsålder leder till ett ökat behov av bekvämlighet och mer och mer användarvänliga förpackningar. Allt fler män och kvinnor arbetar även utanför hemmet vilket förklarar den ökade efterfrågan på färdigförpackade varor som ofta kräver mer förpackningsmaterial. Förpackningsindustrin står idag inför en ny utmaning till följd av denna samhällsutveckling, samtidigt som den måste vidta förebyggande åtgärder för att skydda miljön.

3.5. Förpackningsavfallets inverkan på miljön har blivit så allvarligt att det nu är nödvändigt att agera. I detta hänseende måste miljöaspekterna få absolut prioritet. Principen om en hållbar utveckling måste fungera som drivkraft när man söker lösningar på problem vad gäller återvinning av förpackningsavfall. Tänkbara lösningar bör främja en ekonomisk utveckling som är förenlig med skyddet av dagens och framtidens miljö. Detta innebär att hållbarhet och förtroende skall genomsyra de ekonomiska, miljömässiga och sociala kriterierna. Förpackningarnas roll i fråga om hälsoskydd bör även tas i beaktande.

3.6. Det är även nödvändigt att betona vikten av utbildning av dagens och morgondagens konsumenter. Konsumenterna kan endast bidra på ett positivt sätt om de är medvetna om de miljöproblem som förpackningsavfallet medför och om de har möjlighet att välja i enlighet med sina krav.

3.7. Kommittén understryker vikten av att föra en miljöpolitik som förutom att långsiktigt garantera ett betydande miljöskydd garanterar en ekonomiskt bärkraftig återvinningssektor utan att man inför ett permanent finansiellt stödssystem. På lång sikt kan förpackningsavfallet komma att betraktas som ett material eller en energikälla som ersätter vissa naturtillgångar som för nuvarande används som råvaror eller bränsle och som blir konkurrenskraftigt när priset på råvarorna täcker miljökostnaderna i samband med deras användning.

4. Tänkbara lösningar

4.1. För att lösa problemet med otillräckliga avsättningsmarknader för förpackningsmaterial som samlats och sorterats föreslår kommittén flera kompletterande åtgärder inom ramen

för ett åtgärdsprogram som syftar till att hitta avsättningsmöjligheter för återvunnet material (punkt 4.3). Vid sidan av detta åtgärdsprogram betonar kommittén vikten av att de ekonomiska aspekterna inbegrips i medlemsstaternas miljöpolitik vad gäller förpackningsavfall och att åtgärder som gör det möjligt att uppnå en optimal balans mellan miljö och ekonomi prioriteras (punkt 4.2).

4.2. Den optimala balansen mellan miljö och ekonomi vad gäller hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall

4.2.1. Kommittén betonar vikten av att använda sig av analysmetoder som fastställer den balansen sambandet mellan ekonomi och miljö⁽¹⁾ inom ramen för en miljöpolitik som grundar sig på ett system som följer principerna om internaliserade miljökostnader och en hållbar utveckling. Analyser av sambandet mellan "kostnad-effektivitet" gör det möjligt att fastställa en kombination av olika hanteringstekniker och metoder (förebyggande, återanvändning, återvinning, energiutvinning) för att minska skadorna maximalt i samband med användningen av förpackningar och hanteringen av förpackningsavfall och med lägsta möjliga omkostnader.

4.2.2. Genom analysmetoden "kostnad-effektivitet" kan medlemsstaterna från en bättre utgångspunkt bedöma och välja på vilket sätt de vill förebygga och minska förpackningsavfall för att uppnå målen i gemenskapslagstiftningen. Detta är nödvändigt eftersom den optimala kombinationen mellan olika tekniker och metoder vad gäller kostnadseffektiviteten huvudsakligen beror på följande faktorer:

- De lokala förhållandena i varje land, region eller t.o.m. kommun (4.2.2.1).
- Konjunktursvängningar (4.2.2.2).
- Olika återvinningsmetoder beroende på förpackningsmaterialens tekniska aspekter och den aktuella tekniska utvecklingen (4.2.2.3).

4.2.2.1. Varje medlemsstat, region eller till och med kommun har olika särdrag i fråga om demografi, konsumtionstraditioner, turistverksamhet, råvarubehov (förädlade) och bränslebehov. Vissa återvinningsmetoder är därför ur en tekniskt, ekologiskt och ekonomisk synvinkel intressantare än andra och det gäller att prioritera dessa samtidigt som miljökraven respekteras. Det är även viktigt att inte tillämpa enkelriktade

⁽¹⁾ I jämförelse med analysmetoden "kostnad-vinst" är analysmetoden "kostnad-effektivitet" en modernare metod som har fördelen att den inte kvantifierar miljöskadorna och uttrycker dem i ekonomiska termer, vilket är anledningen till att analysmetoden "kostnad-vinst" leder till mycket osäkra resultat.

metoder som inte tar hänsyn till olika möjligheter på lokalnivå. Det lokala ansvaret måste inbegripa alla berörda parter: konsumenter, distributörer, producenter och återvinnare. I detta hänseende är det lämpligt att tillämpa subsidiaritetsprincipen vad gäller valet av metod för att hitta den optimala kombinationen för återvinning av förpackningsavfall.

4.2.2.2. Beroende på konjunktursvängningar i fråga om återvinningsvärdet kan det vara lämpligt att tillfälligt ändra återvinningsmetod för ett material — samtidigt som de aktuella miljökraven respekteras — för att avlasta marknaden och för att förhindra alltför stora svängningar av återvinningsvärdet.

4.2.2.3. På det tekniska planet finns det för varje förpackningsmaterial en återvinningsmetod som är bäst lämpad inom ramen för den aktuella tekniken. I detta hänseende är det lämpligt att klart skilja mellan material med och utan organiskt ursprung (mineraler). Till icke-organiska material räknas glas, stål och aluminium. På grund av deras fysikaliskt-kemiska karaktär kan de återvinnas nästan i oändlighet utan att förlora substans och utan hälsorisk. Läget är inte detsamma för organiska material som grundar sig på cellulosa, som papper och kartong, eller på syntetiska ämnen som t.ex. plast, som ofta innehåller olja. Tekniken för återvinning av dessa material är i nuläget begränsad. Materialet försämras under återvinningsgången och vissa hälsorisker finns vid användningen av det återvunna materialet. Organiska material och speciellt oljeplaster⁽¹⁾ har dock ett högt värmevärde och energiutvinningen kan därmed vara ett alternativ till materialutnyttjandet och bör främjas på samma sätt som andra återvinningsmetoder som t.ex. kompostering eller biometanisering, som lämpar sig för papper och kartong samt för vissa plaster.

4.3. Ett åtgärdsprogram för att utveckla avsättningsmöjligheter för återvunnet förpackningsmaterial

4.3.1. Kommittén föreslår att man upprättar ett åtgärdsprogram som återspeglar dess vilja att stödja och främja återvinning av förpackningsavfall, i ett delaktighetsperspektiv — med avseende på att det integrerar samtliga aktörer i kedjan produktion-utnyttjande-kvittblivning av förpackningar — som samtidigt tar hänsyn till de ekonomiska begränsningar som föreligger. Programmet omfattar följande delar:

(1) Metoden är egentligen mycket väl anpassad till en plastics "livscykel": Ursprungligen ofta ett brännbart material (olja) som i ett andra skede förvandlas till förpackningsmaterial och som i avslutningsfasen lätt kan återgå till oljesubstans. Energiutvinningen av förpackningsavfall i plast gör det möjligt att spara andra icke-förnybara naturresurser samtidigt som man kan dra nytta av plastförpackningarnas utvecklingsmöjligheter och fördelar. Hela processen måste dock genomföras med respekt för miljön dvs. med respekt för tillämpliga miljökrav.

— Att förstärka stödet till forskning, nyskapande verksamhet och utveckling av nya tillämpningar när det gäller utnyttjande av förpackningsavfall (4.3.2).

— Att hitta och utveckla nya marknader för återvunnet material (4.3.3).

— Att utarbeta CEN-standarder för återvunnet material (4.3.4).

— Att i högre grad lägga ett ansvar på de olika kanalerna för förpackningsmaterial (4.3.5).

— Att utveckla en konstruktiv dialog med konsumenterna/allmänheten (4.3.6).

— Att genomföra fortsatta förbättringar i EU:s system för statistisk uppföljning (4.3.7).

Både med inriktning på de företag som berörs av problematiken med konsumentvaruförpackningar och på konsumentnivån anser kommittén att det gäller att främja positiva incitament (skattelättnader, ersättningar till konsumenterna, osv.) snarare än tvångsåtgärder eller begränsningar.

4.3.2. Att förstärka stödet till forskning, nyskapande verksamhet och utveckling av nya tillämpningar när det gäller utnyttjande av förpackningsavfall

4.3.2.1. Det är hela förpackningsprocessen som skall optimeras — från design till återvinning av avfallet. Det är lämpligt att engagera samtliga berörda aktörer, särskilt universitet och föreningslivet, för att omsätta idéer och ambitioner i handling och i förekommande fall åstadkomma önskvärda och godtagbara beteendeförändringar. Ur socioekonomisk synvinkel kan införande av nya tillämpningar skapa nya arbetstillfällen med ett reellt mervärde och bidra till Europeiska unionens ekonomiska tillväxt.

4.3.2.2. Kommittén föreslår också att all ny teknisk utveckling av förpackningar och förpackningsmaterial skall innefatta en kvantitativ och kvalitativ utvärdering av miljöeffekter, och att alla åtgärder vidtas för att säkerställa att den slutliga kvittblivningen inte innebär någon som helst fara för dagens människa och framtida generationer.

4.3.3. Att hitta och utveckla nya marknader för återvunnet material

4.3.3.1. Kommittén anser att det bör föras en "proaktiv" politik för att hitta och utveckla nya marknader för det återvunna materialet, och föreslår ett antal åtgärdsåtgärder:

— Att finansiera projekt som syftar till att utveckla industriella tillämpningar som innebär avsättningsmöjligheter för återvunnet material, inom ramen för de utvecklingsprogram-

som stöds av Europeiska unionen, både på forskningsområdet (5:e ramprogrammet) och i fråga om nya tillämpningar.

- Att revidera omotiverade kriterier som hindrar utnyttjande av produkter av återvunnet material: Kommittén anser att det skulle vara lämpligt att på medlemsstatsnivå inventera vilka produkter som påverkas av begränsningar i form av olika normerande kriterier⁽¹⁾ för utnyttjande av återvunnet material som innebär begränsningar utan berättigande med avseende på säkerhets- och folkhälsoaspekter. Med utgångspunkt i denna inventering gäller det att kvantifiera de potentiella avsättningsmöjligheterna för återvinningsprodukterna och upprätta kontakt med de organ som ansvarar för standarder och genomdriva en översyn i de fall där detta är befogat.
- Att utnyttja produkter och förpackningar som tillverkats av återvunnet material i alla offentliga inrättningar som fungerar på lokal, nationell och gemenskaplig nivå, med offentliggörande av ett intyg från ett behörigt organ.

4.3.4. Att utarbeta CEN-standarder för återvunnet material

4.3.4.1. Kommittén understryker att det måste finnas standarder som utfärdats av CEN för att en jämn kvalitet skall kunna garanteras i fråga om produkter med inslag av återvunnet material.

4.3.5. Att i högre grad lägga ett ansvar på de olika kanalerna för förpackningsmaterial

4.3.5.1. I detta sammanhang innefattar "kanalerna" både råvaruproducenter, tillverkare av förpackningsmaterial och förpackningar, användare, återvinningsföretag och mellanhänder. I anslutning till de punkter som tagits upp här förespråkar kommittén också att varje kanal för denna typ av material skall åläggas ett utvidgat ansvar för förpackningarna med utgångspunkt i en kretsloppsmodell⁽²⁾ och en helhetssyn som integrerar ekonomiska, miljömässiga och folkhälsoanknutna aspekter. Var och en av kanalerna skall således med hänsyn till sektorernas särdrag och de tekniska, ekologiska och ekonomiska möjligheterna ta initiativ till förebyggande och godtagbara skyddsmetoder och sätt att återvinna material som kan leda till att direktivets målsättningar uppfylls. Samtidigt gäller det att undvika det överutbud som uppstått under lågkonjunkturperioder för kommuner och/eller organisationer som infört system för avfallssortering.

(1) Åtskilliga återvinningsförfaranden har övergetts på grund av att det saknats avsättningsmöjligheter för produkterna, huvudsakligen beroende på att de inte uppfyllt de regler — ofta etablerade med utgångspunkt i praxis — som formulerats i produktspecifikationerna och som inte nödvändigtvis är befogade av säkerhets- eller folkhälsoaspekter.

(2) Från materialval till metoder att undvika att förpackningen omvandlas till avfall.

4.3.6. Att utveckla en konstruktiv dialog med konsumenterna/allmänheten

4.3.6.1. Bland de åtgärder som är värda att ta fasta på finns det en som måste komplettera dem som redan räknats upp: den konstruktiva dialogen med konsumenterna/allmänheten. Dessa delar nämligen det tunga ansvaret att träffa de val i nuet som inte kommer att ångras av framtida generationer. För att kunna göra ett väl underbyggt val bör man vara tydligt och objektivt informerad om alla tänkbara alternativ med avseende på förpackningshantering: förebyggande åtgärder, återanvändning, återvinning, energiutnyttjande och kostnadsaspekten. Detta förutsätter att ett system för kontinuerlig utbildning byggs upp, från barndomen, så att allmänheten engageras så tidigt som möjligt och hela livstiden igenom. Näringslivet, de offentliga organen och massmedia torde ha mycket gjort på detta område. Problematiken omkring förpackningar och förpackningsavfall är visserligen långt ifrån enkel att förklara, men konsumenterna får alltför många motstridiga budskap och upplever inte att man lyssnar till deras synpunkter att vissa förpackningar är onödiga och ibland vilseledande. Det är bara genom en konstruktiv dialog som nyskapande lösningar kan utvecklas som motsvarar allmänhetens växande miljöengagemang. Även här är överskådlighet och insyn avgörande förutsättningar för att en sådan dialog skall fungera: överskådlighet i fråga om de priser som skall betalas, i fråga om kostnadskomponenter och marknadsmekanismer, överskådlighet i fråga om miljöförväntningar (förbrukning av naturtillgångar, förorening av mark, luft och vatten), inklusive de risker som finns på folkhälsnivå.

4.3.7. Att genomföra fortsatta förbättringar i EU:s system för statistisk uppföljning

4.3.7.1. För att förbättra kvaliteten i den statistik som medlemsstaterna publicerar och göra den mer jämförbar rekommenderar kommittén att mätmetoderna preciseras, eller att man eventuellt definierar nya metoder och inrättar en databank som även integrerar socioekonomiska aspekter med koppling till utnyttjande av förpackningsavfall. Dessutom förespråkar kommittén utnyttjande av analysmetoder som kretsloppsanalys av förpackningar, kopplade till en analys av mervärdeskedjan och olika utnyttjandemetoder, som gör det möjligt att bedöma det relativa värdet⁽³⁾ av de olika strategier inom hanteringen av förpackningsavfall som medlemsstaterna valt, både på ekonomiskt och miljömässigt plan. På samtliga dessa områden kan Europeiska miljöbyrån spela en mycket konstruktiv roll. Eftersom det brister i enhetlighet i fråga om tolkningen av definitionerna från medlemsstat till medlems-

(3) Därigenom blir det möjligt att genomföra en "benchmarking" i egentlig bemärkelse och utreda "kostnadsindikatorerna" (cost drivers) och välfungerande lösningar (best practices).

statföreslår kommittén att man inte skall begränsa sig till jämförelser mellan medlemsstaterna utan mäta de framsteg som varje stat gjort på basis av en analys av vad politiken lett till med avseende på förpackningar och förpackningsavfall.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén anser att de positiva resultaten av direktiv 94/62/EG visar att man i gemenskapslagstiftningen måste fortsätta integrera en "proaktiv" politik för återvinning av förpackningsavfall och ställa upp ambitiösa målsättningar för hanteringen av samtliga förpackningsmaterialkategorier. Det är till och med ett krav som dikteras av Europeiska unionens specifika situation — området är tätbefolkat, vilket gör NIMBY-syndromet (Not In My Back Yard) till en ofrånkomlig realitet, och speciellt fattigt på råvaror och bränsle. Parallellt med detta erinrar kommittén om att begreppet "en hållbar utveckling" leder fram till miljöpolitiska angreppsmetoder som syftar till att uppnå bästa möjliga relation ekonomi/miljö. Under förutsättning att målen i gemenskapslagstiftningen kan uppnås föreslår kommittén därför att medlemsstaterna erbjuds en relativ flexibilitet i val av metodkombination (förebyggande åtgärder, återanvändning, återvinning, energiutnyttjande) för att till lägsta möjliga kostnad uppfylla målsättningen att förebygga och sänka förpackningarnas och förpackningsavfallens miljöpåverkan, med respekt för de gällande miljönormer som skall utgöra den gemensamma grundstrategin.

5.2. Kommittén betonar att konsumenterna måste göras medvetna om problemen med förpackningsavfallet, och att de redan från tidig ålder måste utbildas i beteenden som bidrar till att skydda miljön. Vi vill också framhålla att en reell dialog måste upprättas mellan näringslivet, institutionerna, massmedia och konsumenterna — via föreningslivet — i en

partnerskapsanda och med delat ansvar för miljön och framtida generationer.

5.3. Vi är medvetna om de svårigheter som för närvarande finns när det gäller att utnyttja, och framför allt att återvinna, förpackningsavfall, men kommittén menar att man måste formulera en "proaktiv" politik i ett delaktighetsperspektiv — med avseende på att det integrerar samtliga aktörer i kedjan produktion-utnyttjande-kvittblivning av förpackningar — som samtidigt tar hänsyn till de ekonomiska begränsningar som föreligger. Utifrån detta synsätt föreslår vi ett åtgärdsprogram som syftar till att utveckla avsättningsmöjligheterna för återvunna produkter och som omfattar följande delar:

- Att förstärka stödet till forskning, nyskapande verksamhet och utveckling av nya tillämpningar när det gäller utnyttjande av förpackningsavfall.
- Att hitta och utveckla nya marknader för återvunnet material.
- Att utarbeta CEN-standarder för återvunnet material.
- Att i högre grad lägga ett ansvar på de olika kanalerna för förpackningsmaterial.
- Att utveckla en konstruktiv dialog med konsumenterna/allmänheten.
- Att genomföra fortsatta förbättringar i EU:s system för statistisk uppföljning.

5.4. Genom samtliga föreslagna åtgärder uttrycker kommittén sin vilja att vidareutveckla miljöpolitiken med avseende på förpackningar och förpackningsavfall, med ett ambitiöst och aktivt angreppssätt för att reducera respektive utnyttja förpackningsavfallet, i linje med föreställningen om en hållbar utveckling och i högre grad baserad på ett partnerskap mellan samtliga berörda aktörer.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EEG) nr 3528/86 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar”, och
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EEG) nr 2158/92 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder”

(2000/C 51/05)

Den 5 oktober 1999 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslagen.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 16 november 1999. Föredragande var Lutz Ribbe.

PARAGRAPHE2 Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 102 röster för, 1 emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I rådets förordning (EG) nr 307/97 om ändring av förordning (EEG) nr 3528/86 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar och (EG) nr 308/97 om ändring av förordning (EEG) nr 2158/92⁽¹⁾ om skydd av gemenskapens skogar mot bränder anges artikel 43 i fördraget (”jordbruk” — nuvarande artikel 37) som rättslig grund. Den 30 april 1997 väckte Europaparlamentet talan rörande detta vid domstolen. Den 25 februari 1999 avgav domstolen dom i de förenade målen C-164/97 och C-165/97. I domen fastställs att de två förordningarna skall upphöra att gälla och att rådet borde ha angett artikel 130s i fördraget (”miljö” — nuvarande artikel 175 i fördraget) som enda rättsliga grund. Domstolen har dock skjutit upp upphävandet av förordningarna så att rådet inom rimlig tid skall kunna anta nya förordningar med samma syfte.

1.2. Som svar på domstolens beslut föreslår kommissionen nu två nya förordningar. Innehållsmässigt är dessa nya förordningar (nästan) identiska med de upphävda förordningarna, men den rättsliga grund som föreslås är artikel 175 i fördraget. Finansieringsramen för de båda åtgärderna (34 miljoner euro respektive 50 miljoner euro för perioden 1997–2001) har anpassats efter de belopp som faktiskt har tilldelats i budgeten för perioden 1997–1999 och de som planeras i det preliminära budgetförslaget för år 2000. I förordningarna från 1997 var finansieringsramen för samma period 40 miljoner euro respektive 70 miljoner euro.

1.3. Gemenskapens handlingsplan för skogsövervakning som inrättades genom förordning (EEG) 3528/86 och som förlängdes till utgången av 2001 genom den förordning från 1997 som vi hänvisar till i punkt 1.1 syftar till att förbättra kunskapen om skogens hälsotillstånd. Tillsammans med det internationella samarbetsprogrammet för utvärdering och övervakning av luftföroreningars effekter på skogar (ICP Forests)⁽²⁾ ingår gemenskapens handlingsplan i ett övergripande program för intensiv skogsövervakning för hela Europa. Efter att ha övervakat skogarnas tillstånd genom separata åtgärder fram till 1990 enades IPS Forests och EU om ett gemensamt övervakningssystem 1991. I dagsläget deltar 34 europeiska länder i övervakningsprogrammet, däribland EU:s 15 medlemsstater.

1.4. Den allmänna målsättningen med gemenskapens handlingsplan för skydd mot skogsbränder som inrättades genom förordning (EEG) nr 2158/92 och ändrades genom förordningen från 1997 är att minska antalet skogsbränder och begränsa de drabbade områdena. Gemenskapens åtgärder omfattar medfinansiering av åtgärder för att fastställa orsakerna till skogsbränder och metoder för att förhindra att skogsbränder bryter ut, inrättande eller förbättring av system för förebyggande åtgärder (till exempel skyddsinfrastruktur) samt inrättande av övervakningssystem för skogsbränder. I förordningen från 1997, genom vilken handlingsplanen förlängs med fem år till utgången av 2001, betonas behovet av att utveckla gemenskapens informationssystem (databas) för skogsbränder.

⁽¹⁾ På flera ställen i den engelska versionen (till exempel på första sidan) hänvisar man till förordning (EEG) nr 2158/86 i stället för (EEG) nr 2158/92.

⁽²⁾ Detta program inrättades genom FN/ECE-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP).

1.5. I sitt meddelande från 1998 om en skogsbruksstrategi för Europeiska unionen⁽¹⁾ förslår kommissionen en mer omfattande översyn av gemenskapens skogsövervakningssystem år 2001. Kommissionen avser att bland annat på grundval av ett symposium med sakkunniga och andra berörda parter lägga fram ett förslag om ändring av den nuvarande förordningen i slutet av år 2000. En av de främsta målsättningarna med ett sådant förslag är att utvidga handlingsplanen till att förutom luftföreningar även omfatta andra faktorer som påverkar skogarnas ekosystem, till exempel torra, klimatförändringar eller sjukdomar⁽²⁾. I meddelandet tillkännager kommissionen även att gemenskapens handlingsplan för skydd mot bränder skall förlängas till efter 2001 och att åtgärden dessutom skall förstärkas⁽³⁾.

2. Allmänna kommentarer

2.1. I enlighet med sitt yttrande⁽⁴⁾ om förordningarna från 1997 välkomnar Ekonomiska och sociala kommittén att de två handlingsplanerna förlängs till utgången av 2001. Kommittén stöder även den föreslagna ändringen av rättslig grund, som — i linje med domstolens dom — nu återspeglar handlingsplanernas övervägande miljömässiga dimension.

2.2. Kommittén är dock mycket oroad över budgetaspekterna. ESK konstaterar att de medel som föreslås för de två handlingsplanerna är betydligt lägre än det belopp som föreslogs i förordningarna från 1997. Detta innebär att man inte till fullo kan utnyttja potentialen i handlingsplanerna, som skulle kunna medfinansiera många fler värdefulla projekt. Kommittén uppmanar därför budgetkommittén att överväga möjligheten att höja det föreslagna beloppet.

2.3. Kommittén anser att de planerade rapporterna om tillämpningen av de två förordningarna bör ligga till grund för diskussionen om ovannämnda översyn (se punkt 1.5) och bör innehålla en utvärdering av effekterna och en kostnadsnyttoanalys av de åtgärder som vidtagits. Kommittén föreslår

därför att dessa rapporter offentliggörs ett år innan de båda handlingsplanerna löper ut, dvs. före utgången av år 2001. Dessutom bör det av de nya förordningarna framgå att man planerar att förlänga de två handlingsplanerna till efter år 2001. I detta syfte har kommittén lagt fram två ändringsförslag (se punkt 3).

2.4. I avvaktan på de förslag om en översyn som enligt planerna skall presenteras i slutet av år 2000 väljer kommittén att inte kommentera innehållet i de föreslagna handlingsplanerna ytterligare. ESK önskar i stället framföra följande kortfattade kommentarer som kommissionen bör beakta i utarbetandet av förslagen till översyn:

- Alla berörda parter, inklusive icke-statliga miljöorganisationer, bör delta i översynsförfarandet.
- Samordningen med andra övervakningssystem (till exempel det system som omnämns i direktiv 96/62/EG om luftkvalitet) bör förbättras.
- Möjligheten att (i större utsträckning) ansluta de Central- och Östeuropeiska länderna i enlighet med associeringsavtalen och relevanta tilläggsprotokoll bör undersökas.

2.5. Mot bakgrund av rapporten om de europeiska skogarnas hälsotillstånd⁽⁵⁾, där man bland annat visar på en allmän försämring av trädskotttillståndet hos de främsta träarterna, vill ESK slutligen betona behovet av att beslutsfattare vidtar åtgärder på basis av den information som ges i handlingsplanerna. Det är deras ansvar att ta de initiativ som är nödvändiga för att vända denna negativa utveckling. Till exempel bör ozonkoncentrationen i troposfären minskas ytterligare eftersom man med allt större säkerhet vet att ozon kan orsaka synliga skador på skogarna, i synnerhet i Medelhavsområdet.

3. Särskilda kommentarer

Mot bakgrund av de allmänna kommentarerna ovan föreslår kommittén följande ändringar:

3.1. Artikel 1 i ändringsförslaget till förordning (EEG) nr 3528/86

Artikel 11 i förordning (EEG) nr 3528/86 skall ersättas med följande:

⁽¹⁾ KOM(1998) 649, 3.11.1998.

⁽²⁾ Se punkt 5 i rådets resolution av den 15 december 1998 i vilken kommissionen uppmanas att ständigt förbättra det europeiska övervakningssystemet för skogarnas hälsotillstånd och ta hänsyn till alla potentiella effekter på skogarnas ekosystem.

⁽³⁾ Även detta bekräftas i rådets resolution från december 1998. I artikel 6 förespråkas en fortsättning på och en eventuell förbättring av gemenskapens handlingsplan mot bakgrund av de positiva effekter handlingsplanen har medfört.

⁽⁴⁾ EGT C 66, 3.3.1997.

⁽⁵⁾ Rapporten har utgivits gemensamt av FN-ECE och Europeiska kommissionen.

"Artikel 11

(punkt 1 och 2 förblir oförändrade)

3. Ett år före utgången av den tidsperiod som anges i punkt 1 skall kommissionen lägga fram en rapport för rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om tillämpningen av denna förordning med en utvärdering av effekterna och en kostnads-nyttanalyt av de åtgärder som vidtagits samt rekommendationer om den framtida utvecklingen av handlingsplanen.

4. Före utgången av den tidsperiod som anges i punkt 1 skall rådet och Europaparlamentet företa en översyn av denna förordning på förslag från kommissionen och på grundval av den rapport som nämns i punkt 3."

3.2. Artikel 1 i ändringsförslaget till förordning (EEG) nr 2158/92

Artikel 10 i förordning (EEG) nr 2158/92 skall ersättas med följande:

Bryssel den 8 december 1999.

"Artikel 10

(punkt 1 och 2 förblir oförändrade)

3. Ett år före utgången av den tidsperiod som anges i punkt 1 skall kommissionen lägga fram en rapport för rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén en rapport om tillämpningen av denna förordning med en utvärdering av effekterna och en kostnads-nyttanalyt av de åtgärder som vidtagits samt rekommendationer om den framtida utvecklingen av instrumentet.

4. Före utgången av den tidsperiod som anges i punkt 1 skall rådet och Europaparlamentet företa en översyn av denna förordning på förslag från kommissionen och på grundval av den rapport som nämns i punkt 3."

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 95/2/EG om andra livsmedelstillsatser än färgämnen och sötningsmedel"

(2000/C 51/06)

Den 6 oktober 1999 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 15 november 1999. Föredragande var Clive Wilkinson.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 102 röster för, 1 emot och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Direktiv 95/2/EG bygger på principen om en positiv lista. Direktivet innehåller en lista över godkända livsmedelstillsatser, de livsmedel i vilka tillsatserna får användas och villkoren för deras användning. Detta möjliggör insyn och livsmedelssäkerhet, vilket medger fri handel med livsmedel inom hela EU.

1.2. De tillsatser som inte finns med på listan får inte användas i livsmedel, även om en medlemsstat kan godkänna användning av nya tillsatser under två år inom det egna landet. Om kommissionen under denna period föreslår att de berörda tillsatserna skall godkännas inom hela EU, är det tillåtet att använda dem i ytterligare 18 månader så att nödvändiga lagändringar kan göras.

1.3. Den föreslagna ändringen blir om den antas den tredje ändringen av det ursprungliga direktiv 95/2/EG. Ändringen innehåller både nya tillsatser och nya användningsområden för vissa tillsatser som redan är godkända.

2. Kommentarer

2.1. Kommittén noterar att vissa av de ämnen som omfattas av ändringsförslaget har andra användningsområden än tillsatser, men dessa användningsområden behandlas inte här.

2.2. Kommittén noterar också att kommissionen redan har bedömt de tekniska behoven för de föreslagna tillsatserna. Vetenskapliga livsmedelskommittén har undersökt säkerheten hos tillsatserna och tilldelat dem ADI-värden (acceptabelt dagligt intag) för de föreslagna användningsområdena.

2.3. Därför stöder kommittén förslaget.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 70/524/EEG om fodertillsatser"

(2000/C 51/07)

Den 10 september 1999 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 15 november 1999. Föredragande var John Donnelly.

Vid sin 368:e plenarsessionen den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 111 röster för, 1 emot och 1 nedlagd röst.

1. Preliminära kommentarer

1.1. I rådets direktiv 70/524/EEG av den 23 november 1970 om fodertillsatser, ändrat genom direktiv 96/51/EG, upprättas ett system för vissa tillsatser (antibiotika, koccidiostatika och andra medicinskt verksamma substanser samt tillväxtbefrämjande medel) enligt vilket kommissionen på vissa villkor skall ersätta befintliga godkännanden.

1.2. Det finns dock ingen rättslig grund för att byta ut godkännanden som beviljats före den 1 januari 1988 (med undantag av fotnoten i bilaga B kapitel 1 i bilagan till direktiv 70/524/EEG, ändrat genom direktiv 96/51/EG).

1.3. Om detta förslag inte antas kommer alla tillsatser som godkänts före den 1 januari 1988 och som utvärderats med hjälp av normer som är lägre än de som använts efter detta datum att förbli godkända liksom även kopior av dessa tillsatser, vilket också förut var fallet. Däremot kommer man

att förbjuda kopior av senare tillsatser (godkända efter januari 1988), som utvärderats med hjälp av den strängare normen om att godkännandet skall vara knutet till den person som ansvarar för att tillsatsen avyttras.

1.4. Detta har lett till att ett inkonsekvent system har uppstått, vilket naturligtvis inte var lagstiftarens avsikt. Syftet med denna föreslagna ändring är att upprätta ett enhetligt rättsläge som garanterar att godkännandena kan ersättas samtidigt för alla berörda tillsatser, oavsett när de har godkänts.

2. Särskilda kommentarer

2.1. ESK understöder kommissionens förslag, som korregerar den rättsliga avvikelserna och garanterar att samma höga utvärderingsnormer tillämpas på högteknologiska tillsatser, särskilt beträffande produkternas säkerhet. Förslaget underlättar också en likvärdig behandling av alla berörda produkter.

Bryssel den 8 december 1999.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EG) nr 1577/96 om en särskild åtgärd för vissa trindsädesslag"

(2000/C 51/08)

Den 27 september 1999 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 16 november 1999. Föredragande var Pedro Barato Triguero.

Vid sin 368:e plenarsessionen den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 107 röster för och 1 nedlagd röst.

1. ESK godkänner generellt sett principerna i förslaget till förordning.

— *Lathyrus cicera*

2. ESK anser dock att den största garanterade arealen för dessa grödor är helt otillräcklig, något som framgår av uppgifterna i kommissionens rapport till rådet om tillämpningen av ordningen för vissa trindsädesslag⁽¹⁾. Eftersom dessa grödor används inom växelbruk och har uppenbara fördelar för att bevara jordmånens kvalitet bör den största garanterade arealen ökas till 500 000 ha, uppdelade på 300 000 ha för foder och 200 000 ha för livsmedel.

3. ESK föreslår dessutom att man till de grödor som är stödberättigade enligt förordning nr 1577/96⁽²⁾ fogar följande grödor, som skall ingå i arealandelen för vicker:

— *Vicia monanthos*

— *Lathyrus sativa*

3.1. I förordning (EG) nr 1577/96 fastställdes en särskild åtgärd för vissa trindsädesslag som utgör de viktigaste trindsädesslagen för livsmedel och foder och som inte ingick bland proteingrödorna i den allmänna ordningen för jordbruksgrödor. I förordningen utelämnades vissa grödor från samma familj som redan då odlades i liten utsträckning, vilket fått till följd att några av dessa grödor i dag inte längre odlas eftersom de tvingats konkurrera med snarlika grödor som får EU-stöd.

3.2. Det finns således fler trindsädesslag som bör ha rätt till stöd än de som anges i förordning (EG) nr 1577/96. De odlas i liten utsträckning men är mycket viktiga för att bibehålla den biologiska mångfalden och bevara det genetiska arvet. Att föra in dessa grödor i den ändrade förordningen skulle praktiskt taget inte förändra den nuvarande situationen alls eftersom de odlas i liten omfattning och under alla omständigheter skulle ersätta vicker.

⁽¹⁾ KOM(1999) 426 slutlig.

⁽²⁾ EGT L 206, 16.8.1996.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 93/53/EEG om gemenskapens minimiåtgärder för bekämpning av vissa fisksjukdomar"

(2000/C 51/09)

Den 29 september 1999 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 16 november 1999. Föredragande var Jesús Muñoz Guardado.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 113 röster för, 3 emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I rådets direktiv 93/53/EEG om gemenskapens minimiåtgärder för bekämpning av vissa fisksjukdomar⁽¹⁾ fastställs vilka åtgärder medlemsstaterna måste vidta vid ett eventuellt utbrott av infektiös laxanemi (ILA).

1.2. I maj 1998 konstaterades ett utbrott av infektiös laxanemi i Skottland. De erfarenheter som har gjorts i samband med att myndigheterna i Skottland genomfört bestämmelserna visar att det är möjligt att göra förbättringar för att effektivt begränsa sjukdomens spridning samtidigt som de smittade anläggningarnas intressen tillvaratas i görligaste mån. En förbättring som kan göras är att det ges möjlighet att sprida ut avlägsnandet av all fisk från smittade anläggningar under en viss tidsperiod som fastställs av de behöriga myndigheterna med beaktande av den lokala situationen och de skyldigheter som följer av direktiv 93/53/EEG. Syftet med detta förslag är att införa sådana förbättringar genom ändring av artikel 6 i direktivet.

1.3. Dessutom är det troligt att utbrott av infektiös laxanemi kan kontrolleras bättre om vaccinationsåtgärder genomförs, vilket för närvarande inte övervägs i direktivet. Därför måste kraven i direktiv 93/53/EEG anpassas och ett förfarande införas som möjliggör vaccination och där de förhållanden som skall råda vid en sådan vaccination fastställs (via ändring av artikel 14 i direktivet).

2. Kommentarer om förslaget

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén ser positivt på dessa åtgärder och accepterar de föreslagna ändringarna.

3. Mer allmänna kommentarer om förslaget

ESK godtar de föreslagna åtgärderna vid en nödsituation i vissa regioner men vill ändå framföra ett antal allmänna kommentarer, som framför allt berör utvecklingen av en hälsopolitik i fiskesektorn inom ramen för allmän livsmedelssäkerhet.

3.1. ESK ser med oro på epidemin (som upptäcktes i Norge för 14 år sedan och som därefter har spritt sig till Skottland och Kanada; den är också mycket utbredd i Asien). Även om sjukdomen i dag inte är överförbar till människor är de ekonomiska förlusterna mycket kännbara (bara i Kanada 20 miljoner dollar om året).

3.2. Det krävs därför en gemensam integrerad produktpolitik som kan garantera hög kvalitet och säkerhet i de smittfria anläggningarna och producentländerna. Det förutsätter en rigorös kontroll av import och transport av levande fiskar och fiskrom, och att man vidtar alla åtgärder som står till buds för att förhindra spridning av sjukdomen. I framtiden bör man överväga att utarbeta samlade normer för laxuppfödning och annan fiskodling inom ramen för en europeisk politik för produktkvalitet och produktsäkerhet.

3.3. Man måste också ha i åtanke att även om en kostsam vaccinationskampanj kan bidra till att förebygga sjukdomen, riskerar den att permanenta sjukdomen i ett område på grund av förekomsten av symptomfria men smittade fiskar som kan vålla stora skador vid export till sjukdomsfria länder.

3.4. Man måste därför först testa vaccinets effektivitet även när det gäller att undvika uppkomsten av friska smittbärare, och inte bara i laboratorier. EU bör också öka sina forskningsinsatser på detta område och områden i anslutning till detta (inom femte ramprogrammet för forskning, teknisk utveckling och demonstration genom fiskeområdets nyckelåtgärder, "cellfabriken", folkhälsa och livsmedel).

(1) EGT L 175, 19.7.1993, s. 23.

3.5. Det bör också byggas upp en omfattande internationell databas med uppgifter om fiskbeståndens hälsotillstånd. Basen bör omfatta alla sjukdomsuppgifter som fiskenäringen och auktoriserade nationella laboratorier och institut förfogar över om sjukdomar, patogener och parasiter, för att på så sätt återställa allmänhetens förtroende och hantera riskerna på ett effektivt sätt.

3.6. Att all fisk i smittade anläggningar omedelbart skall avlägsnas för att undvika smittspridning genom försäljning

förefaller vara motiverat för att förhindra smittspridning. Fisken måste dock avlivas, rensas och kasseras under strikt veterinärkontroll.

3.7. En treårsrapport om sjukdomens konsekvenser och spridning bör dessutom överlämnas till ESK och Europaparlamentet. Rapporten bör även redogöra för eventuella former av antimikrobiell resistens, i linje med ESK:s förslag i yttrandet på eget initiativ om antibiotikaresistens⁽¹⁾.

⁽¹⁾ EGT C 407, 28.12.1998.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 64/432/EEG om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen"⁽²⁾

(2000/C 51/10)

Den 18 november 1999 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 37 och 152 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 16 november 1999. Föredragande var Leif Erland Nielsen.

Vid sin 368:e plenarsession den 8-9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 114 röster för, 1 emot och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Direktiv 64/432/EEG om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen⁽³⁾ har ändrats mer än 30 gånger, senast genom direktiv 98/99/EG⁽⁴⁾. I direktivet diskuteras ett antal allvarliga smittsamma djursjukdomar. Det stora antalet ändringar visar hur komplex frågan är och återspeglar de allvarliga djurhälsoproblem som kan uppstå till följd av den fria rörligheten för levande djur i EU. Till de smittsamma sjukdomarna hör bland annat tuberkulos och brucellos, som i med likhet salmonella,

listeria, E.coli osv. är zoonoser som kan överföras från djur till människor. Inte alla medlemsstater har uppnått status som officiellt tuberkulos- och brucellosfria länder enligt direktivets bestämmelser.

1.2. Genom direktiv 95/25/EG⁽⁵⁾ infördes en undantagsbestämmelse som innebär att nötkreatur för uppfödning inte behövde genomgå individuella tuberkulos- och brucellosprov i handeln mellan medlemsstater med samma hälsostatus. Genom direktiv 98/99/EG beslutade rådet emellertid att före den 1 juli 1999 genomföra en fullständig uppdatering av bestämmelserna i det ursprungliga direktivet 64/432/EEG. I och med dessa ändringar upphävs ovannämnda undantag, och fler medlemsstater får möjlighet att ansöka om status

⁽²⁾ Direktivets titel bör korrigeras i vissa språkversioner. Se punkt 3.1.

⁽³⁾ EGT L 121, 29.7.1964.

⁽⁴⁾ EGT L 358, 31.12.1998, s. 107.

⁽⁵⁾ EGT L 243, 11.10.1995, s. 16.

somofficiellt tuberkulos- och brucellosfritt land. Om inte djuren kommer från en medlemsstat som antingen är officiellt tuberkulos- och brucellosfri eller som tillämpar ett godkänt övervakningssystem måste djuren testas individuellt före transport, även om det gäller transport mellan medlemsstater med samma hälsostatus.

1.3. Det visade sig emellertid senare att det i praktiken inte var möjligt att uppfylla kravet på individuella hälsokontroller före den 1 juli 1999 i vissa berörda medlemsstater.

1.4. På de berörda medlemsstaternas begäran föreslår kommissionen här ett begränsat återinförande av bestämmelserna i direktiv 95/25/EG fram till utgången av år 2000. Kommissionen föreslår dessutom att bestämmelserna om förfarandena anpassas så att kommissionen i samarbete med Ständiga veterinärkommittén kan anta ytterligare övergångsåtgärder. En nyhet är att Europaparlamentet formellt skall kontrollera kommissionens tillämpning av befogenheterna att vidta sådana övergångsåtgärder. Slutligen föreslås vissa tekniska föreskrifter för att förtydliga bestämmelserna om tuberkulosprov och identifieringssystem för djur i medlemsstater som officiellt är tuberkulos- och brucellosfria.

1.5. Kommissionens förslag omfattar både jordbrukspoliken och folkhälsan och bygger på artiklarna 37 och 152 i EG-fördraget. Förslaget skall därför antas i enlighet med medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251.

2. Allmänna kommentarer

2.1. ESK har upprepade gånger betonat att man måste uppnå en hög harmoniseringsnivå när det gäller veterinära bestämmelser i EU och begränsa undantagsbestämmelserna till ett absolut minimum. De senaste årens svinpest har mycket tydligt visat att bristande uppmärksamhet och otillräckliga åtgärder vid utbrott av smittsamma djursjukdomar kan få allvarliga konsekvenser.

2.2. I samband med EU:s utvidgning är det dessutom av avgörande betydelse att de nuvarande medlemsstaterna visar stor enighet kring denna målsättning, med de konsekvenser detta får för alla berörda parter. Utvidgningen kommer att medföra en ökad risk för spridning av sjukdomar över större avstånd. FN:s jordbruksorganisation (FAO) har redan nu varnat för ökad risk till följd av långa transporter, nya transportvägar till och från länder utanför EU, ökad kontakt med länder där förhållandena är instabila samt fortsatt koncentration av djurbestånden i vissa områden i EU.

2.3. Mot bakgrund av detta uppmanar ESK de berörda medlemsstaterna att snarast vidta nödvändiga åtgärder för att utrota tuberkulos och brucellos i sina respektive länder i syfte att uppnå status som officiellt tuberkulos- och brucellosfria länder. ESK utgår ifrån att kommissionen i största möjliga utsträckning bidrar till att denna målsättning uppnås. Om man lyckas utrota dessa sjukdomar skulle man kunna intensifiera åtgärderna för att få andra zoonoser under kontroll.

2.4. Som företrädare för de intressen som i praktiken påverkas av EU:s beslut vill ESK uppmana de berörda myndigheterna att säkerställa att sådana beslut är praktiskt genomförbara inom den fastställda tidsfristen. Det är av avgörande betydelse för EU:s tillförlitlighet och trovärdighet att de tidsgränser som fastställs är realistiska och att de respekteras hundraprocentigt både av EU:s institutioner och av de nationella myndigheterna.

2.5. I det aktuella fallet förlängs de tidigare tidsfristerna först ett halvår efter det att tidsfristen har löpt ut. Man påpekar dessutom först nu att tidsgränsen den 1 juli 1999 inte kunde respekteras utan allvarliga störningar i handeln.

2.6. En av orsakerna till problemet i föreliggande fall verkar vara att vissa medlemsstater endast engagerar de centrala myndigheterna i beslutsprocessen och inte konsulterar den decentraliserade veterinära expertisen och förvaltningen, som har möjlighet att ge en mer objektiv bedömning av läget och som dessutom har i uppgift att genomföra bestämmelserna i praktiken och se till att de efterlevs. Den brist på överskådliga bestämmelser som har uppstått till följd av det stora antalet ändringar är utan tvekan en av orsakerna till den nuvarande situationen.

2.7. ESK erkänner dock behovet av flexibilitet i denna särskilda situation, och kan med förbehåll för ovanstående kommentarer ge sitt samtycke till att undantagsbestämmelserna återinförs. Det måste dessutom vara ett absolut villkor att undantagsbestämmelserna endast tillämpas om mottagarlandet har godkänt det, att djuren inte används som bruksdjur, att det inte finns någon risk för att friska djurbestånd smittas samt att de inte under några omständigheter införs i länder med högre hälsostatus.

2.8. Förslaget att ge kommissionen befogenheter att i samarbete med Ständiga veterinärkommittén vidta ytterligare övergångsåtgärder under upp till tre år, om inte Europaparlamentet i enskilda fall anser att kommissionen överskrider sina befogenheter, är oroväckande och föranleder ett antal principfrågor. Förslaget bör därför inte utan vidare antas som ett brådskande ärende.

2.9. Medbeslutandeförfarandet är tidskrävande och olämpligt i konkreta situationer som denna. ESK har därför full förståelse för kommissionens önskemål om ett enklare och

smidigare förfarande. Orsaken till problemen i det konkretafallet är dock som tidigare nämnts att den rättsliga grunden för rådets beslut från december 1998 inte har undersökts och genomarbetats tillräckligt, vilket inte i sig motiverar ett nytt kommittéförfarande. Beslutet kommer dessutom att bli prejudicerande på andra områden, och man bör undvika att försvåra kommittéförfarandena ytterligare. Dessutom uppstår frågan om en framtida begränsning av ytterligare övergångsbestämmelser, i synnerhet vid upprepning och i samband med anslutning av nya medlemsstater.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen — tillämpningen av gemenskapsåtgärder och nya risker"

(2000/C 51/11)

Den 29 april 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3. i sin arbetsordning att utarbeta yttrande om "Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen — tillämpningen av gemenskapsåtgärder och nya risker".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 12 november 1999. Föredragande var Wilfried Beirnaert.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 1 emot och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Den viktiga frågan om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen har nyligen varit föremål för ett antal initiativ på europeisk nivå som alla inbjuder till en djupare diskussion.

Bland dessa initiativ kan nämnas:

— Europaparlamentets debatter om rapporten från Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor och om kommissionens halvtidsrapport om programmet för säkerhet, hygien och hälsa i arbetet 1996–2000. Dessa diskussioner togs upp i Outi Ojalas betänkande av den 1 februari 1999⁽¹⁾.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Titeln till direktiv 64/432/EEG bör, bland annat i den danska versionen, vid tillfälle ändras så att den till exempel i högre grad ligger i linje med den engelska versionen, där man hänvisar till "health problems" som på danska motsvaras av "dyresundhetsmässige problemer" — och inte "veterinærpolitimässige problemer" som används i den nuvarande texten.

— Den studie som Europeiska arbetsmiljöbyrån nyligen genomförde av de ekonomiska effekterna av hälsa och säkerhet på arbetsplatsen i EU:s medlemsstater.

— Den konferens som kommissionen och Europeiska arbetsmiljöbyrån organiserade den 19–21 oktober 1998 om förändringar i arbetslivet och den konferens som Finlands ordförandeskap och arbetsmiljöbyrån organiserade om säkerhet, hälsa och anställbarhet den 27–29 september 1999.

— Den konferens om system för att hantera hälsa och säkerhet på arbetsplatsen som hölls i Dortmund den 18–19 mars 1999.

⁽¹⁾ EP 228.815/slutlig.

1.2. I dessa studier och diskussioner framträder tre nyckel-frågor:

- Hur kan man göra den europeiska lagstiftningen om hälsa och säkerhet mer effektiv?
- Hur kan man förstärka sambandet mellan anställbarhet och hälsa/säkerhet?
- Hur kan man hantera nya hälso- och säkerhetsrisker?

1.3. Ekonomiska och sociala kommittén har för avsikt att bidra till denna debatt som vi anser är mycket viktig. ESK har alltid visat ett prioriterat intresse för problemet med hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, som enligt kommittén bör vara en mycket viktig fråga för arbetsgivare och arbetstagare.

I samband med detta vill vi påminna om några yttranden som ESK har avgivit i frågan:

- Yttrandet av den 22 november 1995 om kommissionens meddelande om ett gemenskapsprogram för arbetarskyddsfrågor (1996–2000)⁽¹⁾.
- Yttrandet av den 30 juni 1993 om vidareutbildning i fråga om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen⁽²⁾.
- Yttrandet av den 3 juli 1991 om ett handlingsprogram för Europaåret för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen⁽³⁾.
- Yttrandet av den 27 september 1984 om yrkesmedicin⁽⁴⁾.

1.4. I detta yttrande har ESK för avsikt att besvara ovan nämnda nyckelfrågor (se punkt 1.2). Dessa frågor måste dock föregås av en mer övergripande fråga: Vilken roll spelar EU när det gäller hälsa och säkerhet i arbetet?

Den infallsvinkel vi har valt är entydigt framåtblickande, dvs. inriktad på framtiden. ESK har följaktligen valt ett allmänpolitiskt synsätt, samtidigt som det bör betonas hur viktigt det är att ett sådant synsätt grundar sig på vetenskapliga och tekniska rön. Därför vill kommittén understryka de värdefulla bidrag som lämnas av organ som Europeiska arbetsmiljöbyrån. Man bör även framhålla den nyckelroll som spelas av den rådgivande trepartskommittén för arbetarskyddsfrågor. Det rör sig om ett prioriterat område för samråd som arbetsmarknadens parter deltar i. För att kunna spela denna roll fullt ut har den rådgivande kommittén för avsikt att förbättra sina arbetsregler. I samband med detta uppstår även finansieringsproblem.

⁽¹⁾ EGT C 39, 12.2.1996.

⁽²⁾ EGT C 249, 13.9.1993.

⁽³⁾ EGT C 269, 14.10.1991.

⁽⁴⁾ EGT C 307, 19.11.1984.

2. Vilken roll spelar EU när det gäller hälsa och säkerhet på arbetsplatsen?

2.1. Som ESK betonade i sitt yttrande av den 22 november 1995 är det viktigt att kommissionen för en balanserad politik som kombinerar lagstiftningsåtgärder med åtgärder som inte är av lagstiftningskaraktär och tvångsåtgärder med icke-tvingande åtgärder.

2.2. Den lagstiftande funktionen förblir viktig och fortsätter att vara motiverad av skäl som rör både arbetstagarnas sociala skydd och arbetsgivarnas ekonomiska skydd mot illojal konkurrens.

Det finns en omfattande lagstiftning på området för hälsa och säkerhet i arbetet. Som kommissionen betonar i sin halvtidsrapport av den 3 september 1998⁽⁵⁾ rör det sig om att "bedöma om lagstiftningen verkligen är effektiv när det gäller att skapa och upprätthålla de rätta arbetsmiljöförhållandena eller om det behövs förbättringar. (...) Kommissionen skall fortsätta sin politik med att se över befintliga direktiv i avsikt att vid behov modernisera och rationalisera dem."⁽⁶⁾ ESK stöder detta handlings sätt. Kommissionens roll består även i att utvärdera och kontrollera tillämpningen och förbättra lagstiftningen.

2.3. Kommittén anser att Europeiska unionens icke-lagstiftande funktion i större utsträckning bör främjas och utvecklas, utan att detta påverkar den lagstiftande verksamheten i enlighet med punkt 2.1.

EU:s roll bör även omfatta medvetandehöjande åtgärder, information, dokumentation, vidareutbildning och "benchmarking", dvs. främja och sprida god praxis.

2.3.1. Kommissionen har beslutsamt följt denna väg genom att inrätta arbetsmiljöbyrån i Bilbao och föreslå ett omfattande program med icke-lagstiftande åtgärder för att förbättra arbetarskyddet (SAFE-programmet). Kommittén står helhjärtat bakom kommissionens vägval.

Kommittén tycker att det är desto mer beklagligt att detta viktiga program ännu inte har antagits. Det rör sig trots allt om ett lämpligt instrument för att öka medvetenheten om att arbetarskydd utgör en viktig del av en god företagsförvaltning. SAFE-programmet uppmärksammar på goda grunder särskilt små och medelstora företag (SMF) och mycket små företag.

⁽⁵⁾ KOM(1998) 511 slutlig.

⁽⁶⁾ KOM(1998) 511 slutlig, s. 5–6.

2.3.1.1. Kommittén anser att information, dokumentation, medvetandehöjande åtgärder, benchmarking och forskning, som utgör ett viktigt stöd, borde utvecklas systematiskt, särskilt när det gäller följande åtgärder:

- Utbildning av skolelever i arbetarskyddsfrågor redan i grundskolan. Denna synnerligen viktiga åtgärd var föremål för ett kommittéyttrande av den 30 juni 1993 om utbildning i fråga om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen⁽¹⁾.
- Fortbildning av de lärare som har hand om denna utbildning⁽²⁾.
- Yrkesutbildning och teoretisk utbildning av framtida arbetsgivare och arbetstagarare.
- Rörlighet, resor mellan hemmet och arbetsplatsen.
- Folkhälsa, särskilt användningen av giftiga ämnen och cancerframkallande produkter.
- Miljöåtgärder, konsekvenser och risker.
- SMF:s och mycket små företags särskilda egenskaper.
- Sambandet mellan hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och arbetsfördelningen mellan kvinnor och män.
- De särskilda aspekter som är knutna till inhyrd arbetskraft, entreprenadarbete, arbete i hemmet och distansarbete.
- Främjande av högkvalitativ sysselsättning i en god arbetsmiljö.
- Arbetarskyddsvillkoren för egenföretagare.

Utan att nödvändigtvis anlägga en normativ syn på dessa frågor måste EU ändå undersöka vilket det bästa sättet vore att bemöta dessa frågor och målsättningar. Vi återkommer till detta i punkterna 4 och 5 nedan.

Kommittén anser att Europeiska arbetsmiljöbyrån är väl lämpad för denna uppgift.

2.3.2. Om dessa åtgärder skall vara effektiva och främja sammanhållningen krävs det att man har en utgångspunkt som är så bred som möjligt. Detta förutsätter att frågorna om bättre arbetarskydd beaktas inom alla aspekter av den europeiska politiken och att andra behöriga instanser inom kommissionen integrerar dem i sina initiativ.

Så är redan fallet beträffande GD III:s initiativ om saluföring av säkra maskiner, säker arbetsutrustning och säker personlig skyddsutrustning. Parallella initiativ som ömsesidigt stöder varandra bör samordnas för att det fastställda målet skall kunna uppnås.

I detta avseende understryker kommissionens halvtidsrapport med all rätt att annan gemenskapspolitik, såsom transportpolitik och miljöpolitik, också bidrar till bättre hälsa och säkerhet i arbetet. Kommittén ställer sig helt och hållet bakom kommissionens avsikt att granska den övriga gemenskapspolitikens effekter på arbetarskyddet.

3. Hur kan lagstiftningen bli mer effektiv?

3.1. Lagstiftningen har två syften: Ur social synvinkel skall den skydda arbetstagararna på arbetsplatsen, och ur ekonomisk synvinkel skall den se till att den utrustning och de produkter som cirkulerar fritt inom EU motsvarar vissa säkerhets- och hälsonormer.

Genom enhetsakten infördes artikel 118a, som utgjort den rättsliga grunden för de flesta sociala direktiv på detta område, och som fastställer harmonisering — med bibehållande av redan gjorda förbättringar — som ett mål. I detta hänseende inför direktiven "minimikrav, som skall genomföras gradvis, varvid hänsyn skall tas till rådande förhållanden och tekniska bestämmelser i var och en av medlemsstaterna". För kommittén är det viktigt att de skyddsnivåer som anses vara väsentliga inte kan variera beroende på medlemsstat eller företagsstorlek.

3.1.1. Harmoniseringen främjas dock inte alltid av en detaljerad och formalistisk lagstiftning. I sin halvtidsrapport framhåller kommissionen vikten av att kunna bedöma om en rättsakt verkligen bidrar på ett effektivt sätt till att skapa och upprätthålla de rätta arbetsmiljöförhållandena.

Effektivitetsproblemet väcker först och främst frågan om tillämpningen. Beträffande denna fråga vill vi hänvisa till det yttrande som den rådgivande trepartskommittén avgav den 15 november 1998 om den ekonomiska och sociala utvärderingen av en föreslagen rättsakt. I det yttrandet understryker trepartskommittén med all rätt att socioekonomiska analyser kan spela en viktig roll för att få fram en högkvalitativ rättsakt. Dessa analyser bör ge politikerna information om de kostnader som oftast drabbar företagen och om de sociala vinsterna. Enligt trepartskommittén bör en sådan analys genomföras i två steg. Som ett första steg bör man granska målsättningen, de beräknade förbättringarna av säkerheten och hälsan på arbetsplatsen samt de kostnader företagen ådrar sig i form

(1) ESK:s yttrande av den 30 juni 1993 — EGT C 249, 13.9.1993.

(2) Samma dokument.

avinvesteringar och administrativa kostnader, och dessutom informera om oavsiktliga effekter beträffande de aktuella riskerna. Som ett andra steg bör en ny analys göras om den första visar på stora finansiella konsekvenser för företagen eller på ett behov att fördjupa undersökningen av fördelarna.

3.1.2. Effektivitetsfrågan behandlas nedan ur två synvinklar. Hur kan man på bästa sätt utforma gemenskapens och medlemsstaternas lagstiftning? Denna fråga rör rollfördelningen mellan den europeiska nivån och den nationella nivån. Den andra frågan rör utvecklingen av lagstiftningen för SMF och mycket små företag.

3.2. Hur kan man på bästa sätt utforma gemenskapens och medlemsstaternas regelverk för att göra lagstiftningen effektivare?

3.2.1. Ansvarsfördelningen mellan gemenskapsnivån och den nationella nivån väcker olika nyckelfrågor:

- Kontrollen av att ett gemenskapsdirektiv införs i den nationella lagstiftningen måste förvisso ske ur juridisk synvinkel, men detta är inte tillräckligt. Man måste även kontrollera det faktiska genomförandet, särskilt inom enskilda sektorer, eftersom arbetstagarnas hälsa och säkerhet blir en konkurrensfaktor om olikheter kvarstår eller till och med ökar, vilket ibland sker i nuläget. Denna aspekt behandlas i punkt 3.2.4.
- Arbetslivet står inför nya utmaningar som kräver en annan hantering än de klassiska säkerhets- och hälsoriskerna på arbetsplatsen. Det gäller problem som arbetsrelaterad stress, påfrestningar på muskler och skelett etc. Observera att det har uppstått nya arbetsformer som väcker särskilda frågor – se punkt 5.6.1. Alla dessa problem kan inte hanteras på samma sätt som arbetsrelaterade olycksfall och klassiska yrkessjukdomar. Med tanke på att situationerna och förhållandena på området skiljer sig åt mellan länder, branscher och regioner bör man ge medlemsstaterna större självständighet och ansvar när det gäller att fastställa hur genomförandet skall ske. I detta sammanhang kan man tänka sig en ny typ av direktiv som anger målsättningar, men som är försedda med bilagor som innehåller en samling kompletterande åtgärder som kan tjäna som naturliga riktmärken för medlemsstaternas insatser (se 3.2.2 och 3.2.3). I detta avseende bör man betona de stora fördelarna med att i förväg välja ut och sprida god praxis. "Benchmarking" är en icke-lagstiftande åtgärd som kommittén förespråkar (se 2.3).

3.2.2. Vid sidan av den klassiska typen av direktiv som både fastställer målsättningar och skyddsmetoder — vissa ämnen kommer även fortsättningsvis att kräva ett mer omfattande tillvägagångssätt — förespråkar kommittén direktiv som slår fast tydliga europeiska målsättningar men som överläter valet av åtgärder för att genomföra dessa till medlemsstaterna efter garantier om utvärdering och kontroll.

Fördelningen av ansvarsområden skulle kunna se ut så här:

På europeisk nivå:

- Avgränsa det mål som eftersträvas.
- Fastställa metoder som gör det möjligt att kontrollera och bekräfta om målet är uppnått.
- Tillsammans med berörda sektorer fastställa vilka verktyg som finns tillgängliga (forskning, praktiska lösningar, informationskampanjer).
- Fastställa hur arbetsmarknadens parter skall involveras.

På nationell nivå:

- Fastställa vissa metoder för att genomföra målen med avseende på vissa målgrupper och vissa åtgärder och i samråd med berörda sektorer.
- Fastställa metoder och medel för kontroll och inspektion.
- Informera och öka medvetenheten hos arbetsgivare och arbetstagare i samarbete med arbetsmarknadens parter.

Europeiska arbetsmiljöbyrån bör genom sitt arbete kunna ge stöd både till kommissionen och medlemsstaterna, utan att överta någons roll.

3.2.3. Förutom att det är betydelsefullt att anta direktiv som anger vilka mål som skall uppnås, är det viktigt att man tillhandahåller kompletterande verktyg i form av riktlinjer som är mer uttömmande än den tvingande lagstiftningen. Det rör sig alltså om en guide riktad till företag och inte om något normativt dokument. Dess genomförande behöver inte godkännas. Guiden kan anpassas efter olika verksamhetssektorer och företag. Arbetsmarknadens parter involveras genom trepartssamråd inom ramen för den rådgivande kommittén.

3.2.4. Som framhölls tidigare kan kontrollen av införlivandet av ett europeiskt direktiv inte enbart begränsas till en

juridisk granskning, dvs. till att granska om åtagandet har införts i den nationella lagstiftningen. Förutom en granskning av lagstiftningstexten bör man genomföra en mer praktisk kontroll av medlemsstaternas faktiska genomförande, på grundval av konkreta, harmoniserade kriterier, såsom antalet företag som tillämpar direktivet, sätten det genomförts på i små och stora företag, skälen till dessa tillämpningar och de erhållna resultaten.

— Som anges i halvtidsrapporten av den 3 september 1998 bör kommissionen genomföra sin plan för utarbetande av gemenskapsindikatorer i syfte att utvärdera den nationella politiken. Byggstenarna till dessa indikatorer skall bland annat komma från statistiken över arbetsrelaterade olycksfall och yrkessjukdomar. För att kunna övervaka effektiviteten hos den gällande lagstiftningen anser kommittén att det vore önskvärt att fortsätta den av kommissionen påbörjade harmoniseringen av den europeiska statistiken över arbetsrelaterade olycksfall och yrkessjukdomar. Kommittén föreslår också att man skall upprätta gemenskapsförrordningar för att underlätta överföringen av medlemsländernas uppgifter till EU:s olika enheter. Kommittén anser vidare att man i statistiken bör kunna särskilja uppgifter om män och kvinnor.

— Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor har nyligen undersökt hur de tvärvetenskapliga förebyggande tjänsterna fungerar och tillämpningen av hälsokontrollen. Detta är ett exempel på forskning som framöver bör stödjas och utvecklas mer. Det bör möjliggöra ett utbyte av god praxis, bättre kontroll av genomförandet och resultaten av de gällande bestämmelserna och förslag till ändringar som syftar till att höja skyddsnivån på arbetsplatserna.

— De undersökningar som den Dublinbaserade Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor har genomfört i fråga om arbetsförhållanden för olika arbetstarkategorier och för olika arbetsformer syftar till att öka kunskaperna om hur effektiva de europeiska åtgärderna är och i vilken utsträckning deras målsättningar förverkligats.

3.3. Tillämpningen på SMF och mycket små företag: Det handlar inte alls om att förespråka en två olika standarder beroende på företagsstorlek, utan om att beakta SMF:s särskilda egenskaper, deras större behov av information och vidareutbildning och det faktum att de är mer sårbara för administrativa snårskogar. I detta sammanhang vill vi påminna om att artikel 118a stadgar att direktiven skall undvika sådana administrativa, finansiella och rättsliga ålägganden som motverkar tillkomsten och utvecklingen av SMF.

3.3.1. Det mål som skall uppnås och den föreskrivna arbetsskyddsnivån bör vara lika för alla arbetstagare. Arbetstagarernas och företagets metoder för att förverkliga målen,

kontrollera dem och i synnerhet sprida information och kompletteringsåtgärder varierar naturligtvis beroende på företagets storlek.

3.3.2. Vissa SMF kritiserar olika lagbestämmelser som inte kan tillämpas på ett realistiskt sätt i mindre företag. I de flesta fall rör det sig om administrativa ålägganden som gör lagstiftningen onödigt tung och som i allmänhet är obegripliga för majoriteten av företagen.

De mer detaljerade riktlinjer beträffande tekniska bestämmelser som behandlas i punkt 3.2.3 kan utgöra ett värdefullt verktyg både för SMF och för att kontrollera genomförandet i mindre företag.

3.3.3. SMF och mycket små företag gynnas dock inte av detta, såvida inte texterna

— är enkla och anpassningsbara,

— innehåller praktiska lösningar,

— utarbetas genom samråd, särskilt genom samarbete med SMF:s organisationer,

— sprids genom instanser som SMF anlitar, och

— indelas efter verksamhetsområde, exempelvis bilverkstäder, snickeriverkstäder, restauranger etc.

3.3.4. Informations- och kontrollmetoderna bör åtföljas av särskilda stödprogram, pilotprojekt och integration i yrkesutbildningen (Leonardo-programmet).

4. Samband mellan anställbarhet och begreppet hälsa och säkerhet? Kostnader?

4.1. Olyckor i arbetet, yrkessjukdomar och andra hot mot hälsa och säkerhet utgör i första hand ett allvarligt mänskligt och socialt problem för offren, men de medför också avsevärda ekonomiska konsekvenser för samhället och de berörda företagen.

Europeiska arbetsmiljöbyrån i Bilbao har studerat de ekonomiska effekterna av hälsa och säkerhet på arbetsplatsen i medlemsstaterna. Vissa medlemsstater uppskattar kostnaderna i samband med sjukdom på arbetsplatsen till 2,6–3,8 % av BNP. Det måste dock betonas att skillnaderna mellan de olika beräkningsmetoderna försvårar jämförelserna. Kommittén påpekar att det är viktigt med tillförlitliga och jämförbara uppgifter, vilket också gör det möjligt att framhålla de mest effektiva systemen.

4.2. Det är motiverat med en effektiv hälso- och säkerhetspolitik, dels på grund av självklara mänskliga orsaker och kostnaderna för olyckor och sjukdomar, dels för att en sådan politik förbättrar arbetstagarnas anställbarhet och produktivitet samt främjar sysselsättningen. Kommittén anser följaktligen att hälsa och säkerhet på arbetsplatsen i framtiden borde omfattas av en av sysselsättningsriktlinjerna. Det är viktigt att en sådan riktlinje stöds av exempel på bästa praxis, till exempel benchmarking för att främja de aktuella riktlinjerna. Dessutom skulle det vara lämpligt att utvärdera sysselsättningspolitikens effekter på hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Med tanke på arbetsvillkoren för både män och kvinnor finns det anledning att påpeka att en av grundpelarna för sysselsättningsriktlinjerna syftar till att öka integrationen av kvinnor på arbetsmarknaden. Denna fråga var mottot för kommitténs yttrande om "Förslag till riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik år 2000" (1).

4.3. Åtgärder måste utvecklas både i förhållande till arbetstagarna och arbetsgivarna.

4.4. Arbetsgivaren, som bestämmer över företagets organisation, är också ansvarig för beslutens effekter på arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Detta ansvar, som framhålls i ramdirektivet av den 12 juni 1989, förutsätter att arbetsgivaren kan välja de förebyggande åtgärder som passar företaget bäst och den organisationsform som gör det möjligt att både säkerställa skydd av hälsa och säkerhet och främja konkurrenskraft utan att komma i konflikt med inadekvata bestämmelser.

4.4.1. Goda arbetsvillkor är en grundläggande faktor i produktionen av högkvalitativa varor och tjänster. Olyckor i arbetet och andra hot mot hälsa och säkerhet är i första hand ett mänskligt och socialt problem, men det utgör också en kostnad för företaget i form av frånvaro, socialförsäkringsavgifter och produktions- och kunskapsförluster.

Åtgärder och instrument borde följaktligen utvecklas för att:

- Övertyga arbetsgivaren om att goda säkerhets- och hälsovillkor främjar konkurrensen och ökar företagets attraktionskraft. Bra säkerhets- och hälsopolitik är ett tecken på ekonomisk framgång.
- Framhålla för arbetsgivaren att det är nödvändigt att säkerhetspolitiken utgör en del av företagets övergripande policy.

- Betona den nyckelroll som organisationen av arbetet har när det gäller att främja hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.
- Främja förebyggande åtgärder och kontroll av arbetstagarnas hälsa. I detta avseende hänvisar kommittén till yrkesmedicinens viktiga bidrag till att förbättra skyddet av hälsan och säkerheten på arbetsplatsen (2). Då man vidtar förebyggande åtgärder och kontrollerar arbetstagarnas hälsa bör man beakta att olika arbetstagare behöver olika slag av information och utbildning.

För detta ändamål gäller det att:

- Samla in och kartlägga bästa praxis inom företagen och betona framgångsrika system. Studier har visat på värdet av följande:
 - System för planmässig utvärdering av säkerhetsvillkor med incitament för att bedöma bra resultat som uppnåtts av olika avdelningar på det aktuella företaget.
 - System för förvaltning av hälsa och säkerhet som integrerats i företagets helhetssyn.
 - Anpassningar av arbetsplatser för äldre och funktionshindrade arbetstagare.
- Definiera och sprida kriterier vad gäller bästa praxis och utvärderingsmetoder i fråga om aktuell politik och vidtagna åtgärder.
- Framhålla fördelarna med en bra politik. Bättre beräkning av kostnader och fördelar underlättar beslutsfattarens uppgifter. Såväl forskningsinsatser som utveckling av enkla och praktiska instrument för att beräkna kostnader och fördelar skall prioriteras i syfte att lyckas med mer klarsynta och kloka val och beslut.

4.4.2. Det är viktigt att man systematiskt engagerar arbetstagarna och/eller deras representanter i detta synsätt genom att:

- Göra dem delaktiga i förberedelser, genomförande, utvärdering och anpassning av gemenskapspolitiken genom samrådskommittéer på plats, i synnerhet Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor.
- Ge information och rådgivning samt öka engagemanget, vilket föreskrivs i ramdirektivet av den 12 juni 1989 och i olika särdirektiv.

(1) EGT C 328, 20.12.1999.

(2) EGT C 307, 19.11.1984.

— Integrera säkerhetsaspekter i utbildning och fortbildning. I detta avseende hänvisas till ett yttrande från Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor (dok. 070/2/97). Vi framhåller även ESK:s yttrande av den 30 juni 1993 om fortbildning inom hälsa och säkerhet när det gäller följande aspekter:

- Elever och studenter.
- Arbetstagare under utbildning.
- Nya arbetstagare vid företagen.
- Företagens organisation.
- Arbetstagarrepresentanter som har särskilda funktioner när det gäller hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

4.4.3. Kommissionens spelar en viktig roll när det gäller studier, kunskapsspridning och information, och kommittén ber kommissionen fortsätta sina jämförande analyser av bästa praxis. Vid sidan av detta kan Europeiska arbetsmiljöbyrån i Bilbao ta hand om viktiga förberedande arbeten vad gäller forskning, registrering och spridning av bästa praxis samt utbildningsprogram etc. Medlemsstaterna är själva ansvariga för spridning genom lämpliga kanaler.

5. Hur skall de nya riskerna hanteras?

5.1. Arbetsmarknaden har genomgått många förändringar. Arbetsorganisationen har differentierats. Olika arbetssystem med olika tidsscheman löper parallellt med varandra inom samma företag. Datoriseringen har förändrat arbetsuppgifternas innehåll och sättet att arbeta. Arbetsvillkoren har förändrats: Deltidsarbete, tillfälligt arbete och arbete som utförs av inhyrd arbetskraft ökar. Distansarbete och uppdragsarbete ("work on-call") breder också ut sig. Arbetskraftens sammansättning har förändrats. Antalet kvinnliga arbetstagare har ökat markant. Dessutom kan man konstatera att arbetskraften blir äldre. En ständigt ökande del av sysselsättningen finns inom tredje sektorn till följd av att tjänsterna ökar. Många företag har återgått till sin kärnverksamhet och lagt ut viss verksamhet på underleverantörer, i synnerhet på små och medelstora företag. De små och medelstora företagen utgör en ständigt ökande andel av företagen. Mer decentraliserade förvaltningsmetoder har introducerats på företagen. Alla dessa förändringar har haft effekter på sättet att arbeta och följaktligen också på hälsan och säkerheten på arbetsplatserna.

5.1.1. I vissa länder kan man notera att svartarbete har utvecklats på ett oroväckande sätt utan hänsyn till kraven på

hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Denna tendens har behandlats i kommissionens meddelande om odeclarerat arbete. I sitt yttrande av den 27 januari 1999⁽¹⁾ samtycker kommittén till den strategi som kommissionen rekommenderar för att bekämpa denna företeelse.

5.2. Det skulle vara en överförenkling att beakta förändringarna under punkt 5.1 enbart som risker. De ekonomiska villkoren tvingar företagen att ständigt modernisera, anpassa förvaltningen och organisera om arbetet. I detta avseende går investeringarna i ny teknik hand i hand med förbättringen av arbetsvillkoren. Nya anställningsformer kan svara mot behovet av flexibilitet såväl hos arbetsgivarna som hos arbetstagarna.

5.3. Men även om det vore fel att beakta dessa förändringar som enbart risker, står det klart att förändringarna har medfört nya risker för arbetstagarna. Dessa risker kan dock inte längre likställas med klassiska arbetsolyckor och klassiska yrkessjukdomar. Psykosociala problem blir allt vanligare. Stressen ökar, inte minst bland tjänstemän. Utbrända arbetstagare lyckas inte längre ta sig an utmaningar.

5.3.1. Ungdomar, funktionshindrade⁽²⁾, migrerande och okvalificerade arbetstagare hamnar oftare i situationer där de är mer sårbara. De betecknas ibland som "riskgrupper" på arbetsmarknaden.

5.4. De klassiska åtgärderna är mindre effektiva när det tillämpas på nya situationer och nya anställningsformer. Utmaningen består i att skydda arbetstagarna och hitta praktiska lösningar för att uppnå målsättningarna, i synnerhet genom att:

- Samla in uppgifter, identifiera problem och jämföra indikatorer.
- Utveckla lämpliga verktyg som passar målgruppen, verksamheten och anställningsformerna.

5.5. Det befintliga regelverket och dess målsättningar har fastställts på gemenskapsnivå. Det finns dock anledning att fortlöpande studera och kontrollera på vilket sätt resultaten uppnås med avseende på nya anställningsformer, en befolkning i ständig utveckling och nya risker.

⁽¹⁾ EGT C 101, 12.4.1999.

⁽²⁾ I detta avseende hänvisas till förteckningen över bästa praxis när det gäller funktionshindrade i arbetslivet som publicerats på initiativ av arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper i Europa, Unice, ESK och CEEP, med stöd av Europeiska kommissionen. Denna förteckning omfattar i synnerhet exempel på återinträde i arbetslivet.

I första hand måste den befintliga lagstiftningens tekniska aspekter bli föremål för uppföljning och ständiga anpassningar med hänsyn till

- nya produkter och processer,
- nya rön vad beträffar befintliga produkters och förfarandens effekter (till exempel Organic Psycho Syndrome och mineralull) och
- nya uppgifter i fråga om vissa hälsoproblem såsom smärtor i muskler och ben (förslitningsskador)

så att de uppsatta målsättningarna anpassas efter vetenskapens och teknikens utveckling, i synnerhet när det gäller tröskelvärdet.

5.6. Dessutom är det viktigt att kontrollera om det uppstår praktiska problem när det gäller ramlagstiftningens tillämpning på nya anställningsformer och besluta om vilka verktyg och lösningar som måste tillgripas. Det gäller särskilt följande:

- Hälsokontroller.
- Information till och fortbildning av arbetstagare.
- Uppföljning av eventuella risker med nya produkter eller processer.

5.6.1. Mot bakgrund av detta måste man särskilt uppmärksamma arbete som utförs av inhyrd arbetskraft, tillfälliga korttidskontrakt och arbete som läggs ut på underleverantörer. Följaktligen handlar det om speciella arbetssituationer som gör det svårare att integrera arbetstagarna på arbetsplatsen på grund av att

- ansvaret för och kontrollen av arbetsvillkoren är fördelade på flera arbetstagare,
- arbetstagarna ofta byter arbetsplats och det krävs en snabb anpassning till den nya miljön varje gång.

För att kunna upprätthålla en nödvändig skyddsnivå måste lämpliga åtgärder vidtas när det gäller:

- Informationsutbyte mellan olika arbetsgivare och arbetstagare i fråga om risker och krav i samband med arbetet.
- Särskilda och mycket klara instruktioner vid anställningen.
- Kontinuerlig fortbildning.
- Arbetsgivarens ansvar för medicinska kontroller och uppföljning om anställda har utsatts för farliga ämnen eller produkter, samt
- Epidemiologisk forskning.

Det krävs ett utbyte av nya rön om befintlig praxis, erfarenheter och forskning i de olika medlemsstaterna för att synsättet skall kunna förbättras.

5.7. Stor personalomsättning och hög frånvaro utgör ofta ett tecken på dåliga arbetsvillkor, men för det mesta kan dåliga arbetsvillkor inte enbart hänföras till dessa omständigheter. Sambandet mellan dåliga arbetsvillkor och psykosociala problem, stress och utbrändhet är dock starkt. God förvaltning är en metod att angripa dessa problem. Företagets roll och ansvar med avseende på dessa risker verkar dock inte vara lika uppenbara som när det gäller traditionella risker på arbetsplatsen. Privatlivet (familjen, arbetsfördelningen inom familjen), grundläggande utbildning och möjligheter till fortbildning och anställning kan naturligtvis också inverka. De extra ansträngningar som krävs av företagen och arbetsgivarna måste utökas med åtgärder inom andra områden så att effekterna inte uteblir i brist på ett övergripande synsätt.

Åtgärderna måste vidtas på arbetsplatsen, i hemmet, i skolan etc., vilket följaktligen kräver ett övergripande synsätt från kommissionens sida (se punkt 2.3.2). Isolerade åtgärder är mindre effektiva.

5.8. När det gäller att hantera nya risker och nya anställningsformer pågår många försök inom olika medlemsstater i samarbete med arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper.

Vad gäller arbetsmarknadsorganisationernas engagemang skulle vi vilja framhålla följande exempel⁽¹⁾:

- I Nederländerna uppmanar Agenda 2002 — i vilken arbetsmarknadens parter har fastställt de viktigaste förhandlingsfrågorna för de kommande åren — berörda parter att särskilt uppmärksamma stressproblem och förbättra arbetsvillkoren. Ett stort antal kollektivavtal inom olika sektorer berör dessa problem. Vi vill också framhålla att många branschavtal har slutits mellan de offentliga myndigheterna, arbetsgivarna och arbetstagarna för att bekämpa vissa specifika risker.
- I Belgien slöt arbetsmarknadens parter den 30 mars 1999 ett branschövergripande kollektivavtal om stressförebyggande strategier på arbetsplatsen. Enligt detta avtal skall arbetsgivaren samråda med kommittén för hälsa och säkerhet när det gäller den planerade politiken. Vi vill också nämna att de branschspecifika arbetsmarknadsorganisationerna har inrättat "Prévention et Intérim" med målsättningen att öka företagets medvetenhet och erbjuda rådgivning om förebyggande verksamhet.

⁽¹⁾ Se även exemplen på bästa praxis på Europeiska arbetsmiljöbyråns webbplats.

- I Danmark har arbetsmarknadens parter slutit ett nationellt avtal om att minska det monotona arbetet.
- I Sverige har arbetsmarknadens parter slutit ett avtal om regionala ombud med ansvar för förebyggande verksamhet.

Som exempel på initiativ som nyligen tagits av medlemsländerna kan nämnas det program som inletts av Portugals regering. Målet för programmet är att förbättra hälsan och säkerheten på arbetsplatsen genom att bland annat sporra arbetstagare som arbetat extra mycket för detta och som har visat exempel på god praxis.

5.9 Genom att inventera dessa åtgärder, bästa praxis och de resultat som uppnåtts genom effektiva initiativ kommer kommissionen att — i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna — kunna utvärdera och vid behov anpassa lagstiftningen, utveckla och informera om andra verktyg samt integrera dem i nya stödprogram och i de befintliga programmen.

6. Slutsatser

- Att främja hälsa och säkerhet på arbetsplatsen måste vara en prioriterad målsättning för de offentliga myndigheterna, arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper samt för företagsledarna och arbetstagarna. Med tanke på att arbetsmarknaden genomgår djupa förändringar blir detta

engagemang desto viktigare. Det bästa sättet att uppnå denna grundläggande målsättning är att göra alla berörda parter medvetna om ansvaret dels på gemenskapsnivå, dels på nationell, regional och lokal nivå samt inom de olika branscherna.

- Bortsett från lagstiftningsarbetet, som dock är viktigt och som är berättigat av både sociala och ekonomiska skäl, måste EU:s icke-lagstiftande roll främjas och betonas ytterligare genom informationsåtgärder, kampanjer för att öka medvetandet, fortbildning och benchmarking.
- Lagstiftningen kommer att bli effektivare om texterna baseras på en förbättrad rollfördelning mellan gemenskapen och de enskilda medlemsstaterna genom att klara målsättningar fastställs på gemenskapsnivå och genomförandet överläts till de nationella organen genom kontrollgarantier.
- I syfte att stärka sambandet mellan anställbarhet och begreppet hälsa och säkerhet på arbetsplatsen krävs det åtgärder för att öka medvetandet och fortbilda såväl arbetsgivare som arbetstagare.
- Om lagstiftningen skall kunna tillämpas när det gäller nya risker krävs en fortlöpande utvärdering av åtgärdernas effektivitet, och ändringar måste grundas på en analys av bästa praxis i medlemsstaterna. Benchmarking skall användas för att framhålla de mest lärorika exemplen, särskilt de som härrör från arbetsmarknadsorganisationerna.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om Europeiska unionens handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004)"

(2000/C 51/12)

Den 8 juli 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett tilläggsyttrande om ovannämnda meddelande.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande enhälligt den 12 november 1999. Föredragande var Jillian Hassett.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 112 röster för, inga röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

Den 25 januari 1995 antog Ekonomiska och sociala kommittén ett yttrande på eget initiativ om "Att förebygga narkotikaanvändning"⁽¹⁾ (föredragande var Angela Guillaume), i vilket man bland annat kommenterade den nuvarande handlingsplanen för narkotikabekämpning (1995–1999). Detta tilläggsyttrande bygger på det arbete som utfördes i samband med utarbetandet av yttrandet 1995.

1.1. Kommissionens meddelande om Europeiska unionens handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004) omfattar följande:

- Ett program för bekämpning av olagliga substanser baserat på samordnade åtgärder på alla nivåer.
- Förslag om att ge narkotikabekämpning högsta prioritet.
- Förslag om att öka utbytet av erfarenheter och välfungerande metoder.
- Förslag om att minska tillgången på olagliga substanser.
- Förslag om att integrera narkotikarelaterad verksamhet inom ramen för Schengensamarbetet i genomförandet av EU:s handlingsplan om organiserad brottslighet.
- Förslag om att på internationell nivå verka för att integrera bestämmelser om kontroll av olagliga substanser i avtal om utveckling och handel.

1.2. De allmänna målen i EU:s handlingsplan för 2000–2004 omfattar följande:

- Att säkerställa att kampen mot narkotika även fortsättningsvis ges hög prioritet i EU:s interna och externa verksamhet.
- Att upprätthålla en integrerad och balanserad strategi, med minskning av efterfrågan och tillgången som ömsesidigt förstärkande faktorer.

— Att säkerställa tillgången till objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter om narkotikasituationen i EU.

— Att främja internationellt samarbete.

— Att understryka att tillräckliga resurser måste göras tillgängliga och att högsta prioritet måste ges åt förebyggande åtgärder.

I meddelandet identifieras även ett antal nya utmaningar, till exempel ökningen av syntetiska droger, sambandet mellan narkotikamissbruk och stadskriminalitet, samt drogrelaterade problem inom hälsa, socialpolitik och straffrätt. I meddelandet betonas det trängande behovet av att utforma nödvändiga metoder för att systematiskt utvärdera åtgärderna för narkotikabekämpning på EU-nivå.

1.3. Narkotikabekämpning kommer även fortsättningsvis att ges mycket hög prioritet på den politiska dagordningen i både Europeiska unionen och de enskilda medlemsstaterna. Att erhålla tillförlitlig information på området — om utbredningen av drogmissbruk, drogrelaterade dödsfall, olyckor, sjukdomar/infektionsfall, brottslighet, osv. — för att få en korrekt uppfattning om problemets omfattning är oerhört svårt. Trots dessa svårigheter har Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) i sin årsrapport för 1998 tydligt visat att inte finns någon anledning att slå sig till ro.

1.4. Sedan mitten av 1980-talet har medlemsstaterna och Europeiska gemenskapen antagit gemensamma åtgärder för att bekämpa narkotikamissbruk och narkotikahandel och för att främja internationellt samarbete. EU:s åtgärder i kampen mot droger, som egentligen faller inom varje enskild medlemsstats ansvarsområde, omfattar stöd till och samordning av vissa insatser på områden där EU kan tillföra ett mervärde. EU:s nuvarande strategi för narkotikabekämpning bygger på att minska efterfrågan och tillgången och främja internationellt samarbete.

⁽¹⁾ EGT C 102, 24.4.1995.

1.5. För Europeiska unionen är kampen mot narkotika ett oupplöslig led i strävan att förverkliga "ett område med frihet, säkerhet och rättvisa" som föreskrivs i Amsterdamfördraget. Åtgärder för att bekämpa narkotika betraktas som en prioriterad folkhälsofråga (Avdelning XIII, artikel 152 i EG-fördraget), ett prioriterat samarbetsområde i rättsliga och inrikes frågor (Avdelning VI i EU-fördraget) och som ett prioriterat internationellt samarbetsområde (Avdelning V i EU-fördraget.)

1.6. För att EU skall kunna utforma effektiva strategier och en effektiv politik krävs "objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter" som nämnts och efterlysts ovan. Följande två organ har upprättats för förmedling av sådan information: Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) och Europols narkotikaenhet (EDU). ECNN samlar in och sprider icke-konfidentiella uppgifter om drogmissbruk till stöd för utformningen av politiken. EDU utbyter och analyserar uppgifter om organiserad narkotikahandel och annan narkotikarelaterad kriminell verksamhet för att understödja polisaktioner. Kommissionen betonar även behovet av instrument för systematisk utvärdering, bedömning och uppföljning. Dessa två instanser bidrar till att öka kunskapen om drogproblemets omfattning i Europeiska unionen.

1.7. Narkotikabekämpning i ett internationellt sammanhang erfordrar ett intensivare samarbete på grund av att problemet är så allvarligt och att det utgör ett gemensamt hot mot både industriländerna och utvecklingsländerna.

1.8. Inför utvidgningen är det också mycket viktigt att undersöka situationen i kandidatländerna. Enligt ECNN:s årsrapport för 1998 erfar de flesta länder i Central- och Östeuropa växande problem med narkotikahandel och narkotikatanistering samt en ökning av lokalt drogmissbruk⁽¹⁾. Fortsatt stöd från EU, till exempel genom Phare-programmet för bekämpning av droger som omfattar flertalet länder, är en förutsättning för att vända denna oroväckande trend.

2. Kommitténs yttrande från 1995 om "Att förebygga narkotikaanvändning"⁽²⁾

2.1. I sitt yttrande från 1995 ansåg kommittén att man trots de europeiska regeringarnas ansträngningar, däribland riktlinjer för bekämpning av olaglig narkotikaframställning, narkotikahandel och narkotikatillgång, och de enorma resurser som hade satts in, inte hade lyckats uppnå de resultat man hade hoppats på. Man insåg att man inte enbart genom att vidta åtgärder på tillgångssidan skulle kunna komma till rätta med problemet med drogmissbruk.

2.2. ESK gav sitt stöd åt en politik som syftar till att samordna sökandet efter de personer som framställer, bedriver narkotikahandel och tillhandahåller olagliga substanser, men ansåg samtidigt att man borde fästa lika stor vikt vid främjande av en politik som syftar till att minska efterfrågan. En sådan politik skulle omfatta följande:

- Tillräckliga resurser till behandling, rehabilitering och utbildningsprogram för potentiella drogmissbrukare.
- Utbildningsprogram och förebyggande program riktade till grupper som är särskilt utsatta för risken att komma i kontakt med narkotika.

2.3. För att kunna komma till rätta med problemet krävs inte enbart en förebyggande politik på EU-nivå utan även en attitydförändring. Ingen medlemsstat skulle behöva löpa risken att betraktas som ett drogparadis på grund av sina nyskapande åtgärder. Ingen region, stad, lokal gemenskap eller lokal skola skulle behöva vara orolig för sitt rykte för att man främjar en aktiv förebyggande antidrogpolitik. En samordnad förebyggande strategi skulle bidra till att uppmärksamma problemet och hjälpa invånarna i de enskilda lokalsamhällena att inse sitt individuella och kollektiva ansvar.

2.4. Kommittén ansåg att Europeiska unionen behövde en mycket tydligare och mer samordnad politik.

2.5. På lokal och regional nivå skulle integrerade nätverk upprättas av samordningsgrupper bestående av

- lokala myndigheter,
- personal som är speciellt utbildad i förebyggande av drogmissbruk,
- läkare och paramedicinsk personal,
- polis,
- lärare och skolledare,
- arbetsgivare och arbetsförmedlingar,
- föräldrar,
- familjesammanslutningar, lokala stödgrupper och frivilligorganisationer,
- lokal press, TV och radio,
- heltidsanställda samordnare,
- samordning mellan hälsomyndigheter, lokala myndigheter, arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsparter.

2.6. Kommittén ansåg att man på nationell nivå borde upprätta samordningscentraler som skulle ansvara för övervakning av de lokala och regionala samordningsgrupperna, ge särskilt stöd där detta behövdes och säkerställa utbyte av information och strukturerade åtgärder för narkotikabekämpning.

(1) Årsrapporten från 1998 om narkotikaproblemets omfattning i Europeiska unionen — Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, s. 61.

(2) EGT C 102, 24.4.1995.

2.7. På EU-nivå föreslog kommittén följande åtgärder:

Åtgärder (1995–1999)	Resultat 1999(1)
— De nationella samordningsgrupperna skulle kompletteras med en tvärvetenskaplig grupp som representerar Europeiska unionens "tre pelare".	Delvis
— Upprätta en ständig kommitté på EU-nivå för förebyggande av drogmissbruk.	Ja
— Aktivt genomföra artikel 129, i vilken "samarbete" och "samordning" främjas mellan medlemsstaterna i hälsofrågor, inklusive narkotikaberoende, och stödja kommissionens initiativrätt på området.	Ja
— Stödja kommissionens försök att spela en aktivare roll när det gäller att främja, offentliggöra och sprida välfungerande metoder.	ECNN
— Organisera fler europeiska veckor för förebyggande av drogmissbruk.	Ja
— EU-sponsrade utbildningsinitiativ för förebyggande av narkotikamissbruk.	Ja
— Så fort som möjligt genomföra särskilda förslag i kommissionens handlingsplan beträffande utbildning och utbyte av sakkunnig personal.	Ja
— EU-informationskampanjer och EU-nätverk.	Ja
— EU-finansierade transnationella pilotprojekt i målområden som bidrar till att upprätta ett europeiskt samordningsnätverk.	Delvis

(1) Europeiska kommissionen hade inbjudits att vid studiegruppens sammanträde den 9 september 1999 i stora drag redogöra för resultaten av handlingsplanen för 1995–1999.

Kommittén konstaterar med glädje att åtgärder har vidtagits som i stor utsträckning ligger i linje med de förslag kommittén lade fram i yttrandet från 1995.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens förslag om en ny handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004), och vill i synnerhet fästa uppmärksamhet vid handlingsplanens särskilda mål, vilka kan indelas i följande fem åtgärdsområden:

1. Information.
2. Åtgärder för att minska efterfrågan.
3. Konsolidering av gemenskapens regelverk.
4. Åtgärder på internationell nivå.
5. Samordning, integrering och förenkling.

3.2. I linje med den politiska deklaration som utarbetades av FN:s särskilda generalförsamling om narkotika (UNGASS) 1998 stöder kommittén de grundläggande principerna om delat ansvar; integrering av narkotikakontroll i den allmänna utvecklingen; balanserat tillvägagångssätt vid minskning av tillgång och efterfrågan; respekt för mänskliga rättigheter och stöd till integrerade metoder.

3.3. När det gäller att pressa ned efterfrågan delar kommittén kommissionens uppfattning om att högst prioritet skall ges åt hälsa, utbildning och utbildningsverksamhet, samt instrument för att bekämpa social utslagning, så att det blir möjligt att uppnå följande två huvudmålsättningar:

- Att inom fem år kraftigt minska bruket av illegala droger bland ungdomar upp till 18 år.
- Att inom fem år kraftigt sänka antalet drogrelaterade dödsfall.

Dessa målsättningar uppnås vanligtvis genom program som är riktade till hela befolkningen genom allmän verksamhet som är fokuserad på befolkningens dagliga behov. Hälso- och sjukvård kan ställas till förfogande mot bakgrund av en utvärdering av de lokala behoven; utbildning kan ingå i skolornas läroplaner, i vilken utrymme även kan ges åt ungdomsarbete och gemenskapsnätverk; forskning bör ingå i mer omfattande befolkningsbaserade undersökningar, och information kan ingå i en mer omfattande utbildning av arbetsstyrkan.

3.3.1. Kommittén ställer sig bakom kommissionens ståndpunkt att bl.a. ett effektivt utnyttjande av nya medier, särskilt Internet, för utformning, genomförande och utvärdering av preventiva utbildningsprogram kan vara användbart på utbildnings- och opinionsbildningsområdet.

3.4. Kommissionen fäster stor vikt vid den offentliga och delvis offentliga sektorn. Av erfarenhet vet ESK emellertid att det är viktigt att utnyttja de bredare partnerskapsmodeller som finns i många medlemsstater. I förslaget betonas såväl folkhälso- som utbildningssystemet, som främst faller inom de lokala och regionala myndigheternas ansvarsområden, men det hänvisas enbart flyktigt till betydelsen av undervisning av kamratgrupper, icke-statliga organisationer och samhället i vidare bemärkelse. I förslaget ägnas inte mycket uppmärksamhet åt partnerskap som redan existerar, till exempel partnerskap för bekämpning av brottslighet och upprätthållande av den allmänna ordningen, partnerskap för ekonomisk upprustning, hälsovård och samarbete mellan näringsliv och lokala myndigheter.

3.5. Principen om delat ansvar erfordrar ett integrerat och balanserat synsätt. För att uppnå det är det mycket viktigt att vi utnyttjar resurserna inom det sociala partnerskapet. Kommittén betonar behovet av att upprätta partnerskap som bygger på samförstånd, och ger som exempel förebyggande verksamhet på arbetsplatsen och samarbete mellan till exempel åkerier och tullmyndigheter.

3.6. Det är mycket viktigt att erfarenheterna från handlingsplanen för narkotikabekämpning 1996–2000 ingår i den föreslagna handlingsplanen när den genomförs. Resultaten bör spridas, bearbetas och jämföras där detta är lämpligt. Man framhåller ofta framsteg, men det är mycket viktigt att även misslyckanden utvärderas. När initiativ tas till nya åtgärder är det viktigt att dessa bygger på gamla erfarenheter. Därför betonas behovet av tvärvetenskapliga reaktioner på lokal, national och internationell nivå som återspeglar olika synvinklar.

3.7. Vanligtvis sker det första experimentet med droger därför att någon man känner erbjuder en droger. Därför bör förebyggande åtgärder inriktas på kamratgrupperna, vilket är allmänt erkänt. Ungdomarna måste själva från början delta i utarbetandet av förebyggande program.

3.8. Förhållandet mellan narkotika, alkohol och tobak är invecklat. I vissa fall är det uppenbart att användning av det ena leder till användning av det andra. I andra fall är det inte lika tydligt. Skillnaden i rättslig ställning skapar ytterligare ett dilemma. Förebyggande alkohol- och tobakskampanjer kan också förhindra att man provar olagliga substanser. Det är även absolut nödvändigt att uppmärksamma farorna med att blanda olika substanser, som t.ex. narkotika och alkohol. Man bör dock komma ihåg att kopplingen ligger mellan de

enskilda individerna i kamratgruppen och inte mellan de skilda substanserna. Bruk av substanser beror ofta främst på tillgången. Kommittén påpekar dessutom att hälsoriskerna inte är begränsade till missbruk av olagliga substanser. Många av de nya syntetiska drogerna har ännu inte kontrollerats i medlemsstaterna.

3.9. För att kunna säkerställa en effektiv strategi för att minska utbudet är det mycket viktigt att den handlingsplan som UNGASS har utarbetat genomförs i enlighet med EU:s beslut. Det är dessutom viktigt att EU:s internationella samarbete i kampen mot narkotikamissbruk integreras i EU:s mer omfattande målsättningar på området för yttre förbindelser. ESK betonar att det i fördraget ges utrymme för förstärkta, övergripande, externa åtgärder för bekämpning av narkotika genom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).

3.10. Det är allmänt känt att problemet med narkotikamissbruk och beroende förekommer i alla medlemsstater. Utöver lagstiftning och harmonisering av straffåtgärder krävs att man utformar ett dynamiskt ramverk för en förebyggande EU-politik, som understöds av de konkreta åtgärder som Europeiska rådet har planerat. Det nya fördraget innehåller bestämmelser som möjliggör ett samordnat och övergripande tillvägagångssätt, något som är nödvändigt för att man skall kunna minska både tillgången och efterfrågan. Eftersom 8 % av världshandeln, enligt FN:s statistik, utgörs av narkotikahandel betonar ESK behovet av en enhetlig EU-politik för bekämpning av narkotikaframställning och narkotikahandel. Rättsliga angelägenheter och frågor som rör inrikes- och utrikespolitik bör samordnas bättre. Det är viktigt för EU-politiken och den nationella politiken att det på lokal nivå finns resurser som kan utnyttjas för att säkerställa en långsiktig lösning om det skulle bli nödvändigt. Utan en nationell politik skulle man på lokal nivå ofta agera irrationellt och subjektivt.

3.11. Kommittén välkomnar gemenskapsåtgärden om syntetiska droger. Denna gemensamma åtgärd⁽¹⁾ syftar till att skapa ett system för snabbt utbyte av information om nya syntetiska droger och bedömning av riskerna med dessa för att möjliggöra att de åtgärder för att kontrollera psykotropa ämnen som är tillämpliga i medlemsstaterna också kan tillämpas på nya syntetiska droger.

(1) Gemensam åtgärd av den 16 juni 1997 beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av syntetiska droger, 97/396/JHA, EGT L 167, 25.6.1997.

3.12. ESK anser att Europeiska unionen behöver en mycket tydligare och mer samordnad politik när det gäller kandidatländernas villkor för medlemskap. Dessa länder bör skriva under protokoll som anger deras skyldigheter att minska narkotikautbudet i det egna landet, upprätta program för att minska efterfrågan på olagliga substanser, och säkerställa deltagande i internationella åtgärder. Kontrollöverenskommelser måste också göras om s.k. prekursorer (som spelar en viktig roll vid tillverkning av t.ex. amfetamin). Kommittén rekommenderar att hög prioritet ges åt genomförandet av gemenskapens regelverk i fråga om frihet, säkerhet och rättvisa, vilket bland annat omfattar gemenskapens lagstiftning om narkotikabekämpning.

3.12.1. Samtidigt skall kandidatländerna uppmanas att utnyttja möjligheten att omfattas av pilotprojekt inom ramen för programmen Oisin och Falcone.

3.13. Under de senaste åren har problemet med dopning fortsatt att öka. Dopning i idrottssammanhang innebär inte alltid att olagliga substanser används, utan snarare att lagliga substanser används på fel sätt. Det finns ett stort behov av en tydlig rättslig ram och ett förstärkt internationellt samarbete. Kommittén välkomnar därför Europeiska kommissionens beslut att inleda diskussioner med Internationella olympiska kommittén (IOK) till följd av IOK:s inbjudan att delta i upprättandet och driften av en internationell antidopningsbyrå. Det finns ett växande behov av att återskapa förtroende både inom och utanför idrottsvärlden.

3.14. Kommissionen framhåller EU:s sysselsättningsinitiativ och utbildnings- och yrkesutbildningsprogram. Trots att dessa program ursprungligen inte utarbetades för bekämpning av narkotika har de lett till ett antal mycket framgångsrika projekt. Därför bör riktlinjer utformas och integreras i programmen så att man kan beakta alla aspekter som kan kopplas samman med narkotika och narkotikarelaterade frågor. Kommittén anser att det finns behov av ökade resurser för att underlätta den samordning som är avgörande för att efterfrågan på narkotika skall minska.

3.15. Stora insatser har gjorts runtom i Europa för att bekämpa narkotika. Det är emellertid uppenbart att många av dessa försök är spontana punktinsatser som har gjorts på egen hand utan en övergripande systematisk politisk strategi. Kommittén beklagar att det finns så få engagerade ungdomsansvariga som arbetar på fältet. Ungdomsarbetet bör stärkas inom ramen för en europeisk samordning.

3.16. En viktig målsättning är att kartlägga narkotikaproblemen mer exakt. I kommissionens dokument ges mycket lite information om problemets omfattning och art. En stor

svaghet i kommissionens dokument är att narkotika nästan uteslutande betraktas som ett storstadsproblem. Det finns mycket som tyder på att problemet är lika allvarligt i landsbygdsområden, där man saknar den rätta infrastrukturen för att effektivt kunna hantera problemet.

4. Slutsatser och rekommendationer

4.1. Kommissionens meddelande om EU:s handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004) är ett viktigt steg i utvecklingen mot ett övergripande synsätt. ESK beklagar dock att kommissionen inte har fastställt vilka finansiella resurser som skall användas i genomförandet av handlingsplanen. För att handlingsplanen skall kunna genomföras med framgång är det av avgörande betydelse att tillräckliga finansiella medel beviljas. I genomförandet av handlingsplanen bör kommissionen beakta de resurser som står till förfogande för att kunna säkerställa ett balanserat tillvägagångssätt för att minska både efterfrågan och utbud, med hänsyn tagen till medlemsstaternas egna ansvarsområden.

4.2. Kommittén betonar behovet av att Avdelning VI i Amsterdamfördraget genomförs fullt ut. Här fastställs att narkotika på olika sätt utgör ett hot mot den kollektiva och individuella säkerheten och att narkotika ofta, men inte alltid, hänger samman med organiserad brottslighet. Framställnings-, transit- och förbrukarländer har ett delat ansvar när det gäller bekämpning av narkotika. Inom detta omfattande ramverk är det tydligt att en stor del av verksamheten kommer att bestå i att mobilisera alla tillgängliga juridiska och rättsliga resurser i kampen mot narkotikahandlare och kriminella organisationer. Bekämpningen måste intensifieras. Det är oacceptabelt att vissa delar av de europeiska storstäderna behärskas av langare som i allas åsyn sprider narkotika till missbrukarna utan att polisen ingriper och oskadliggör langarna. För att kunna fastställa minimibestämmelser beträffande olika aspekter på kriminella handlingar och straff krävs en ökad samordning, och verksamheten bör främst inriktas på harmonisering av lagstiftning och ett samarbete på det rättsliga, tullmässiga och polisiära planet. Det är viktigt att understryka behovet av samordnade förebyggande åtgärder mellan polis, utbildningsväsendet och rehabiliteringstjänster.

4.3. Kommittén har tagit del av Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors, och då i synnerhet rekommendationerna om ett område som präglas av frihet, säkerhet och rättvisa. ESK har även tagit del av ändringsförslagen till rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991, om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, som kommittén för närvarande utarbetar ett yttrande om. I och med att ESK utarbetar detta yttrande om EU:s handlingsplan för narkotikabekämpning är det underförstått att de frågor som diskuterades vid toppmötet i Tammerfors kommer att behandlas i kommande yttranden.

4.4. Kommittén uppmanar kommissionen att genomföra en mer djupgående analys av situationen. Det finns mycket information om bruk av narkotika i medlemsstaterna, och det pågår omfattande forskning i ämnet, men det är också nödvändigt att analysera och kartlägga narkotikans effekter. Utvärderingar görs ofta enbart på analytisk basis. Kommittén efterlyser en studie där man undersöker de socioekonomiska faktorer som påverkar utvecklingen av drogmissbruk. Ofta sägs ingenting om den verkliga situationen på fältet. Bättre analyser och en utvärdering av bra och dåliga metoder skulle hjälpa Europeiska unionen och medlemsstaterna att utarbeta en effektiv strategi.

4.5. Kommittén konstaterar att Internet i allt större utsträckning utnyttjas både när det gäller tillgång och efterfrågan på narkotika. Därför uppmanar kommittén kommissionen att genomföra handlingsplanen om främjande av säker användning av Internet⁽¹⁾, som ESK antog ett yttrande om i april 1998⁽²⁾.

4.6. Kommissionen hänvisar till den positiva effekt som delar av ungdomsramprogrammen och sysselsättningsinitiati-

(1) Beslut 276/1999/EG, EGT L 33, 6.2.1999.

(2) EGT C 214, 10.7.1998.

ven har haft på narkotikabekämpningen. Kommittén är rädd att dessa program kommer att betraktas som den informella, utbildningsinriktade grenen i kommissionens handlingsplan. Trots att dessa program, i likhet med många andra EU-program, är riktade till ungdomar är det inte helt säkert att de når den rätta målgruppen för denna handlingsplan. Kommittén uppmanar kommissionen att öka resurserna till förebyggande åtgärder och åtgärder för att minska efterfrågan.

4.7. Med fokus på narkotikaproblemet glömmar man ofta bort mer övergripande problem som utslagning och utanförskap. I samband med denna handlingsplan är behovet av att nå ut och förstå dessa fenomen större än någonsin. Många ungdomar känner sig utanför och isolerade; narkotikamissbruk är ofta ett symptom på detta utanförskap. Kommittén anser att kommissionen bör fastställa lämpliga instrument för att nå ut till och få kontakt med dessa ungdomar. Unga människor kommer kanske inte i kontakt med den offentliga hälso- och sjukvården förrän deras tillstånd är kritiskt. Men det kan hända att de kommer i kontakt med lokala sysselsättningsprogram eller lokalakontaktgrupper. Det finns ett klart behov av en bättre samordning mellan olika inrättningar som arbetar med barn och ungdomar på alla plan, inklusive på det europeiska planet.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer då gemenskapens institutioner och organ behandlar personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter"

(2000/C 51/13)

Den 29 september 1999 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 12 november 1999. Föredragande utan studiegrupp var Daniel Retureau.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Förslagets rättsliga grund, innehåll och tillämpningsområde

1.1. Den rättsliga grunden och motiveringen för förslaget till förordning framgår klart. Förslaget syftar till att även gemenskapens organ och institutioner skall tillämpa direktiv 95/46/EG⁽¹⁾ av den 24 oktober 1995 vid behandling och överföring av personuppgifter.

1.2. Gemenskapens institutioner och organ — i synnerhet kommissionen — hanterar fortlöpande personuppgifter i sin verksamhet. Kommissionen utbyter personuppgifter med medlemsstaterna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, för förvaltningen av tullförfarandet och strukturfonderna samt i samband med andra politikområden som gemenskapen har behörighet inom.

1.3. Samtidigt som direktiv 95/46/EG antogs utfäste sig kommissionen och rådet att följa direktivet och uppmanade övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan att göra detsamma (gemensam förklaring offentliggjord den 24 oktober 1995). Sedan dess har gemenskapens organ i praktiken redan tillämpat direktivets bestämmelser.

1.4. Efter Amsterdamfördragets ikraftträdande innehåller EG-fördraget en särskild bestämmelse, artikel 286, som föreskriver att gemenskapens institutioner och organ från och med den 1 januari 1999 skall tillämpa alla gemenskapsbestämmelser om skydd för personuppgifter, som i huvudsak fastställts genom direktiv 95/46/EG och 97/66/EG⁽²⁾. Enligt denna artikel skall tillämpningen av ovannämnda bestämmelser övervakas av en oberoende tillsynsmyndighet som skall inrättas enligt förfarandet i artikel 251, vilket utgör det viktigaste nya inslaget i förslaget till förordning.

1.5. Detta dubbla mål skall uppnås genom föreliggande förslag till förordning (som är något försenat i förhållande till det datum som anges i EG-fördraget).

1.6. Förslagets nuvarande utformning gör det dock svårt att analysera ett antal viktiga frågor.

1.7. Det gäller till exempel avgränsningen av vilka gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan som berörs av förordningen. I den förteckning som finns i bilagan till förslaget ingår uppenbarligen inte Europol. Hur förhåller det sig exempelvis med datanätverket inom ramen för Schengenavtalen och dess egen tillsynsmyndighet: Skall de förbli separata, eller skulle de eventuellt kunna slås samman? Detsamma gäller de andra organen under den tredje pelaren.

1.8. En annan viktig aspekt är att även om tjänstemän och övriga anställda inom gemenskapens institutioner och organ också omfattas av förslaget, är sambandet mellan de föreslagna bestämmelserna och de föreskrifter som gäller för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna något oklart (personalkommittéernas roll behandlas dock i bilagan). Har personalrepresentanterna rådfrågats? Bör inte behandling av personuppgifter som berör personalen omfattas av särskilda bestämmelser i syfte att så effektivt som möjligt skydda EU-personalens privatliv och rättigheter, vare sig det gäller uppgifter under anställningsförfarandet, karriären eller kontraktets löptid eller eventuella förnyelse?

1.9. Slutligen omfattar förslaget bara enskilda fysiska personer, vilket avspeglar bristerna i direktivet från 1995 som utesluter juridiska personer, vilka emellertid blir föremål för insamling och behandling av uppgifter. Det är mycket viktigt att understryka att juridiska personer omfattas av direktivet från 1995 i den mån de behandlar eller innehar personliga uppgifter om fysiska personer. Förslaget till översyn gäller dock enbart gemenskapsinstitutionernas behandling och spridning av information som kan gälla både fysiska och juridiska personer, men skyddet gäller endast fysiska personer.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EGT L 24, 30.1.1998, s. 1.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Rådet är naturligtvis i sin fulla rätt att fastställa tidsfrister för sina remisser. I det här fallet har dock rådet beslutat att ge ESK mycket kort tid för att utarbeta ett yttrande om ett förslag till förordning som är både invecklat och betydelsefullt därför att det handlar om att skydda den enskildes rättigheter vid behandling och överföring av personuppgifter.

2.1.1. ESK skulle ha behövt mer tid för att på ett mer ingående sätt kunna delta i en lagstiftningsprocess som omfattas av medbeslutandeförfarandet och som direkt berör många medlemmar i de ekonomiska och sociala organisationer som kommittén företräder.

2.2. ESK har redan tidigare yttrat sig⁽¹⁾ om

a) två förslag till rådets direktiv om

- personskydd vid behandling av personuppgifter,
- skydd av personuppgifter och privatlivet i samband med offentliga digitala telekommunikationsnät,

b) ett förslag till rådets beslut om säkerhet inom informationssystem.

2.3. De allmänna principer som ESK ställde upp i ovan nämnda yttrande för behandling av personuppgifter och respekt för den enskildes rättigheter och privatliv är fortfarande aktuella och giltiga för föreliggande förordningsförslag. Principerna är i överensstämmelse med Europarådets konvention nr 108⁽²⁾, som tillsammans med medlemsstaternas lagstiftning och praxis samt direktivet från 1995 bör vara vägledande för bedömningen av förslaget.

2.3.1. ESK anmodar rådet att ta del av de principer och förslag som kommittén framför i sitt yttrande från 1991 och i föreliggande yttrande, och fullt ut beakta dem för att kunna göra största möjliga framsteg i förhållande till direktivet från 1995, med hänsyn till den begränsade rättsliga grunden. ESK hoppas att rådet under alla omständigheter har dem i åtanke vid en eventuell översyn av direktivet år 2001.

2.3.2. ESK anser att gemenskapens institutioner och organ måste kunna erbjuda bästa möjliga skydd och säkerhet när de

behandlar personuppgifter genom att stödja sig på de mest långtgående internationella normerna, nationella lagarna och på bästa praxis i medlemsstaterna. Därmed skulle EU kunna fungera som förebild och bidra till en harmonisering på området, inte minst därför att förslaget förutom databehandling också berör det fria flödet av sådana uppgifter och av den information som följer av behandlingen såväl inom som utanför unionens gränser.

2.4. Den snabba utvecklingen av informationstekniken, de ökade möjligheterna att varaktigt lagra uppgifter i olika media, de alltmer sofistikerade databehandlings- och samkörningsmetoderna samt de förbättrade möjligheterna att överföra och få tillgång till information gör det än viktigare att stärka skyddet och säkerheten för de personer som berörs, samtidigt som man respekterar principen om fritt uppgiftsflöde.

2.4.1. Dessa teknologier och metoder skapar emellertid också nya möjligheter att skydda sig mot olovlig uppgiftstillgång, öka överföringssäkerheten och värna om privatlivet och enskilda personers rättigheter, däribland deras rätt att ta del av, korrigera och motsätta sig överföring av uppgifter om dem själva. Man bör i första hand ta fasta på de tekniska möjligheterna och inte kostnaderna, så länge de inte är oproportionerligt höga i förhållande till den säkerhetsnivå som skall uppnås.

2.4.2. Garantier för och skydd av enskildas rättigheter måste vara en självklar del vid utformning av system och metoder som används för att samla in, behandla, använda och överföra uppgifter. Samtliga personer som är inblandade i något av dessa led från insamling till slutanvändning måste uppfylla stränga krav på kompetens och sekretess och avvikelser från dessa krav måste medföra tillräckligt avskräckande sanktioner. Det är i första hand detta förslaget går ut på, och enligt ESK:s uppfattning syftar förordningen till att skydda. Den ger också som helhet en tillfredsställande möjlighet till insyn och till administrativ övervakning och rätt att vända sig till domstol.

2.4.3. Framsteg har gjorts i förhållande till direktivet från 1995. Det gäller bland annat gratis uppgiftstillgång, exakta och entydiga regler för uppgiftsöverföring, definition av känsliga uppgifter och förbjuden behandling av vissa uppgifter, entydig definition av begreppet "adekvat skydds nivå" vid överföring av uppgifter till länder eller organ som inte omfattas av direktivet från 1995, överväganden om alla tänkbara former av databehandling samt upprättande av oberoende tillsynsmyndigheter inom gemenskapens samtliga institutioner och organ som gör det möjligt att utföra förhandskontroller, vilket ger ett bättre skydd för individuella fri- och rättigheter och privatlivet än kontroller i efterhand.

(1) Fördragande: Henry Salmon, yttrande i EGT C 159, 17.6.1991, s. 38.

(2) Europarådet — (STE nr 108) "Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data". Samtliga medlemsstater har undertecknat denna konvention; det gäller dock inte de flesta kandidatländerna.

2.4.4. Likväl bör vissa regler förbättras, även om ESK är medveten om att kommissionen vid utformningen av förslaget inte kan gå utanför ramarna i direktivet från 1995, som har vissa uppenbara brister som redan påtalats. Juridiska personer eller sammanslutningar som inte har juridisk ställning bör framför allt vara underordnade särskilda regler, till exempel när det gäller sekretess eller respekt för företagets image. Ett sådant skydd bör under alla omständigheter säkerställas, och man bör undersöka hur man på ett lämpligt sätt skulle kunna göra det. Man bör också förbättra bestämmelserna om oberoende övervakningsmyndigheter, där rådet och Europaparlamentet har full lagstiftningsbehörighet.

2.5. ESK anser att alla planerade åtgärder som rör insamling, behandling och överföring av uppgifter bör utgå från klart definierade och verifierbara mål. De skall leva upp till förslaget rättsliga krav och vara ett självklart inslag i de ansvariga organens och institutionernas verksamhet.

2.6. När det gäller personalen vid gemenskapens institutioner och organ anser ESK att ett särskilt avsnitt bör ägnas åt skydd av personalens personuppgifter och privatliv. Avsnittet bör åtminstone ge EU:s framtida tillsynsmyndighet rätt att, efter samråd med de organ som representerar personalen, fastställa vilka frågor som inte skall ställas vid anställningsintervjun, till exempel om hälsotillstånd, och inte tillåta frågor om huruvida en kvinna är gravid eller inte. Tillsynsmyndigheten bör också klart kunna avgränsa vilka upplysningar personen får innehålla. I detta sammanhang skulle man kunna inspireras av ILO:s praktiska riktlinjer om skydd av arbetstagares personuppgifter, och av ILO:s rekommendation nr 171 om hälso- och sjukvård på arbetsplatsen (1985).

2.7. ESK konstaterar att förslaget när det gäller institutioner och organ omfattar alla gemenskapsområden och godkänner därför tolkningen av artikel 286 i EG-fördraget, det vill säga att det skall gälla alla institutioner. En restriktiv tolkning som utesluter exempelvis Euratom eller EKSG från tillämpningsområdet skulle i själva verket ha varit inkonsekvent och motverkat de eftersträfvade målen.

2.8. Eftersom samarbetet under tredje pelaren håller på att fördjupas (det berörs inte av direktivet från 1995) och med hänsyn till att det behövs ett övergripande instrument för de uppgifter som samlas in, behandlas och överförs i det rättsliga och polisiära samarbetet, föreslår kommittén att befogenheterna för den europeiske tillsynsmannen för uppgiftsskydd redan nu utökas till informationssystemet inom Schengensamarbetet, och efter hand till alla avtal under tredje pelaren där uppgiftsskydd för närvarande utförs på ett självständigt sätt med egna

normer och tillsynsorgan men efter gemensamma principer. Ett sådant skydd återstår dessutom att skapas för det rättsliga samarbetet. Detta förslag innebär att det eventuellt måste utarbetas tilläggsprotokoll till de berörda avtalen.

2.9. Ovanstående allmänna kommentarer om de nya inslag och de framsteg som gjorts sedan ESK:s senaste yttrande — däribland många positiva och intressanta förslag — bildar underlag för följande mer specifika och detaljerade kommentarer och rekommendationer som presenteras i samma ordning som förslaget kapitel och bilagor.

3. Särskilda kommentarer och rekommendationer

3.1. Artikel 2 c — Definitioner: Registret definieras som en "strukturerad samling av personuppgifter"; uppgifterna behöver inte vara strukturerade för att man skall kunna behandla och utnyttja dem, det räcker därför med att tala om en samling personuppgifter.

3.2. Artikel 4 d — Uppgifternas kvalitet: Alla "rimliga" åtgärder skall vidtas för att säkerställa att uppgifter som är felaktiga eller ofullständiga i förhållande till de ändamål för vilka de samlades in eller för vilka de senare behandlas, utplånas eller rättas; det bör stå "alla tänkbara åtgärder".

3.2.1. Artikel 5 d — När personuppgifter får behandlas: ESK stöder villkoren för att behandla personuppgifter men anser att det bör stå "formella samtycke".

3.3. Artikel 6 — Ytterligare behandling: När personuppgifter behandlas för andra ändamål än de ursprungligen angivna ändamålen skall uppgiftslämnarna informeras om denna möjlighet, antingen i samband med insamlingen eller när beslut fattas om att använda dem till andra ändamål.

3.4. Artikel 9 — Överföring av personuppgifter:

3.4.1. Punkterna 1–4: När uppgifter överförs till personer eller organ som inte omfattas av direktiv 95/46/EG eller till länder som inte har undertecknat Europarådets konvention nr 108, måste man på förhand tillse att de har en motsvarande skyddsnivå (inte bara "adekvat" såsom föreskrivs i direktivet). ESK anser dock att de konkreta bestämmelserna om adekvat skyddsnivå ger ett bra skydd.

3.4.2. Punkterna 5–6: Den europeiske tillsynsmannen för uppgiftsskydd skall i förväg informeras om avvikande användning av uppgifter för att eventuellt kunna motsätta sig det.

3.5. Artikel 10.1 — Förbjuden uppgiftsbehandling: Förslaget går här längre än Europarådets konvention nr 108, förutom i fråga om lagöverträdelse som i punkt 10.5 behandlas mer restriktivt (de är inte helt förbjudna). ESK föredrar följande mer detaljerade formulering: "Behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse och mer allmänt alla övertygelser eller åsikter som inte strider mot folkrätten, medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör hälsa, genetiskt arv och sexualliv skall vara förbjuden." Det genetiska arvet kan visserligen uppfattas som en del av hälsan, men man bör ändå ompröva formuleringen om förbjuden behandling vid översynen av direktivet.

3.6. Artikel 17 — Meddelande till tredje man: Möjligheten att göra undantag från skyldigheten att meddela rättelser eller blockeringar av uppgifter är alltför vagt formulerad och för omfattande.

3.7. Artikel 23.1 — Säkerhet vid behandling: Med beaktande av den nuvarande tekniska nivån och under förutsättning att kostnaderna inte är alltför höga med hänsyn till uppställda säkerhetsmål skall den registreringsansvarige garantera högsta möjliga säkerhetsnivå vid behandling och överföring av personuppgifter.

3.8. Artikel 25 — Utseende av ett uppgiftsskyddsombud, samt bilaga 1 och 2:

3.8.1. Det centrala är att de personer som utses av de institutioner och organ som samlar in, behandlar och överför personuppgifter måste vara oberoende och kompetenta.

3.8.2. De föreslagna bestämmelserna skyddar dessa personer mot varje form av påtryckning från den institution eller det organ som har utnämnt dem och som också är deras överordnade.

3.8.3. Det är viktigt att dessa personer uttryckligen inte är underordnade i sitt arbete när det gäller att säkerställa uppgiftsskyddet, och att de endast lyder under den europeiske tillsynsmannen⁽¹⁾. Deras uppdrag får inte utvärderas eller betygsättas av de överordnade och inte heller negativt påverka deras karriär vid konflikter med de överordnade om frågor som rör uppgiftsskydd. För att garanteras deras oberoende och göra det möjligt för dem att arbeta långsiktigt och säkert bör deras utnämningstid vara längre än den föreslagna.

3.8.4. Den tid som uppgiftsskyddsombuden skall ägna åt uppgiftsskydd (i vanliga fall 5 %, och i undantagsfall 10 %) och

de resurser som de förfogar över förefaller väl begränsade. De bör ha ett visst handlingsutrymme och en viss flexibilitet för att kunna utföra sitt arbete på bästa sätt, och de bör därför få personella och materiella resurser efter behov.

3.9. Artikel 28 — Förhandskontroll av den europeiske tillsynsmannen för uppgiftsskydd:

3.9.1. Principen borde vara att all behandling som sannolikt innebär särskilda risker för de registrerades fri- och rättigheter bör vara föremål för en förhandskontroll av tillsynsmannen. Förekomsten eller genomförandet av "känsliga" behandlingar kräver dock ingående granskning samt kontroll av en oberoende myndighet, eftersom det gäller en grundläggande åtgärd. Detta föreslås också i texten.

3.9.2. Ytterligare behandlingar borde emellertid läggas till den planerade förteckningen, och den europeiske tillsynsmannen för uppgiftsskydd bör i första hand granska följande:

— Behandling som innebär ny användning av befintlig teknik.

— De ytterligare uppgiftskategorier som kommittén föreslår avseende artikel 10.

— Behandling som avser polis, säkerhetsfrågor, straffrätt, invandring och uppehållstillstånd för personer från tredje land (utfärdande av visum, uppehållstillstånd osv.).

— Behandling som utnyttjar allmänna kriterier.

— Samkörning av register för särskilda ändamål.

— Behandling av uppgifter som samlats in för andra ändamål.

— Villkor för genomförande av behandling som strider mot principerna om skydd av enskilda.

— Behandling som kräver internationella överföringar av uppgifter utanför EU:s gränser.

— Statistiska undersökningar av obligatorisk karaktär samt undersökningar som avser hela befolknings- eller yrkesgrupper.

3.10. Artikel 32, slutet av punkt 1 — Säkerhet i fråga om interna telekommunikationsnät: Kommittén föreslår följande ändring: "säkerställa en säkerhetsnivå som är anpassad till den risk som föreligger samt till riskutvecklingen, med beaktande av dagens tillgängliga teknik liksom utvecklingen av denna och eventuellt kostnaderna för att genomföra åtgärderna om de visar sig oproportionerligt höga med hänsyn till uppställda mål."

⁽¹⁾ Liknande bestämmelser finns redan i ILO:s konvention nr 81 om arbetsinspektion.

3.11. Tillsynsmyndighet

3.11.1. Artikel 38 — Europeiske tillsynsmannen för uppgiftsskydd: I första punkten bör det påpekas att det är en oberoende tillsynsmyndighet som inrättas.

3.11.2. Artikel 39 — Utnämning: Enligt förslaget skall man "i samförstånd" utnämna den europeiske tillsynsmannen för uppgiftsskydd för en period av fyra år med möjlighet till omval (hur många gånger?).

3.11.3. Kommittén vill än en gång framhålla att det är viktigt att den europeiske tillsynsmannen för uppgiftsskydd är oberoende, och han eller hon bör därför inte utnännas av institutioner som kommissionen och rådet som är tvungna att ofta behandla eller låta behandla enskilda uppgifter och sprida eller vidarebefordra dem. Liksom när det gäller ombudsmannen vore det lämpligare och tekniskt sett mer praktiskt om Europaparlamentet svarade för utnämningen i samråd med kommissionen och rådet. En längre mandatperiod (eventuellt dubbelt så lång som den föreslagna) men icke förnybar skulle också utgöra en ytterligare garanti för oberoende.

3.11.4. Den europeiske tillsynsmannens uppgifter är mycket tunga och av olika art, och de budgetbilagor som bifogas förslaget förefaller något blygsamma med tanke på de krav som ställs.

3.11.5. Kommittén anser att det är absolut nödvändigt att den nya myndigheten får tillräckliga anslag och förfogar över ett tillräckligt stort antal medarbetare med hög teknisk kompetens.

4. Slutsatser

4.1. Kommittén skulle ha velat granska samtliga åtgärder i detalj i detta förslag till förordning som är så avgörande för de registrerades fri- och rättigheter i förhållande till EU:s administration.

4.2. Ett sådant projekt är ett enormt arbete som bör välkomnas med tanke på det viktiga skydd det erbjuder. Det begränsas främst av direktivet från 1995. Kommittén är medveten om de framsteg som förslaget rymmer, men vi vill framföra dessa allmänna och särskilda kommentarer till rådet, Europaparlamentet och kommissionen med förhoppning om att vårt bidrag kan göra det möjligt att öka säkerheten vid utövandet av de fri- och rättigheter som råder för personer inom EU:s gränser och därutöver.

4.3. På grundval av den utvärdering av genomförandet av direktivet som enligt planerna skall göras 2001 och med beaktande av de konkreta förslag om översyn som skall granskas, skall kommittén vid tillfälle lägga fram detaljerade och kompletterande förslag beträffande arten och omfattningen av de ändringar man önskar tillföra texten.

Brüssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om europeiska året för språk 2001"

(2000/C 51/14)

Den 30 november 1999 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utse Bernd Rupp till huvudföredragande för att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Vid sin 368:e plenarsession den 8-9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 67 röster för, inga emot och 6 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget utgör den rättsliga grunden för det föreslagna europeiska året för språk 2001. Enligt artikel 149 vill gemenskapen "utveckla den europeiska dimensionen inom utbildningen särskilt genom undervisning i och spridning av medlemsstaternas språk".

1.2. På området för utbildning i främmande språk finns det sedan tidigare gemenskapsinitiativ som hänger samman med detta. Det finns också ett antal nystartade initiativ.

1.2.1. Inom ramen för Sokrates ges stöd till grundläggande utbildning och fortbildning av språklärare, till framställning av nytt utbildningsmaterial och till gemensamma utbildningsprojekt.

1.2.2. Leonardo da Vinci-programmet främjar utvecklingen av yrkesinriktade språkfärdigheter genom gränsöverskridande pilotprojekt och utbytesprogram.

1.2.3. Under den andra etappen av Leonardo II, som planeras starta år 2000, kommer man att lägga särskild vikt vid att ytterligare främja språkkunskaper och den språkliga mångfalden samt förbättra kvaliteten på språkundervisningen⁽¹⁾. Målsättningen lyder: "Främjande av en kvantitativ och kvalitativ förbättring av språkkunskaper i Europeiska unionen, särskilt i språk som är mindre utbredda och i vilka undervisning förekommer i mindre utsträckning".

1.2.4. Leonardo da Vinci II (start år 2000) syftar till att lyfta fram språkens betydelse för allmänheten. I rådets beslut av den 26 april 1999 betonas framför allt Främjandet av kunskaper i språk, inklusive de språk som är mindre utbredda och i vilka undervisning förekommer i mindre utsträckning, samt förståelse för olika kulturer i samband med yrkesutbildning (Språkkunskaper)⁽¹⁾.

1.2.5. Ytterligare väsentlig information finns i 1995 års vitbok om allmän och yrkesinriktad utbildning: "Lära och lära ut: på väg mot kunskapssamhället"⁽²⁾, som även behandlar språkfrågor och problematiken kring utbildning.

1.2.6. Även grönboken om "Grundutbildning — vidareutbildning — forskning: Hinder för rörlighet över gränserna"⁽³⁾ bör tas särskilt i beaktande.

2. Sammanfattning av innehållet i kommissionens förslag

2.1. Det europeiska året för språk har planerats i linje med det mycket lyckade året för livslångt lärande (1996) och har följande fyra målsättningar:

— Att göra människor mer medvetna om rikedomerna i den språkliga mångfalden i Europeiska unionen.

— Att uppmärksamma en så bred allmänhet som möjligt på fördelarna med kunskaper i ett antal språk.

— Att uppmuntra till livslång inlärning av språk och därmed förknippade färdigheter.

— Att samla och sprida information om språkundervisning och språkinlärning.

2.2. Under det europeiska året kommer man att satsa på informationsåtgärder och andra stödåtgärder på temat språkläring. Syftet är att uppmuntra invånarna i medlemsstaterna att lära sig språk och särskilt lägga tonvikt vid betydelsen av språkkunskaper för livskvaliteten och konkurrenskraften.

⁽¹⁾ EGT L 146, 11.6.1999 — ESK:s yttrande: EGT C 410, 30.12.1998.

⁽²⁾ KOM(1995) 590 slutlig — ESK:s yttrande: EGT C 295, 7.10.1996.
⁽³⁾ Grönbok om "Grundutbildning — vidareutbildning — forskning: Hinder för rörlighet över gränserna" KOM(1996) 462 slutlig — ESK:s yttrande: EGT C 133, 28.4.1997.

2.3. Målsättningen skall uppnås genom följande fem åtgärder:

- Användning av en gemensam logotyp eller slagord.
- En informationskampanj i hela Europeiska unionen.
- Anordnande av möten och evenemang på samtliga nivåer (europeisk, gränsöverskridande, nationell, regional och lokal nivå).
- Anordnande av tävlingar och utdelning av priser.
- Finansiellt stöd till olika initiativ.

3. Slutsatser

3.1. ESK välkomnar att Europeiska kommissionen antagit förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om europeiska året för språk. I och med detta beslut kommer år 2001 att utses till året för språk. Enligt ESK är det symboliskt mycket betydelsefullt att detta år ligger i början av det nya seklet.

3.2. För att projekten under "språkåret 2001" skall bli framgångsrika, är det som man mycket riktigt betonar i Europaparlamentets och rådets beslut viktigt att utveckla ett "adekvat samarbete mellan Europeiska gemenskapen och Europarådet". Detta betonas även i punkt 9 i motiveringsdelen. Detta krav framhävs dock inte tillräckligt i den allmänna formuleringen under artikel 10 i förslaget till beslut.

ESK rekommenderar en mer konkret beskrivning av samarbetet med Europarådet, t.ex. upprättandet av gemensamma arbetsgrupper eller regelbundna sammanträden mellan de ansvariga parterna.

3.3. Det måste framgå tydligt att begreppet "språk" inte enbart hänför sig till grammatik, ordförråd och korrekt uttal, utan snarare till de kulturella värdena som är det egentliga temat.

Syftet är att lära känna andra kulturer genom språket. Europa har gemensamma rötter på grund av sin historia och lever på sin språkliga och kulturella mångfald. I detta hänseende bidrar språkinläringen till att skapa en identitetskänsla bland de europeiska medborgarna. Språkinläring är inte målet utan medlet och vägen för att förmedla kulturella värden. Det bör även understrykas att språk bidrar till att skapa en social gemenskap. Detta borde framgå tydligare i artikel 2 och i finansieringsöversikten.

3.4. I gränsöverskridande regioner i Europa finns särskilt stora möjligheter att använda olika europeiska språk. Därför bör framför allt gemensamma språkupplevelser i dessa regioner främjas och vidareutvecklas. I områden som inte gränsar till något annat land bör språkinläringen uppmärksammas och främjas i minst lika hög grad. ESK anser att det skulle vara beklagligt att inte ta minoritetsspråken i beaktande. Detta skulle stå i strid med förslagets målsättning samt med målgrupperna enligt punkt 6.4 i finansieringsöversikten.

3.5. ESK föreslår att man inom ramen för språkåret även skall ta upp frågan om åtgärdernas hållbarhet. I detta hänseende kan kanske erfarenheter från andra år vara värdefulla. Genom en analys och utvärdering av de hittills genomförda "åren" skulle man i stor utsträckning kunna undvika misstag och problem under året för språk 2001.

3.6. Som vid tidigare tillfällen (t.ex. Europaåret för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen) begär ESK att omedelbart få delta i arbetet inom den rådgivande kommittén.

3.7. ESK framhåller att man aktivt vill samarbeta med kommissionen och medverka i ett passande initiativ under år 2001 som genomförs tillsammans med kommissionen och de andra institutionerna.

3.8. ESK är övertygad om att året för språk 2001 efter lämpliga förberedelser väsentligt kommer att bidra till en ökad språkförståelse genom ett välfungerande samarbete på alla plan. På så vis kommer den europeiska utvecklingen och medborgarssamhället att gynnas på ett avgörande sätt.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok om modernisering av reglerna om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget — Kommissionsprogram nr 99/027"

(2000/C 51/15)

Den 10 maj 1999 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget begära Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om ovannämnda vitbok.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion som svarat för det förberedande arbetet i ärendet antog sitt yttrande den 25 november 1999. Föredragande var Edoardo Bagliano och medföredragande var Colin Lustenhouwer.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 68 röster för och 2 nedlagda röster.

Inledning

- 1) På området för konkurrensrätt som är tillämplig på företag föreskrivs i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen regler som är tillämpliga på konkurrensbegränsande avtal och samordnade förfaranden (artikel 81) och på missbruk av dominerande ställning (artikel 82)⁽¹⁾.

I fördraget ges dessutom rådet behörighet att anta bestämmelser som är nödvändiga för att kunna tillämpa dessa regler (artikel 83).

- 2) År 1962 antog rådet förordning nr 17, den första förordningen om tillämpning av artiklarna 81 och 82. Genom denna förordning infördes det övervakningssystem och de tillämpningsförfaranden som kommissionen har tillämpat de senaste 35 åren utan större ändringar.
- 3) I förordning nr 17 ges kommissionen behörighet att direkt tillämpa förbuden i artiklarna 81 och 83.

Dessutom ger förordning nr 17 kommissionen ensam behörighet att förklara — på begäran av de berörda (anmälan) — förbuden i artikel 81.1 icke tillämpliga enligt de villkor som föreskrivs i artikel 81.3.

- 4) Med andra ord, för att använda gemenskapsterminologi, ges kommissionen behörighet i förordning nr 17 att ge tillstånd — genom att bevilja undantag från förbudet — för avtal eller förfaranden som anmälts av de berörda parterna, eftersom dessa avtal eller förfaranden skulle omfattas av förbudet men är berättigade till undantag enligt villkoren i artikel 81.3.

- 5) Kommissionen har även getts ensam behörighet att på begäran av berörda företag besluta om icke-ingripandebesked som garanterar att det inte finns anledning att tillämpa förbuden i artiklarna 81.1 och 82.

1. Den föreslagna översynen av vitboken

1.1. Bakgrund

1.1.1. Enligt vitboken är det nödvändigt med en genomgripande översyn av det system som infördes genom förordning nr 17.

1.1.2. Det huvudsakliga syftet med förslaget till översyn är att man med avseende på de ekonomiska villkoren och integrationsprocessen samt med tanke på de nya utmaningar som EU kommer att ställas inför — särskilt med avseende på gemenskapens utvidgning till länderna i Central- och Östeuropa samt Cypern — måste överge systemet med centraliserat ansvar som föreskrivs i förordning nr 17.

För att kunna säkerställa effektiv tillämpning av gemenskapens konkurrensregler i framtiden måste kommissionen befrias från arbetsbördan i samband med monopolet på att bevilja undantag enligt artikel 81.3.

1.1.3. Det finns även ett flertal andra orsaker till översynen.

Framför allt är kommissionens arbetsbörda inte längre berättigad och den tar ständigt mer tid och resurser i anspråk. Dessutom har kommissionen på grund av denna arbetsbörda inte längre möjlighet att effektivt bevilja undantag, och den hindrar kommissionen från att inrikta sin energi på de stora internationella monopolerna och kartellerna.

⁽¹⁾ I yttrandets text hänvisas till den numrering av artiklarna som antagits i de konsoliderade EU-fördragen som började gälla den 1 maj 1999.

1.1.3.1. Kommissionens arbetsbörda är inte längre berättigad eftersom det har skapats ett system — som grundas på tidigare fall och andra bestämmelser — som ger företagen den rättssäkerhet som tidigare bara beslutet om undantag enligt förordning nr 17 kunde ge för att avhjälpa tolkningsproblem och bristande erfarenhet.

1.1.3.2. Trots alla åtgärder som har vidtagits för att övervinna detta problem avspeglas ineffektiviteten i de oerhört långa undantagsförfarandena och i det ringa antal fall som slutbehandlas.

1.1.3.3. Ytterligare skäl till översynen skulle enligt vitboken vara att nationella myndigheter och domstolar ofta har en bättre ställning när det gäller att göra effektivare ingripanden än kommissionen. De har i allmänhet behörigheter och resurser att genomföra dessa ingripanden.

1.2. Mål

1.2.1. Den föreslagna reformen innebär att man skall gå över till ett decentraliserat system för tillämpning av artiklarna 81 och 82 som kan säkerställa följande:

- Lindring av kommissionens oberättigade och alltför kostsamma arbetsbörda som beror på det aktuella systemet.
- Kommissionen skall ha möjlighet att göra lämpliga insatser och avsätta kapacitet för att uppfylla sina viktigaste institutionella åtaganden inom konkurrensområdet.
- De nationella myndigheterna och domstolarna skall engageras på ett effektivt sätt när det gäller att tillämpa de konkurrensregler som är relevanta för företag.
- Kommissionens roll skall upprätthållas när det gäller vägledning, inriktning, kontroll och ingripanden för att säkerställa effektiv och konsekvent tillämpning av gemenskapens lagstiftning och nödvändig utveckling av denna.
- Man bör komma till rätta med den risk för missbruk som (enligt kommissionens erfarenheter) följer av systemet med anmälning av undantag enligt artikel 81.3⁽¹⁾.

1.2.2. Ytterligare ett mål är att tillämpa konkurrensreglerna enligt mer ekonomiska och mindre formella kriterier än

(1) Enligt vitboken anmäls även ärenden i fördröjande syfte för att undvika risken för böter som föreskrivs i förordning nr 17 och för att kunna skjuta upp eventuella nationella rättsliga förfaranden i avvaktan på kommissionens beslut. Anmälan om ett avtal gör det möjligt att få uppskov med böter och ger ett slags immunitet mot konkurrensreglerna.

tidigare, som är mer inriktade på behovet av att bekämpa eventuella konkurrensbegränsande effekter i samband med samverkan och avtal när det gäller företag som har en stark ställning på den egna marknaden.

1.3. Direkt tillämpning av undantagsregeln i stället för godkännande i enskilda fall

1.3.1. Om de fastställda målen skall uppnås krävs det enligt kommissionen att den aktuella ordningen med godkännande i enskilda fall ersätts med en ordning med direkt tillämpning av undantagsregeln.

Med andra ord kommer det i och med den föreslagna reformen inte längre att vara nödvändigt med ett särskilt godkännande från kommissionen för att häva förbudet mot konkurrensbegränsande samverkan och förfaranden enligt villkoren i artikel 81.3.

Under förutsättning att villkoren i artikel 81.3 är uppfyllda kan förbudet automatiskt förklaras icke tillämpligt vid avtal eller samverkan som strider mot artikel 81.1.

Detta nya system betecknas "direkt tillämpning av undantagsregeln" eftersom undantagen kan härledas direkt från lagen i varje särskilt fall.

1.3.2. Det enda undantaget från den nya regeln skulle vara att kommissionen behåller behörigheten att anta gruppundantagsförordningar och att göra särskilda undantag för avtal om samriskföretag för produktion.

Kommissionens avsikt är i själva verket att ofta tillämpa gruppundantag genom förordningar som har ett mer omfattande tillämpningsområde än tidigare och som snarare grundas på ekonomiska än juridiskt-formella aspekter⁽²⁾.

Trots att joint venture-avtal för närvarande betraktas som konkurrensbegränsande samverkan — och som sådana är förbjudna eller undantagna enligt artikel 81 — kommer de i samband med översynen att bli föremål för det förfarande som föreskrivs i förordningen om kontroll av företagskoncentrationer.

1.4. Den föreslagna översynens eventuella effekter

1.4.1. Avtal som uppfyller villkoren i artikel 81.3 skall anses gälla från den tidpunkt då de har slutits.

(2) Detta synsätt tillämpas redan i den förestående allmänna förordningen om vertikala begränsningar. Se EGT C 270, 24.9.1999.

Eftersom det inte är nödvändigt med ett godkännande från kommissionen kommer det inte längre att finnas något som hindrar de behöriga nationella konkurrensdomstolarna och konkurrensmyndigheterna från att tillämpa artikel 81 i sin helhet.

Även nationella domstolar och myndigheter kommer alltså att kunna göra en fullständig bedömning av den framlagda informationen utan att behöva skjuta upp sina förfaranden till dess att kommissionen har uttalat sig (och på så sätt elimineras risken för missbruk).

Mot bakgrund av detta utgör förslaget till vitbok ett nödvändigt komplement till bestämmelserna i meddelandena om samarbete med nationella domstolar och myndigheter⁽¹⁾ i syfte att uppnå en decentraliserad och väl inarbetad tillämpning av artikel 81.

1.4.2. I enlighet med de logiska grunderna till den föreslagna reformen är decentralisering och direkt tillämpning av undantagsregeln tätt sammanbundna; det ena förutsätter det andra.

I själva verket kan man inte ha en effektiv decentraliserad tillämpning av artikel 81 om nationella domstolar och myndigheter inte kan bedöma både om det föreligger överträdelse och om villkoren för undantag är uppfyllda (artikel 81.3).

Å andra sidan, om tredje part skulle klaga och det inte finns möjlighet att tillämpa undantagsregeln inför nationella domstolar och myndigheter (som genom det decentraliserade systemet är ansvariga för att bedöma om det föreligger överträdelse), skulle de berörda företagens rätt till försvar äventyras, eftersom dessa i och med översynen inte längre kan skydda sig genom ett anmälningsförfarande.

1.5. Andra åtgärder som föreslås i vitboken

1.5.1. Vitboken föreslår även andra åtgärder eller framhåller att det är nödvändigt att undersöka andra åtgärder.

Dessa åtgärder syftar i huvudsak till att säkerställa att översynen fungerar och att de kompletterande målsättningarna uppfylls (se punkt 1.2.1).

1.5.2. Medlemsstaterna är ansvariga för vissa åtgärder.

I första hand skall de medlemsstater som inte redan har gjort det ge konkurrensmyndigheterna behörighet att tillämpa artiklarna 81 och 82. Att ge de nationella domstolarna samma behörighet är däremot inte aktuellt eftersom de enligt EG-domstolens tolkning redan har denna behörighet genom fördraget.

⁽¹⁾ Kommissionens meddelanden av den 13 februari 1993 och den 15 oktober 1997.

1.5.3. Andra åtgärder syftar till att upprätthålla och säkerställa kommissionens roll när det gäller att vägleda och kontrollera.

I detta avseende står det klart att kommissionens vägledande roll kommer att utövas både genom att allmänna åtgärder antas, till exempel meddelanden och förordningar, och genom specifika insatser. Bland de specifika insatserna framhålls kommissionens behörighet att fatta beslut om viktiga fall eller om de fall som berör ny konkurrensproblematik.

1.5.4. Möjligheterna till ingripanden och andra åtgärder och principer kommer också att ha den viktiga funktionen att underlätta samordning av och förbindelser mellan de nationella myndigheternas verksamhet inom ramen för kommissionens vägledande roll.

Kommissionen anser att (punkt 91 i vitboken):

”Gemenskapens konkurrensregler har tillämpats i 35 år och det är idag nödvändigt att bättre utnyttja den komplementaritet som finns mellan de nationella myndigheterna och kommissionen och att främja att konkurrensreglerna tillämpas av ett nät av myndigheter, vars verksamhet bygger på gemensamma principer och ett nära samarbete.”

1.5.4.1. Samordning kräver också ett system med uppgifter om pågående fall och fattade beslut som engagerar såväl kommissionen, som domstolarna och konkurrensmyndigheterna i alla medlemsstater. Initiativ till samordning kommer i huvudsak att ligga inom kommissionens ansvarsområde.

Framgången kommer dock att bero på samarbetet mellan de andra medlemmarna i nätverket.

1.5.4.2. Det föreslås dessutom att den rådgivande kommittén (där medlemsstaterna är representerade) skall anta en ny och klarare roll genom att säkerställa samordning mellan kommissionens och konkurrensmyndigheternas beslut.

1.5.4.3. Kommissionen kommer att ha möjlighet att vidta åtgärder både innan och efter det att definitiva beslut har fattats, om kommissionen har en annan åsikt eller är tvungen att upprätthålla följdriktigheten i systemet.

Kommissionen kommer bland annat att kunna ta ett pågående fall ifrån en nationell myndighet för att ta hand om det själv eller för att ge det till en annan nationell myndighet.

Om kommissionen kan konstatera att verkningarna av ett bestämt fall i huvudsak berör en särskild medlemsstat, kommer kommissionen att ha möjlighet att överföra fallet till den behöriga myndigheten i den berörda staten.

1.5.4.4. En nationell myndighet som kommer till den slutsatsen att ett bestämt fall är av intresse för hela gemenskapen och som kräver att kommissionen skall ingripa måste på motsvarande sätt överlämna fallet till kommissionen.

1.5.4.5. Enligt vitboken måste överföring av ett fall från en myndighet till en annan också omfatta överlämnande av det bevismaterial som insamlats.

1.5.5. Andra åtgärder syftar till att säkerställa att gemenskapens regelverk prioriteras i förhållande till de nationella konkurrenslagstiftningarna och att det beslut som fattats av de olika myndigheterna och de olika rättsskipningsområdena överensstämmer med varandra (se punkt 2.3.5).

1.5.5.1. I förordningen om översynens genomförande föreskrivs att en allmän bestämmelse skall införas enligt vilken beslut och nationella regler inom konkurrensområdet inte kan hindra fullständig tillämpning av de gruppundantagsförordningar som kommissionen skall anta.

Frågan om de nationella myndigheternas eller domstolarnas valmöjligheter och dessa möjligheters eventuella begränsningar när det gäller att tillämpa gemenskapens regelverk eller den nationella lagstiftningen där båda är tillämpliga nämns dock inte uttryckligen.

1.5.5.2. När det gäller överensstämmelse framhålls det i vitboken (punkt 103) att "det kan även visa sig nödvändigt att förstärka principen att nationella myndigheter och domstolar är skyldiga att tillämpa nationell eller gemenskapsrättslig konkurrensrätt i enlighet med kommissionens tillämpning av gemenskapsrättslig konkurrensrätt". Domstolarna måste dock anpassa sig efter de principer som fastställts av EG-domstolen och som framhålls i meddelandet (se fotnot 1, s. 57) som rör deras verksamhet för att säkerställa att besluten är konsekventa.

I vitboken hänvisas flera gånger till möjligheten att vända sig till EG-domstolen för att övervinna tolkningsproblem och undvika inkonsekvenser.

1.5.5.3. Det är dock viktigt att påminna om den potentiella konflikten mellan ett beslut i ett fall där man har tillämpat undantagsregeln enligt artikel 81.3 och ett annat beslut i samma fall där man har tillämpat en strängare nationell bestämmelse. I vitboken görs det bara ett allmänt uttalande om att det borde införas mekanismer så att beslutskonflikter kan undvikas.

Kommissionen skall kunna intervensera i förfaranden i vanliga domstolar.

1.5.6. Med avseende på målet att avsätta ytterligare resurser till att bekämpa karteller och missbruk av dominerande ställning föreslår vitboken andra åtgärder i syfte att underlätta utredningar och insamling av bevis för detta ändamål.

Åtgärder för att förstärka utredningarna borde innebära att företagen är skyldiga att ge kommissionens tjänstemän fullständig information vid undersökningarna. I och med översy-

nen kommer frågan om anmälningar och yrkanden att styras upp bättre för att ytterligare motivera företagen att göra anmälningar och för att de skall bli mer effektiva. Det föreslås också att nivån på böterna skall höjas.

2. Kommentarer

Genom att anta vitboken har kommissionen tagit ett djärvt och mycket innovativt initiativ som svarar mot ett utbrett behov.

2.1. Den föreslagna översynens betydelse

2.1.1. Förslaget avser ändring av mer än 37 år gamla tillämpningsföreskrifter som sedan länge har varit i behov av en översyn. Dokumentets innehåll och verkningar sträcker sig dock ännu längre.

2.1.2. Att det centraliserade godkännandesystemet ersätts med ett system med direkt tillämpning av undantagsregeln är inte enbart en förändring av förfaranden som utvidgar behörigheten fullt ut — det vill säga att artikel 81 tillämpas i sin helhet — till att både omfatta de nationella konkurrensmyndigheterna och de nationella domstolarna.

Den föreslagna översynen sträcker sig långt utöver procedurfrågan och det är med utgångspunkt från detta som översynen måste beaktas.

2.1.3. Även om övergången från ett centraliserat system för godkännande till ett system med direkt tillämpning av undantagsregeln enligt kommissionen inte innebär en förändring av fördraget kommer den att ha stor betydelse på det allmänna planet.

De nationella organens aktiva deltagande när det gäller förvaltning och i viss utsträckning när det gäller att utarbeta EU:s konkurrenspolitik är i själva verket ett nytt fenomen med djupgående effekter över tiden.

2.1.4. Till skillnad från ett domstolsbeslut ger ett godkännande alltid stort utrymme för bedömningar.

Innehållet i ett beslut om undantag kan inte sammanfalla med en dom där undantagsregeln har tillämpats på grundval av artikel 81.3. (I ett beslut om undantag måste man till exempel föreskriva undantagets varaktighet och de eventuella villkor som reglerar undantaget. I en dom däremot förklaras endast förbudet icke tillämpligt.) Detta kan leda till en gradvis ökande skillnad mellan dessa instruments räckvidd och effekter.

2.1.5. Det breda utrymme som kommissionen hittills lämnat i sina bedömningar enligt artikel 81.3 måste ligga i linje med konkurrenspolitiken.

Både vid utarbetandet av gruppundantagsförordningar och beslut om enskilda undantag har kommissionen infört en viss flexibilitet när det gäller tillämpningen av konkurrenspolitiken så att den överensstämmer med annan gemenskapspolitik (se punkt 2.3.6.8). I kommissionens svar på ESK:s yttrande om den XXVI:e rapporten om konkurrenspolitiken (1995)⁽¹⁾ erkänner man till exempel följande: ... vid analys av enskilda fall mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 85.3 (numera artikel 81.3) och med hänsyn till proportionalitetsprincipen försöker kommissionen att bedöma de konkurrensbegränsningar som följer av avtal och de miljömässiga mål som skall uppnås.

Exemplen kan även röra den närbesläktade frågan om kontroll av företagskoncentrationer, för vilken man har antagit olika bedömningskriterier, men på det hela taget stämmer de överens.

Under punkt 13 i ingressen till förordning (EEG) nr 4064/89 om kontroll av företagskoncentrationer föreskrivs följande: "Därvid skall kommissionen vid sin bedömning ta fasta på förverkligandet av de grundläggande mål som anges i fördragets artikel 2, däri inbegripet stärkandet av gemenskapens ekonomiska och sociala samhörighet enligt artikel 130a."

2.2. Fördelar i samband med översynen

Översynen kan, enligt kommitténs åsikt, leda till en avsevärd förbättring när det gäller att tillämpa gemenskapens konkurrensregler. Även om kommittén i princip stöder förslagen, bör man finna en tillfredsställande lösning på problemen under punkt 2.3 innan översynen genomförs.

Förslaget om översyn svarar mot kraven med hänsyn till hur effektivt reglerna tillämpas och med avseende på de små och medelstora företagens specifika intressen och företagens intressen i allmänhet.

2.2.1. Ett mer effektivt gemenskapssystem för att slå vakt om konkurrensen

2.2.1.1. Med avseende på bakgrunden, målen och de förmodade effekterna anser kommittén att översynen — i den mån som den kan uppfylla kraven på rättssäkerhet för företagen (se punkt 2.3.6) — kommer att utgöra ett viktigt bidrag för att förstärka och gå vidare med den gemensamma integrationsprocessen.

2.2.1.2. I detta sammanhang framstår vitbokens målsättningar som mycket viktiga, det vill säga att

- öka ansträngningarna och förbättra åtgärdernas effektivitet för att bekämpa konkurrensbegränsande karteller och missbruk av dominerande ställning,

- eliminera riskerna för att avtal eller andra former av samverkan endast genom ett anmälningsförfarande kan bli föremål för ett undantag från konkurrensreglerna.

Alla berörda parter — små, medelstora och stora företag, konsumenter och alla som är direkt eller indirekt kopplade till företagens verksamhet, särskilt arbetstagarna — kommer att kunna dra fördel av detta.

2.2.1.3. I och med att anmälningsförfarandet avskaffas — vilket får till följd att antalet förfaranden minskar — kommer det föreslagna systemet att leda till att arbetsbördan och kostnaderna för förvaltning av konkurrenskyddet på gemenskapsnivå minskar.

Genom att systemet för anmälan och undantag upphävs kommer byråkratin att minskas vilket hittills har varit ett stort hinder för åtgärdernas effektivitet och för konkurrenskyddet.

Decentraliseringen innebär dock inte att arbetsuppgifter flyttas från kommissionen till de nationella myndigheterna och domstolarna och att resurser leds bort från deras institutionella plikter.

Däremot kommer det att bli möjligt för alla myndigheter och berörda organ att koncentrera sig på de allvarligaste problemen.

2.2.1.4. Även avskaffandet av de formellt juridiska tolkningskriterierna — som tidigare har försvårat tillämpningen av gemenskapens konkurrensrätt — kommer att leda till att antalet förfaranden minskas vilket kommer att förbättra effektiviteten och göra systemet mer kostnadseffektivt.

Genom att man främst använder ekonomiska tolkningskriterier — som tidigare har utvidgat tillämpningsområdet och således även undantagen — kommer det inte längre att vara möjligt att tolka lagen bokstavligen, utan artikel 81.1 måste tolkas i enlighet med vad som avses med förbudet.

Fördelarna med minskningen av antalet fall som granskas av de berörda myndigheterna kommer i stor utsträckning att uppväga arbetsbördan i samband med informationsutbytet mellan de nationella institutionerna och mellan dessa och kommissionen. Detta utbyte kommer att utgöra ett av de grundläggande elementen för systemets funktion.

2.2.1.5. Övergången från ett system med godkännande till ett system med undantagsregler måste också innebära en radikal förändring av företagens inställning till konkurrensproblematiken.

Om man utgår ifrån att systemet med förhandsanmälningar i viss utsträckning hittills har befriat företagen från ansvar, är ESK överens med kommissionen om att denna övergång i stället kommer att leda till att företagen blir mer medvetna om sitt ansvar.

⁽¹⁾ SEK (97) 628.

Det är i själva verket företagets uppgift att göra djupgående bedömningar om huruvida deras avtal och initiativ kan leda till konkurrensstörningar eller medföra sanktioner.

Samtidigt kommer de analyser som företagen måste göra för att kunna fullfölja dessa bedömningar i sin tur att lägga grunden till en förstärkning av konkurrenskulturen som i själva verket är den viktigaste garantin när det gäller att slå vakt om ett effektivt konkurrenssystem.

2.2.1.6. En av översynens mest framträdande aspekter är decentralisering.

I detta sammanhang måste man instämma i att domstolarna och särskilt de nationella myndigheterna måste vara de institutioner som kan ingripa effektivast och i rätt tid för att avhjälpa lokala (men inte för den skull mindre viktiga) effekter av snedvridningar av konkurrensen.

Dessa institutioners ökade deltagande när det gäller att genomföra gemenskapens regelverk kan också utgöra ett viktigt bidrag till att uppnå målsättningen med en harmoniserad utveckling av gemenskapen och en effektiv förstärkning av systemet.

2.2.1.7. Den allt vanligare nationella tillämpningen av artikel 81 borde i sin tur utgöra en drivfjäder att också tillämpa artikel 82 (missbruk av dominerande ställning) på denna nivå, med tanke på att dessa artiklars målsättningar kompletterar varandra.

Allt detta borde följaktligen leda till en mer spridd och väl inarbetad tillämpning av gemenskapens konkurrensregler och medföra en successiv förstärkning av hela systemet.

2.2.2. Fördelar för de små och medelstora företagen

Översynen kommer att medföra särskilda fördelar för de små och medelstora företagen.

2.2.2.1. I och med övergången till att direkt tillämpa undantagsregeln kommer avtalen att vara giltiga ända från början och det kommer inte längre att vara nödvändigt att ta itu med mycket långa förfaranden och oförutsebara risker. Detta kommer att leda till att rättssäkerheten och insynen i förfarandena förbättras avsevärt, vilket de små och medelstora företagen har stort behov av.

Att kravet på ansökan om undantag från artikel 81.3 upphävs kommer dessutom att leda till en minskning av arbetsbördan och av kostnaderna i samband med anmälningarna som har krävts för att undantag skall beviljas enligt förordning nr 17.

2.2.2.2. Den förenkling som det nya systemet medför kommer att göra det lättare att slå vakt om rättigheterna för de företag som anser sig kränkta av en konkurrensbegränsande handling. I själva verket kommer det att bli lättare att få ersättning för skador, eftersom det inte längre finns risk för att förfaranden skjuts upp eller att det råder osäkerhet om kommissionen kommer att bevilja undantag för det aktuella avtalet.

2.2.2.3. I princip kommer decentraliseringen att göra det möjligt för de små och medelstora företagen att vända sig direkt till (och vid behov försvara sig själva inför) nationella instanser (konkurrensmyndigheter och domstolar).

2.2.2.4. I jämförelse med den nuvarande situationen kommer denna möjlighet i sin tur att leda till följande fördelar som i synnerhet kommer att vara till nytta för de små företagen:

— Förhandlingarna kommer i allmänhet att hållas på det nationella språket.

— Kostnaderna för de rättsliga förfarandena, däri inbegripet de logistiska kostnaderna och eventuella kostnader för juridiskt stöd, kommer att bli avsevärt lägre.

— Fallen kommer att bli lättare att hantera.

— Det kommer också att bli lättare att förklara och förstå de lokala problemen, vilket ofta är nödvändigt för att kunna göra en mer exakt konkurrensrelaterad bedömning av avtal och former för samverkan när det gäller små och medelstora företag.

2.2.2.5. Om de konkurrensrelaterade bedömningarna i framtiden baseras på kostnadseffektiva bedömningskriterier och marknadsställning, skulle detta kunna leda till avsevärda fördelar för de små och medelstora företagen.

Majoriteten av dessa företag borde kunna dra nytta av nya gruppundantagsförordningar och på så sätt befrias från bördan att själva bedöma om avtalen är korrekta, vilket påtvingats dem genom systemet med tillämpning av undantagsregeln.

2.2.3. Fördelar för affärslivet i allmänhet

2.2.3.1. All affärsverksamhet kommer att kunna dra nytta av de fördelar som beskrivs i de ovanstående punkterna, i synnerhet som översynen svarar mot de behov som finns hos alla berörda parter.

Av den anledningen har kommissionen under de senaste åren infört olika initiativ med målsättningen att göra systemet effektivare.

2.2.3.2. Trots dessa ansträngningar kvarstår de viktigaste problemen. Förfarandena är dyra, förhandlingarna långdragna och rättssäkerheten bristande. För det mesta är företagen tvingade att ingå sina avtal innan kommissionen har gjort någon djupgående granskning.

Allt detta strider mot de mål som man avsåg att uppnå med gemenskapslagstiftningen om förhandsgodkännande som infördes 1962.

2.2.3.3. De administrativa skrivelser ("comfort letters") genom vilka kommissionen har försökt att avhjälpa beklagliga funktionella problem är inte juridiskt bindande, vilket även kommissionen och EG-domstolen har erkänt flera gånger. Administrativa skrivelser utgör i själva verket enbart ett första

svar eller snarare ett allmänt förslag. De kan skydda företagen mot kommissionens ingrepp (såvida det inte framkommer nya bevis). Till skillnad från besluten om undantag kan de administrativa skrivelserna dock inte ge något effektivt skydd mot klagomål från tredje man (eller från företagets partner) när det gäller avtalens giltighet inför en domstol eller nationella myndigheter.

Trots att mycket tid och resurser spenderas på de administrativa skrivelserna kan dessa inte heller bidra till att det skapas ett system som ger företagen nödvändig rättssäkerhet och trygghet. De administrativa skrivelserna är i själva verket konfidentiella och innehåller i de flesta fall inga ståndpunkter.

Därför utgör inte de administrativa skrivelserna några pålitliga precedensfall som kan bidra till att systemet utvecklas, vilket däremot besluten enligt förordning nr 17 har gjort ända från början.

2.3. Åtgärder för att komma till rätta med svårigheterna och riskerna med genomförandet av reformen

2.3.1. Behovet av att anta "förberedande åtgärder" och/eller kompletterande åtgärder

Kommittén ser sig tvungen att framhålla svårigheterna och riskerna med genomförandet av den reform som vitboken föreslår och som kräver att man antar lämpliga "förberedande åtgärder", även om detta kan medföra en försening av reformen, vilken uppenbarligen behöver genomföras snarast.

Reformförslaget bör backas upp av ett detaljerat åtgärdsprogram med förberedande och/eller kompletterande åtgärder som dels skulle ha som syfte att sondera terrängen, dels skulle tillfredsställa de mest akuta behoven.

2.3.2. Åtgärder som behövs för att göra de nationella domstolarna delaktiga i genomförandet av reformen

2.3.2.1. Först och främst bör man fråga sig om villkoren är uppfyllda för att man ska kunna gå från det nuvarande centraliserade systemet för godkännande till ett system som i hög grad kommer att inbegripa de nationella domstolarna.

2.3.2.2. Utvecklingen av gemenskapens "konkurrenskultur" har utan tvekan engagerat företag och nationella konkurrensmyndigheter, medan de nationella domstolarna bara deltagit i begränsad (och varierande) omfattning.

Regler och praxis för beslutsfattandet inom domstolarna skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna, liksom deras

handläggningstider och förfaranden. Dessutom har inte allaländer en domstol som är speciellt inriktad på civilrättsliga frågor och handelsrätt. Domstolarnas attityd med avseende på gemenskapsproblemen har därför utvecklats på olika sätt i EU:s medlemsstater.

I nuläget är det svårt, för att inte säga omöjligt, att anta att de nationella domstolarna kommer att reagera på ett i huvudsak likartat sätt på den föreslagna reformen utan att det vidtas några lämpliga initiativ. Man riskerar att reformen inte kan förverkligas på ett homogent sätt inom hela EU, vilket skulle äventyra systemets enhetlighet.

2.3.2.3. Att situationen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna kan även medföra inkonsekvenser och olika tolkningar som de mest rörliga företagen (de som finns i länderna med de mest gynnsamma villkoren) skulle kunna utnyttja, till nackdel för andra företag och för hela systemets enhetlighet.

2.3.2.4. Medlemsstaternas befintliga förfaranden för civil- och handelsrättsliga mål innebär bland annat olika handläggningstider som ofta är oförenliga med den snabbhet och brådska som de konkurrensrättsliga frågorna kräver. Utan radikala förändringar skulle ett förfarande med flera överklagandeinstanser på olika nivåer kunna ta mycket längre tid än de befintliga förfarandena för gemenskapsfrågor, som redan tar lång tid och som utgör motivet bakom denna reform.

Dessutom är bestämmelserna om domstolarnas behörighet och verksamhet ofta mycket osmidiga och i allmänhet föga förenliga med de flexibla relationer och kontakter som anses vara nödvändiga för att det system som vitboken föreslår skall fungera.

2.3.2.5. Även om de risker som belysts förtjänar största möjliga uppmärksamhet, är det möjligt att komma till rätta med dem om man snarast vidtar lämpliga åtgärder.

Kommittén är också övertygad om att många åtgärder för att eliminera eller minska sådana risker måste antas av medlemsstaterna själva.

Europeiska unionen kan och måste göra en omfattande ansträngning på alla institutionella nivåer för att uppfylla detta mål.

2.3.2.6. I första hand är det oundgängligt att behöriga myndigheter och domstolsorgan direkt görs delaktiga i det remissförfarande som kommissionen håller på att genomföra i denna fråga. Dessa remisser skulle kunna ge viktiga svar på några förhandsfrågor som kräver konkreta svar, exempelvis beträffande

— de verkliga skälen till att de nationella domstolarna i begränsad utsträckning tillämpar gemenskapens konkurrensbestämmelser,

— de särskilda hinder som skapat denna situation, förutom avsaknaden av jurisdiktion för att tillämpa artikel 81.3,

- behovet av särskild utbildning inom domstolarna,
- möjligheterna och det lämpliga i att införa särskilda former för samarbetet och ansvarsfördelningen mellan domstolar och konkurrensmyndigheter för att utnyttja varandras kompletterande resurser och expertis.

2.3.2.7. För det andra måste man införa ett detaljerat program för att öka medvetenheten hos domstolarna och informera dem om deras nya uppgifter och de nya frågor som de kommer att ställas inför. För att effektivisera denna utbildnings- och informationsåtgärd bör man redan nu engagera universiteten men också andra kulturella, ekonomiska och juridiska institutioner.

2.3.2.8. Slutligen krävs det ytterligare insatser för att fortsätta med harmoniseringen av lagstiftningen med hjälp av tillkännagivanden, rekommendationer och beslut, där så är lämpligt. Kommittén hoppas särskilt att man kan harmonisera de olika aspekter som kan ge upphov till "forum shopping" (dvs. välja plats utifrån hur fördelaktigt lagstiftningen är).

Mot bakgrund av en bredare tolkning (i enlighet med principerna från Helsingfors) borde till exempel processernas längd och domstolsnivåerna så långt som möjligt vara förenliga med företagets behov och vara enhetliga inom hela EU. På samma sätt bör domstolarnas undersökningsmetoder och behörighet att fatta beslut vara homogena.

Kommittén anser även att det vore lämpligt att inrätta specialiserade domstolar (eller specialiserade avdelningar) för handläggning av konkurrensrättsliga frågor inom alla medlemsstaters domstolssystem, eftersom det skulle bidra väsentligt till att göra det nya systemet effektivt.

2.3.3. Åtgärder som bör antas för att öka de nationella konkurrensmyndigheternas engagemang

2.3.3.1. Att engagera de nationella konkurrensmyndigheterna kommer, om än i en annan omfattning, att innebära risker och kräva insatser liknande de som beskrevs med avseende på domstolarna.

Konkurrensmyndigheterna kommer dock troligtvis att uppleva mer begränsade "kulturella" problem och färre problem som är knutna till bristande erfarenhet. De skiljer sig också från domstolarna när det gäller vanan vid att samarbeta med kommissionen och vilka resurser som finns för detta.

2.3.3.2. Även när det gäller konkurrensmyndigheterna finns det dock stora skillnader mellan medlemsstaterna beträffande myndigheternas erfarenhet, resurser och förfaranden.

För det första finns det stora skillnader beträffande tillämpningen av gemenskapsrätten. Det är ett känt faktum att alla nationella myndigheter inte har befogenhet att tillämpa gemenskapens lagstiftning direkt. Dessutom kan också deras befogenheter och deras grad av oberoende i relation till den verkställande makten variera.

Det är hittills bara några medlemsstater som i sina domstolssystem införlivat lagstiftningsprinciper eller mekanismer som innebär en tillämpning av den nationella konkurrensrätten som i huvudsak överensstämmer med gemenskapens konkurrensrätt.

2.3.3.3. Av alla ovannämnda skäl måste man inledningsvis anta förberedande åtgärder liknande de som planeras för domstolarna. Utan sådana åtgärder kan det "nätverk" som det nya systemets framgång till stor del beror på inte existera.

2.3.4. Förutsättningar och villkor för antagandet av tillkännagivanden och gruppundantagsförordningar

2.3.4.1. Kommittén accepterar den roll som vitboken tillskriver de tillkännagivanden med tolkningsregler och de gruppundantagsförordningar som kommissionen skall anta.

Det verkar dock vara mycket viktigt att man bibehåller det direkta sambandet (som tidigare alltid funnits) mellan antagandet av dessa allmänna dokument och kommissionens beslutsfattande verksamhet. En av de grundläggande egenskaperna hos gemenskapens konkurrensrätt är dess "fallbaserade" natur, som har bidragit till effektiva och framgångsrika kommissionsinsatser.

Även när kommissionen har antagit "allmänna" dokument har man alltid hänvisat till de erfarenheter som gjorts när man behandlat enskilda fall, och detta särdrag bör behållas i framtiden.

2.3.4.2. Alla företag bör i princip kunna dra fördel av erfarenheterna av konkurrensrättens tillämpning och av vägledningen i tillkännagivandena och gruppundantagsförordningarna.

Om tillämpningen av konkurrensrätten måste baseras på främst ekonomiska kriterier bör dessa kriterier vara lika för alla slags företag om man inte kan bevisa att effekterna på konkurrensen verkligen varierar.

2.3.5. Skydd av systemets enhetlighet och logik och av gemenskapsrättens företärråde (se 1.5.5)

2.3.5.1. Med tanke på hur kommissionens förslag ser ut är det skyddet av systemets enhetlighet och logik som medför de största riskerna och därmed kräver mest juridisk fantasi för att identifiera de lämpligaste förberedande och kompletterande åtgärderna.

När man byter från ett mycket centraliserat system till ett decentraliserat system finns det alltid en risk att faktorer som förenar och skapar enhetlighet går förlorade.

Detta stämmer särskilt som detta byte sker inom ett system som är mycket olikartat, vilket gemenskapssystemet för närvarande är. Dessutom verkar inte alla nationella organ som skall genomföra detta decentraliserade system vara anpassade eller redo att ta på sig det ansvar som det nya systemet ålägger alla berörda organ. EU:s utvidgning till de central- och östeuropeiska länderna medför mycket allvarliga och akuta problem i detta sammanhang.

2.3.5.2. Risken för fragmentering ökar på grund av att decentraliseringen måste ske samtidigt som man byter från ett system baserat på "godkännande i enskilda fall" till ett system med "direkt tillämplighet av undantagsregeln".

Detta kommer att minska antalet åtgärder med "erga omnes"-effekt (undantagsbeslut enligt artikel 81.3), vilket gör att det inte längre blir juridiskt möjligt att samma avtal utvärderas flera gånger av ett eller flera organ.

2.3.5.3. Bilden kompliceras ytterligare av att de konkurrensmyndigheter och domstolar som skall delta i genomförandet av det nya systemet har olika egenskaper, befogenheter och metoder för att ingripa.

2.3.5.4. En annan riskfaktor som kan medföra fragmentering och inkonsekvenser är att alla berörda organ ofta kommer att ställas inför möjligheten att tillämpa två olika juridiska regelverk som inte alltid är förenliga: det nationella regelverket och gemenskapens regelverk.

2.3.5.5. Slutligen kompliceras situationen av själva beskaffenheten hos de fall som man skall besluta om.

Ett "ekonomiskt" konkurrensrättsligt synsätt innebär att bedömningarna baseras på effekterna av ett avtal på marknaden i fråga, oberoende av var avtalet slöts eller genomfördes eller var de berörda parterna är lokaliserade. För ett "ekonomiskt" synsätt kan det dessutom vara ovidkommande när avtalet trädde i kraft eller händelsen ägde rum. Ett och samma avtal kan ha olika effekter på olika marknader och på samma sätt kan det uppstå effekter som varierar med tiden, vilket ofta sker.

Allt detta avspeglas naturligtvis i sin tur både i valet av den lag som skall tillämpas och valet av organ som skall utföra bedömningen. Om en handling påverkar flera medlemsstaters marknader samtidigt är i teorin alla dessa medlemsstaters lagar tillämpliga och alla nationella organ behöriga att döma i frågan, i frånvaro av

- en överstatlig lagstiftning som kan tillämpas i alla medlemsstater,
- eller legislativa eller överenskomna principer som reglerar tillämpningen av en sådan lagstiftning eller av en specifik-

nationell lag och/eller som föreskriver en exklusiv behörighet att tillämpa den överstatliga lagstiftningen (exempelvis förordning nr 17 för artikel 81.3).

2.3.5.6. Kommissionen är säkert medveten om problemens komplexitet och svårigheten att lösa dem en gång för alla. Därför anger vitboken olika åtgärder för att lösa alla dessa problem och framhåller även behovet av framtida djupstudier.

Kommittén noterar och välkomnar denna öppna och ansvariga inställning från kommissionens sida. Kommittén vill återgälda den med detta första bidrag i form av synpunkter och förslag.

Man kan dock förstå den oro som kommissionens förslag har väckt med tanke på de risker och svårigheter som framhålls i detta yttrande.

Riskerna för fragmentering av den inre marknaden och för åternationalisering av konkurrensrätten är de som skapar störst oro.

Enligt kommittén kan denna oro till viss grad stillas, förutsatt att man först antar förberedande och kompletterande åtgärder.

2.3.5.7. För kommittén är flexibiliteten och anpassningsförmågan i systemet och i behörighetsfördelningen ett av huvudmålen, men detta kan bara uppnås om man inför vissa försiktighetsåtgärder. Därför bör man utforma lämpliga åtgärder som

- å ena sidan garanterar den flexibilitet och anpassningsförmåga som behövs och skapar en "nätverks"-anda,
- å andra sidan kan göra det möjligt för företagen att se vilken behörig myndighet som skall genomföra det relevanta förfarandet och vilket resultatet kan bli, och mer allmänt garantera ett så effektivt skydd som möjligt för företagens rätt till försvar.

Man måste även inrikta särskilda åtgärder på att trygga ett effektivt samarbete mellan konkurrensmyndigheterna och de vanliga domstolarna för att dra fördel av alla möjliga samverkans effekter och säkerställa systemets enhetlighet.

2.3.5.8. Av samma anledning är det också viktigt att ge en exakt definition av begreppet "gemenskapsintresse", eftersom det är en förutsättning för att ett "ärende" skall handläggas direkt av kommissionen och inte av någon decentraliserad myndighet. Definitionen bör i största möjliga utsträckning grunda sig på objektiva kriterier. Samma gäller i motsatta fall, det vill säga om ett ärende som inte anses vara av "gemenskapsintresse" vidarebefordras från kommissionen till en decentraliserad myndighet eller från en myndighet till en annan.

Det vore i vilket fall som helst lämpligt att införa en allmän tvingande princip om att tilldelning och eventuell vidarebefordring av ärenden skall ske inom en rimlig tidsfrist som svarar mot företagens krav.

En "tidsgräns" bör införas — efter en viss tidsperiod eller sedan en viss akt avslutats — efter vilken kommissionen inte längre kan ändra ett fattat beslut eller vidarebefordra ett ärende.

2.3.5.9. Beslut om att vidarebefordra ärenden från en myndighet till en annan eller att sammanföra ursprungligen separata ärenden för att säkerställa ett effektivt och lönsamt system måste grunda sig på kända kriterier och får inte inverka menligt på företagens sekretesskydd eller deras skydd av företagshemligheter.

Man bör även bevara den princip som anger att konfidentiella uppgifter endast skall användas i ett visst ärende och i enlighet med den avsikt för vilken de erhållits, enligt de principer som grundar sig på den omfattande rättspraxisen på detta område.

Presumtioner och andra bevis bör användas i syfte att uppnå jämvikt mellan effektivitetskrav och hänsyn till företagens intressen.

2.3.5.10. Man bör införa överskådliga mekanismer i syfte att säkerställa ett enhetligt system och förebygga motstridiga beslut.

De förebyggande åtgärderna kan emellertid inte grunda sig på ett abstrakt erkännande av kommissionens behörighet i fråga om tilldelning och ingripande. Man bör i förväg fastställa villkor, förfaranden och den rättsliga ramen för denna behörighetsutövning.

Därför erfordras exakta regler för att inom varje nationellt system säkerställa att kommissionens samordning och kontroll av felaktiga eller motstridiga beslut och domar är effektiv ur juridisk synpunkt. Dessutom måste man se till att förebygga överlappning inom rättspraxisen i enskilda ärenden (som inbegriper en eller flera myndigheter eller myndigheter och domstolar).

2.3.5.11. Företagen bör kunna inge klagomål på lämpligaste nivå när det gäller konflikter, motstridiga beslut eller felaktigheter i en dom.

Med hänsyn till att konkurrenslagstiftningen är av omfattande social och ekonomisk betydelse hoppas ESK, väl medveten om de svårigheter som föreligger, att domar som utfärdats

av nationella domstolar (som eventuellt främjar nödvändiga lagändringar) även blir föremål för en granskning i en överstatlig domstol med fullständig granskningsrätt, även i sakfrågor⁽¹⁾.

2.3.5.12. Risken för en "åternationalisering" av konkurrensrätten måste ges stor uppmärksamhet, liksom bevarandet av gemenskapsrättens företräde, och lämpliga åtgärder bör vidtas.

Beslut om att tillämpa nationell konkurrensrätt eller gemenskapens konkurrensrätt kan inte endast bero på domstolarnas och behöriga myndigheters godtycke.

Det bör finnas bestämmelser enligt vilka man inte kan tillgå nationell konkurrensrätt om gemenskapsrätten kan tillämpas.

Ett beslut om fällande dom enligt nationell konkurrensrätt bör inte gälla framför ett beslut eller en dom där man konstaterat att villkoren i artikel 81.3 uppfylls.

2.3.5.13. För att få till stånd ett enhetligt system bör man öka harmoniseringen och se till att alla medlemsstater erkänner gemenskapsprinciperna, även när det gäller tolkningen av den nationella rätten.

2.3.6. Rättssäkerhet

Behovet av att bevara företagets förtroende för giltigheten i deras avtal och praxis.

2.3.6.1. Reformprojektet har också väckt problemet med att bevara företagets förtroende för att deras avtal är giltiga.

ESK är medveten om att detta krav från företagets sida inte alltid är förenligt med reformens strävan efter ett effektivare system.

2.3.6.2. Vitboken klarlägger företagets ansvar att bedöma sina avtal, vilket i princip inte längre kommer att utföras av ett organ som fattar slutliga beslut i frågan.

I vitboken betraktar man således de villkor som 1962 föranledde undantagsregeln i artikel 85.3 (tidigare artikel 85) i fördraget som föråldrade. Undantagsregeln hade till uppgift att uppfylla detta krav på förtroende ("grundläggande" giltighet, erga omnes, avseende beslut om godkännande enligt artikel 81.3).

⁽¹⁾ Denna problematik behandlades i samband med europeisk märkning och i studien om gemenskapspatentet. Även om det råder skillnader mellan de olika områdena kan eventuellt de erfarenheter som vunnits användas på detta område.

2.3.6.3. I vitboken tillstår man emellertid att ett skydd i likhet med det som fastställdes i förordning nr 17, och till och med ännu effektivare, i vissa fall inte bara är berättigat utan till och med nödvändigt.

Detta har som tidigare nämnts (se 1.3.2) vunnit erkännande när de gäller samriskföretag för produktion. Enligt kommissionens förslag kommer dessa företag, fastän de bygger på "samverkan", i framtiden att vara underkastade koncentrationsförordningen, som kräver ett förhandsgodkännande som juridiskt sett kan jämföras med undantag.

Samriskföretag för produktion innebär ofta mycket stora investeringar och får på grund av sin natur bestående konsekvenser i likhet med företagskoncentrationer.

I sådana fall täcks inte behovet av rättssäkerhet av en ordning med direkt tillämplighet av undantagsregeln, på grund av den osäkerhet som ofrånkomligen består till dess att behöriga myndigheter eller domstolar uttalat sig.

Utan undantagsregeln finns det risk för att företaget paralyseras och att initiativ som snarare stärker än försvagar konkurrensen hindras.

Med undantag av samriskföretag för produktion (som underkastas koncentrationsförordningen) tillmötesgår behovet av rättssäkerhet både av kortfattade förfaranden i koncentrationsförordningen och av "erga omnes"-effekten (när det gäller undantagen i artikel 81.3) av de slutliga besluten.

2.3.6.4. Undantag bör även göras i andra fall där förhållandena delvis liknar dem som föranleder undantaget för samriskföretag för produktion.

Det kan till exempel tillämpas när det gäller vissa former av "strategiska sammanslutningar" som blir allt vanligare inom branscher som sysslar med innovation eller avregleras eller på annat sätt genomför större förändringar. I dessa fall rör det sig inte om företagskoncentrationer, eftersom de åtminstone inte formellt sett leder till att enskilda delar av företagen försvinner. De inbegriper emellertid hela de berörda företagens struktur, i vissa fall med bestående konsekvenser, och är en nödvändig förutsättning för större investeringar.

2.3.6.5. Ytterligare ett exempel är företag som utarbetar standardavtal för ett ospecificerat antal överenskommelser som upprättas vid olika tidpunkter och på olika ställen och som innebär stora investeringar och bestående konsekvenser.

2.3.6.6. Undantag från de allmänna bestämmelserna bör inte begränsas till särskilda fall som uttryckligen omnämns i den nya lagstiftningen.

Vitboken hänvisar uttryckligen till en ny typ av "beslut" som skall tillämpas i särskilt viktiga ärenden eller ärenden som ger upphov till nya frågeställningar. Detta räcker emellertid inte.

Det finns behov av att klargöra när dessa beslut skall tillämpas, vem som kan begära att de tillämpas och under vilka villkor, vilka förfaranden som skall tillgås samt den juridiska effekten av sådana "beslut".

2.3.6.7. Frågan när man skall tillämpa denna typ av nya "beslut" får inte lämnas till kommissionens godfinnande utan måste styras av exakta regler som under särskilda omständigheter kan återopas av alla berörda parter.

Fastän de skiljer sig från besluten om undantag i förordning nr 17, bör dessa "beslut" fattas i förebyggande syfte, ha "erga omnes"-effekt, och vara föremål för kortfattade förfaranden i likhet med dem som fastställs i koncentrationsförordningen.

2.3.6.8. Förutom att dessa beslut uppfyller ovanstående krav svarar de också mot andra krav i samband med reformen.

Tillsammans med förordningar och meddelanden kan dessa beslut ge kommissionen ett grundläggande instrument — eller utgöra ett av flera instrument — för att uppfylla dess vägledande roll (se 2.1.5).

Dessa beslut kan även bidra till en mera enhetlig och sammanhängande tillämpning av lagstiftningen av de nationella domstolarna. Kommissionens beslut kan vara vägledande för domstolarna när de inom ramen för ett rättsligt förfarande skall tolka det komplexa innehållet i artikel 81.3.

ESK anser att denna reform motiveras av den betydelse och det inflytande den kommer att få med avseende på gemenskapens konkurrensrätt och att detta ställer krav på att man omedelbart genomför flera nya förberedande och kompletterande åtgärder, samtidigt som arbetet med reformprojektet fortgår.

2.3.6.9. I vilket fall som helst måste man klargöra och säkerställa att avskaffandet av det tidigare systemet med förhandsanmälan inte på något vis skall hindra — utan snarare främja — att det uppstår en förhandsdialog mellan företagen, kommissionen och de nationella myndigheterna, om företagen så önskar. Denna dialog skall naturligtvis inte ersätta "beslut" eller rättssäkerhet, men kan utgöra en oundgänglig, informell och icke bindande, förhandskontroll i viktiga ärenden, och skulle kunna bli rutin för ett samarbete under öppna former och med ömsesidigt förtroende.

2.3.7. Åtgärder att anta "före" genomförandet av reformen

Det vore lämpligt — och enligt kommittén är det nödvändigt — att anta lagstiftningsåtgärder som administrativa och organisatoriska åtgärder för att modifiera det nuvarande systemet i väntan på att reformen skall genomföras.

Dessa åtgärder skulle kunna bereda vägen för reformen och hjälpa till att i viss mån, och i en del fall i stor omfattning, minska de befintliga problemen.

2.3.7.1. En interimståtgärd skulle kunna vara att anta ett meddelande som tydligt fastställer principen att även det första stycket i artikel 81.1 bör tolkas på grundval av kriterier som mer ser till de ekonomiska effekterna än till avtalets formulering (i överensstämmelse med det som i allmänna termer redan föreskrivs i den nya ordning för vertikala avtal som snart skall antas).

Detta skulle kunna minska risken för att artikel 81.1 allt oftare tillämpas enbart på basis av formella kriterier (tillämpning av förbudet när ett avtal medför begränsningar av företags samverkan på marknaden, oavsett vilka effekterna är).

En sådan åtgärd (nya kriterier för tolkningen av artikel 81.1) skulle kunna försäkra företagen om att deras avtal är giltiga och i hög grad minska deras behov av att "anmäla" dessa avtal.

2.3.7.2. De ansträngningar som kommissionen gör, och som nämns i vitboken, för att förkorta förfarandena tidsmässigt och göra dem mindre tungrodda borde också fortsätta, eftersom de medfört tydliga förbättringar av den tidigare situationen.

2.3.7.3. Kommittén anser dock inte att dessa åtgärder bör inkludera att man ger de nationella myndigheterna behörighet

att fatta beslut om undantag enligt artikel 81.3⁽¹⁾.

Detta skulle innebära ett slut på kommissionens nuvarande monopol över undantag enligt artikel 81.3 som föreskrivs i förordning nr 17, men det skulle vara mer till hinder än till hjälp. Dels skulle åtgärden inte göra något för att minska det totala antalet anmälningar, dels skulle den skapa svåra tolkningsproblem på grund av en oklar behörighetsfördelning. Att mångfaldiga ansvarsnivåerna skulle inte medföra den förenkling som en reform bör eftersträva och skulle skapa nya problem med avseende på förfarandena, vilket skulle kunna utgöra ytterligare ett hinder för hela systemets effektivitet och för företagens verksamhet.

3. Slutsatser

3.1. Kommittén anser att den reform som föreslås i vitboken är motiverad och välgrundad. Det finns dock svårigheter och risker med reformen som måste hanteras genom ett detaljerat program med preliminära och kompletterande åtgärder.

Kommittén föreslår i detta yttrande några konkreta, nödvändiga och förebyggande åtgärder och ett antal förslag av mer allmän karaktär men som ändå är viktiga för genomförandet av reformen.

3.2. Åtgärder syftar i själva verket till att skapa grundläggande förutsättningar för översynen (se punkt 2.3.1), och de skall i synnerhet säkerställa följande:

— Villkor för effektiv decentralisering (se punkterna 2.3.2 och 2.3.3).

— Skydd av systemets enhetlighet och logik och gemenskapsrättens företräde (se punkt 2.3.5).

— Största möjliga rättssäkerhet (se punkt 2.3.6).

3.3. Kommittén förbehåller sig rätten att föra fram ytterligare synpunkter och bidrag i frågan.

⁽¹⁾ Denna möjlighet anges i vitboken (punkterna 58–62) som ett alternativ — som senare förkastas — till den föreslagna lösningen, dvs. övergång till ett system med direkt tillämplighet av undantagsregeln.

Bryssel den 8 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Allmän produktsäkerhet"

(2000/C 51/16)

Den 29 april 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "Allmän produktsäkerhet".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 25 november 1999. Föredragande var Alma Williams.

Vid sin 368:e plenarsession den 8-9 december 1999 (sammanträdet den 8 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 48 röster för, 9 emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Direktivet om allmän produktsäkerhet⁽¹⁾ trädde i kraft i juni 1994 efter en rad särdirektiv, bland annat direktivet om leksakers säkerhet⁽²⁾. Denna säkerhetssträvan baserade sig på EU-fördragets artikel 100 a, som talar om "en hög skyddsnivå", och avspeglas nu också i Amsterdamfördragets artikel 153 (som ersätter 129 a). Detta fördrag inför en ny dimension i fråga om konsumentskydd och folkhälsa som kommittén hoppas att den nytillträdde kommissionsledamoten kommer att lyfta fram ytterligare.

1.2. I direktivet om allmän produktsäkerhet anges i artikel 16 att kommissionen skall rapportera om vunna erfarenheter och utarbeta förslag på området. Enligt planerna skulle rådet i juni 1998 ha beslutat om eventuell ändring av direktivet.

1.3. Eftersom reaktioner har uteblivit vill ESK försöka påskynda utvärderingen av direktivet med föreliggande yttrande på eget initiativ.

1.4. ESK har redan tidigare behandlat direktivet om allmän produktsäkerhet: först i sitt yttrande på eget initiativ 1988⁽³⁾, därefter i sitt svar på kommissionens remiss 1990⁽⁴⁾.

1.5. Det bör framhållas att principerna om rättvis handel och konkurrens måste vara inte bara i konsumenternas intresse

utan också i näringslivets och de anställdas intresse. Desom säljer farliga produkter har en orättvis fördel framför konkurrenter som tar på sig kostnaderna för ökad säkerhet. De är inte bara ett hot mot konsumenterna utan undergräver också allmänhetens förtroende för marknaden.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Produktsäkerhetsdirektivets målsättningar — sammanfattning

2.1.1. Syftet med direktivet om allmän produktsäkerhet redovisas klart i första meningen, nämligen att produkter som säljs skall vara säkra. Tillverkare och distributörer är med andra ord skyldiga att tillhandahålla produkter som inte medför någon risk eller som bara innebär godtagbara risker med hänsyn till produktens egenskaper. Tillverkarna skall tillse att deras produkter kan spåras och distributörerna får inte leverera produkter som de vet är farliga. De är skyldiga att upplysa konsumenterna om alla risker som är förknippade med produkten.

2.1.2. Direktivet gäller alla produkter förutom begagnade produkter av antikvitetskaraktär och produkter som skall repareras eller renoveras innan de tas i bruk. Alla andra begagnade produkter omfattas av direktivet. Det gäller också livsmedel som inte redan omfattas av mer specifika bestämmelser.

2.1.3. I direktivet ställs också krav på relevant produktinformation till konsumenterna och anges bestämmelser om återkallelse av och förbud mot produkter. Det permanentar också systemet för snabbt informationsutbyte om farliga produkter (Rapex), som innebär att medlemsstaterna skall underrätta kommissionen vid upptäckt av farliga produkter på marknaden.

(1) 92/59/EEG av den 29 juni 1992, EGT L 228, 11.8.1992, s. 24; ESK:s yttrande i EGT C 75, 26.3.1990, s. 1.

(2) 88/378/EEG av den 3 maj 1988, EGT L 187, 16.7.1988, s. 1.

(3) EGT C 175, 4.7.1998, s. 12.

(4) Yttrande från ESK i EGT C 75, 26.3.1990, s. 1.

2.2. Förändringar efter att produktsäkerhetsdirektivet trädde i kraft

2.2.1. Stora förändringar har inträffat sedan 1992:

- Inre marknaden och fri rörlighet för varor har fullbordats.
- Sverige, Finland och Österrike har blivit EU-medlemmar.
- Det finns allt fler komplexa produkter på marknaden.
- Det har tillkommit nya och opersonliga säljkanaler (t.ex. elektronisk handel och postorder).
- Konsumenterna har drabbats av osäkra livsmedel (t.ex. genom BSE och dioxin), vilket har riktat uppmärksamheten mot riskbedömning och den "försiktighetsprincip" som behandlas i utkastet till rapport från GD XXIV.
- Den globala handeln har ökat och Världshandelsorganisationen bildats, vilket påverkar konsumentskyddet.
- Det har utvecklats ny informationsteknik som används allt oftare, särskilt vid återkallelse av produkter och i andra nödsituationer.
- Subsidiaritetsprincipen har fått större betydelse sedan direktivet antogs.

2.2.2. Man bör också väga in framtida förändringar, till exempel att EU kan komma att utvidgas till länder som saknar effektiva säkerhetsbestämmelser eller erforderlig sakkunskap. ESK föreslår att man i detta sammanhang utnyttjar de program som redan finns i vissa medlemsstater för gränsöverskridande samarbete, lärlingsarbete, yrkesutbildning och utbyten.

2.3. Allmänna kommentarer om erfarenheten av produktsäkerhetsdirektivet

2.3.1. ESK beklagar att kommissionen dröjt med sin rapport men uppskattar att kommissionen och berörda parter förutsåg att direktivet borde ses över några år efter det att det trädde i kraft och skrev in detta i artikel 16. Denna framsynighet är så mycket mer uppenbar om man ser till ovan nämnda förändringar.

2.3.2. ESK vill också uttrycka sin uppskattning av alla som har inlett och medverkat i det omfattande samrådet om genomförande och översyn av direktivet.

2.3.3. ESK anser att även om produktsäkerhetsdirektivet huvudsakligen syftar till konsumentskydd finns det ett behov av bättre konsumentupplysning, särskilt för grupper som är särskilt utsatta för risker. Kommittén konstaterar därför med glädje att GD XXIV har avsatt budgetmedel under år 2000 till utsatta konsumentgrupper. Eftersom barn är utsatta för särskilt stora risker är också föräldrarna skyldiga att ta sitt ansvar.

3. Särskilda kommentarer

3.1. ESK har granskat det nuvarande direktivet rubrik för rubrik:

- Syfte, räckvidd, definitioner
- Allmänt säkerhetskrav
- Medlemsstaternas förpliktelser och befogenheter
- Underrättelse och utbyte av information
- Nödsituationer och ingripanden på gemenskapsnivå
- Övriga och avslutande bestämmelser

3.2. Syfte, räckvidd, definitioner (artikel 1 och 2)

3.2.1. I artikel 16 ställs frågan om direktivets räckvidd i artikel 1 bör utökas. ESK:s svar är följande:

3.2.1.1. ESK noterar med tillfredsställelse att normerna i EU gradvis har förbättrats på grund av att direktivet om produkter med säkerhetsbrister, säkerhetslagstiftning och ökat konkurrenstryck har samverkat på ett framgångsrikt sätt.

3.2.1.2. ESK anser att det allmänna produktsäkerhetsdirektivet fortfarande är värdefullt eftersom det reglerar alla produkter som inte omfattas av detaljbestämmelser i olika särdirektiv.

3.2.1.3. ESK anser dock att man kan göra mer i två avseenden: för det första genom att förenkla, klargöra och undanröja tvetydigheter, för det andra genom att uppmantra medlemsstaterna att utbyta information och garantera att farliga produkter återkallas från marknaden.

3.2.1.4. Direktivet bör dessutom täcka in säker montering och säkert underhåll av produkter i enlighet med avtal. Artikel 2 bör därför ändras och fastställa säkerhetskrav för montering och anslutning av produkter⁽¹⁾.

3.2.2. I artikel 2 behandlas definitioner som inte gäller produkter som omfattas av särskild gemenskapslagstiftning.

3.2.2.1. Dessa definitioner är generellt sett i linje med de förslag kommittén framförde i sina båda tidigare yttranden⁽²⁾.

3.2.2.2. Demografiska förändringar har dock skapat fler problem som måste beaktas. Det är i dag inte bara barn som är särskilt utsatta för stora risker utan också det växande antalet gamla och mycket gamla personer. Man bör också ta hänsyn till funktionshindrades speciella behov, särskilt vid utformningen av produkten.

3.2.2.3. I det nuvarande direktivet definieras "produkt" som en vara avsedd att användas av konsumenterna. Man förutsåg emellertid inte att det skulle uppstå gråzoner på grund av den ibland snäva uppdelningen mellan produkter och utrustning som i dag säljs både för privat och professionellt bruk. Vanliga exempel på sådan "produktvandring" är laserpennor, trädgårdsmaskiner och hobbyutrustning. Allmänheten måste därför upplysas om möjliga risker med att använda sådana produkter utan specialkunskaper, utbildning och lämpliga skyddskläder eller lämplig skyddsutrustning. ESK anser att den nuvarande formuleringen "tillhandahålls i kommersiell verksamhet" bör klargöras vad gäller problemet med produktvandring och att tillsynsmyndigheter bör göras uppmärksamma på resultatet.

3.2.2.4. Eftersom säkerheten berör produktens hela livslängd anser ESK att man i högre grad bör uppmärksamma föreskrifter för hur produkten skall avfallshanteras på ett säkert och miljövänligt sätt.

3.2.2.5. ESK ber kommissionen att på nytt analysera innebörden av ordet "risk", särskilt utifrån sina egna studier om riskbedömning. Man bör hänvisa till försiktighetsprincipen när det inte finns tillräckliga vetenskapliga belägg för att ange en skyddsnivå men när det finns en potentiell risk för allvarliga hälsoskador. Man måste också göra klart att viljan att acceptera en riskfaktor beror på samhällets inställning till den mins-

taoundvikliga risk allmänheten är beredd att acceptera. Det bör också framgå klart att samhället undan för undan sänker sin toleransnivå mot risker.

3.3. Allmänna säkerhetskrav

3.3.1. Ett viktigt inslag i produktsäkerhetsdirektivet finns i artikel 3.2 första strecksatsen, som beträffande säkerhetsanvisningar och varningar anger att tillverkarna skall "förse konsumenterna med relevant information, som gör det möjligt för dessa att bedöma riskerna med en produkt".

3.3.1.1. ESK tvivlar på att upplysningar i etiketter och bruksanvisningar, oavsett om det är i form av text, diagram eller bilder, är tillräckligt klara, lätta att förstå, komma ihåg och följa.

3.3.1.2. Ibland finns det till och med för mycket information. Tillverkare och distributörer ger ytterst detaljerade anvisningar och anger alla upptänkliga former av bruk och missbruk. Följden blir att konsumenterna antingen undviker att läsa anvisningarna eller blir "övermättade" och inte tar till sig det väsentliga.

3.3.1.3. ESK anser därför att man i direktivet bör bifoga praktiska riktlinjer för att illustrera hur informationen skall utformas.

3.3.1.4. Det behövs också en samordnad insats för att undersöka och kontrollera att säkerhetsinformationen är relevant, bland annat när det gäller elektronisk information och handel.

3.3.1.5. ESK vill också påpeka att det är särskilt viktigt med tydliga och hållbara varningar och föreskrifter, särskilt när de är skrivna på ett annat språk än konsumentens modersmål eller när översättningen är bristfällig. ESK föreslår därför följande:

— Varningstexter bör vara skrivna på huvudspråket i det land där produkten saluförs.

— Det bör anges att avsaknad av föreskriven varning och märkning kan föranleda importförbud för en produkt från tredje land.

— I specialfall bör väsentlig säkerhetsinformation finnas tillgänglig i alternativ form, till exempel i blindskrift för synskadade.

⁽¹⁾ Detta kan övervägas på nytt i ljuset av framtida lagstiftning om konsumentavtal.

⁽²⁾ Yttrande från ESK i EGT C 175, 4.7.1998, s. 12, och EGT C 75, 26.3.1990, s. 1.

3.3.2. Artikel 3.2 andra strecksatsen — tillbakadragning av produkt

3.3.2.1. ESK anser att det är oklart var och när leverantörer och distributörer skall märka produkter och tillverkningssatser för att underlätta återkallelse och tillbakadragning. Man bör göra en klar skillnad mellan de båda företeelserna. "Tillbakadragning" innebär att varor i enlighet med lagen tas bort från butiker, lager och fabriker, medan "återkallelse" innebär att leverantörer och tillverkare återtar varor som redan inköpts och använts av konsumenterna. Med hänvisning till artikel 6 anser ESK att produktsäkerhetsdirektivet bör ändras på ett sådant sätt att alla medlemsstater har behörighet att kräva att leverantörer och distributörer vid behov återkallar produkter.

3.3.3. Artikel 4

3.3.3.1. I artikel 4 behandlas det viktiga standardiseringsområdet och de standarder som finns på nationell, europeisk och internationell nivå. ESK anser att medlemsstaterna bör erkänna varandras nationella bestämmelser när det inte finns några standarder på gemenskapsnivå. Det är viktigt att kandidatländerna tillämpar alla relevanta direktiv och tillhörande EU-standarder i enlighet med kraven i de olika direktiven.

3.3.3.2. Kommissionen bör också undersöka om ömsesidigt erkännande av standarder har skapat säkerhetsproblem.

3.3.3.3. I dag är det svårt för tillsynsmyndigheter att rättsligt driva vidare ett ärende eftersom det inte finns några standarder att åberopa. Man bör därför påskynda utformningen av EU-standarder genom ett samarbete mellan CEN, Cenelec och ISO.

3.3.3.4. ESK vill också uppmärksamma att tillverkarna behöver internationella harmoniserade standarder.

3.3.3.5. ESK anser också att standardiseringsorganen bör göra standardernas innehåll lika betydelsefullt för konsumenterna som för tillverkarna och öka konsumenternas möjligheter att ingå i standardiseringskommittéer.

3.4. Medlemsstaternas förpliktelser och befogenheter

3.4.1. Artikel 5

3.4.1.1. Enligt artikel 5 skall medlemsstaterna inrätta eller utse tillsynsmyndigheter och lämna uppgifter till kommissio-

nen, som i sin tur informerar de andra medlemsstaterna. Systemet understöds av Prosafe (Product Safety Enforcement Forum of Europe), som utarbetar en databas över organ med ansvar för produktsäkerhet. Det är viktigt att man vinnlägger sig om att produktsäkerhetsdirektivet genomförs och administreras på ett effektivt sätt inom samtliga medlemsstater. ESK anser därför att varje medlemsstat om möjligt bör utse en enda tillsynsmyndighet med ansvar för produktsäkerhet.

3.4.1.2. Det behövs en effektiv mekanism som kan säkerställa att direktivet tillämpas på ett strikt och konsekvent sätt.

3.4.1.3. ESK föreslår att kommissionen ofta skall uppdatera upplysningar om behöriga tillsynsmyndigheter på den hemsida som är avsedd för generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd.

3.4.1.4. Medlemsstaterna bör vara skyldiga att bistå tillsynsmyndigheter som behöver information om företag vilkas huvudkontor eller huvudsakliga verksamhet faller under deras rättsliga befogenhet.

3.4.2. Artikel 6 ger medlemsstaterna vissa befogenheter

3.4.2.1. Direktivet bör ändras så att återkallelse av farliga produkter blir ett krav och inte en valmöjlighet för medlemsstaterna, eftersom flera medlemsstater visat passivitet i det nuvarande valfria systemet. Produkttillverkare bör också kunna få gottgörelse vid misstag från myndigheternas sida.

3.4.2.2. Medlemsstaterna bör inrätta en central databas som samordnas av kommissionen på europeisk nivå.

3.4.2.3. Medlemsstaterna bör systematiskt och via olika kanaler förse konsumenterna med upplysningar om produkter som återkallats, bland annat via en hemsida på Internet. Upplysningarna skall vara klara och entydiga. De bör uppmuntra handlare och deras organisationer att utnyttja nyskapande och effektiva metoder för konsumentupplysning och införa bättre system för att spåra och identifiera personer som har köpt osäkra produkter.

3.5. Underrättelse och utbyte av information; nödsituationer och ingripanden på gemenskapsnivå

3.5.1. Artikel 6 i produktsäkerhetsdirektivet är oklar i fråga om återkallelse av en produkt, vilket har lett till skilda tolkningar i medlemsstaterna. Denna artikel måste klargöras.

3.5.1.1. ESK föreslår därför att det skall utformas ett återkallelseförfarande som omfattar krav på att företagen skall informera statliga myndigheter om osäkra produkter.

3.5.1.2. Återkallelse av produkter är bara ett inslag i strategin. Det behövs också en överlagd strategi för att utforma och tillverka säkrare produkter. Det behövs dessutom en bedömning av produktsäkerheten och av eventuella brister⁽¹⁾, och man bör därför utprova nya sätt att mäta förbättringar och följa upp framsteg under särskilda perioder.

3.5.2. Artikel 7 och 8

3.5.2.1. Kommittén är medveten om att produktsäkerhetsdirektivet antogs innan subsidiaritetsprincipen fick sin nuvarande betydelse, det vill säga att kommissionen spelar en samordnande roll medan medlemsstaterna och deras myndigheter ansvarar för tillsyn, säkerhetsåtgärder och straffutmätning.

3.5.2.2. EU verkar dock i ett alltmer globalt sammanhang där OECD spelar en positiv roll. Det behövs därför internationella avtal som omfattar internationella tillsynsfrågor och en internationell databas om alla återkallade och osäkra produkter.

3.5.2.3. Mot denna bakgrund bör EU:s uppgift vara att tillse att upplysningar via det permanenta systemet för snabbt informationsutbyte om farliga produkter (Rapex) förmedlas snabbt och effektivt samt att försöka påvisa eventuella trender. I nuläget finns informationsblockeringar som leder till att upplysningarna blir verkningslösa därför att de når fram till de närmast berörda för sent. En omedelbart hotande fara bör leda till omedelbara åtgärder, som inte får begränsas med hänvisning till fri rörlighet för varor.

3.5.2.4. ESK anser att det nuvarande (onödigt komplicerade) systemet för information om säkerhetsrisker bör understöddas av förfaranden för riskbedömning.

3.5.2.5. Medlemsstaterna bör göra det lättare att utbyta information mellan tillsynsmyndigheter och säkerhetsansvariga organisationer och att förmedla informationen till kommissionen och övriga medlemsstater.

3.5.2.6. ESK anser att produkter som klassats som farliga i EU inte skall få exporteras till tredje land, särskilt inte till u-länder som ofta saknar kunskaper om produkten och har en svag konsumentlagstiftning. Skillnader i kultur, livsstil och tradition skulle dock kunna motivera import av sådana produkter, vilka måste bedömas från fall till fall.

3.5.2.7. ESK konstaterar att sekretess kan vara ett problem vid misstanke om farliga produkter, men anser att den sekretessperiod som tillverkaren eventuellt kan behöva för genomgång av produkten bör vara klart begränsad.

3.5.3. Artikel 9

3.5.3.1. ESK anser att kommissionens förhållandevis begränsade befogenheter att agera i fråga om produktsäkerhet bör utökas genom att man undanröjer några av de villkor och den brist på klarhet som försvårar möjligheten att ingripa. Kommissionen bör framför allt övervaka tillämpningen av direktivet och att tillsynssystemen fungerar i medlemsstaterna.

3.5.3.2. ESK anser också att kommissionen bör medverka i samband med utvärdering av uppgifter om olycksfall för att kunna kartlägga trender och fastställa framtida prioriteringar.

3.5.3.3. ESK vill även framhålla den ökande betydelsen av systemet för uppgifter om olyckor i hemmet och på fritiden (Ehlass), som kommittén har yttrat sig om vid ett flertal tillfällen. ESK vill i detta sammanhang påpeka följande:

3.5.3.4. Det är viktigt att ha ett effektivt system med uppgifter om olycksfall och produktsäkerhet, och ett sådant system bör av naturliga skäl förvaltas av generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd och samordnas med andra berörda generaldirektorat. Kommittén inser att i många fall är produkter bara inblandade i en olycka utan att därmed ha förorsakat den. Ehlass är i dagsläget det enda systemet som finns för att systematiskt föra statistik över olyckor — t.ex. om de har ökat efter det att produktsäkerhetsdirektivet trädde i kraft — och som kan bilda underlag för att bevaka trender och fastställa prioriteringar. Systemet behöver utsträckas på ett enhetligt sätt till hela EU och även innefatta samarbete med länder som USA och Australien.

3.5.3.5. Det bör vara ett krav i produktsäkerhetsdirektivet att kommissionen skall offentliggöra uppgifter från Ehlass-systemet varje år och utforma metoder för att kontrollera uppgifter från länder utanför EU. Detta är särskilt viktigt med tanke på EU:s kommande utvidgning.

3.5.4. Artikel 10, 11 och 12

3.5.4.1. ESK anser att de relativt få medlemmarna i kommittén för brådskande produktsäkerhetsfrågor (upprättad genom produktsäkerhetsdirektivet) bör bli fler och innefatta specialister på en lång rad områden, däribland hälsoskydd och säkerhetsfrågor. Kommittén skulle kunna utföra samma uppgifter som en produktsäkerhetskommission.

⁽¹⁾ En sådan bedömning bör utgå från den rapport om praktisk tillämpning av produktsäkerhetsdirektivet som universitetet Louvain-la-Neuve utarbetade hösten 1999 på uppdrag av kommissionen.

3.5.4.2. ESK föreslår också att direktivet skall ändras så att kommittén för brådsående produktsäkerhetsfrågor kan undersöka uppgifter om olyckor i EU och övervaka produktsäkerhetsstandarder för eventuell översyn.

3.5.4.3. ESK föreslår att generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd publicerar dagordning och referat på sin hemsida.

3.5.5. Tillsyn (ESK noterar att produktsäkerhetsdirektivet inte behandlar samarbete om tillsyn eller tillsynsnivåer.)

3.5.5.1. Inför den ökande handeln över gränserna vill ESK framföra ett antal förslag på hur kommissionen skulle kunna förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheter i EU:

- Genom att utveckla ett fast forum med tillräckliga resurser för tjänstemän vid tillsynsmyndigheter (se 3.4.1.1).
- Genom att utforma en gemensam strategi för riskbedömning baserad på objektiva och vetenskapliga kriterier.
- Genom att säkerställa enhetligare test- och provtagningsmetoder.

3.6. Övriga och avslutande bestämmelser

3.6.1. Artikel 15

ESK instämmer i att det behövs en rapport från kommissionen vartannat år på grund av de snabba förändringarna i Europa. Rapporten bör innefatta uppgifter från Ehlass-systemet och en årlig förteckning över meddelanden om produktsäkerhet, förbud och återkallelser.

3.6.2. Artikel 18

Beslut 89/45/EEG upphör att gälla därför att Rapex genom artikel 7 i produktsäkerhetsdirektivet blir ett permanent system.

4. Övriga frågor

4.1. Den praktiska tillämpningen av det gällande produktsäkerhetsdirektivet rör många andra frågor, allt från globala

konsekvenser till miljövänlig avfallshantering av produkter. De viktigaste frågorna är följande:

4.1.1. Kommittén ställer sig frågan om tjänster bör omfattas av det reviderade direktivet men drar slutsatsen att det vore bättre att behandla detta väsentliga och invecklade område i ett nytt, separat direktiv som omfattar klart angivna tjänstekategorier.

4.1.2. ESK anser att subsidiaritetsprincipen motiverar att medlemsstaterna behandlar frågan om sanktioner, straff och skadestånd.

4.1.3. ESK avvisar idén om att EU skall upprätta en kommission för produktsäkerhet eftersom den nuvarande kommittén för brådsående produktsäkerhetsfrågor skulle kunna fylla samma funktion om den omorganiseras och utökas. Man bör dock uppmuntra kommissioner för produktsäkerhet som enskilda medlemsstater finansierar själva.

5. Slutsatser

5.1. Ett effektivt direktiv om allmän produktsäkerhet som har reviderats på ett väl underbyggt sätt med hänsyn till nya behov inom EU är en väsentlig förutsättning för att inre marknaden skall fungera väl. Det ger ett grundläggande konsumentskydd och minskar risken för skador och dödsolyckor. Samtidigt ger det tillverkare och distributörer en entydig ramlagstiftning för all försäljningsverksamhet inom ramen för principen om rättvis handel och konkurrens.

5.2. Det är väsentligt för konsumentskyddet att produktsäkerhetsdirektivet kontinuerligt utvärderas och vid behov uppdateras. Det är dock viktigt att eventuella ändringar alltid sker med beaktande av gällande eller planerade regler om produktansvar. Kommissionen publicerade sommaren 1999 en grönbok i den senare frågan med titeln "Skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister" ⁽¹⁾.

5.3. ESK konstaterar att kommissionen håller på att se över produktsäkerhetsdirektivet och ber den att ta hänsyn till resultatet av den omfattande samrådsprocessen, däribland till ESK:s synpunkter.

⁽¹⁾ KOM(1999) 396 slutlig.

Bryssel den 8 december 1999.

Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

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

Ändringsförslag 2 (Lagerholm)

Stryk punkt 3.5.2.6.

Motivering

Att förhindra ett land utanför EU att importera en vara från Europa som här bedömts som inte tillräckligt säker för att få säljas till konsumenter, men som inte omfattas av något säljförbud i landet i fråga, måste ses som ett försök att extraterritoriellt tillämpa den europeiska regleringen på ett sätt som är principiellt oacceptabelt. Ett exportförbud torde i omvärlden uppfattas som ett uttryck för en förmyndaraktig och otidsenlig "kolonialistisk" hållning. Detta bör Europa avhålla sig från.

Resultat av omröstning

För: 14, emot: 34, nedlagda: 5.

Ändringsförslag 1 (Lustenhouwer)

Stryk punkt 4.1.1.

Motivering

Som framgår av punkt 4.1.1 är frågan om säkerhet i samband med tjänster och eventuell ansvarsskyldighet för osäkra tjänster mycket invecklad. Det är anledningen till att rådet tidigare inte har kunnat anta ett förslag till direktiv från kommissionen om skadestånd för osäkra eller defekta tjänster. Det är alltför lätt att hävda att det på grund av frågans invecklade karaktär är nödvändigt att anta en separat lagstiftning på området i form av ett EU-direktiv. En sådan lagstiftning skulle dessutom kunna leda till att utvecklingen inom tjänstesektorn hindras eftersom det ofta är fråga om oöverskådliga risker som man inte kan försäkra sig mot. Detta strider mot EU:s strävan att ytterligare utveckla sysselsättningspotentialen inom tjänstesektorn, en ambition som ESK nyligen har uttryckt sitt stöd för.

Det är i stort sett omöjligt att undanröja potentiellt farliga tjänster från marknaden, vilket inte är fallet med varor. Om en viss medlemsstat till exempel skulle "förbjuda" en potentiellt "farlig" tjänst skulle det kunna innebära ett brott mot den fria rörligheten för tjänster på inre marknaden, i synnerhet i en situation som denna där principen om ömsesidigt erkännande i fråga om yrken inom tjänstesektorn enligt ett meddelande som kommissionen nyligen har utarbetat ofta inte tillämpas av medlemsstaterna. Tillhandahållande av tjänster sker nästan alltid på grundval av avtal. Inom civilrätten, som är tillämplig på sådana avtal, finns tillräckliga garantier för att problem skall kunna lösas mellan parter, till exempel genom att skadestånd krävs vid bristfälligt resultat. I de fall tillhandahållandet av tjänster sker utanför avtalsförhållanden gäller principen om "orättmätig handling" som utöver skadestånd även kan leda till förbud. Eftersom den civilrättsliga ram som gäller i medlemsstaterna erbjuder tillräckliga garantier finns det inte behov av en mer långtgående lagstiftning i form av harmoniserande EU-direktiv.

Resultat av omröstning

För: 22, emot: 29, nedlagda: 10.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Polens väg mot EU-medlemskap"

(2000/C 51/17)

Den 25 februari 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att med beaktande av artikel 23.2 i arbetsordningen utarbete ett yttrande om "Polens väg mot EU-medlemskap".

Sektionen för yttre förbindelser, som varit ansvarig för det förberedande arbetet i detta ärende, antog sitt yttrande den 24 november 1999. Föredragande var Lutz Ribbe.

Vid sin 368:e plenarsession 1999 den 8-9 december 1999 (sammanträdet den 9 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 103 röster för, 14 röster emot och 5 nedlagda röster.

1. Inledning

Ända sedan Polen började gå mot demokrati och marknads-ekonomi, har ESK stött landets associering till Europeiska unionen inom ramen för Europaavtalen och uttryckligen ställt sig bakom Polens anslutning till EU.

Associeringsavtalet med Polen undertecknades den 16 december 1991 och trädde i kraft den 1 februari 1994. Landet lämnade in sin ansökan om EU-medlemskap den 5 april 1994. Ett år senare beslöt ministerrådet att rådfråga Europeiska kommissionen, som i sin tur utarbetade ett yttrande om anslutningen på grundval av anslutningskriterierna från EU:s toppmöte i Köpenhamn i juni 1993. Kommissionens yttrande lades fram den 15 juli 1997.

Efter Europeiska rådets beslut i Luxemburg i december 1997 inleddes anslutningsförhandlingarna med Polen officiellt den 30 mars 1998. Kommissionen erhöll uppdraget att med jämna mellanrum rapportera om kandidatländernas reformframsteg.

Den sista rapporten lades fram den 13 oktober 1999. Uppgifterna i den rapporten beaktas i detta yttrande.

2. Syftet med yttrandet på eget initiativ

2.1. ESK erkänner och välkomnar uttryckligen de stora ansträngningar som både den polska regeringen och kommissionen, framför allt generaldirektoratet för utvidgning, har gjort inom ramen för anslutningsprocessen. Båda sidor har gjort ett stort förarbete för att sörja för en framgångsrik avslutning på anslutningsförhandlingarna och för Polens övertagande av gemenskapens regelverk. De hittills uppnådda framstegen gör att ESK ser optimistiskt på den fortsatta utvecklingen. De program som beslutades inom ramen för Agenda 2000 kommer att ytterligare intensifiera anslutningsprocessen.

Ännu kvarstår dock en rad problem som ännu inte ägnats tillräckligt mycket uppmärksamhet och som kommittén bland annat noterade under sitt besök i Polen (juni 1999). Dessa vill ESK behandla i detta yttrande.

ESK:s delvis kritiska bedömningar och förslag skall ses som ett bidrag till en ytterligare effektivisering av anslutningssträvandena.

2.2. Avsikten med detta dokument är inte att lämna en överblick över det aktuella läget för förhandlingarna med Polen. ESK hänvisar i detta sammanhang till olika publikationer från kommissionen.

2.3. Syftet med detta yttrande på eget initiativ är således att så objektivt som möjligt beskriva det nuvarande läget i Polen med hänsyn till anslutningsförhandlingarna och att ta upp de problem som uppstår eller kan uppstå i samband med integrationsprocessen, men som hittills enligt ESK:s uppfattning inte uppmärksamats tillräckligt. Tonvikten läggs härvid på en analys av det organiserade medborgarsamhällets situation, en beskrivning av dess nuvarande roll och rekommendationer om hur situationen kan förbättras, inte minst genom fler EU-initiativ.

2.4. Detta yttrande på eget initiativ bygger på övertygelsen om att en så stor och viktig uppgift som de central- och östeuropeiska ländernas integration i unionen endast kan uppfyllas, om man lyckas föra en ingående och strukturerad dialog med så många representanter för det organiserade medborgarsamhället som möjligt.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Polens ekonomiska utveckling är för närvarande mycket ojämn. Landet som helhet kännetecknas sedan flera år tillbaka av en kontinuerlig ekonomisk uppgång. För närvarande präglar en tillväxt på i genomsnitt 5 till 7 % den beaktansvärda dynamik som tagit vid efter de ekonomiskt svåra åren i början av nittiotalet, då de ekonomiska och samhälleliga förändringarna började. På grund av ekonomins och penningpolitikens stabila situation är dragningskraften för utländska investeringar oförändrat stor. Även när det gäller små och medelstora företag kan man skönja en stabil uppåtående trend. Den viktigaste ekonomiska aktiviteten är dock än så länge främst koncentrerad till de traditionella storstadsområdena. Warszawa, som drar till sig 40 % av alla utländska

investeringar, upplever exempelvis ett utomordentligt ekonomiskt uppsving, och läget på stadens arbetsmarknad kännetecknas av näst intill full sysselsättning och brist på kvalificerad personal. Men även i Poznan, Szczecin, Gdansk, Lodz, Nedre och Övre Schlesien, Krakow och andra storstäder råder liknande förhållanden.

3.2. Läget i de flesta lantliga regioner är däremot det motsatta. Här ligger arbetslöshetssiffrorna långt över landets genomsnitt. Som exempel kan nämnas delar av norra Mazury (konstant 30 % i kommunen och förvaltningsområdet Goldap) och Pomorze. Orsakerna står bland annat att finna i upplösningen av de stora jordbrukskooperativen och av de statliga jordbruksföretagen med följderna att tusentals arbetstagare förlorat sin utkomst⁽¹⁾. Landsbygdsbefolkningens sammanhållning belastas sedan flera år tillbaka av svåra sociala och psykiska problem. Dessutom är arbetslösheten stor i sydöstra och östra Polens lantliga regioner med övervägande små och mycket små jordbruk, som i dag endast möjliggör en karg existens.

Utvecklingen i Polen kännetecknas således av att de regionala skillnaderna för närvarande ökar i mycket snabb takt och utgör en betydande social konfliktpotential som under inga omständigheter får underskattas mot bakgrund av den stundande folkomröstningen om EU-medlemskapet.

3.3. Utvecklingen med ökande regionala skillnader påskyndas av utbildningsgapet mellan stad och landsbygd. I städerna har 10 % av befolkningen genomgått en högre utbildning och 34,1 % har tagit studentexamen. Motsvarande siffror för landsbygden ligger emellertid endast på 1,9 % respektive 15,4 %. På landsbygden uppgår andelen personer utan avslutad skolutbildning eller med enbart grundskoleutbildning till 10,8 % respektive 43,8 %. I städerna ligger motsvarande siffror däremot på bara 3,8 % respektive 27,6 %. Detta utbildningsgap är allvarligt och kommer att få ihållande negativa följder även för landsbygdens ekonomiska utveckling. Vid den skolreform som för närvarande genomförs tar man visserligen hänsyn till detta, men det är inte troligt att den kommer att förbättra situationen, åtminstone inte på kort sikt, inte minst på grund av att man för närvarande verkar sakna de för reformen nödvändiga ekonomiska medlen.

3.4. Eftersom ett av EU:s viktigaste mål är att motarbeta de regionala skillnaderna, borde man även i EU-programmen för partnerskap inför Polens anslutning prioritera denna viktiga uppgift redan under perioden före anslutningen, och man borde på ett flexibelt men målinriktat sätt stödja de polska myndigheternas ansträngningar. Det verkar dock inte troligt att landsbygdens och jordbrukets problem i någon större utsträckning kommer att påverka folkomröstningen om Polens anslutning.

(1) Cirka 20 % av jordbruksområdena förvaltades tidigare av statliga företag respektive av stora kooperativ, framför allt i västra och norra Polen. På cirka 80 % av jordbruksområdena präglades verksamheten av oftast mycket små privata jordbruk.

3.5. I början av 1999 genomförde Polen fyra stora och grundläggande reformprojekt som godkänkts av parlamentet, nämligen

— en förvaltnings- och strukturreform som innebär en minskning av antalet län (*wojvodskap*) från 49 till 16 och införandet av departement (*powiats*),

— en reform av pensionssystemet,

— en hälsovårdsreform och

— en skolreform.

3.6. Förvaltningsreformen har inte bara bidragit till att öka kommunernas och regionernas självständighet, utan var också nödvändig för att genomföra en rad uppgifter till följd av övertagandet av gemenskapens regelverk. Enligt ESK:s uppfattning krävs det dock fortfarande stora ansträngningar för att inrätta de relevanta förvaltningsenheterna och dessutom ge personalen rätt kvalifikationer. Till detta kommer uppgiftsfördelningen mellan det centrala förvaltningsorganet (*wojvodskapet*) och det folkvalda regionala organet, *wojvodskapsförsamlingen* (*sejmik*) och regionpresidenten (*marszalek*), som skall företräda regionala intressen, en fördelning som i praktiken ännu inte fungerar helt problemfritt. En laddad fråga i detta sammanhang är framför allt den delvis helt oklara finansieringen av olika regionala uppgifter.

3.7. Polen har föresatt sig att fram till den 31 december 2002 uppfylla alla anslutningskriterier. Detta är förvisso ett ambitiöst mål, som ESK välkomnar och uttryckligen stöder. ESK:s bedömning är dock att det krävs enorma ansträngningar för att verkligen uppnå målet på alla nivåer och inom alla sektorer, dvs. att inte bara godkänna och rättsligt genomföra gemenskapens regelverk utan också tillämpa det. Av kommissionens rapport av den 13 oktober 1999 framgår att Polen ligger efter på vissa områden, exempelvis miljön, vilket enligt ESK ger anledning till viss oro.

3.8. Man måste uttryckligen lyfta fram att anslutningen snarare är en samhällsprocess än ett administrativt förfarande. Det handlar inte bara om att genomföra och tillämpa gemenskapens regelverk, utan om att införa en ny samhällsmodell. ESK vill understryka att det är viktigt att Polen med sin befolkning (och sin förvaltningsstruktur) på ett harmoniskt och organiskt sätt växer in i EU, om integrationsprocessen skall lyckas. I detta sammanhang måste det organiserade medborgarsamhället påta sig en viktig katalysatorfunktion. Anslutningen till EU, som önskas och erkänns som meningsfull av alla parter, får inte av någon part upplevas som ett orimligt tidskrävande krafttag även om kommittén förstår och verkligen stöder Polens önskan att så fort som möjligt ansluta sig.

3.9. Den polska regeringen har vid upprepade tillfällen understrukit att Polens integration i EU är den största uppgiften i landets moderna historia. Mot denna bakgrund är det med

stor oro man måste betrakta den dramatiska minskningen av antalet EU-anhängare i det polska samhället⁽¹⁾. Denna utveckling måste hejdas med mycket större eftertryck, nämligen genom en noggrant planerad informations kampanj och framför allt genom konkreta politiska åtgärder. Även strategin för EU:s stödpolitik bör vara inriktad på detta (se nedan).

3.10. Detta betyder att människorna på båda sidor om förhandlingsbordet måste vara övertygade om

- att integrationen är meningsfull,
- att de under perioden inför anslutningen insatta personella och finansiella resurserna och slutligen själva anslutningen är den bästa möjliga investeringen i Europas framtid och
- att de förestående, delvis radikala nedskärningarna inom vissa sektorer (jordbruk, tung industri osv.) är nödvändiga.

Denna process skapar fred, säkrar framtiden och bidrar till en övergripande utveckling som respekterar miljön och är socialt godtagbar (i enlighet med Rio-konferensen 1992). Man måste lyckas övertyga de berörda parterna om att även de som påstås tillhöra förlorarna till sist kommer att vinna på denna utveckling.

3.11. Det innebär också att man måste ta de förment svagare gruppernas, dvs. de förmenta förlorarnas, oro på mycket stort allvar, kanske mycket mer än hittills varit fallet, även om oron beror på bristande kunskap om EU eller om medlemskapets följder. Både den polska regeringen och EU måste genom program och initiativ måla upp konkreta perspektiv för att motarbeta det sjunkande förtroendet för det meningsfulla i ett medlemskap.

3.12. Det är absolut nödvändigt att föra en fördjupad strukturerad dialog med det organiserade medborgarsamhället. Enligt ESK:s uppfattning råder det stora brister på detta område. Många grupper har en ytterst bristfällig kunskap om anslutningens verkliga följder. Samhällsdebatten präglas därför ofta av spekulationer och gissningar. Följden är ökande osäkerhet bland befolkningen, alltmer motstånd mot integrationsprocessen eller en på lång sikt farlig politisk letargi. Denna negativa trend måste motarbetas med hjälp av en målinriktad, kontinuerlig och öppen informationspolitik, helt fri från propaganda, som det organiserade medborgarsamhället kan bli delaktig i på ett intensivt sätt. ESK erbjuder kommissionen och den polska regeringen sitt stöd för denna uppgift. Exempelvis skulle den gemensamma rådgivande kommittén kunna ta initiativ på området.

3.13. Den polska regeringen är övertygad om att det generellt är meningsfullt och nödvändigt att avsevärt stärka dialogen. Detta skall inte bestridas. ESK:s uppfattning är

dockatt dialogen utvecklas alldeles för långsamt. Orsakerna till detta är förstås mycket komplexa och inte minst historiskt betingade. En fungerande dialog är en ihållande demokratisk process som inte förekom i de mellan och östeuropeiska ländernas tidigare politiska system. Regeringen, arbetsgivarna, arbetstagarna och samhällets övriga parter måste ännu finna och definiera sina respektive roller, vilket naturligtvis är en tidskrävande process. De svårigheter som regeringen möter på grund av det organiserade medborgarsamhällets ringa organisations grad skall inte bagatelliseras, men de får inte heller anföras som svepskäl.

3.14. Splittringen mellan medborgarsamhällets olika grupper är givetvis ett allvarligt problem som regeringen inte själv kan lösa. Även EU bör därför i första hand stödja effektiva strukturer för medborgarsamhället och ge massivt stöd till detta inom ramen för exempelvis Phare-programmet eller via Phare-programmets underprogram, som eventuellt ännu återstår att utforma (t.ex. twinning-programmet som i framtiden inte borde vara begränsat till förvaltningssektorn).

4. Särskilda kommentarer

4.1. Arbetsmarknadens parter/det organiserade medborgarsamhället

4.1.1. Sedan decennier utgör den sociala och miljömässiga standarden, den sociala dialogen och dialogen inom, och med, det organiserade medborgarsamhället inslag i den europeiska ekonomiska, samhälleliga och politiska kulturen. Dessa inslag är mycket betydelsefulla för att det marknadsekonomiska systemet skall fungera; de är till och med en förutsättning för det demokratiska, civila samhället. Till vissa delar ingår de också i gemenskapens regelverk. Det finns inget som kan ersätta ett välfungerande partnerskap i näringsliv och samhälle och en verksam dialog inom och med det organiserade medborgarsamhället. Det finns ingen regering och inget parlament som på egen hand kan sköta de uppgifter som löses mellan arbetsmarknadsparterna och med det organiserade civila samhället i de fungerande demokratiska samhällsekonomierna.

4.1.2. En sådan "kultur" kan emellertid inte överföras som en förordning eller ett direktiv till länder och samhällen som på grund av sitt politiska förflutna (hittills) inte kunnat eller fått utveckla denna kultur.

4.1.3. Det kan inte ifrågasättas att de politiskt ansvariga i ett land som Polen, där den politiska omvandlingen i hög grad initierades av delar av det organiserade medborgarsamhället (kyrkor och fackföreningar), är medvetna om att denna dialog är särskilt betydelsefull. Det är högst tveksamt om detta gäller även i alla andra fall, t.ex. i det nya arbetsgivarområdet. Många framåtsträvande företrädare för den nya affärsvärlden kanske inte alltid är fullt medvetna om sitt sociala ansvar och plikter gentemot samhället.

(1) Enligt en nyligen genomförd enkät stöder för närvarande endast 46 % av befolkningen ett EU-medlemskap, medan det 1997 ännu var 83 %.

4.1.4. För ESK är utvecklingen av det organiserade medborgarsamhället i anslutningsländerna en av de centrala uppgifterna. Inom ramen för gemenskapens regelverk går det visserligen knappast att hitta en rättslig grund för detta, men det är en förutsättning för att integrationsprocessen skall lyckas. Uppgiften kan inte skötas enbart av regeringarna. Det krävs en intensiv överföring av know-how, och även kommissionen måste ha ett elementärt intresse av detta.

Ur ESK:s synvinkel är läget följande i Polen för arbetsmarknadsparterna och andra intresseorganisationer:

4.1.5. Den polska regeringen har skapat de rättsliga villkoren för den sociala dialogen i författningen och via olika enskilda lagar. ESK uppfattar detta som mycket positivt. Förhållandena och relationerna i arbetslivet har också reglerats i Polen genom en långtgående arbetsmarknadslagstiftning. Fackföreningar och arbetsgivare har således möjligheter i linje med västeuropeiska förhållanden att gestalta sina inbördes relationer. I det praktiska genomförandet ser ESK emellertid många svårigheter, som kommer att tas upp här i korthet.

4.1.6. Sedan 1994 finns formellt en trepartskommitté i Polen som kompletteras med partssammansatta, branschspecifika arbetsgrupper. Trepartskommittén har emellertid hittills inte haft möjlighet att fylla sina uppgifter de berörda parternas utgångsläge är för ojämnt:

4.1.6.1. Fackföreningarna är splittrade och polariserade efter partipolitiska linjer. Detta kommer särskilt till uttryck i den överdrivna partipolitiska fixeringen inom de båda stora fackliga centralorganisationerna NSZZ "S" (Solidaritet) och OPZZ. NSZZ "S" står nära den regerande koalitionen ur valsamarbetet AWS (Solidaritet) och Frihetsunionen UW och innefattar större delen av regeringsfraktionernas sejmenledamöter samt en stor del av regeringsmedlemmarna och de höga befattningshavarna. OPZZ är på motsvarande sätt, men inte lika betonat, politisk partner till SLD (demokratiska vänsterns förbund).

4.1.6.2. Bland de stora topporganisationerna finns också flera andra fackförbund som delvis bara verkar på företags- eller branschnivå och som bara undantagsvis kan utöva inflytande på processer på nationsnivå.

4.1.6.3. Det fackliga inflytandet och den fackliga organisationsgraden är delvis hög, särskilt i de kvarvarande statliga företagen (tung industri, järnväg osv.), men motsatsen gäller i regel i de nya privata företagen. Vid omstruktureringen av statsföretagen uppstår ofta konflikter mellan regering och fackföreningar (se punkt 4.2 om tung industri och gruvindustri), inte minst beroende på att fackföreningarna ser sitt inflytande minska. Fackligt inflytande är snarast ett undantag i förhandlingar mellan privata företag och arbetstagare; där blir det nästan uteslutande företagsavtal.

4.1.6.4. Arbetsgivarna har totalt sett en avsevärt lägre organisationsgrad och företer en mycket oenhetlig bild. På det offentliga området slits staten ofta mellan sina roller som arbetsgivare respektive reformatör. På det privata området är majoriteten av arbetsgivarna tveksamma till att binda sig i regionala eller nationella strukturer. De är ingen stark motpart till de hittills tillsynes övermäktiga fackförbunden, och de är inte intresserade av avtal ovanför den föreskrivna nivån. Det blir emellertid allt tydligare att fackförbunden försvagas parallellt med att avtalsbrotten ökar markant.

4.1.7. Sedan 1997, då regeringsmakten övertogs av politiska krafter med koppling till Solidaritet, har fackförbundet "S" förstärkt sitt inflytande på regeringen, vilket fått till följd att de flesta faktiska eller potentiella konflikter snarare lösts lagstiftningsvägen än genom förhandlingar mellan parterna. Arbetsgiversidan har inte tillräckligt intresse för att "underkasta sig" de skenbart mäktiga fackliga organisationerna. Detta innebär att många arbetsgivare inte anser det nödvändigt att organisera sig. De vill hellre reglera frågorna direkt med arbetstagarna, med eller utan fackliga branschförbund.

4.1.8. Å andra sidan kan man iakttä en tydlig minskning av den fackliga organisationsgraden inom den privata sektorn. Detta kommer sannolikt att sprida sig till de övriga återstående områden inom samhällsekonomin som skall privatiseras. Denna tendens med enbart skeninflytande för de etablerade fackförbunden kan leda till fullständig marginalisering för det fortfarande svaga systemet för socialt partnerskap i Polen. Detta kan bli ogynnsamt för arbetstagarna och leda till sociala orostendenser, efter som motsvarande katalysatorsystem inte fungerar eller saknas helt.

4.1.9. I detta sammanhang är det viktigt att notera att de politiska partierna och de berörda fackförbunden har börjat undersöka sitt oberoende och definiera sin egentliga roll.

4.1.9.1. I och med grundandet av SLD som vänsterparti på nationsnivå tydliggjorde vänstern att "dess" fackförbund OPZZ inte automatiskt skulle bli medlem; ett nytt medlemskap kunde bara komma i fråga individuellt, inte som organisation. Det står fackföreningsmedlemmarna fritt att söka medlemskap, men som topporganisation kommer förbundet inte att kunna spela någon nämnvärd roll i fortsättningen.

4.1.9.2. I högersamarbetet AWS kan man också iakttä denna utveckling, men inte lika konsekvent. För närvarande är NSZZ Solidaritet för stark som organisation för att kunna uteslutas ur den politiska högerprocessen. Även här verkar det emellertid bara vara en tidsfråga innan även NSZZ Solidaritet måste koncentrera sig helt på fackliga uppgifter. Det är frågan om man då kommer att ha tillräckligt många medlemmar för att kunna fylla sin uppgift.

4.1.10. I grunden betyder den beskrivna utvecklingen att systemet med arbetsmarknadsparter i Polen befinner sig i ett uppbyggnadsskede och att den praktiska tillämpningen av den införda rättsliga ramen inte fungerar riktigt. ESK kommer att följa den fortsatta utvecklingen uppmärksam.

4.1.11. Läget är problematiskt också för det organiserade civila samhällets övriga intressegrupper och organisationer. Organisationsgraden är delvis utomordentligt otillfredsställande. I många fall avvisar man centrala organisationer; utifrån historiska erfarenheter av centralstrukturer är detta bara alltför förståeligt. Politiska beslut skulle givetvis även kunna fattas på centrala nivåer om grupperna och organisationerna kunde förmås ställa upp egna jämbördiga organ som motvikt till de befintliga politiska beslutsstrukturerna och därmed kunna delta i samhällsdialogen med framgång.

4.1.12. Ytterligare ett problem beror säkert på att befolkningen delvis har bristande medvetenhet om vissa frågeställningar. Trots konsumentorganisationernas lovvärda engagemang har konsumentskyddsfrågor hittills inte uppmärksamats särskilt mycket. I anslutning till den beskrivna låga organisationsgraden och bristen på ekonomiska resurser står det klart att t.ex. konsument- och miljöskyddet måste förbättras radikalt.

4.1.13. Det finns emellertid entydigt positiva tendenser, och dessa måste vidareutvecklas. Det är till exempel fallet att regionkammarna bör ha en viktig roll i dialogen. Polsk rätt föreskriver regionala kammare, t.ex. jordbrukskammare. Det har hållits demokratiska val, och i dagens läge är exempelvis dessa jordbrukskammare insatsberedda i samtliga vojvodskap. Med sin stadga och sin representativa sammansättning kan de bidra till att bygga upp organisationsstrukturer för branschfolk på detta område och inta en roll som viktig samtalspartner till de regionala och nationella myndigheterna. Det är givet att dessa kammare inte kan ersätta arbetet i t.ex. de fria jordbrukarorganisationerna.

4.1.14. Det är centralt för kommittén att ta upp kvinnornas roll i det polska samhället. Kommissionen⁽¹⁾ har anförut den låga kvinnorepresentationen i de politiska beslutsprocesserna⁽²⁾ som belägg för att det återstår mycket innan lika möjligheter genomförts fullt ut. Men det finns också en tendens som snarare motsvarar traditionella, konservativa familjevärderingar och som innebär stora svårigheter för kvinnor som självständigt vill gestalta sina liv.

(1) Se kommissionens årsrapport 1998 om lika möjligheter.

(2) Bara 12,7 % av ledamöterna i det nationella parlamentet är kvinnor.

4.2. Tung industri/gruvindustri/den industriella framtiden

I detta kapitel vill kommittén förtydliga Polens problem med den nödvändiga strukturomvandlingen och visa vilken roll som regeringen respektive arbetsmarknadsparterna spelar i denna.

4.2.1. De ansvariga i Polen och inom Europeiska unionen har stora bekymmer med landets tunga industri. Hittills har man inte lyckats genomföra den planerade privatiseringen av stålbranschen. Den nödvändiga strukturreformen inom stålsektorn, som också skulle medföra minskade arbetstillfällen, verkar ha förhalats extremt mycket av att de hittills stålansvariga bevakat sina alltför personliga intressen.

4.2.2. Läget inom gruvindustrin framstår som mycket dramatiskt. Här ligger lika stor potentiell social sprängkraft begravd som inom jordbruket.

4.2.2.1. Gruvindustrin var på folkrepubliken Polens tid en gynnad bransch inom samhällsekonomin. Gruvarbetarna hade de relativt sett högsta inkomsterna. Dessutom hade de ovanligt omfattande sociala privilegier efter dåtida förhållanden. Å andra sidan var gruvindustrin det klassiska exemplet på den tidens irrationella ekonomiska system.

4.2.2.2. Politiken med billig energi och ständigt ökat stöd utan hänsyn till produktions- och följdkostnader omöjliggjorde alla rationella företagskalkyler och fick katastrofala följder för samhällsekonomin. Kolgruvorna arbetade med permanenta underskott. Deras intäkter var helt avhängiga av nivån på de statliga subventionerna och oberoende av de faktiska priserna och kostnaderna. Fram till i dag har detta tänkesätt i huvudsak bibehållits bland personalen och gruvledningarna.

4.2.2.3. Under de senaste 20 åren har det administrativt fastställda kolpriset legat mellan 40 och 90 % av det faktiska stödet. Denna relation utgjorde grundvalen för fastställandet av de statliga subventionerna, som till och med innefattade en statligt garanterad "vinst" för de enskilda gruvföretagen.

4.2.2.4. Efter systemskiftet 1989 blev visserligen dessa diskrepanser mindre, men kolbranschen arbetade liksom tidigare med kraftiga förluster. Huvudskalet till den eländiga situationen inom kolgruveindustrin är att man framhärdar med ekonomiska strukturer från planhushållningens tid, det vill säga att alla anställda har en speciell ställning. Dessa förmåner kan inte längre kan motiveras.

4.2.2.5. Dessutom spelade den statsmonopolistiska ekonomistrukturen en avgörande roll genom att fastställa priser på kol och el utan marknadsekonomiska kriterier. Kolgruveindustrins starka påtryckningsgrupper har visserligen skilda och delvis motstridiga intressen, men lyckas dirigera gruvbolagens styrelser, gruvledningar, företag och starka fackföreningar. De

marknadsekonomiska reglerna förefaller inte gälla för dessa grupper. Gruvornas förluster växer, och oberoende av detta växer också de anställdas inkomster: gruvarbetarnas löner och — i särskilt hög grad — gruvbolagens styrelsemedlemmars tantiem.

4.2.2.6. Alla Polens regeringar efter systemskiftet har försökt få grepp om gruvproblemet. 1999 presenterades redan det femte reformprogrammet. I föreliggande form torde det kunna bidra till att sysselsättningsgraden sänks avsevärt inom gruvindustrin och produktiviteten stiger inom den polska kolproduktionen; tyvärr är detta bara gynnsamt i begränsad omfattning på grund av de låga världsmarknadspriserna för kol.

4.2.2.7. Den sociala planen inom reformprogrammet (med giltighet från och med juni 1998) för "mjukt" genomförande av de nödvändiga avskedandena föreskriver följande:

- Pensionering av gruvarbetare med 20 års underjordsarbete, med 75 % av den tidigare lönen.
- Avgångsvederlag till gruvarbetare med mindre än 20 års underjordsarbete som vill sluta — 24 månadslöner, ca 50 000 PLN.
- Två års socialbidrag och 65 % av lönen, parallellt med erbjudande om fortbildning.
- Bidrag till arbetsgivare inom andra branscher som anställer friställda gruvarbetare.

4.2.2.8. Framgången med den sociala planen är glädjande. Regeringen lyckades på detta sätt minska antalet sysselsatta inom gruvindustrin från 243 000 år 1997 till 207 000 i slutet av 1998. Problemet består emellertid i att regeringen inte hade räknat med att så många skulle vara intresserade av förtidspensionering mot vederlag — anslagen räckte inte till.

4.2.2.9. Under ledning av NSZZ "S" försvarade fackförbunden kompromisslöst sina anspråk på ekonomisk kompensation för dem som lämnade gruvindustrin. OPZZ och en rad fraktioner bekämpar däremot energiskt alla tendenser till nedläggning och inskränkningar. Fackföreningarna är inte beredda att tillmötesgå regeringen i den svåra situationen. Tvärtom: Efter en flera veckors hungerstrejk i gruvorna i slutet av 1998 som organiserades och drevs av NSZZ "S" (Solidaritet) drev man igenom att regeringen inte bara måste bekräfta sitt löfte; den måste dessutom försäkra att utbetalningarna av förtidspensionerna skulle anpassas till inflationstakten. I den polska offentliga debatten stötte detta avtal på häftig kritik, delvis för att andra grupper av socialt missgynnade arbetstagar

inte kunnat få igenom sina krav när regeringens finansiellaresurser nästan uteslutande gick till gruvarbetarna. Man kritiserade också den starka intressekopplingen mellan fackförbundsfolket från NSZZ "S" inom regeringen och dessa fackförbund som försvarare av arbetstagarernas intressen.

4.2.2.10. Den olösta frågan i Polen är inte om gruvindustrin skall anpassas till de ändrade ekonomiska ramvillkoren, utan hur denna anpassningsprocess skall finansieras mot bakgrund av överdrivna krav med karaktär av ultimatum. De polska skattebetalarna kommer inte längre att kunna bära de nödvändiga kostnaderna. I detta sammanhang bör man uppmärksamma den modell som EKSG anvisat och som syftat till att skapa särskilda ekonomiska och sociala förutsättningar för att lösa omställnings- och omskolningsproblem.

4.3. Lantbruk och landsbygdsutveckling

De ekonomiska skillnaderna mellan tätbebyggda områden och landsbygden blir allt större. Samtidigt kan man märka att stadsborna varken ser eller förstår de problem som finns för jordbruket och landsbygden, eller också förtränger de dem helt enkelt, något som förvisso inte bara är typiskt för Polen.

4.3.1. I alla analyser av jordbruket i Polen framhålls i första hand dels den höga andelen sysselsatta inom jordbruket⁽¹⁾, dels den småskaliga strukturen på gårdarna, vilket beskrivs som ett problem. Framtiden för den helt övervägande delen av de nu existerande bondgårdarna (Europaparlamentet talar om mellan 1 och 1,5 miljoner av de nuvarande ca 2 miljoner jordbruksföretagen) anses inte utgöra ett lantbruksproblem utan ett socialt problem. Detta motiveras med att en del av företagen inte producerar för marknaden utan utövar någon form av självförsörjning eller egen marknadsföring.

4.3.2. Det är obestridligt att den extremt småskaliga strukturen på lantbruket⁽²⁾ innebär att en avgörande strukturomvandling är omedelbart förestående. Denna strukturomvandling måste emellertid genomföras på ett så socialt anpassat och miljövänligt sätt som möjligt. Utbildningsprogram för fortbildning av människor som är verksamma i produktionsprocessen inom jordbruket, men även för kompetensutveckling på områden som ligger utanför jordbruksproduktionen är därför av särskild betydelse.

4.3.3. De polska jordbruksföretagen skulle kunna delas in i tre grupper. Dels kommer det att finnas en grupp av företag som kan utvecklas till lönsamma enheter med hjälp av en kapitalinsats. En annan grupp kommer att kunna leva vidare som binäring, men den tredje gruppen kommer troligen att försvinna senast vid nästa generationsväxling, i synnerhet som de potentiella efterträdarna till gårdarna ofta redan har slagit in på en annan bana.

(1) Ungefär 25 % av alla arbetstillfällen i Polen finns inom jordbruket, varav ungefär hälften utgör heltids- eller huvudsysselsättning och resten bisysslor eller arbete på gårdar som själva konsumerar sina produkter och inte deltar i de officiella marknadsaktiviteterna.

(2) Den genomsnittliga storleken på de polska gårdarna ligger på ca 7,5 ha. 95 % av alla mjölkbönder har högst fem kor.

4.3.4. För alla tre grupperna är det absolut nödvändigt att arbeta fram tydliga utvecklingsstrategier. Man måste då ta hänsyn till regionala strukturskillnader inom jordbruket och till de varierande möjligheterna att skapa arbetstillfällen såväl inom som utanför jordbrukssektorn, och man måste på nytt peka på den allvarliga skillnaden i utbildningsnivå mellan städerna och landsbygden. Sådana utvecklingsstrategier föreligger emellertid ännu inte. Om detta är anledningen till att det knappast förekommer någon dialog mellan regeringen och jordbruksorganisationerna kan lämnas därhän

4.3.5. Även den utvecklingsplan för landsbygden som den polska regeringen nyligen presenterade innehåller relativt få hänvisningar till konkreta initiativ. Härigenom uppstår det också konflikter. Man kan med rätta göra det jordbruksekonomiska konstaterandet att ett jordbruksföretag med exempelvis 3 kor och 4 ha inte kan överleva i det långa loppet, men det vore helt fel att uppmana ägarna till dessa jordbruk att lämna sina gårdar om man inte kan påvisa någon alternativ inkomstkälla eller någon form av social trygghet.

4.3.6. Det saknas även brett upplagda studier över de eventuella ekologiska konsekvenserna av den strukturomvandling som krävs ur jordbruksekonomisk synvinkel och — som en följd av detta — strategier för att i Polen uppnå något som EU för närvarande verkar för, nämligen integrering av miljöskydd i lantbruket⁽¹⁾. Man kan förvänta sig två tendenser: extensivt brukade jordbruksföretag med marginalinkomster kommer att överges, och på de bättre gårdarna kommer marken att brukas mer intensivt. Båda tendenserna kommer att medföra ekologiska förändringar, vars konsekvenser bör analyseras i detalj.

4.3.7. När det gäller bearbetnings- och marknadsföringssektorn har — i motsats till vad gäller produktionssektorn — redan en betydande omstruktureringsprocess genomförts, påbörjats eller håller på att inledas. Man kan då konstatera att västföretag är starkt engagerade, vilket underlättar finansieringen av processen. Samtidigt skapas emellertid ett ganska centraliserat system präglad av få marknadsaktörer som inte alltid är förenligt med de ekonomiska nödvändigheterna på regional nivå. Dessutom förvärrar detta system de dåligt organiserade små och medelstora jordbruksföretagens stora marknadsföringsproblem.

4.3.8. För landsbygdens utveckling vore det till stor fördel om EU och den polska regeringen även engagerade sig mer i bearbetnings- och marknadsföringssektorn för att skapa små och medelstora företag (exempelvis mindre köttaffärer i anslutning till slakterier, bagerier eller små och medelstora mejerier), varvid även de existerande kooperativa strukturerna exempelvis inom mejerisektorn skulle kunna bilda utgångspunkt för utvecklingen. EU bör då se till att motsvarande strukturer särskilt beaktas med hjälp av stöd från Phare, och framför allt från Sapard-programmet.

(1) På grund av att jordbruksföretagen har relativt låg tillgång till kapitalvaror och på grund av den extremt låga drivmedelsförbrukningen förekommer det endast ganska små ekologiska problem i de polska lantbruken. De största problemen hänger samman med vatten- och vinderosion.

4.3.9. Sådana "nedifrån-och-upp"-projekt har även en förtroendeskapande effekt på befolkningen i regionen.

4.3.10. Såväl företrädare för ministeriet som för jordbruksorganisationerna pekar ständigt på de problem som dels uppkommer på grund av Polens problem att få tillgång till EU:s jordbruksmarknad, dels på grund av EU:s exportersättningspolitik — samtidigt som de polska importtullarna sänks (?). Eftersom polska produkter på grund av den ekonomiska krisen har fått minskad avsättning på såväl den ryska som den asiatiska marknaden får de av den gemensamma jordbrukspolitikens delvis förorsakade marknadsföringsproblemen för jordbruksprodukter särskilt allvarliga konsekvenser. De nuvarande förhandlingarna om ömsesidiga förmåner för såväl jordbruksprodukter som förädlade jordbruksprodukter bör behandla denna fråga.

4.3.11. Europeiska kommissionens förhandlingsposition, som innebär att jordbruket inte får kompensationsbidrag vid jordbruksförhandlingarna med Polen, verkar kunna ge upphov till avsevärda konflikter. Kommittén framhåller att jordbrukssektorn i Central- och Östeuropa stegvis efter anslutningen bör införlivas i det nuvarande kompensationsbetalningssystemet inom EU, särskilt de sektorer i kandidatländerna som redan i dag har liknande prisnivåer som inom EU. Under tiden för nödvändiga övergångsbestämmelser bör man ta hänsyn till de prisskillnader som faktiskt kvarstår, och även exempelvis skillnader i produktionskostnader.

4.3.12. ESK vill betona att man vid utvecklingen av det polska lantbruket även måste rikta stor uppmärksamhet mot de företag som i framtiden enbart kommer att utnyttjas för biverksamhet. Så länge man inte lyckas skapa tillräckligt många arbetsplatser utanför jordbruket som alternativ kan man inte värdera jordbruksföretagen ur rent företagsekonomisk synvinkel, utan man måste även erkänna deras betydelse som avlastning för socialtjänsten.

4.3.13. Det polska jordbrukets enorma strukturella problem kommer inte ens med de största kraftansträngningarna att kunna bemästras under några få år. Man kan inte heller utgå ifrån att merparten av de små jordbruken med mycket låg produktivitet inom en snar framtid kan stå emot det massiva konkurrenstrycket på den inre marknaden. Det polska jordbruket kommer att behöva mer tid för att göra de nödvändiga strukturella anpassningarna och stärka sin konkurrenskraft. Kommittén förordar därför övergångsperioder som på ett lämpligt sätt tar hänsyn till dessa förhållanden.

(2) Som exempel kan nämnas importen av fläskkött från Danmark och EU:s tidigare export av vete och potatisstärkelse till Polen.

4.4. Transporter

4.4.1. Utvecklingen på transportområdet i Polen präglas av en extrem ökningstakt beträffande privata persontransporter och av snabbt försämrade person- och godstransporter. Detta gäller såväl inom kommunerna som på regional och nationell nivå. Det polska vägnätet klarar inte av denna utveckling. Det är varken skapat för så omfattande transporter eller för fordonens tyngd (axeltryck över 10 ton).

4.4.2. Förändringarna i samband med kombinerade transporter och det försämrade utbud av offentliga transporter som hänger samman med detta får betydande samhällsliga och ekologiska konsekvenser. För det första leder de till försämrade möjligheter till rörlighet för alla som inte förfogar över ett eget fordon och för det andra leder den ökande mängden transporter till negativa konsekvenser för miljön (exempelvis luftföroreningar, buller etc.). Detta gäller framför allt i storstäder där trafiken många gånger är på väg att kollapsa.

4.4.3. Polen har hittills varken haft tid eller råd att anpassa sin väginfrastruktur till den rasande snabba tillväxttakten. Bilar inhandlas snabbt (av privatpersoner), men infrastrukturens utbyggnad går mycket långsamt (huvudsakligen med hjälp av statliga medel). Om man ser på EU:s ekonomiska prognoser för de investeringar som skall göras inom ramen för framtida transportprojekt av europeisk betydelse⁽¹⁾ i Polen, skulle Polen behöva satsa ca 1,5 % av sin bruttonationalprodukt enbart för detta ändamål. För närvarande ligger investeringsandelen för samtliga (!) investeringar inom transportsektorn på ca 0,7 % av BNP. Eftersom den nuvarande transportinfrastrukturen måste förbättras även utanför dessa transportleder⁽²⁾ och statens ekonomiska möjligheter är synnerligen begränsade⁽³⁾ hamnar de polska myndigheterna i en klar målkonflikt mellan stora investeringar (exempelvis i TINA-projekt) och de investeringar i underhåll och utbyggnad vid sidan av de europeiska transportlederna som är absolut nödvändiga för den ekonomiska utvecklingen, och det uppstår även en konflikt mellan investeringar i vägnätet respektive järnvägsnätet. Det föreligger numera till och med svårigheter med att anskaffa den nödvändiga medfinansieringsandelen till projekt som skall genomföras med hjälp från västländerna.

4.4.4. Såväl strukturerna för det polska järnvägsnätet som för den offentliga lokaltrafiken i innerstäderna har varit (och är fortfarande oftast) jämförelsevis väl utvecklade, men de står nu inför en massiv avveckling⁽⁴⁾. Näten är tekniskt sett föråldrade och ofta organiserade på ett otillfredsställande sätt av företagsledningen. Särskilt beträffande innerstadstrafiken där bussar och tåg hittills har utgjort en grundstomme kan man iaktta en mängd omstruktureringsprocesser. Polens regering har helt avsagt sig ansvaret för den offentliga lokaltrafiken i städerna. Det ställs ingen ekonomisk hjälp till förfogande för den nödvändiga effektiviseringen från statens sida, utan de ekonomiskt svaga kommunerna lämnas ensamma med problemet. Till detta kommer att deras transportföretag dess-

utom måste svara för de ekonomiska åtgärder som centralregeringen beslutar om av socialpolitiska skäl, dock utan att få någon ekonomisk ersättning (nedsatt biljettpreis för skolelever, studenter, handikappade, pensionärer etc.).

4.4.5. Den planerade utbyggnaden av Oder till en vattenväg med "europeiska dimensioner" har lett till omfattande diskussioner. Medan kritiker pekar på järnvägens rådande överkapacitet och avfärdar en sådan investering som tveklaktig i transport- och miljöpolitiskt hänseende, välkomnar förespråkarna projektet bland annat med argumentet att en sådan vattenväg ligger i "Europas intresse". Kommissionen bör så snart som möjligt delge den polska regeringen sin inställning till eller bedömning av ett sådant projekt, och då också meddela om och i så fall i vilken omfattning ekonomiska bidrag från EU kan komma i fråga.

4.4.6. Den utveckling man kan märka inom transportsektorn i Polen går inte att förena med EU:s krav på en social transportpolitik som är miljövänlig och hållbar. Någon strategi för en samordnad och integrerad utveckling av transportmedlen går hittills inte att upptäcka. De idéer som framförs i EU:s vitbok "Ett trafiknät för alla" är okända för de flesta beslutsfattarna. Det är emellertid särskilt viktigt att dessa idéer förverkligas just i kandidatländerna.

4.4.7. Vid de bilaterala samtalen och med hjälp av de EU-program som står till buds bör därför alla möjligheter och instrument utnyttjas för att undvika en upprepning av den misslyckade utveckling av transportpolitiken som man i dag beklagar i många medlemsländer. Samtidigt bör de positiva lösningar som framförs av EU, bland annat i Eltis-programmet, förmedlas till Polen och andra kandidatländer. ESK vill därför enträget uppmana kommissionen att inte huvudsakligen reservera Phare- och ISPA-programmen för transeuropeiska transportprojekt, utan även att bidra med förebildliga initiativ som gäller den offentliga lokaltrafiken i städer och transportutvecklingsinitiativ på landsbygden, exempelvis projekt för cyklisterna och fotgängarna. Man kan även kritisera att TEN-projekten inte inbegriper transportproblemen i städerna utan enbart koncentreras till förbindelserna mellan centralorter. Här är en omorientering absolut nödvändig.

4.5. Miljöskydd

4.5.1. Polen har under de senaste åren redan gjort stora framsteg i fråga om miljön. Detta har man uppnått genom delvis stränga miljölagar och genom innovativa sätt att finansiera investeringar för miljön. Principen "förorenaren betalar", som diskuteras mycket i Väst Europa, är en realitet i Polen. På detta sätt skapas intäkterna för de miljöfonder som finns på nationell nivå, samt i regioner, departement och kommuner. Ett annat viktigt instrument som måste nämnas, och som av OECD betraktas som ett föredömligt finansieringsinstrument för miljöskydd, är den polska ekofonden (debt-for-environment swaps) som skapades 1991. De utländska andelarna i Polens investeringar i miljöskydd ligger för närvarande på cirka 5 %.

(1) Se TINA-rapporten.

(2) Se den studie som Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling gjort beträffande utvecklingen av vägnätet i Polen.

(3) Jämfört med de investeringar som gjordes i vägnätet i mitten av 1980-talet har investeringarna minskat med $\frac{3}{4}$.

(4) Polska statens järnvägar skall lägga ner 8 000 km av 23 000 km.

4.5.2. En uppgift som Polen står inför är att överta gemenskapens regelverk på miljöområdet och att genomföra den administrativa uppbyggnad av en fungerande miljöskyddsförvaltning som då blir nödvändig. Särskilt uppbyggnaden av förvaltningen (inklusive övervakningssystem) kommer att bli mycket arbetskrävande. Kommentarer i kommissionens rapport av den 13 oktober 1999, som pekar på att det finns mycket att ta igen här och att det på senare tid har gjorts mycket små framsteg, borde leda till att de ansvariga i Polen vidtar snabba åtgärder. ESK anser att de rättsliga och administrativa villkoren beträffande övertagandet av regelverket skall vara fullständigt uppfyllda vid anslutningen.

4.5.3. Möjligheten att genomföra, att praktiskt förverkliga gemenskapens regelverk på miljöområdet är ett annat problem. Trots många framsteg, trots stora ansträngningar och trots relativt sett ganska höga miljöinvesteringar⁽¹⁾ har Polen ännu långt kvar innan man generellt har uppnått EU:s miljönormer. Utvecklingen försvåras för övrigt också av att vissa miljöpolitiska framgångar, som t.ex. luftreningen i städerna (genom omställning av eldningen från kol till gas), vägs upp av ny miljöförstörelse (t.ex. genom den ökande biltrafiken).

4.5.4. På många håll saknas teknisk infrastruktur för miljöskydd, som filteranläggningar, tillräckliga reningsverk m.m. De nödvändiga investeringarna beräknas vida överstiga 30–40 miljarder dollar, och man kan anta att genomförandet av gemenskapens regelverk på miljöområdet kommer att ta mycket längre tid än man hittills hoppats. Det är t.ex. knappast möjligt att Polen kan genomföra direktivet om kommunalt avloppsvatten i tid. Man bör uppmärksamma argumentet att Polen t.ex. skulle få ensidiga konkurrensfördelar genom detta, eftersom en del företag (till att börja med) inte skulle behöva betala för vissa miljöskyddsåtgärder. Samtidigt måste man dock vara medveten om att det även inom EU brister i genomförandet av många miljöföreskrifter⁽²⁾.

4.5.5. Det kommer att behövas övergångsperioder inom de delar av miljöskyddet där investering krävs. I samband med det bör man förhandla fram tydliga handlingsalternativ med Polen, vilka kan kontrolleras i efterhand och kan drivas igenom vid behov. De överföringar till Polen (t.ex. från strukturfonderna) som börjar vid anslutningen skall kopplas till att detta miljöavtal iakttas.

4.5.6. ESK välkomnar kommissionens initiativ att stödja miljöåtgärder genom programmen Phare⁽³⁾ och ISPA⁽⁴⁾ (från år 2000). Det måste dock göras strategiska överväganden

om vilka slags projekt investeringar skall göras i. Man kan här tänka sig två strategier (förenklat framställda): antingen att man deltar i stora investeringar eller endast i små eller medelstora projekt. Eftersom det i Polen till stor del saknas nya, innovativa, små projekt som skapar arbetstillfällen borde man överväga att koncentrera EU-stödet här. Ett antal modellprojekt, stödda av EU, skulle dessutom ha den fördelen att allmänheten fick en tydligare bild av EU-stödets positiva effekter, vilket leder till ökad acceptans för anslutningen.

4.5.7. ESK betonar att man i alla åtgärder måste ta hänsyn till nödvändigheten av att bibehålla de naturskyddsmöjligheter som ännu finns. Kommittén påminner om sin kritik att kandidatländerna behandlas annorlunda när de deltar i LIFE-projekt än EU:s medlemsstater eller tredje land⁽⁵⁾.

4.6. EU:s stödprogram

4.6.1. Polen får stöd inför anslutningen genom tre av EU:s program: Phare, ISPA och Sapard⁽⁶⁾ (de två senare från och med år 2000).

4.6.2. Detta stöd är mycket viktigt för kandidatländerna och är mycket välkommet där. Med hänsyn till de totala investeringar som måste göras och till de gemenskapsmedel som kommer att stå till dessa länders förfogande efter anslutningen är de 3 miljarder euro som nu står till förfogande årligen en ganska liten summa, vars användning måste planeras mycket noga och strategiskt. Å andra sidan har kandidatländerna fortfarande svårigheter att på ett lämpligt sätt tillgodogöra sig de medel som ställs till förfogande.

4.6.3. Därför är det desto viktigare att stödet sätts in på ett sådant sätt att det har en så stor kompletterande effekt som möjligt, att modellinitiativ får stöd och att det inleder sådana åtgärder som tydligt visar för den stora allmänheten: EU hjälper oss. EU innebär något positivt.

4.6.4. Den mest framgångsrika aktionen i detta avseende torde ha varit den hjälp som gavs till offren för översvämningsskatastrofen under 1997 från Phare-medel. Kommissionen bör i fortsättningen, liksom vid denna katastrofhjälp, i främsta hand utveckla små projekt som planeras nedifrån och genomföra dem tillsammans med polska myndigheter. Man borde framför allt se över koncentrationen av ISPA-medlen till de stora tätorterna, som har en betydligt större finansiell styrka än de mindre städerna och landsbygderna.

4.6.5. ESK är fullt medveten om att sådana "småprojekt" är betydligt svårare att hantera för kommissionen, kräver mer resurser för förvaltning, samordning och kontroll, och därvid binder mer personal, som ofta inte finns till förfogande.

(1) Nästan 2 % av BNP anslås till miljöinvesteringar.

(2) Revisionsrätten har konstaterat att en stor del av de 40 000 reningsverk som finns i Europa behöver rustas upp eller byggas om och att det dessutom behöver byggas 40 000 nya anläggningar. Dessa blir inte heller färdiga "i tid".

(3) Cirka 170 miljoner euro sedan starten.

(4) ISPA = Strukturpolitiskt föranslutningsinstrument, förordning (EG) nr 1267/99, EGT L 161/1999.

(5) Jfr ESK:s yttrande om LIFE III (EGT C 209, 22.7.1999).

(6) Sapard = Särskilt program för jordbruk och landsbygdsutveckling i kandidatländerna, förordning 1268/99, EGT L 162/1999.

Generaldirektoratet för regionalpolitik torde t.ex. få stora problem med att hantera ISPA-programmet (med en miljard euro per år) på ett kvalificerat sätt utan en kraftig personalförstärkning. Därför bör man också ta ställning till i vad mån genomförandet av stödprogrammen i högre grad kan överlämnas till polska myndigheter och EU-institutionernas roll kan inskränkas till övervakning av att projekten genomförs på ett riktigt sätt.

5. Särskilda kommentarer kommandationer

5.1. ESK ser med största oro på det snabbt fallande stödet hos den polska befolkningen för en anslutning till EU. Kommittén ser detta som en signal som måste tas på allvar, en signal om att det i det förflutna har förekommit brister i kommunikationen med medborgarna. Detta måste snarast motverkas genom olika åtgärder, bl.a. genom en informationsstrategi som skall utvecklas och genomföras i samarbete med det civila samhället. Den nya gemensamma rådgivande kommittén bör utnyttjas för detta.

5.2. För ESK har det en grundläggande betydelse att en politisk dialog med det organiserade civila samhället utvecklas. Eftersom det finns stora brister här föreslår kommittén att det antingen skapas ett separat program eller att partnerskapsprogrammet inom Phare öppnas för motsvarande initiativ från frivilligorganisationer och andra grupper inom det organiserade medborgarsamhället.

5.3. ESK vill rekommendera rådet och kommissionen att ta upp följande teman vid förhandlingarna med den polska regeringen och att undersöka möjligheterna att genomföra dem:

- Fundera över hur insikten kan utvecklas hos arbetsmarknadens parter och det organiserade civila samhället om behovet av att organisera sig effektivare genom att bl.a. skapa topporganisationer. Det är nödvändigt att dessa organisationer bättre samordnar sin verksamhet, vidareutvecklar sin förmåga samt bättre strukturerar dialogen med de politiskt ansvariga.

- De stora behoven av socialt och miljömässigt riktiga utvecklingsstrategier anpassade till centrala områden (t.ex. den tunga industrin, lantbruket, en reform av järnvägarna) samt att diskutera och genomföra dessa i en strukturerad dialog, delvis finansierad av EU, med de berörda grupperna.

- De stora behoven av att intensifiera informationsflödet och dialogen om förberedelserna inför anslutningen till EU och följderna av denna med det organiserade medborgarsamhället (arbetsgivare, fackföreningar, handel, industri, lantbruksorganisationer, konsumenter, miljövårdare m. fl.).

- Hur en utbildningskampanj kan utvecklas för ekonomiskt eftersatta områden, både i fråga om lantbruksutbildning och yrkesorientering utanför lantbruket, vilket är ett nödvändigt komplement till strukturomvandlingen inom lantbruket och krävs för att den ekonomiska klyftan mellan stad och land inte skall bli ännu större på sikt.

- Hur den transportutveckling som kan iaktas i Polen och som inte är förenlig med de av EU uppställda kraven på en socialt och miljömässigt anpassad, "hållbar" transportpolitik kan förbättras i en samhällsdialog.

- Hur man vid den regionala fördelningen av ISPA-medel skall kunna tillfredsställa även de mindre städernas och landsbygdens behov.

- Hur man skall kunna förbättra ramvillkoren för små och medelstora företag och dessutom vidareutveckla kooperativa strukturer då man bygger upp anläggningar för bearbetning och marknadsföring.

- Hur man kan komma till rätta med den delvis oklara fördelningen av uppgifter mellan de olika besluts- och förvaltningsnivåerna, inklusive finansieringen av uppgifterna.

- Hur existerande kontakter mellan polska grupper och grupper inom EU kan fördjupas, respektive etableras där de inte finns.

Bryssel den 9 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag som mer än en fjärdedel röstade för, avslogs under loppet av överläggningarna.

Punkt 4.1.6.1/4.1.6.2

De båda punkterna skall ersättas med en ny punkt 4.1.6.1 enligt följande:

"Det fackliga livet i Polen kännetecknas av de två stora fackliga centralorganisationerna NSZZ 'S' (Solidaritet) och OPZZ vilkas branschförbund och lokala förbund i allmänhet är mycket självständiga. Inom denna ganska fria struktur finns även andra fackliga sammanslutningar och oberoende fackliga organisationer som ibland endast finns på företagsnivå.

På grund av de stora fackliga centralorganisationernas invecklade relationer till det politiska livet — NSZZ 'S' (Solidaritet) står nära AWS (Solidaritet) och OPZZ är lierade med SLD — är det svårt att upprätta en renodlat social dialog eftersom vissa frågor lätt politiseras."

Motivering

Denna formulering tar i större utsträckning hänsyn till det sociopolitiska sammanhanget och undviker därmed onyanserade och alltför förenklade påståenden.

Resultat av omröstning

Emot: 53, för: 41, nedlagda: 9.

Punkt 4.1.7

Stryk och ändra enligt följande:

"De flesta faktiska eller potentiella konflikter har snarare lösts lagstiftningsvägen än genom förhandlingar mellan parterna. Arbetsgiversidan har inte tillräckligt intresse för att 'underkasta sig' de skenbart mäktiga fackliga organisationerna."

Motivering

Beskrivningen av relationerna mellan fackförbundet "S" och regeringen är så schablonmässig och förenklad att den blir felaktig.

Resultat av omröstning

Emot: 62, för: 39, nedlagda: 8.

Punkt 4.1.9.1 och 4.1.9.2

Stryk.

Motivering

Punkt 4.1.9 är tillräcklig.

Resultat av omröstning

Emot: 62, för: 41, nedlagda: 9.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Utkast till kommissionens meddelande till medlemsstaterna om fastställande av riktlinjer för gemenskapsinitiativet för landsbygdens utveckling (Leader+)"

(2000/C 51/18)

Den 19 oktober 1999 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda utkast.

Ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utse Jean-Paul Bastian till huvudföredragande med uppdrag att förbereda ärendet.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 9 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

1. Inledning

1.1. ESK välkomnar kommissionens utkast till meddelande som fastställer riktlinjerna för initiativet Leader+. Kommittén godkänner att detta initiativ för landsbygdens utveckling har blivit ett av fyra gemenskapsinitiativ som löper vidare inom ramen för Agenda 2000 för planeringsperioden 2000–2006.

1.2. Landsbygdsområdena täcker 80 % av gemenskapens territorium, och mer än en fjärdedel av EU:s befolkning bor på landsbygden. ESK ser därför positivt på att initiativet Leader+ kompletterar andra åtgärder för landsbygdsutveckling inom ramen för strukturfonderna och hoppas att alla dessa program bidrar till att EU:s landsbygd förblir levande.

1.3. Erfarenheterna av Leader II gör att kommittén vill framföra följande synpunkter:

2. Om att Leader+ skall finansieras av EUGFJ:s utvecklingssektion

2.1. För att förenkla administrationen föreslår kommissionen att Leader+ skall finansieras inom ramen för en enda strukturfond, EUGFJ:s utvecklingssektion, och inte längre av EUGFJ:s utvecklingssektion tillsammans med ERUF och ESF, som för Leader II.

2.2. Precis som EUGFJ:s garantisektion hädanefter delvis finansierar landsbygdsutvecklingspolitiken, som har upphöjts till "den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare", vill kommissionen att EUGFJ:s utvecklingssektion — hittills strikt jordbruksrelaterad — hädanefter skall finansiera åtgärder som inte bara är jordbruksrelaterade, utan rör hela landsbygden.

2.3. Även om denna utveckling i nuläget är begränsad och experimentell kan den inte motiveras med hänvisning

tillförenklingsprincipen. ESK anser att denna inriktning av den allmänna politiken är ett medvetet val från EU:s sida som förtjänar en ny och fördjupad diskussion om den skall fortsätta efter år 2006.

2.4. I nuläget och i enlighet med det första målet för EUGFJ:s utvecklingssektion vill kommittén att utvecklingsstrategierna under Leader+ även skall omfatta de många jordbruksutvecklingsprojekt på landsbygden som drivs av lantbrukare — eller andra näringsidkare som ägnar sig åt jordbruksbaserad verksamhet — och deras familjer.

3. Om utvidgningen av Leader+ till att omfatta hela EU

3.1. Leader-initiativets tillämpningsområde, som tidigare var begränsat till områdena för mål 1, 5b och 6, har i och med Leader+ utsträckt till att omfatta alla landsbygdsområden, och medlemsstaterna har möjlighet att själva definiera vilka områden som är stödberättigade.

3.2. ESK välkomnar denna viktiga nyhet jämfört med Leader II och anser att den kommer att ge medlemsstaterna större självständighet i valet av prioriterade områden.

3.3. Kommittén är dock orolig för att de projekt som föreslås blir allt fler och alltmer splittrade, vilket skulle kunna leda till att initiativet blir mindre effektivt. Denna risk blir mer överhängande på grund av att utvidgningen av Leader+ tillämpningsområde sker i samband med minskade årliga anslag (2020 miljoner euro i 1999 års priser under 7 år, jämfört med 6 år för Leader II).

3.4. ESK anmodar därför kommissionen och medlemsstaterna att gardera sig mot risken för en "anslagsfördelning" i för små doser, vilket kan inverka negativt på de eftersträlvade resultaten, och se till att alla program för landsbygdsutveckling är väl samordnade (jfr punkt 5 nedan).

4. Om "pilotkaraktern" hos de stödberättigade projekten under Leader+

4.1. Kommissionens utkast till meddelande fastställer (särskilt i punkt 14) kriterierna för utvärdering av de utvecklingsstrategier som föreslås av lokala aktionsgrupper.

4.2. På ett allmänt sätt betonar kommissionen den "pilotkarakter" som dessa strategier måste ha för att vara berättigade till samfinansiering från gemenskapen (jfr punkt 37).

4.3. ESK anser att detta krav är förenligt med målsättningen med Leader+ att uppmuntra och stödja förverkligandet av hittills oprövade och högkvalitativa strategier för en integrerad landsbygdsutveckling.

4.4. Både för kommittén och kommissionen utgör denna "pilotkarakter" ett urvalskriterium för de föreslagna strategierna, på samma sätt som kriterierna att strategin måste vara integrerad, vara lokalt förankrad, ha överförbara metoder och kunna komplettera de regionala programmen för landsbygdsutveckling.

4.5. Logiken i Leader+ medför att en strategi för att vara stödberättigad måste omfatta ett stort antal lokala initiativ och projekt i syfte att på ett enhetligt sätt tillgodose behoven hos den befolkning och det område som berörs.

4.6. Vissa av dessa initiativ och projekt kommer inte att vara nyskapande i sig själva men kommer ändå att vara nödvändiga för genomförandet av den planerade strategin för integrerad utveckling.

4.7. Liksom kommissionen anser ESK att det nyskapande elementet, "pilotaspekten", av en strategi måste utgöras av en helhetssyn på handlingsplanen. Dessutom måste detta urvalskriterium tillämpas olika beroende på om de berörda områdena redan har erfarenhet av programmen Leader I och Leader II eller inte.

4.8. För övrigt uppskattar ESK att kommissionen vill att handlingsplanerna under Leader+ utvecklas kring "en central fråga" som är karaktäristisk och sammanhållande för området. Kommissionen vill på så sätt undvika att en enkel sammanställning av lokala projekt presenteras som en enhetlig plan för lokal utveckling.

4.9. ESK framhåller dock att detta krav inte bör leda till att man avskräcker från tillvägagångssätt som omfattar flera olika sektorer och verkligen är integrerade. Kommittén vill tvärtom att kommissionen och medlemsstaterna uttryckligen främjar en sådan integration.

4.10. Kommittén, som värnar om jämställdheten och är medveten om att kvinnor och unga kan bidra till att stimulera utvecklingen av landsbygden, stöder kommissionens förslag angående de två prioriterade grupperna. Kommittén välkomnar att kommissionen uppmanar medlemsstaterna att dels undersöka vilka behov arbetande kvinnor och ungdomar har i landsbygdsområden och lägga fram förslag på hur deras behov skall tillgodoses, dels vidta de åtgärder som krävs för att förhindra den nuvarande diskrimineringen och ta hänsyn till den ekonomiska diversifieringen i landsbygdsområden.

5. Om komplementariteten med gemenskapens övriga program

5.1. Man bör undvika överlappning mellan olika gemenskapsinstrument för landsbygdsutveckling, dubblering av finansiering och de slumpartade effekter som kan uppstå för stödmottagarna. Leader-initiativet bör ta vid där de vanliga programmen för landsbygdsutveckling slutar.

5.2. Detta gäller naturligtvis samordningen mellan Leader+ och åtgärderna som planeras i det nya direktivet (EG) nr 1257/1999 (den gemensamma jordbrukspolitikens "andra pelare") och alla program som har kompletterande mål beträffande skapandet av arbetstillfällen, utbildning i olika yrken och hantverk och på det sociala området.

5.3. Det krävs också en komplementaritet mellan initiativet Interreg och det stöd som Leader+ (del 2) kan ge till samarbetet mellan landsbygdsområden i olika medlemsstater.

5.4. ESK anser exempelvis att Leader+ kan vara ett effektivt strukturinstrument för bergsområden som vanligtvis är fördelade på flera olika administrativa enheter. Leader-programmen har visat att de passar bra för bergsområden. Kommittén ser gärna att den utveckling som uppnåtts i dessa områden fortsätter och att Leader+ genom nätverkssamarbete och arbete över nationsgränserna bidrar till erfarenhetsutbyte och samarbete mellan EU:s olika bergsområden. Detta hindrar naturligtvis inte att Leader+ också kan innebära konkreta möjligheter för missgynnade områden i allmänhet.

5.5. ESK rekommenderar också att samarbetet mellan områden i olika länder inte begränsas till medlemsstaterna. Det måste kunna utsträckas till länderna i Central- och Östeuropa. Kommittén är medveten om att anslagen för Leader+ är reserverade för medlemsstaterna, men vill ändå att tillgången till medlen inför anslutningen underlättas för de central- och östeuropeiska länder som vill införa program för landsbygdsamarbete med områden inom EU.

5.6. ESK anmodar dessutom kommissionen och medlemsstaterna att övervaka komplementariteten hos Leader+ och de miljöprogram som EU finansierar. Kommittén välkomnar att tillvaratagandet av naturområden, som enligt Natura 2000 är av intresse för hela gemenskapen, är en av de gemensamma frågor som kommissionen föreslår för alla landsbygdsområden. ESK vill påminna om att kommittén ser positivt på miljödimensionen i landsbygdsutvecklingspolitiken och i synnerhet främjandet av goda jordbruksmetoder.

5.7. ESK vill peka på det yttrande kommittén nyligen antog om det finansiella instrumentet för miljön (Life III)⁽¹⁾ och betona hur viktigt det är att sprida och utnyttja resultaten av de projekt som finansierades under Life, både inom ramen för Life-Miljö (särskilt projekt beträffande fysisk planering och markanvändning) och Life-Natur. I detta yttrande understryker kommittén att "nationella och gemenskapliga finansieringsinstrument på området regional- och jordbrukspolitik (t.ex. strukturfonderna eller Sammanhållningsfonden) bör [...] ges en mycket större och mer innovativ roll än tidigare". Naturligtvis gäller detta även initiativet Leader+.

5.8. Observationsorganet för landsbygdsområden kommer att spela en viktig roll för en bra samordning mellan Leader+ och de andra gemenskapsinstrumenten för stöd till landsbygdsutveckling.

5.9. För att hjälpa de potentiella stödmottagarna att hitta rätt föreslår ESK att man exempelvis utformar en guide till alla befintliga gemenskapspolitiska åtgärder för landsbygdsutveckling och de olika kriterierna för stödberättigande.

5.10. Detta skulle kunna utgöra en av de första uppgifterna för det observationsorgan för landsbygdsområden som kommissionen skall leda i samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter.

5.11. Kommittén ser gärna att de åtgärder som observationsorganet vidtar utvärderas av en oberoende arbetsgrupp som leds av kommissionen, och som i övrigt består av företrädare för arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer som är inblandade i landsbygdsutvecklingsfrågor.

6. Om sammansättningen av de lokala aktionsgrupperna (LAG)

6.1. LAG-grupperna fortsätter att vara ett särdrag hos initiativet Leader+ och är utan tvekan en lämplig metod för att främja den lokala utvecklingen.

6.2. Erfarenheterna från Leader I och Leader II har dock visat att huvuddelen av de befintliga LAG-grupperna drivs av främst offentliga aktörer. Även om de ofta är effektiva har allmänheten inte uppfattat dessa LAG-grupper som ett nytt uttryck för lokal demokrati, utan som ytterligare en administrativ nivå.

6.3. ESK delar kommissionens önskan att LAG-grupperna skall utgöra enheter som representerar ett områdes olika samhälleliga och ekonomiska aktörer. Kommittén godkänner därför att man fastställer ett tak på 50 % för andelen offentliga deltagare (förvaltningar och folkvalda) i en LAG-grupp.

6.4. Dessutom anmodar kommittén medlemsstaterna att inte förvanska denna regel genom att föreskriva att minst hälften av deltagarna måste vara offentliga aktörer även i de LAG-grupper som huvudsakligen består av privata aktörer, vilket exempelvis ofta är fallet i Finland.

6.5. Den nya regel som kommissionen fastställer bör i praktiken göra det möjligt för flera lokala grupper av aktörer att vara representerade i en LAG-grupp. För övrigt bör sammansättningen av LAG-grupperna bli föremål för förhandling mellan offentliga och privata parter och inte fastställas genom något ensidigt administrativt beslut.

7. Nätverkssamarbete

7.1. Kommunikation och utbyte av erfarenheter har varit ett centralt inslag i Leader I och Leader II. Främjande av nätverkssamarbete mellan grupper har varit en viktig uppgift för den ledningsgrupp som på EU-nivå förvaltas av EAILD (europeisk sammanslutning för information om lokal utveckling), t.ex. via tidskriften "Leader", seminarier och besök vid LAG-grupper.

7.2. ESK ser positivt på kommissionens strävan att ytterligare främja ett aktivt deltagande i nätverk under ledning av nationella ledningsgrupper och ett observationsorgan för landsbygdsområden.

7.3. Utifrån erfarenheterna av Leader I och Leader II anser ESK att dessa ledningsorgan klart måste definiera de olika typerna av nätverkssamarbete, deras mål och förväntade resultat, samt skilja mellan olika inslag av konkret samarbete mellan LAG-grupper och de kommunikationsresurser som ställs till deras förfogande.

7.4. ESK anser att observationsorganet och de nationella ledningsgrupperna inte bara bör förmedla allmän information om pågående projekt utan också främja en aktiv strategi som bygger på besök, utbyte av tjänster och konkreta projekt som utformas av LAG-grupperna i fråga om ämnen av gemensamt intresse.

⁽¹⁾ EGT C 209, 22.7.1999.

7.5. Nätverkssamarbetet kan på så sätt bidra till att bryta den isolering som ofta präglar utvecklingen i lokalområdet.

8. Genomförande

8.1. ESK ser mycket positivt på den nedifrån och upp-metod som ligger till grund för Leader+. Denna metod gör det möjligt att konkret ta hänsyn till de olikartade villkor som präglar Europas landsbygd, och den skulle kunna leda till en tillbakagång vad beträffar toppstyrda och generella åtgärder för samtliga områden i hela EU.

8.2. Mot bakgrund av integreringsprincipen i artikel 6 i EG-fördraget och med beaktande av artikel 8 (samt skäl 27) i förordning (EG) nr 1260/1999, uppmanar kommittén medlemsstaterna att se till att miljömyndigheterna deltar i förberedelserna, genomförandet och utvärderingen av programmen inom ramen för Leader+ samt i uppföljningskommittéernas arbete. Likaså bör alla lokala aktörer, däribland miljöorganisationer och jordbruksorganisationer, i största möjliga utsträckning delta i de lokala aktionsgruppernas utarbetande av utvecklingsplaner.

8.3. För att hjälpa lokala aktörer att utforma nyskapande projekt hoppas ESK att kommissionen och medlemsstaterna vinnlägger sig om att

- klart ange stöd villkoren för LAG-grupper och projekt,
- förenkla de administrativa uppgifter som LAG-grupperna måste utföra när projekten har godkänts.

8.4. ESK kan inte uttala sig om medlemsstaternas finansieringsformer, men ser positivt på det övergripande stödssystemet,

som ger större frihet åt LAG-grupperna när det beviljade stödet skall fördelas. För att systemet skall bli maximalt effektivt måste de berörda förvaltningarna i medlemsstaterna säkerställa att förfarandena för att bevilja stöd och ansöka om garantier inte blir så invecklade att det försenar medfinansiering.

8.5. I linje med förslaget i utkastet till meddelande (se punkt 31) anmodar ESK kommissionen och de nationella och regionala förvaltningarna att redan när programmet inleds meddela sina redovisningskrav i syfte att förenkla den finansiella förvaltningen av Leader+ på de olika berörda nivåerna.

8.6. Kommissionen har också fastställt att medlemsstaterna skall lämna in förslag på Leader+-program senast 6 månader efter antagandet och offentliggörandet av meddelandet. ESK anser att denna tidsgräns är för kort, särskilt när det gäller att utforma projekt för områden som saknar erfarenhet av denna form av samarbete.

8.7. ESK rekommenderar därför att man skall bevara den flexibilitet som infördes med Leader II och tillåta ändringar av Leader+-planer under projektens genomförande. Om en plan ändras skall det krävas en ny definition av mål, strategier och indikatorer för att främja väl fungerande planeringsmetoder.

8.8. ESK rekommenderar också att LAG-grupperna — i synnerhet de som nyligen har upprättats — skall få tillräckligt med tekniskt stöd under planeringsstadiet och uttömmande information om bäst fungerande metoder och nyskapande projekt i samband med Leader I och Leader II.

8.9. Om hänsyn tas till ovannämnda rekommendationer ställer sig Ekonomiska och sociala kommittén positivt till ett snabbt antagande av utkastet till meddelande och av de bestämmelser som krävs för att genomföra Leader+.

Bryssel den 9 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till medlemsstaterna om fastställande av riktlinjer för ett gemenskapsinitiativ för ekonomisk och social förnyelse av städer och förorter som befinner sig på tillbakagång för att främja en hållbar stadsutveckling (Urban)"

(2000/C 51/19)

Den 19 oktober 1999 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utnämna Gianni Vinay till huvudföredragande med ansvar för att bereda ärendet.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 9 december 1999) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

1. Inledning

1.1. Arbetet med denna remiss beträffande "Riktlinjer för ett gemenskapsinitiativ för ekonomisk och social upprustning av eftersatta städer och stadsdelar för att främja en hållbar stadsmiljöutveckling", dvs. gemenskapsinitiativet Urban som det beskrivs i artikel 20 i förordning (EG) nr 1260/1999, har genomförts på kortare tid än normalt, eftersom kommissionen vill anta riktlinjerna så snart som möjligt.

1.2. Detta initiativ kommer efter det att kommissionen lagt fram det mycket innovativa dokumentet "En hållbar utveckling i Europeiska unionens städer: Ett handlingsprogram", där kommissionen med utgångspunkt i fyra riktlinjer identifierar stadsproblemens grundläggande beståndsdelar, inte minst mot bakgrund av strukturfondsreformen. Kommittén har i ett nyligen antaget yttrande uttalat sig positivt om detta handlingsprogram⁽¹⁾.

2. Innehållet i kommissionens förslag

2.1. Kommissionen betonar att de program som genomförts inom ramen för Urban-initiativet har lett till påtagliga förbättringar i fråga om livskvaliteten i de berörda områdena och framhåller att det inte minst utifrån dessa erfarenheter vuxit fram en beslutsamhet att göra stadsutvecklingsfrågor till ett centralt område inom gemenskapspolitiken, och i synnerhet för strukturfondsinsatser inom ramen för handlingsprogrammet.

2.1.1. I sammanfattningen av handlingsprogrammets huvudpunkter betonar kommissionen vikten av att man ser till att det nya Urban-initiativet bidrar med ett tydligt mervärde som kompletterar övriga gemenskapsprogram. Urban-programmet skulle i praktiken kunna fungera som en bro mellan innovativa småskaliga initiativ (som tidigare utvecklats inom urbana pilotprojekt och Life-programmet) och det helhetsperspektiv som tillämpas i strukturfondernas allmänna program.

(1) EGT C 368, 20.12.1999. "En hållbar utveckling i Europeiska unionens städer: Ett handlingsprogram".

2.1.2. Urban-initiativets huvudsakliga syfte är således att främja utformningen och genomförandet av särskilt innovativa strategier till förmån för eftersatta små och medelstora städer och krisdrabbade stadsdelar i storstadsområden.

2.2. Bland de principer som skall gälla för strategierna för en förnyelse av stadsmiljön kan framför allt nämnas att befolkningsunderlaget och stödstrukturer skall ha en "kritisk massa". Ett starkt partnerskap på lokal nivå krävs för att man skall kunna identifiera problem och strategier, fastställa prioriteringar och anslagsfördelning etc. Arbetsmarknadens parter, frivilligorganisationer och boendeorganisationer, inklusive sådana som arbetar med miljöfrågor, bör involveras i arbetet tillsammans med övriga berörda organ.

2.2.1. Initiativet skall utgöra ett komplement till strukturfondernas huvudsakliga stödinsatser.

2.3. Stödområdena, som är ungefär 50 stycken, måste ha en befolkning på minst 10 000 invånare. Varje sådant område skall uppvisa samma problem inom hela det geografiskt sammanhängande området och skall dessutom på basis av nationella statistiska uppgifter kunna visa att man är i behov av ekonomisk och social förnyelse eller att man befinner sig i ett krisläge. Stödberättigade områden, som skall uppfylla minst tre av de kriterier som räknas upp i dokumentet, kan omfatta områden såväl inom som utom mål 1 och 2.

2.4. I samband med insatserna finns det dessutom ett antal prioriterade målsättningar, alltifrån att rusta upp bebyggelsen, förbättra säkerheten och de brottsförebyggande åtgärderna, förhindra att stadsbebyggelsen breder ut sig, till att genomföra sysselsättningspakterna och utbildningsinsatser för de utslagna, skapa integrerade kollektivtrafiksystem, minska privatbilismen, genomföra insatser vad gäller avfallshantering och förvaltning av vatten- och energiresurser etc. En detaljerad förteckning över stödberättigade insatser medföljer som bilaga till meddelandet.

3.3.2. Även Urban-initiativets ursprungliga prioriterade målsättningar tycks ha fått en svagare ställning i mängden av alla föreslagna åtgärder och särskilda mål. Detta gäller inte minst den anspråkslösa men samtidigt entydiga föresatsen att "genom att vidta vissa nyckelåtgärder fungera som katalysator inom ramen för ett brett upplagt initiativ för att få till stånd varaktiga förbättringar i fråga om livskvalitet, i synnerhet i de ekonomiskt och socialt mest eftersatta stadsområdena"⁽¹⁾, som sammanfattar det föregående Urban-initiativets målsättningar.

3.3.3. Det nu föreliggande förslaget verkar vara mer inriktat på en rad aspekter som i och för sig är viktiga för handlingsprogrammet för en hållbar stadsutveckling, men som ingår som en del av en bredare och mer genomgripande satsning som går utanför de ramar som redan tidigare gällde och som fortfarande bör gälla för Urban-initiativet, och som även tydligt fastställs i de villkor som enligt det nya initiativet skall gälla för områden som är stödberättigade.

3.3.4. Urban-initiativet, som verkar täcka många olika aspekter, får inte bli någon sorts "miniatyrvariant" av handlingsprogrammet, utan bör i stället fortsätta att utgöra ett riktat men effektivt instrument i mycket eftersatta områden för att ge ekonomisk och social krishjälp så att området i fråga därefter direkt eller indirekt kan dra fördel av sådana bredare och mer genomgripande initiativ som de som anges i handlingsprogrammets fyra målsättningar.

3.3.5. Det är svårt att se hur innovativa avfallshanteringsåtgärder eller en utbyggnad av gångbanor, dvs. satsningar som i och för sig är önskvärda och som bör genomföras mer allmänt i alla stadsområden, skulle kunna leda till några omedelbara resultat i sådana stadsområden som informellt uttryckt kan beskrivas som socialt och ekonomiskt nedkörda.

3.3.6. De mål och åtgärder som anges inom ramen för det nya gemenskapsinitiativet bör därför anpassas så att de stämmer överens med de villkor som enligt punkt 11 i samma dokument betecknas som avgörande för beviljande av stödsatser.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Kommittén fäster särskild vikt vid detta initiativ som stödjer och uppmuntrar till ett direkt socialt engagemang och deltagande, även i form av partnerskap mellan samhällets intresseorganisationer inom olika gemenskapsinitiativ. Kommittén rekommenderar därför att man i förteckningen över stödberättigade åtgärder lägger till följande passus som fanns med i det tidigare Urban-dokumentet: "Främja beslutsfattandet på lokal nivå (genom stadsdelsnämnder, olika samverkansgrupper, samarbete mellan kommunala myndigheter och lokala aktörer etc.)". Kommittén vill bland annat påminna

omatt medborgarnas eller de samhälleliga intresseorganisationernas aktiva och deltagande roll i planeringen och genomförandet av ett områdes socioekonomiska återhämtning även varit en viktig framgångsfaktor för gemenskapsinitiativet Leader, förutom för det tidigare Urban-programmet.

4.1.1. När det gäller formerna för deltagandet vill kommittén även framhålla värdet av den roll som arbetsmarknadsparterna spelar både inom stödområdet och på det socioekonomiska område som Urban-programmet skall täcka, och som är mycket viktig för sysselsättningsproblemen och problem som är knutna till den ekonomiska återhämtningen.

4.1.2. På samma sätt bör man lägga större vikt vid de små och medelstora företagens och hantverksföretagens roll, eftersom de ofta utgör huvuddelen av städernas ekonomiska liv. Det är också viktigt eftersom det nya initiativet främst riktar sig mot små och medelstora städer, och det är i denna verklighet som arbetstillfällena och tillväxt främst skapas.

4.2. De stödberättigade åtgärderna bör lämpligen utökas med frågan om ökad säkerhet och brottsförebyggande åtgärder, där man även bör framhålla åtgärder beträffande handelsverksamheter eller privata områden avsedda för offentligt bruk.

4.3. Dokumentet innehåller en stor mängd mycket detaljerade procedurmässiga föreskrifter. Detta kan i och för sig vara värdefullt, men det kan även innebära en viss byråkratisk tungroddhet. Med undantag för vissa specifika anvisningar som måste finnas skulle det kunna räcka med en generell hänvisning till den nya strukturfondsförordningen som innehåller i stort sett samtliga aktuella föreskrifter.

4.4. När det gäller initiativets finansiering skulle minskningen av den totala anlagstilldelningen till Urban-initiativet kunna vara en logisk följd av de ändringar som gjorts beträffande användningen av strukturfonderna. Kommissionen bör dock göra allt för att öka anslagen, eftersom de sammanlagt 56 nya åtgärderna som föreslås i det nya initiativet täcker en programplaneringsperiod som sträcker sig från år 2000 till år 2006. Ett sådant uttunnat initiativ kan inte förverkliga den avsikt med Urban-programmet som kommissionen uttryckt: att det skall ha en mycket synlig verkan både på lokal nivå och EU-nivå. Kommittén anser därför att antalet planerade åtgärder bör utökas.

4.5. Slutligen vill kommittén som stöd för sina kommentarer, utöver innehållet i kommitténs nyligen antagna yttrande om handlingsplanen⁽²⁾, påminna om slutsatserna från den nyss avslutade första kongressen om det organiserade medborgarsamhället i Europa, som i flera avseenden behandlar samma ämne som kommissionens initiativ och även den övergripande stadspolitik. Värdet av varje initiativ kommer med tiden att

⁽¹⁾ Citat från ett meddelande från kommissionen som ej översatts till svenska [övers. anm.].

⁽²⁾ EGT C 368, 20.12.1999. "En hållbar utveckling i Europeiska unionens städer: Ett handlingsprogram".

bedömas utifrån vilket interaktivt förhållande som EU kan utveckla med sina medborgare och med den verklighet vi lever

och bildar organisationer i och där alla de faktorer avgörs som kommer att påverka de kommande generationernas framtid.

Bryssel den 9 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till medlemsstaterna om fastställande av riktlinjer för ett gemenskapsinitiativ om transeuropeiskt samarbete för att främja en harmonisk och balanserad utveckling av det europeiska territoriet (Interreg)"⁽¹⁾

(2000/C 51/20)

Den 19 oktober 1999 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda meddelande.

Ekonomiska och sociala kommittén utsåg Paolo Barros Vale att som huvudföredragande ansvara för det förberedande arbetet.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 9 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 78 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Detta yttrande har utarbetats inom ramen för ett brådskande rådfrågningsförfarande, under den institutionella processens inledande fas och med en mycket begränsad tidsram, vilket tvingar kommittén att urskilja och tydligt fokusera på de avgörande frågor som kommittén vill ta upp och senare redovisa i detalj för kommissionen. Tidigare erfarenheter och lärdomar från operativa åtgärder som genomförts, liksom den framtida utvecklingen för Interreg III, kommer att kunna bli föremål för en senare behandling i form av ett mer omfattande, traditionellt yttrande från ESK.

1.2. Kommittén ser mycket positivt på att kommissionsledamot Michel Barnier vill höra kommittén i detta skede; något som vi hoppas kommer att ske även i framtiden i liknande ärenden.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén välkomnar förslaget som ligger i linje med de förslag som kommittén tidigare fört fram om att minska antalet gemenskapsinitiativ och att koncentrera åtgärderna så att de får större tyngd och bredd. Kommittén beklagar emellertid att kommissionens förslag inte underbyggs av information om resultaten av föregående periods åtgärder.

2.2. Kommittén ser mycket positivt på att arbetsmarknads parter och andra intresseorganisationer kommer att få ett större inflytande under programmets olika faser.

2.3. Det är av stor betydelse och mycket positivt att de berörda regionala myndigheterna skall involvera lokala organisationer redan i utformningen av varje program. När man minskar centralstyrningen av programmen och ger lokala aktörer inflytande, anpassas programmen på ett bättre sätt till de verkliga förhållanden som råder i varje region och åtgärderna blir mer decentraliserade och lättare att genomföra.

⁽¹⁾ Ej officiell titel. Dokumentet föreligger ännu inte på svenska.

2.4. Att urvalet av projekt skall ske genom ett ansöknings-system som är öppet såväl för den offentliga sektorn som den privata är något som kommittén stöder, eftersom det leder till att hela förfarandet blir mer öppet för insyn.

2.5. Kommittén välkomnar kommissionens beslut om hur utbetalningar skall ske. Medel från ERUF skall överföras till ett enda bankkonto i förvaltningsenhetens eller den utbetalande enhetens namn; därifrån överförs sedan medel till myndigheter och organ som ansvarar för genomförandet av de olika underprogrammen eller åtgärderna, och först därefter utbetalas medel till de slutgiltiga bidragsmottagarna.

2.6. Kommittén välkomnar också möjligheten att erhålla lån från EIB.

2.7. Kommittén stöder kravet på att 50–80 % av medlemsstaternas totala anslag skall satsas på del A och anser att de 6 % (292 miljoner euro) som skall satsas på del C bör fördelas på följande sätt: 3 % bör satsas på de projekt som kommissionen godkänt för denna del och övriga 3 % bör satsas på projekt som har samband med och kan förstärka projekt som godkänts för programmets del A och B.

2.8. Kommittén konstaterar med tillfredsställelse ännu en gång att kommissionen gör stora ansträngningar för att möjliggöra en gynnsam utveckling i gränsregionerna, inte bara inom EU utan också utanför, med utvidgningen i tankarna.

2.9. Kommittén uppskattar strävan efter samordning mellan olika gemenskapsinitiativ, vilket resulterat i att programmet även kommit att omfatta vissa områden när det gäller utveckling i landsbygdsområden och åtgärder för fiskeri.

2.10. Kommittén ser också positivt på att man när det gäller finansieringen skiljer mellan stödåtgärder som genomförs inom Europeiska unionen och sådana som genomförs utanför unionen. De förra finansieras via ERUF och de senare med andra finansiella instrument.

2.11. Flexibiliteten som införs i fördelningen av fondmedlen inom medlemsstaterna till de olika delarna i programmet (med hänsyn tagen till kommissionens fördelningsvillkor), till gränsområden och regioner, är också något som kommittén uppskattar.

2.12. Kommittén ser med tillfredsställelse på att det skall finnas en övervakningskommitté med representanter för lokala och regionala myndigheter, eventuellt även för den nationella myndighet som ansvarar för programmet, för arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer. Detta främjar ett bredare perspektiv och följaktligen ett bättre genomförande.

2.13. Kommittén vill dock framhålla att de finansiella anslagen för detta initiativ är begränsade med tanke på programmets ambitiösa och omfattande innehåll och att vissa andra gemenskapsinitiativ samtidigt upphör.

3. Specifika förslag

3.1. För att kunna ingripa mot eventuella missförhållanden eller mindre positiva effekter anser kommittén att det vore mycket värdefullt om man utarbetade en rapport om genomförandet av gemenskapsinitiativet liksom en jämförande översikt över de olika Interreg-programmen. Detta är något som för närvarande saknas.

3.2. När det gäller Interreg-programmet anser kommittén att kommissionen bör spela en mer framträdande roll i samband med övervakningen och genomförandet och verka som drivkraft.

3.3. Eftersom det har föreslagits en samordning mellan Interreg och andra gemenskapsinitiativ, t.ex. Phare, Tacis, MEDA och ISPA, och med tanke på att de olika stödfondernas förfaranden skiljer sig mycket åt, borde kommissionen se till att förfarandena samordnas. I annat fall riskerar vi att verksamheten lamslås.

3.4. Inom ramen för detta gemenskapsinitiativ bör kommissionen föra in Kosovo och Montenegro i gruppen av stödberättigade regioner vid Adriatiska havet, eftersom det är två gränsområden som för närvarande brottas med svåra strukturella problem.

3.5. I syfte att främja välfungerande lösningar i genomförandet av gemenskapsinitiativen, strama upp projektens handläggning och stärka deras trovärdighet (vilket kunnat uppnås i andra fall, t.ex. när det gäller Leader) bör kommissionen införa regler om att varje projekt skall följas upp av en auktoriserad revisor eller en sakkunnig med liknande kompetens.

3.5.1. För att bevara denna anda av stramhet och trovärdighet anser kommittén att det, för att kunna säkerställa att riktlinjerna i den allmänna förordningen tillämpas, är nödvändigt att kommissionen ser till att medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna verkligen tar med arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper i diskussionen och utöver principförklaringar säkerställer deras verkliga deltagande i hela planeringsprocessen och genomförandet av programmet.

3.6. Kommittén föreslår dessutom att man vid urvalet av projekt fäster stor vikt vid deras långtgående strukturella effekter för att motverka det som händer ganska ofta, nämligen att vissa projekt upphör samtidigt som stödet från Interreg upphör. Målet bör vara att bygga upp infrastrukturer som är självförsörjande och varaktiga på lång sikt.

3.7. Projekten bör också vara tydligt inriktade på företagssamhet samt ha en objektiv och konkret inriktning på samarbete, men framför allt bör det handla om hållbara projekt som för med sig gynnsamma effekter på längre sikt.

3.8. Kommittén vill påpeka att det är viktigt att man behandlar regionerna i unionens yttersta randområden med särskild vaksamhet, när Regis-initiativet upphör och stöd till dessa regioner faller inom ramen för Interreg.

3.9. När det gäller kustregionerna, ö- och bergsregionerna menar kommittén att kommissionen bör se till att medlemsstaterna uppmärksammar dem i sina program i paritet med övriga regioner; annars riskerar dessa regioner att få en sämre utveckling än andra gränsregioner i samma land.

3.10. Att dela upp programmen i tre delar inom Interreg-initiativet, i syfte att klart avgränsa de olika områden som projekten skall inriktas på, kan eventuellt medföra att somliga i sig mycket bra projektförslag inte antas. Det kan bli fallet för projekt av bredare karaktär som inte direkt kan hänföras till någon av de fastställda delarna. Kommittén anser att man vid bedömningen av sådana projekt bör iaktta en viss smidighet, under förutsättning att de bedöms vara viktiga och intressanta ur samarbetsynpunkt.

3.11. För att kunna ta till vara resultaten från de två första Interreg-programmen och inleda samarbetsprojekt mellan företag och myndigheter anser kommittén att det är nödvändigt att fortsätta att stödja initiativ av det slag som inlemts under Interreg II.

3.12. Kommittén föreslår följande ändringar med avseende på kommissionens prioriteringar och åtgärder:

Bryssel den 9 december 1999.

— Del A, punkt 11 andra strecksatsen

— ”Stärka företagandets och tillväxten i små och medelstora företag: Utveckling av transeuropeiska nät och infrastrukturer, ekonomiska förbindelser mellan små och medelstora företag (...), information, utbildning (...).”

— ”De gränsöverskridande organisationernas verksamhetskostnader måste kunna samfinansieras under en längre period än den som föreslås av kommissionen.”

— ”Turism: (...) kulturturism, friluftsturism, miljöturism (...).”

— Del A, punkt 11 sjätte strecksatsen

— ”Förbättra transporter: Förbättra nät, tjänster och informations-, utbildnings- och kommunikationscentra.”

— Del A, punkt 11 åttonde strecksatsen

— ”Öka den mänskliga och institutionella potentialen: (...) för att främja sysselsättningen. Detta arbete skall särskilt inriktas på ungdomar med tanke på att en sådan satsning får en strategiskt avgörande betydelse för ett verkligt närmande mellan de sociala, kulturella och ekonomiska förhållandena i berörda regioner i framtiden.”

3.13. I övrigt är det viktigt att utarbeta system för utvärdering, godkännande, utbetalning och kontroll med avseende på projekten på alla beslutsnivåer, i syfte att få till stånd snabba och smidiga förfaranden och därmed minska byråkratiska hinder, stödja aktörerna och skyndsamt göra programmet funktionellt. Detta är något som hittills inte brukat fungera när det gäller Interreg.

Ekonomiska och sociala kommitténs

Ordförande

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och märkning av nötkött och nötkött produkter"

(2000/C 51/21)

Den 12 november 1999 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utnämna David Evans till huvudföredragande med ansvar för det förberedande arbetet.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 9 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 40 röster för, 1 emot och 4 nedlagda röster:

1. Allmänna kommentarer

Enligt rådets förordning (EG) nr 820/97 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och märkning av nötkött och nötkött produkter skall det från och med den 1 januari 2000 inrättas ett obligatoriskt system för märkning av nötkött. Kommissionen nya förslag innebär att införandet av bindande regler för märkning av nötkött skall flyttas fram, och begränsade regler införs senast den 1 januari 2001 och fullständiga regler från början av 2003. Det finns två praktiska skäl bakom detta förslag: För det första kommer EG-domstolen inom kort att avgöra den rättsliga grunden för förordning nr 820/97 eftersom kommissionen och Europaparlamentet anser att artikel 152 i det ändrade fördraget och inte den tidigare artikel 43 är korrekt rättslig grund (medbeslutande i stället för samråd). För det andra har inte alla medlemsstater databaser med de fullständiga uppgifter som krävs för märkningen, och system som uppfyller bestämmelserna kommer knappast att fungera tillfredsställande i vissa medlemsstater inom den närmaste framtiden. Förfarandet för att anta denna

förordning kommer följaktligen inte att vara klart före den 1 januari 2000.

Syftet med föreliggande förslag är därför att förlänga det frivilliga märkningssystemet ytterligare högst ett år tills det obligatoriska systemet har trätt i kraft. På så sätt undviker man det rättsliga vakuum som annars skulle uppstå och som skulle skapa förvirring bland leverantörer och konsumenterna.

2. Särskilda kommentarer

Kommittén anser att det obligatoriska systemet för märkning av nötkött är mycket viktigt för att upprätthålla och stärka konsumenternas förtroende för nötköttsektorn, och beklagar därför starkt att införandet av systemet har senarelagts. Kommittén godtar emellertid de anförda skälen och stöder förslaget att flytta fram införandet av de bindande reglerna för märkning av nötkött och uppmanar de beslutsfattande instanserna att anta systemet snarast möjligt.

Bryssel den 9 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om utsläppande på marknaden och tillförsel av bovint somatotropin (BST) och om upphävande av rådets beslut 90/218/EEG"

(2000/C 51/22)

Den 9 november 1999 beslutade rådet i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utse Leif E. Nielsen till huvudföredragande och gav honom i uppdrag att förbereda kommitténs yttrande.

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 9 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 46 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Bakgrund

1.1. Sedan 1990 föreskrivs medlemsstaterna att säkerställa ett förbud att saluföra eller tillföra mjölkkor bovint somatotropin (BST)⁽¹⁾, oberoende av vilken tillförselmetod som används, på sina territorier. Förbudet upphör vid utgången av 1999.

1.2. Med hänvisning till det protokoll om djurskydd som ingår som en bilaga till fördraget, Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur, och den rapport som Vetenskapliga kommittén för djurs hälsa och välbefinnande antog den 10 mars 1999, föreslår kommissionen ett permanent förbud mot försäljning och användning av BST i gemenskapen från och med den 1 januari 2000. Företag som köper, producerar eller saluför preparat som innehåller bovint somatotropin skall ha skyldighet att föra register över kvantiteter etc., och dessa uppgifter skall på begäran göras tillgängliga

⁽¹⁾ Rådets beslut 90/218/EEG (EGT L 116, 8.5.1990, s. 27), senast ändrad genom rådets beslut 94/936/EG (EGT L 366, 31.12.1994, s. 19).

för myndigheterna. Beslutet påverkar inte produktionen av bovint somatotropin i medlemsstaterna eller den import som är avsedd för export till tredje land.

1.3. Kommissionen framhåller bland annat att det varken vetenskapligt eller erfarenhetsmässigt fastställts att BST inte påverkar djurets hälsa eller välbefinnande negativt. Däremot är det bevisat att BST kan ha en negativ inverkan med avseende på klinisk mastit, fot- och benåkommor, reproduktion och reaktioner på injektionsstället. Förutom att åkommorna är smärtsamma för djuren, finns det risk för att de sprids till annan boskap och att tillståndet för hela besättningen försämras.

2. ESK:s kommentarer

2.1. ESK stöder helt kommissionens förslag om ett förbud mot användning av BST samt kommissionens motivering. ESK anser dock att kommissionen tydligare bör beskriva graden av negativ inverkan på djurs hälsa i enlighet med Vetenskapliga kommitténs rapport.

Bryssel den 9 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Europeiska unionens skogsbruksstrategi"

(2000/C 51/23)

Den 29 april 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.2 i arbetsordningen utarbeta ett tilläggsyttrande om "Europeiska unionens skogsbruksstrategi".

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 16 november 1999. Föredragande var Seppo Kallio och medföredragande Hans-Joachim Wilms.

Vid sin 368:e plenarsession (sammanträdet den 9 december 1999) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 53 röster för, 7 emot och 7 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Ekonomiska och sociala kommitténs initiativyttande om en skogsbruksstrategi för Europeiska unionen

1.1.1. Europeiska kommissionen publicerade ett meddelande om en skogsbruksstrategi för Europeiska unionen den 18 november 1998 som ett svar på parlamentets betänkande på eget initiativ. EU:s ministerråd avgav den 15 december 1998 en resolution — som byggde på kommissionens meddelande — om en skogsbruksstrategi för unionen.

1.1.2. Europaparlamentet avgav det s.k. Thomasbetänkandet om en skogsbruksstrategi för Europeiska unionen den 31 januari 1997 och använde därmed för första gången den rätt som parlamentet getts i EG-fördragets artikel 138b att avge betänkanden på eget initiativ. I betänkandet bad parlamentet kommissionen att utarbeta ett förslag till en skogsbruksstrategi för Europeiska unionen.

1.1.3. Ekonomiska och sociala kommittén avgav den 24 april 1997 sitt initiativyttande⁽¹⁾ om skogsbrukets situation och problem i EU och möjligheterna att utveckla skogspolitiken.

1.1.4. Regionkommittén avgav den 19 november 1997 ett yttrande om "Skogsförvaltning, skogsbruk och skogsskydd i EU"⁽²⁾.

1.1.5. Kommissionen avgav även sitt förslag Agenda 2000 i juli 1997. Förslaget innehöll reformer av EU:s övergripande finansieringsutveckling för åren 2000–2006, förnyelse av jordbrukspolitiken samt omdaning av struktur- och regionalpolitiken. I mars 1998 antog kommissionen lagförslagen i anslutning till Agenda 2000 och hela paketet godkändes den 26 mars 1999 vid toppmötet i Berlin. I dokumentet behandlas skogsfrågor i samband med förordningen om landsbygdsutveckling.

1.1.6. Kommissionen lade den 5 oktober 1999 fram meddelandet "Konkurrenskraften hos Europeiska unionens skogsbruksbaserade industrier"⁽³⁾.

1.2. EU och den internationella skogspolitiken

1.2.1. Den europeiska skogspolitiska diskussionen har under 1990-talet främst fokuserats på hur man skall definiera och genomföra principerna för ett hållbart skogsbruk. Hållbart skogsbruk definierades 1993 vid den alleuropeiska skogsministerkonferensen i Helsingfors i resolution H1 som "förvaltning och användande av skogar och skogsmark på ett sätt och i en takt som gör att man kan bibehålla skogarnas biologiska mångfald, produktivitet, förnyelsekapacitet, livskraft och deras potential att nu och i framtiden fylla sina relevanta ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner på lokal, nationell och global nivå utan att andra ekologiska system skadas." Skogsbruk skall vara hållbart i ekonomiskt, ekologiskt och biologiskt, socialt och kulturellt avseende. EU har även aktivt deltagit i utformandet av en internationell skogspolitik. Principerna för en hållbar utveckling och ett hållbart skogsbruk definierades vid FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992. De skogsbruksprinciper som antogs i Rio har under de senaste åren visat sig vara mycket viktiga även om de inte är rättsligt bindande. Även FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO har varit ett viktigt internationellt skogspolitiskt forum.

1.2.2. Efter konferensen i Rio har de europeiska länderna hållit tre skogsministermöten⁽⁴⁾ om skydd av Europas skogar i syfte att främja en tillämpning av Rioprinciperna i Europa. Denna s.k. alleuropeiska process fortgår alltjämt. Efter skogsministerkonferensen i Helsingfors har det i Europa skapats kriterier och indikatorer för ett hållbart skogsbruk. Dessa täcker grundläggande krav på ett hållbart skogsbruk, dvs. såväl ekonomiska och miljömässiga som sociala och kulturella faktorer.

⁽¹⁾ EGT C 206, 7.7.1997.

⁽²⁾ EGT C 64, 27.2.1998.

⁽³⁾ KOM(1999) 457.

⁽⁴⁾ Ministermötena i Strasbourg 1990, Helsingfors 1993 och Lissabon 1998.

1.2.3. Den internationella skogspolitiska diskussionen fortsatte 1995–1997 i den mellanstatliga skogspanelen IPF (*Intergovernmental Panel on Forests*). IPF:s arbete förs nu till år 2000 vidare i regeringarnas skogsforum IFF (*Intergovernmental Forum on Forests*). En av IFF-processens viktigaste uppgifter är att skapa ett internationellt rättsligt bindande instrument för skogsfrågor. Ett sådant instrument har en central roll eftersom frågor i anslutning till ett hållbart skogsbruk — t.ex. handel, miljö och finansiering — inte bör behandlas som enskilda, lösryckta ämnesområden. Även i EU:s skogsbruksstrategi konstateras det att gemenskapen understöder inrättandet av ett världsomfattande, rättsligt bindande instrument för förvaltning och bevarande av skogen samt en hållbar utveckling beträffande all slags skog.

1.2.4. Andra utmaningar inom den närmaste framtiden för både den europeiska och den internationella skogspolitiken är bl.a. skogens roll beträffande klimatförändringarna samt att främja trovärdiga skogscertifieringssystem.

1.2.5. I samband med EU:s förhandlingar om en östutvidgning måste man beakta att skogarna i Central- och Östeuropa på lång sikt skall användas på ett ekonomiskt, miljömässigt, biologiskt, socialt och kulturellt hållbart sätt och att unionens skogsbruksstrategi sålunda bör genomföras även i dessa länder.

2. Europeiska unionens skogsbruksstrategi

2.1. Utgångspunkten är ett hållbart skogsbruk och nationell skogspolitik

2.1.1. Utgångspunkten för EU:s skogsbruksstrategi är den s.k. subsidiaritetsprincipen. Detta innebär att man med hjälp av nationella skogsprogram och nationell skogspolitik kan ombesörja en hållbar förvaltning och användning av skog. Unionen har alltså inte någon gemensam skogspolitik i samma mening som en gemensam jordbrukspolitik. Liksom ministerrådet konstaterar i sin resolution bör skogsbruket och den kommersiella verksamheten i anslutning till detta även i fortsättningen baseras på marknadskrafterna (punkt 14).

2.1.2. Det är mycket viktigt att skogsbruksstrategin bygger på begreppet hållbar skogsförvaltning som det definierats vid ovan nämnda alleuropeiska ministerkonferens. Ett hållbart skogsbruk inbegriper jämvikt mellan ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella verksamheter.

2.1.3. Även om skogsbruksstrategin är mycket välkommen, lämnar den vissa frågor öppna, t.ex. frågan om hur den skall genomföras på kort och lång sikt. Den enda hänvisningen till konkreta åtgärder görs via Agenda 2000. Strategin saknar dessutom både klara utvärderingar och analyser av existerande åtgärder samt framtidsvisioner. Det framläggs inte heller några konkreta förslag till hur nuvarande problem skall lösas, utan det är närmast fråga om en uppräknings av existerande EU-åtgärder inom skogssektorn.

2.1.4. En del av förslagen i kommitténs tidigare yttrande på eget initiativ⁽¹⁾ har beaktats i skogsbruksstrategin. I yttrandet konstaterades dock att tryggheten av skogssektorns intressen i EU förutsätter bl.a. att effekterna på skogssektorn beaktas i all gemenskapspolitik. Dessutom bör samordningen av skogsfrågor i EU väsentligt effektiviseras. Till dessa delar har man inte beaktat kommitténs förslag i skogsbruksstrategin.

2.2. Gemensamtätgårdernas mervärde

2.2.1. Även om subsidiaritetsprincipen bör respekteras i skogsfrågor, kan man dra nytta av samarbetet på gemenskapsnivå, där detta kan ge ett mervärde i förhållande till de nationella åtgärderna. Inom skogsbruksstrategin ses gemenskapsverksamheten som fördelaktig när det gäller t.ex. verksamhet för landsbygdsutveckling, för skydd av skogar mot luftföroreningar och skogsbränder, för utvecklandet av ett informations- och kommunikationssystem för skogsbruket, för forskning och utveckling samt för utvecklingssamarbetet. Som specifika skogsfrågor presenteras bevarande av skogarnas biologiska mångfald, främjande av ved som en miljövänlig energikälla och som en förnybar naturresurs, att motverka klimatförändringen samt en skogscertifiering som är anpassad till europeiska förhållanden.

2.2.2. Även EU:s deltagande i det internationella samarbetet såväl på alleuropeisk som på global nivå skapar ett betydande mervärde som ett komplement till nationella åtgärder.

2.2.3. EU:s skogsbruksstrategi behandlar inga skogsindustrifrågor eftersom kommissionens generaldirektorat för företagspolitik har offentliggjort ett eget meddelande⁽²⁾ om den europeiska skogsindustrin och om hur konkurrenskraften inom denna industrisektor kan förbättras. Kommittén anser dock att det är viktigt att skogsbruket och skogsindustrin samordnar sina respektive verksamheter inom skogssektorn. På detta sätt främjas ur ekonomisk och miljömässig synvinkel så effektivt som möjligt trä och andra skogsprodukter, till exempel kork och kåda, som förnybara och miljövänliga naturresurser och material. Ett exempel på samarbete som ger mervärde kunde vara att det inrättas ett kommunikations- eller informationsprogram, med vilket allmänheten skulle informeras om hur en förnybar naturresurs kan användas i syfte att öka människors välbefinnande. En dylik kampanj skulle exempelvis kunna genomföras i form av ett skogsår inom Europeiska unionen.

⁽¹⁾ EGT C 206, 7.7.1997.

⁽²⁾ KOM(1999) 457.

2.2.4. För att ett hållbart skogsbruk skall kunna fungera som bas för en konkurrenskraftig europeisk skogsindustri måste skogsbruket även vara en ekonomiskt lönsam verksamhet. Också i den internationella handeln med råvirke skall principerna för ett hållbart skogsbruk och lönsamhet efterföljas.

2.2.5. Skogssektorn är en mycket betydande källa till ekonomisk välfärd och sysselsättning i EU. Enbart skogsindustrin sysselsätter direkt ca 5 miljoner människor. Därför bör unionen främja de allmänna verksamhetsförutsättningarna för hela skogssektorn och säkerställa att skogsbruket spelar en framträdande roll för sysselsättningen även i framtiden. Därmed är det en nyckelfråga att utveckla tjänsteutbudet inom skogssektorn och att trygga industrins förutsättningar att utvecklas. Skogsbrukets betydelse för sysselsättningen begränsar sig inte bara till träförädlingssektorn, utan gäller inte minst även den biologiska skogsproduktionen och andra skogsprodukter än trä. Skogsbruket sysselsätter dessutom skogsarbetare och andra arbetstagare. Ensidiga åtgärder som leder till att antalet arbetstillfällen minskar är att beklaga. Man borde stödja skapandet av nya arbetstillfällen och ombesörja att yrkeskunniga arbetare omskolas.

2.3. EU:s framtida utmaningar inom skogssektorn

2.3.1. I EU är 65 % av skogsmarken privatägd och det finns 12 miljoner privata skogsägare. Familjeskogsbrukets centrala ställning i diskussionen om Europas skogar uppmärksammas inte alltid i tillräckligt hög grad. Samverkan mellan enskilda skogsägare är ett viktigt instrument för att åstadkomma balans på marknaden mellan virkesköpare och virkessäljare. Kommittén utgår från att tillämpningen av EU:s konkurrensregler gör sådan samverkan tillåten i alla EU:s medlemsstater. För många familjeföretag inom denna sektor är skogsbruket en viktig ekonomisk verksamhetsform. Skogarnas ekonomiska betydelse och t.ex. virkesmarknadens effektivitet har inte betonats tillräckligt i skogsbruksstrategin. Dessutom dominerar marknaden i många länder inom Europeiska unionen av några få stora multinationella företag. Det är viktigt att komma ihåg att ett ekonomiskt lönsamt skogsbruk även främjar mångfalden samt social och kulturell hållbarhet. Tillräcklig lönsamhet inom skogsbruket är en garanti för att alla aspekter på ett hållbart skogsbruk beaktas. Därvid återförs en del av råvirkespriset till åtgärder för att upprätthålla skogarnas ekologiska och sociala balans. Även andra skogsprodukter än trä, exempelvis kork, svamp och bär, är viktiga inkomstkällor.

2.3.2. EU:s skogsbruksstrategi borde tydligare stödja effektiviteten inom och främjandet av handeln med trä och träförädlingsprodukter i enlighet med principerna för ett hållbart skogsbruk. Dessa grundläggande utgångspunkter måste beaktas i de snart aktuella WTO-förhandlingarna om världshandeln

.Samma mål måste även beaktas inom skogsbrukssektorn i EU:s utvecklingssamarbete.

2.3.3. Kommittén anser det positivt att skogsbruksstrategin inriktas på att förbättra samordningen av skogsfrågor inom gemenskapen. Konkreta förslag på hur samarbetet kan förbättras saknas dock. Även ministerrådet betonar i sina slutsatser de fördelar som ett effektivt samarbete ger. För närvarande har kommissionen bara några få enheter som är specialiserade på skogssektorn, och behandlingen av skogsfrågor är uppsplittrad på olika generaldirektorat vid kommissionen. Generaldirektoratet för yttre förbindelser behandlar skogsfrågor med hänsyn till EU:s yttre förbindelser, generaldirektoratet för företagspolitik med hänsyn till industrin, generaldirektoratet för konkurrens med hänsyn till konkurrensen, generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik med hänsyn till sysselsättningen, generaldirektoratet för jordbruk med hänsyn till utvecklingen av jordbruk och landsbygd, generaldirektoratet för bistånd med hänsyn till utvecklingssamarbetet, generaldirektoratet för miljö med hänsyn till miljön, generaldirektoratet för forskning med hänsyn till forskningen, generaldirektoratet för regionalpolitik med hänsyn till regionalpolitiken och generaldirektoratet för energi med hänsyn till energin.

2.3.4. Redan att genomföra skogsbruksstrategin skulle dock kräva större satsningar på skogssektorn och effektivare samordning mellan de befintliga aktörerna så att frågor rörande en hållbar utveckling inom skogsbruket kan behandlas utifrån ett helhetsperspektiv. Vid kommissionen har dessutom mängden ärenden som kräver särskild skogsbruksexpertis ökat markant under 1990-talet. Till följd av miljö- och utvecklingskonferensen i Rio de Janeiro har skogs- och miljöpolitiken blivit en alltmer internationell fråga. Denna utveckling fortgår i och med att frågor om biologisk mångfald och klimatförändringar blir allt viktigare även inom det skogspolitiska beslutsfattandet.

2.3.5. Ministerrådet betonar också den viktiga rådgivande roll som spelas av den ständiga kommittén för skogsbruk, den rådgivande kommittén för skog och kork och den rådgivande kommittén för gemenskapspolitik i fråga om skogsbruk och skogsbruksbaserade industrier. Dessa organs sakkunskap står till förfogande vid alla åtgärder i skogssektorn som vidtas inom ramen för gemenskapens nuvarande politik. Via de två sistnämnda kommittéerna kan man även försäkra sig om att samtliga synpunkter blir hörda och inlemmade i beslutsprocesserna. Dessa kommittéer bör garanteras tillräckliga verksamhetsmöjligheter.

2.3.6. Skogsbruket i de central- och östeuropeiska länder som ansökt om medlemskap i EU behöver gemenskapens stöd för förvaltning och bevarande av skog samt för en långsiktigt hållbar utveckling av skogsbruket. Problemen utgörs bland annat av miljöfrågornas integrering i skogsbruket samt av utvecklingen av skogsresursernas ägarförhållanden. Gemenskapen bör stödja privat ägande av skogar då detta är motiverat samt därtill öka skapandet av institutionella förutsättningar inom skogsbruket för att främja ett hållbart skogsbruk. Samtidigt bör man dra nytta av skogssektorns betydande möjligheter när det gäller att förbättra sysselsättningen.

2.3.7. De tio länderna i Central- och Östeuropa har en skogsareal på ungefär 34 miljoner ha. Detta skulle utöka unionens nuvarande skogsareal med ca en fjärdedel. Dessutom planerar dessa länder en besogning av odlingsmark på sammanlagt ca 1,5–2 miljoner ha på lång sikt. Särskilt i Polen och Ungern är besogningsmålen högt ställda. Man har beräknat att ungefär en tredjedel av skogsarealen i de central- och östeuropeiska länderna kommer att privatiseras, varvid ungefär 3–4 miljoner nya privata skogsbruksenheter skulle uppstå. Därvid skulle de privata skogsbruksenheter antalet inom unionen stiga från 12 miljoner till 16 miljoner.

2.3.8. För närvarande är de central- och östeuropeiska ländernas viktigaste skogspolitiska mål att grunda sammanslutningar för skogsägare, öka utbildningen och kunnandet bland skogsägare och arbetstagare samt höja skogsbrukets effektivitet. Även en mångsidig användning och särskilt en förbättring av den ekologiska och biologiska hållbarheten är viktiga mål. I de central- och östeuropeiska länderna är tiotals procent av skogarna drabbade av luftföroreningar. För att uppnå målen står EU:s program till förfogande. Genom den s.k. SAPARDFörordningen⁽¹⁾ stöds bl.a. skogsvård och besogning inom jordbruksområden, investeringar i privata skogsbruk samt förädling och marknadsföring av skogsbruksprodukter.

2.3.9. Då man utvecklar företagsverksamhet inom skogs- och trävarusektorn stöter man på strukturproblem eftersom strukturer för privatägande och därmed sammanhängande strukturer saknas. I de central- och östeuropeiska länderna har man redan gjort upp handlingsprogram för verksamheten inom skogssektorn. Man håller bl.a. på att utveckla stödfonder för att främja privat skogsbruk. Unionens skogsstöd beviljas i hög grad på villkor att det kopplas till nationell finansiering, medan just nationell finansiering är mycket begränsad i vissa länder.

2.3.10. Den snabba ekonomiska utveckling som spås för länderna i Central- och Östeuropa innebär såväl en möjlighet som ett hot för de nuvarande medlemsstaterna. Å ena sidan växer marknaderna snabbt, å andra sidan kan de nya medlemsstaterna förorsaka en smärre chock på unionens trämarknad och inom den arbetsintensiva mekaniska skogsindustrin, eftersom träpriset och arbetskostnaderna fortfarande är låga i de central- och östeuropeiska länderna. En höjning av förädlingsgraden av skogsindustriprodukter, standardisering av produkterna och utnyttjandet av ny teknik utgör dock den närmaste tidens stora utmaningar för dessa länder. Även kostnaderna förväntas stiga.

2.4. Agenda 2000

2.4.1. I skogsbruksstrategin konstateras att lagstiftningsramarna för skogsfrågor framför allt bygger på

kommissionens Agenda 2000-förslag. I Agenda 2000 behandlas skogsbruket som en del av förordningen om landsbygdsutveckling. Skogen är av stor betydelse för landsbygden och detta måste beaktas i en harmonisk utveckling av landsbygden. Skogen är särskilt viktig för sysselsättningen på landsbygden. Skogsbruket och de små och medelstora skogsbruksföretagen spelar en central roll när det gäller att upprätthålla landsbygdens livskraft. I frågor som rör landsbygdsutveckling bistår kommissionens generaldirektorat för jordbruksfrågor av en s.k. Star-kommitté, där medlemsstaternas skogsexperter endast är representerade om de blivit särskilt kallade till ett sammanträde. Detta ökar ovan nämnda oro för att det saknas ett helhetsperspektiv på skogsfrågor och för en bristande samordning av dessa frågor.

2.4.2. Vad gäller de åtgärder som kommissionen hittills riktat till skogssektorn saknas en heltäckande utvärdering av hur gemenskapsmedel har använts för att stödja skogsbruket — och hur mycket. Det finns inte heller uppgifter om huruvida stödet bidragit till att nå uppställda mål. Ändå öppnar skogsbestämmelserna i Agenda 2000 nya möjligheter för gemenskapsstöd.

2.4.3. Ett allmänt mål är att stödet skall främja en utveckling av skogsbrukets ekonomiska, ekologiska och sociala ställning på landsbygden. En viktig förändring är att möjligheterna ökar att få stöd för besogning av annan mark än odlingsmark. Möjligheten att få skogsstöd med hänvisning till miljö- och naturvård ökar också. Dessutom kan konventionellt skogsbruk, dvs. skogsvård och avverkning, stödjas bättre än tidigare, på basis av skogsbestämmelserna.

2.4.4. De grupper som kan få skogsstöd har nu utvidgats till att omfatta även kommuner samt skogsägarföreningar. Innan EU utvidgas till de central- och östeuropeiska länderna, borde unionen bedöma hur dessa länders skogsbruk skall integreras i EU:s system.

2.4.5. Man bör eftersträva att använda unionens gemensamma medel så kostnadseffektivt som möjligt. Dessutom konstaterar ministerrådet i sin resolution om skogsbruksstrategin (punkt 14) att den kommersiella verksamheten i anslutning till skogsbruket i första hand bör styras av marknadskrafterna. Kommissionen måste se till att skogsstödet i Agenda 2000 inte snedvrider konkurrensen på skogsproduktmarknaden, vare sig regionalt eller på EU-nivå.

⁽¹⁾ EGT L 244, 16.9.1999, s. 64.

3. Kyotoprotokollet — klimatförändringen och skogen

3.1. I Rio de Janeiro undertecknades 1992 även FN:s klimatöverenskommelse som syftar till att avvärja klimatförändringen. Klimatöverenskommelsens mål är att stabilisera koncentrationen av växthusgaser i atmosfären så att mänsklig verksamhet inte skall förorsaka störningar i klimatsystemet. Överenskommelsen trädde i kraft 1994. Det s.k. Kyotoprotokollet, som kompletterar klimatöverenskommelsen, antogs 1997. EU undertecknade protokollet i april 1998. I Kyotoprotokollet förbinder sig såväl industriländer som utvecklingsländer att minska sina växthusgasutsläpp så att utsläppen totalt minskar med minst 5 % i medeltal i relation till utsläppsnivån 1990. EU:s andel var att minska utsläppen med 8 % från nivån år 1990. Medlemsstaternas miljöministrar kom den 16–17 juni 1998 i Luxemburg överens om den s.k. EU-bubblan, inom vilken medlemsstaterna kan dela upp minskningsbördan på lämpligt sätt. Minskingsförpliktelserna skall uppfyllas under åren 2008–2012, dvs. under den s.k. första pliktperioden. Enligt Europeiska miljöbyrån är de åtgärder som nu vidtagits för att minska utsläppen inte tillräckliga, varför EU måste effektivisera åtgärderna inom alla berörda områden.

3.2. Koldioxid är den mest framträdande växthusgasen. Eftersom skogarna binder kol då de växer — och därmed fungerar som kolsänkor — har skogarna också en avgörande roll inom klimatpolitiken. Förutom i träd finns det kol även i jorden. T.ex. kolmängden i de finska skogsmarkerna uppskattas vara nästan tiofaldig jämfört med det kol som binds av träden. Som det konstateras i unionens skogsbruksstrategi kan man via skogarna påverka mängden koldioxid i atmosfären genom att skydda de existerande kolförråden och kolsänkorna, genom att utöka skogsarealen, genom att ersätta fossila bränslen med ved som kommer från skogar som förvaltas hållbart samt genom att ersätta produkter som framställts av icke-förnybara råvaror med träprodukter. Träprodukter, som binder kol för långa tider, spelar en central roll då det gäller att uppfylla förpliktelserna om en utsläppsminskning.

3.3. EU vill för egen del svara på klimatförändringsutmaningen genom att uppmuntra en användning av förnybara energikällor. Målet är att före år 2010 fördubbla andelen förnybar energi av den energi som EU totalt producerar, dvs. från nuvarande 6 % till 12 %. Detta förutsätter bl.a. att användningen av biomassa ökas betydligt inom energiproduktionen. Bioenergens andel i de s.k. nya och skogsdominerade medlemsstaterna Österrike, Sverige och Finland är redan nu tämligen stor (12 %, 18 % resp. 23 %)⁽¹⁾.

3.4. Europeiska kommissionen har också utarbetat ett meddelande om Kyotoprotokollets genomförande.

3.5. I Kyotoprotokollet har man begränsat sig till att granska kolsänkor som påverkas av skogsbruket samt av de förändringar i markanvändningen som människan åstadkom-

mit. Till sådana verksamheter räknas beskogning, återplantering av skog och skogsskövling. Endast åtgärder som vidtagits efter år 1990 beaktas. Genom dessa begränsningar beaktas inte principerna för ett hållbart skogsbruk och det för skogsbruket karaktäristiska långsiktiga tänkandet.

3.6. I Kyoto beslutade man att inte granska bl.a. avverkning. Man lämnade också produkter av trä därhän även om de helt klart fungerar som ett långlivat kolförråd. Avverkning innebär enligt Kyotoprotokollet att det kol som bundits av skogen frigörs på en gång. I verkligheten säkerställer en efterlevnad av principen om ett hållbart skogsbruk att kolbalansen i skogen bibehålls på lång sikt. Vid avverkning överförs kolet till skogsindustriprodukter.

3.7. Det finns ännu mycket att göra för att genomföra Kyotoprotokollet. Ett av de största problemen är definitionen av olika begrepp. De nya krav på skogssektorn som protokollet till dags dato har ställt torde dock kunna efterlevas utan tolkningssvårigheter.

3.8. Den mellanstatliga gruppen för klimatförändringar, IPCC, håller för närvarande på att utarbeta en expertrapport om kolfrågorna i Kyotoprotokollet i syfte att göra den nuvarande situationen klarare. Rapporten, "IPCC special report on land use, land use change and forestry", skall bli klar under våren år 2000. Rapporten skall ge heltäckande översikt över sektorns kolsänkor och -källor.

3.9. I Kyotoprotokollet ingår tre s.k. buffertmekanismer: internationell handel med utsläppsrätt, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Målen för utsläppsminskning kan nås antingen genom nationella åtgärder eller genom att använda dessa Kyotomekanismer. Med gemensamt genomförande menas en situation där ett i-land investerar i ett projekt för utsläppsminskning i ett annat i-land och själv kan dra nytta av den minskning av utsläppen som uppstår. Mekanismen för ren utveckling gör det möjligt för industrin och u-länderna att sinsemellan genomföra projekt för minskning av utsläpp. Detaljerna beträffande hur buffertmekanismerna skall genomföras kommer att preciseras i expertrapporten från den mellanstatliga gruppen för klimatförändringar. Det är ännu oklart om t.ex. utsläppshandeln skall begränsas. Man måste se till att skogsindustri företagens trädplantager i u-länderna inte i framtiden snedvrider konkurrensen på trämarknaderna med hjälp av offentliga stöd eller liknande.

4. Skogscertifiering

4.1. Grunderna för skogscertifiering

4.1.1. Under hela 1990-talet har skogssektorn stått inför de växande utmaningar som problematiken kring en hållbar utveckling skapar. Ett svar på dessa utmaningar har sedan början av årtiondet varit att utveckla olika certifieringssystem som styrs av marknaderna och bygger på frivillighet.

(1) Källa: KOM(97) 599 slutlig (26.11.1997).

4.1.2. Med skogscertifiering avses ett förfarande då en oberoende tredje part beviljar ett intyg, dvs. ett certifikat, över att skogen förvaltas och används på ett hållbart sätt i enlighet med överenskommen standard. Med hjälp av skogscertifiering kan man informera konsumenterna och kunderna om att den träråvara som använts i de köpta produkterna kommer från skogar som förvaltats och använts på ett hållbart sätt. Certifiering är ett marknadsbaserat sätt att främja ett hållbart skogsbruk och att tillfredsställa kundernas behov. Då man gör upp ett skogscertifieringssystem bör man respektera principerna om frivillighet, trovärdighet, öppenhet, kostnadseffektivitet och icke-diskriminering.

4.1.3. En hållbar användning av skog har långa traditioner i Europa. En sträng lagstiftning och ett mycket brett spektrum av skogspolitiska instrument utgör därför den bästa garantin för ett hållbart skogsbruk och en hållbar användning i olika länder. I Europa kan skogscertifieringen när den är som bäst uppmuntra konsumenterna att kräva produkter vars träråvara härstammar från hållbart förvaltade skogar. Därför främjar certifieringen hållbart skogsbruk och därmed även marknadsföringen av träprodukter.

4.1.4. EU har en viktig roll i att främja användning av trä och andra skogsprodukter framför andra konkurrerande material. Med hjälp av ett hållbart skogsbruk kan vi hindra att träprodukterna ersätts av mindre miljövänliga material såsom aluminium eller plast. Många konsumenter kopplar inte samman användningen av plast med oljeborrning eller stålindustrin med gruvverksamhet, vilket innebär att miljöeffekterna av nämnda produkter inte heller nödvändigtvis beaktas.

4.2. Befintliga skogscertifieringssystem

4.2.1. Forest Stewardship Council (FSC) är en internationell organisation som grundades av miljöorganisationerna år 1993 i Mexiko. FSC består av tre kamrar i vilka ekonomiska och sociala intressen samt miljöintressen är representerade. FSC certifierar inte själv skog, utan dess uppgift är att främja tillämpningen av FSC:s principer och kriterier samt lokalt uppgjorda standarder inom skogsbruket, att auktorisera certifieringsorgan och att övervaka de auktoriserade certifieringsorganens verksamhet och användning av FSC-märkningen. FSC har globalt spelat en central roll i utvecklingen av skogscertifiering.

4.2.2. I augusti 1998 startade dessutom ett s.k. alleuropeiskt skogscertifieringsprojekt (PEFC). Projektet bygger på slutsatserna från de europeiska skogsministermötena i Helsingfors 1993 och Lissabon 1998. PEFC:s mål är att skapa ett internationellt trovärdigt skogscertifieringssystem för de certifieringssystem

som utvecklas i olika länder samt ett system för ömsesidigt godkännande av dessa. PEFC definierar och uppställer de grundkrav och verksamhetsprinciper som varje lands certifieringssystem med sina resp. standarder måste uppfylla för att få delta i PEFC-systemet. Certifieringssystemet avses skapa ett system som lämpar sig för familjeskogsbruk i liten och medelstor skala.

4.2.3. Systemet har utvecklats av representanter för familjeskogsbruk, kommunalt och statligt skogsbruk, industrin och handeln i 17 europeiska länder. USA, Kanada, Malaysia och Australien har även deltagit i processen som observatörer. Miljö- och konsumentorganisationer samt fackförbund har även inbjudits till en öppen diskussion med representanter för PEFC. Verksamheten inom PEFC-systemet inleddes i juni 1999. Målet för systemet är att bidra till positiva sysselsättningseffekter även inom skogssektorn.

4.3. EU:s roll inom skogscertifieringen

4.3.1. Skogscertifieringen behandlas även i skogsbruksstrategin för EU som ett särskilt område inom skogsfrågorna. I skogsbruksstrategin konstateras att kommissionen förhåller sig positiv t.ex. till utvecklandet av det ovan nämnda alleuropeiska systemet för skogscertifiering.

4.3.2. Det kan även bli fråga om samarbete i skogscertifieringsfrågor på gemenskapsnivå om medlemsstaterna så önskar. Det faktum att arbetet med det alleuropeiska skogscertifieringssystemet framskridit så snabbt visar att den europeiska skogssektorn är villig att samarbeta i syfte att främja ett hållbart skogsbruk och marknadsföringen av träprodukter. EU bör säkerställa att de certifieringssystem som används inom unionen följer principerna för fri handel och att certifieringssystemen är genomblickbara och opartiska. Miljöcertifieringssystemen har realistiska möjligheter att lyckas på marknaden endast om de godkänns av konsumenterna och andra intressegrupper.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén beklagar att EU:s skogsbruksstrategi inte omfattar tillräckligt konkreta utvärderingar och analyser av problem och gemenskapsåtgärder som vidtagits inom skogssektorn. Kommittén efterlyser också klarare mål för framtiden, vilka beaktar EU:s utvidgning österut och en utveckling av den övriga skogssektorn.

5.2. Kommittén ser positivt på att skogsbruksstrategin bygger på subsidiaritetsprincipen samt på begreppet ekonomiskt, ekologiskt och biologiskt, socialt och kulturellt hållbart skogsbruk.

5.3. Kommittén påminner om att skogssektorn är en viktig sysselsättningskälla i EU. Unionen bör sålunda främja genomförandet av skogsbruksstrategin och i synnerhet användningen av trä som ett förnybart och miljövänligt material i syfte att förbättra sysselsättningsläget i unionen. En nyckelfråga är att trygga utvecklingen av tjänster inom skogssektorn samt industrins utvecklingsförutsättningar.

5.4. Kommittén anser det vara av största vikt att Europeiska kommissionen stärker sina insatser i skogssektorn i frågor där man på gemenskapsnivå kan få ut ett mervärde genom att stödja de nationella åtgärderna.

5.5. Kommittén anser att kommissionen måste genomföra en betydande effektivisering av samordningen av skogsfrågor mellan de olika generaldirektoraten för att frågor i anslutning till en hållbar utveckling för skogen skall kunna behandlas på ett integrerat sätt. Den nya kommissionen bör stärka och intensivifiera behandlingen och samordningen av skogsfrågor med tanke på skogens snabbt ökande betydelse som ett av de viktigaste delområdena med avseende på en hållbar utveckling. Skogssektorn spelar en viktig roll för unionens ekonomiska, sociala och miljömässiga utveckling.

5.6. Kommittén framhåller skogssektorns positiva inverkan på sysselsättningen framför allt på landsbygden. Ett hållbart skogsbruk bidrar också till en balanserad utveckling av landsbygden.

5.7. Kommittén anser att Europeiska kommissionen skall försäkra sig om att det nya stöd som ges skogsbruket genom Agenda 2000 inte snedvrider konkurrensen på trämarknaden, vare sig på lokal nivå eller gemenskapsnivå. Kommittén kräver att man noga följer upp hur de här stöden används och hur gemenskapens medel används.

5.8. Kommittén anser det vara viktigt att kommissionens meddelande om unionens skogsindustri och dess konkurrenskraft, som offentliggjorts av generaldirektoratet för företagspolitik, ligger i linje med skogsbruksstrategin. Ett lönsamt och hållbart skogsbruk är förutsättningen för en konkurrenskraftig skogsindustri.

5.9. Kommittén påminner om att EU såväl på nationell nivå som på gemenskapsnivå skall svara mot de krav som ställts till följd av klimatförändringen, t.ex. genom att främja användningen av förnybara energikällor samt användningen av trä och andra skogsprodukter.

5.10. Unionen skall säkerställa att principerna för ett hållbart skogsbruk följs vid tillämpningen av det s.k. Kyotoprotokollet. Kommittén påminner om att skogsindustriprodukterna fungerar som en långvarig kolsänka. EU bör också på ett effektivare sätt informera medlemsländerna om möjligheterna att använda s.k. buffertmekanismer.

5.11. Kommittén påminner om att skogscertifiering vid sidan av ett brett spektrum av skogspolitiska instrument endast är ett sätt att kvalitetsmärka ett hållbart skogsbruk och därigenom främja marknadsföringen av träprodukter. EU bör säkerställa att de certifieringssystem som används inom unionen beaktar principen om fri handel och är frivilliga, genomblickbara, opartiska och kostnadseffektiva.

5.12. Kommittén förutsätter att EU noggrant följer upp utvecklingen inom skogsbruket och därmed sammanhängande verksamheter i de central- och östeuropeiska länderna, samt att EU regelbundet analyserade möjligheter, hot och utmaningar som de nya medlemsstaternas anslutning till unionen innebär. Dessa bedömningar skall baseras på slutsatserna från den alleuropeiska skogsministerkonferensen i Helsingfors om ett hållbart skogsbruk.

5.13. Kommittén anser att EU med kraft skall driva på inrättandet av ett världsomfattande, rättsligt bindande instrument för förvaltning, bevarande och hållbar utveckling vad gäller all slags skog. Instrumentet bör beakta de skogsbruksprinciper som antogs i Rio de Janeiro.

5.14. Kommittén kräver att EU aktivt deltar i den internationella skogspolitiska diskussionen och i beslutsfattandet bl.a. vid IFF-förhandlingarna och i FAO.

5.15. Kommittén anser det viktigt att principerna för ett hållbart skogsbruk beaktas då internationell handel i samband med skogssektorn diskuteras i framtida WTO-förhandlingar.

Bryssel den 9 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avslogs men fick minst en fjärdedel av rösterna:

Punkt 2.2.1

Ändra första meningen enligt följande:

"Även om subsidiaritetsprincipen bör respekteras i skogsfrågor, vill kommittén framhålla att ett samarbete bör eftersträvas på EU-nivå eftersom man därigenom kan nå bättre resultat än genom enbart nationella åtgärder."

Motivering

Det är av stor vikt att man samarbetar i skogsfrågor på EU-nivå och detta måste framhållas i yttrandet.

Resultat från omröstningen

För: 29, emot: 30, nedlagda: 3.

Punkt 2.3.7

Ersätt den tredje meningen med följande:

"Det är mycket viktigt att man fortsätter att främja ett hållbart skogsbruk. Eftersom privatpersoner, staten och andra naturskyddsföreningar ansvarar för skogsförvaltningen är det viktigt att man inom EU upprättar en ram för frågor som rör en ansvarsfull skogsförvaltning."

Innehållet i den sista meningen i punkt 2.3.7 bör tas upp i en separat punkt.

Motivering

Det är inte EU:s sak att påpeka att privat ägande av skogar bör stödjas. Utöver privatpersoner ägnar sig även andra organisationer inom EU åt ansvarsfull skogsförvaltning.

Resultat från omröstningen

För: 27, emot: 35, nedlagda: 2.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om hur kommissionens förordning nr 3932/92 fungerat vad gäller tillämpningen av artikel 81.3 (ex 85.3) i fördraget på vissa typer av avtal, beslut och samordnade förfaranden inom försäkringssektorn"

(2000/C 51/24)

Den 8 juli 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för beredningen av ärendet, antog sitt yttrande den 25 november 1999 (föredragande: Guido Ravoet).

Vid sin 368:e plenarsession den 8–9 december 1999 (sammanträdet den 9 december) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt med för.

1. Inledning

1.1. Kommissionen har lagt fram en rapport till rådet och Europaparlamentet om hur tillämpningen av den förordning som medger undantag för försäkringsbolag har fungerat i förhållande till konkurrensbestämmelserna i fördraget (artikel 81.1) när det gäller vissa typer av avtal (KOM(1999) 192 slutlig).

1.2. Rådets bemyndigandeförordning från 1993 innehåller en bestämmelse om att kommissionen skall redogöra för hur tillämpningen av förordningen har fungerat senast sex år efter det att förordningen trätt i kraft. Ekonomiska och sociala kommittén anser att denna rapport läggs fram vid ett lämpligt tillfälle, med tanke på att man skall kunna planera en fortsatt politik med stöd av undantagen i förordningen, som löper ut i mars år 2003.

1.3. Kommittén gläder sig åt att kommissionen i samband med att rapporten lades fram föreslog ett samrådsförfarande som särskilt inbegriper de nationella myndigheter som har behörighet i försäkrings- och konkurrensfrågor. Kommittén hoppas också att kommissionen kan se till att konkurrensbestämmelserna tillämpas på ett enhetligt sätt av alla nationella myndigheter. Enligt kommittén finns det en större risk för skillnader mellan olika medlemsstater när besluten grundar sig på såväl rättsliga som ekonomiska analyser. Det är därför viktigt att ha kännedom om de metoder som tillämpas och i vilket sammanhang analyserna görs. Denna aspekt blir ännu viktigare i ljuset av att behörigheten att tillämpa gemenskapsrätten på konkurrensområdet skall decentraliseras, vilket föreslås i kommissionens vitbok av den 28 april 1999.

1.4. Kommittén hänvisar till sina yttranden⁽¹⁾ om rådets bemyndigandeförordning och kommissionens undantagsförordning.

1.5. Detta yttrande syftar till att

- beskriva det sammanhang i vilket dessa bestämmelser bör ses,
- göra en allmän bedömning av kommissionens rapport och
- kommentera vissa specifika punkter i kommissionens rapport.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén vill framhålla att den är en stark anhängare av fri och effektiv konkurrens — en viktig faktor för ekonomiska framsteg som är till gagn för konsumenterna. Kommittén vill följaktligen understryka att de undantag som beviljats för viss verksamhet bör vara av övergående karaktär och att de inte får tolkas på ett sådant sätt att man kan tro att tillämpningsområdet skall utvidgas.

2.2. Den undantagsförordning som gäller för försäkringsbolag och vissa typer av överenskommelser ligger i linje med tankegångarna i artikel 81.3 i fördraget, som stipulerar att överenskommelserna skall bidra till att främja tekniskt och ekonomiskt framåtskridande eller förbättra produktionen eller distributionen av varor, förutsatt att konsumenterna tillförsäkras en skäligen andel av den vinst som därigenom uppnås.

2.3. Före införandet av gruppundantagsbestämmelserna anmäldes ett stort antal överenskommelser inom försäkringsbranschen till kommissionen, ofta av skäl som var specifika för just denna typ av ekonomisk verksamhet. Kommittén har tidigare ställt sig positiv till den förenkling som blev följden av gruppundantagsbestämmelserna, vilka syftar till att undanröja onödig byråkrati. Kommittén konstaterar nu att kommissionen har tillräcklig erfarenhet för att kunna anpassa undantagsförordningens bestämmelser.

⁽¹⁾ EGT C 182, 23.7.1990, s. 27 och EGT C 19, 25.1.1993, s. 97.

2.4. Försäkringsbranschen kännetecknas av följande:

- Prisbildningen skiljer sig från andra branscher i så motto att de faktorer som avgör försäkringspriset ligger i framtiden i förhållande till den tidpunkt då premier och avgifter tas ut (en omvänd produktionscykel). Kommittén konstaterar att prisbildningen för försäkringar bland annat påverkas av att vissa försäkringar är obligatoriska i medlemsstaterna, vilket innebär en tröghet på efterfrågesidan, samtidigt som flera medlemsstater kontrollerar priserna för vissa typer av försäkringar. Kommittén noterar att denna prisreglering leder till minskad konkurrens mellan företagen.
- Det skydd som försäkringsbolagen erbjuder försäkrings- och förmånstagare innebär att det är viktigt att förhindra konkurser. Denna fråga är särskilt viktig när det gäller försäkringsbolagens åtaganden på lång sikt, framför allt i fråga om pensionsförsäkringar — ett område som håller på att bli allt viktigare för försäkringsbolagen.
- Tekniskt och juridiskt komplicerade förhållanden. Jämförelser som ger bättre översikt och ökad förståelse av avtalen gagnar därför konsumenterna.
- För att tillgodose marknadens behov finns ett behov av tillgång till omfattande finansiella resurser, som ett enskilt företag saknar.

2.5. Dessa särdrag förklarar utan tvivel varför det tagit så lång tid att utforma de konkurrensregler som specifikt skall gälla för försäkringsbranschen. Förutsatt att den inre marknaden fungerar väl, att konsumenternas intressen tillvaratas och att kommissionens administrativa resurser används effektivt, anser kommittén att dessa undantag är motiverade även om kommittén vill betona att det är just undantag det handlar om.

2.6. I rapporten framhåller kommissionen att undantagsförordningen införts samtidigt med direktiven "av tredje generationen" om fullbordandet av den inre marknaden för försäkringar. Kommissionen eftersträvar också en balans mellan den inre marknadens olika friheter för företag inom denna bransch.

2.7. Sedan början av decenniet har den europeiska försäkringsbranschen genomgått stora förändringar. Branschen har avskaffat systemet med att i förväg godkänna tariffer och avtalsvillkor, det har uppstått konkurrens över gränserna, stora företagskoncentrationer har skapats inklusive med andra kreditinstitut, nya företag har vuxit fram och det har utvecklats ny teknik och nya försäljningskanaler.

3. Särskilda kommentarer

3.1. *Gemensam teknisk statistik*

3.1.1. För att försäkringsbolagens verksamhet skall fungera väl anser kommittén det vara viktigt att bolagen har tillgång till så tillförlitlig och representativ statistik om marknaden som möjligt. Kommittén anser att man bör behålla det system som infördes i samband med undantagsförordningen, samtidigt som det är viktigt att slå fast att det gemensamma statistiska arbetet även fortsättningsvis skall vara av strikt vägledande karaktär. Kommittén gläder sig liksom kommissionen åt att detta arbete bidrar till att ett så stort antal företag som möjligt får tillträde till marknaden. Kommittén anser att det är lämpligt att stora företag deltar i detta arbete, som syftar till att göra statistiken mer tillförlitlig.

3.1.2. Kommittén anser att utarbetandet av gemensam och mer detaljerad statistik gör det möjligt för försäkringsbolagen att förfinas sin policy för tecknande av försäkringar på ett sätt som stärker konkurrensen och förbättrar de tekniska beräkningarnas tillförlitlighet.

3.1.3. Kommittén rekommenderar att alla företag som så vill skall få tillgång till denna statistik på skäliga villkor. Konsumenterna bör t.ex. genom tillsynsmyndigheternas publikationer, kunna få information om vilken roll statistiken spelar vid fastställandet av premiebeloppen.

3.2. *Standardvillkor*

3.2.1. Kommittén anser att det är viktigt för samtliga parter — försäkringsbolag, mellanhänder och konsumenter — att kunna stödja sig på vissa villkor av vägledande karaktär. Dessa standardklausuler är riktmärken som gör det möjligt att bedöma garantiernas täckning. I sin rapport framhåller kommissionen under punkt 23 att man avser att se över den princip som beskrivs i artikel 7.1 (systematiskt uteslutande, garantier med reservation för standardvillkor och utvidgning av standardvillkor som är överflödiga för ett stort antal försäkringstagare).

3.2.2. Kommittén har tagit del av kommissionens allmänna syn på dessa klausuler och välkomnar dess vaksamma hållning. Kommittén anser dock att rapporten inte innehåller några konkreta exempel på varför en översyn är nödvändig. I praktiken förhandlar försäkringsbolagen fram särskilda villkor för sina kunder när det gäller riskfyllda projekt eller försäkringar som tecknats av vissa mellanhänder. Bolagen avviker således regelbundet från dessa standardvillkor, vilket bekräftar

påståendet att dessa villkor enbart är av vägledande karaktär. Vägledande standardvillkor används både för att ange försäkringsavtalets garantier och för att i detalj beskriva de undantag som begränsar försäkringsavtalet eller de säkerhetsåtgärder som försäkringstagaren måste vidta för att omfattas av försäkringsskyddet. Sättet att ange undantag beror för övrigt på avtalens utformning. Vissa avtal räknar upp garantierna, andra anger undantagen. Kommittén vill därför få mer information om erfarenheterna av denna typ av klausuler innan man yttrar sig om det nuvarande systemet att ange undantag från försäkringsavtalens täckning.

3.2.2.1. Kommittén hänvisar för övrigt till sina yttranden om oskäligen villkor. Kommittén behöver inte gå tillbaka så långt i tiden som till yttrandet om direktiv 93/13/EG om oskäligen villkor i konsumentavtal, utan nöjer sig med att framhålla det arbete som utfördes under 1997 och 1998 inom kommitténs observationsgrupp för den inre marknaden i samband med yttrandet "Konsumenterna på försäkringsmarknaden". I detta yttrande

- 1) betonar kommittén att det är av grundläggande betydelse att avtalsförbindelsen mellan försäkringstagare och försäkringsbolag kännetecknas av balans,
- 2) medger kommittén att det undantagssystem som behandlas i detta yttrande är motiverat,
- 3) uppmanar kommissionen att på ett mer systematiskt sätt studera klausulerna i konsumentavtalen, i syfte att undanröja eventuella oskäligen villkor.

3.3. Gemensam täckning av vissa typer av risker

3.3.1. I sitt yttrande om bemyndigandeförordningen framhåller kommittén att en gemensam täckning av vissa typer av risker är av uppenbar nytta, särskilt i fråga om täckningen av större risker.

3.3.2. Kommittén välkomnar kommissionens pragmatiska inställning när det gäller att fastställa de marknader som skall tas i beaktande vid en bedömning av om den gemensamma täckningen av vissa risker är laglig, vilket är en mycket komplicerad uppgift. Kommissionens uppfattning i fråga om risker förknippade med luftfart, som omnämns i punkt 30 i rapporten, vittnar om en realistisk inställning. Kommissionen skulle också med fördel kunna studera hur försäkringsbolagen inom rimlig tid kan uppnå rättssäkerhet när det gäller frågan om huruvida denna gemensamma täckning av vissa typer av risker är lagenlig eller ej.

3.3.3. Kommittén uppmanar dock kommissionen att inte strikt se till företagets storlek och möjligheten att vara verksam på en marknad (se punkt 28 b i rapporten) som skäl för att ingå i en samförsäkrande eller samåterförsäkrande grupp. Man bör även ta hänsyn till de möjligheter som en gruppbildning kan innebära för företag som försöker skaffa sig teknisk erfarenhet.

3.4. Säkerhetsanordningar

3.4.1. Kommittén noterar att tillförlitligheten hos de säkerhetsanordningar som konsumenterna har tillgång till ökar tack vare att försäkringsbolagen deltar i arbetet med att standardisera dessa produkter. I detta fall går företagets och allmänhetens intressen hand i hand.

3.4.2. Med anledning av kommentarerna från olika tillverkare av säkerhetsanordningar har kommissionen funnit anledning att kritisera försäkringsbolagen när det gäller harmoniseringen av tekniska normer, framför allt i fråga om brand- och stöldskyddsprodukter. Försäkringsbolagen har dock diskuterat dessa frågor via sina representanter i olika samrådsorgan bestående av branschfolk och konsumenter samt i olika standardiseringsorgan. Arbetet med att harmonisera tekniska normer inom EU går dock långsamt, vilket enligt kommittén beror på faktorer som försäkringsbolagen inte kan påverka. Även om det är rimligt att uppmuntra en harmonisering, får denna inte leda till att försäkringsbolagen tvingas sänka kraven på säkerhetsanordningarnas kvalitet. Försäkringsbolagen bör för övrigt snabbt och på ett flexibelt sätt ha möjlighet att utarbeta gemensamma normer när omständigheterna kräver detta.

Kommittén uppmanar kommissionen att underlätta den fria rörligheten för varor inom denna bransch via lämpliga kanaler och inte enbart inom ramen för denna rapport.

3.5. Skadereglering och registerföring

3.5.1. Kommittén konstaterar att de berörda parterna avstått från att utvidga undantagsförordningen till de två ovan nämnda kategorier som även anges i bemyndigandeförordningen. Kommittén föreslår således att man inte utvidgar undantagsförordningens tillämpningsområde.

4. Slutsatser

Rapporten utgör en tillfredsställande översikt över den praxis som gäller för tillämpningen av undantagsförordningen. Kommissionen har en realistisk inställning i denna fråga, eftersom man värnar om att nya företag skall få tillträde till marknaden och att konsumenternas överblick skall förbättras. Kommissionen har utnyttjat sina befogenheter med gott omdöme och har tillåtit tekniskt samarbete på de plan som omfattas av undantagsförordningen samt ingripit då detta samarbete

påverkat de kommersiella förutsättningarna i alltför hög grad. Systemet tillgodoser ett verkligt behov och leder inte till försämrad konkurrens, vilket bevisas av mångfalden av olika villkor i försäkringsutbudet. Rapporten bör således ge incita-

ment till branschen att fortsätta på den inslagna vägen i enlighet med förordningen/-arna och inspirera de nationella myndigheterna, vars roll säkerligen kommer att bli allt viktigare under de kommande åren.

Bryssel den 9 december 1999.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
