

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 204

fyrtyrtredje årgången

18 juli 2000

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden*

.....

II *Förberedande rättsakter*

Ekonomiska och sociala kommittén

Majsessionen 2000

2000/C 204/01	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 70/220/EEG beträffande åtgärder mot luftförorening genom utsläpp från motorfordon"	1
2000/C 204/02	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 69/169/EEG och 92/12/EEG beträffande en tillfällig kvantitativ restriktion för import till Finland av öl", och — "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 918/83 beträffande ett tillfälligt undantag för tullfri import till Finland"	3
2000/C 204/03	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Mot ett nytt regelverk för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster — 1999 års kommunikationsöversyn"	6

Pris: 19,50 EUR

SV

(Fortsättning på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (<i>Fortsättning</i>)	Sida
2000/C 204/04	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg"	13
2000/C 204/05	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontors- och kommunikationsutrustning"	18
2000/C 204/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok om livsmedelssäkerhet"	21
2000/C 204/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Landsbygdskvinnornas roll för en hållbar utveckling av gemenskapens jordbruk"	29
2000/C 204/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en gemenskapsram för samarbete för en hållbar utveckling i städerna"	35
2000/C 204/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening"	40
2000/C 204/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Gemenskapsplan för stöd till kampen mot dopning inom idrotten"	45
2000/C 204/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Tilläggs sjukförsäkring"	51
2000/C 204/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om att inrätta en kommitté för social trygghet"	55
2000/C 204/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "En europeisk stadga för småföretag"	57
2000/C 204/14	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen: Miljön i Europa: Vilka är riktlinjerna för framtiden? En helhetsbedömning av Europeiska gemenskapens handlingsprogram för miljön och en hållbar utveckling kallat 'Mot en hållbar utveckling'"	59
2000/C 204/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om ändring av beslut 1999/311/EG av den 29 april 1999 om antagande av den tredje fasen i det alleuropeiska samarbetsprogrammet för högre utbildning (Tempus III) (2000–2006)"	68
2000/C 204/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Mot ett europeiskt område för forskningsverksamhet"	70

2000/C 204/17	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om vissa gemenskapsåtgärder för att bekämpa diskriminering", — "Förslag till rådets direktiv om införande av en allmän ram för lika behandling på arbetsmarknaden", — "Förslag till rådets direktiv om tillämpning av principen om lika behandling oavsett ras eller etniskt ursprung", och — "Förslag till rådets beslut om inrättande av gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering 2001–2006"	82
2000/C 204/18	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring för nittonde gången av rådets direktiv 76/769/EEG om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (azofärger)"	90
2000/C 204/19	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rambestämmelser för säsongarbete i jordbruket för personer från tredje land"	92

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 70/220/EEG beträffande åtgärder mot luftförorening genom utsläpp från motorfordon"

(2000/C 204/01)

Den 13 mars 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 3 maj 2000. Föredragande var José Ignacio Gafo Fernandez.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Ett av de krav som på senare år har införts för att minska och kontrollera utsläppen från motorfordon är omborddiagnosystem (OBD-system). Med hjälp av detta bevakar man kontinuerligt att fordonets utsläpp är i enlighet med den standard som gällde vid tillverkningen.

1.2. OBD-systemen är från och med år 2000 (2001 för vissa typer) obligatoriska för personbilar och nyttfordon som är utrustade med motor med styrd tändning.

1.3. I kategorin "med styrd tändning" ingår även fordon (ofta använda för kollektivtrafik) som drivs helt eller delvis med alternativa bränslen som gasol eller naturgas. Utsläppen från dessa bränslen har överlag en mindre påverkan på miljön och kan betraktas som miljövänligare.

1.4. Dagens OBD-system är svåra att använda i fordon som drivs med gasol eller naturgas. Även om det finns OBD-system som godkänts i USA, är inte samma system godkända i Europa, och dessutom finns det i dag inte några OBD-system som klarar en korrekt och direkt omställning vid övergången från traditionellt bränsle, som bensen, till alternativ som gasol eller naturgas.

1.5. I gemenskapens harmoniseringsdirektiv brukar man fastställa olika tidsgränser för helt nykonstruerade fordonsmodeller (juridiskt definierade som "nya typer") och för de modeller som redan finns (juridiskt definierade som "alla typer"). Normalt sett är övergångsperioden till de nya bestämmelserna kortare för nya typer.

1.6. En sista hänvisning kan göras till kommissionsdokumentets information om att man i delstaten Kalifornien har beviljat undantag från kraven till och med årsmodell 2004. Kommissionen däremot vill att kraven skall uppfyllas från och med årsmodell 2003, något som gör det svårt för biltillverkarna och systemkonstruktörerna att få systemet att fungera i tid.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén ställer sig positiv till huvuddragen i kommissionens förslag till ändring.

2.2. Kommittén vill emellertid uppmana kommissionen, Europaparlamentet och rådet att välja förfarandet för brådskan-de frågor för det här direktivet, så att fordonsindustrin får klara och tydliga ramar och kan färdigställa OBD-systemen för fordon med styrd tändning som drivs helt eller delvis med gasol eller naturgas.

2.3. Detta hänger samman med att det är praktiskt omöjligt för fordonsindustrin att inom den tidsram som fastställs i kommissionsdokumentet färdigställa de speciella OBD-systemen för gasol- eller naturgasdrift. Detta har följande orsaker:

2.3.1. Man tog inte upp gasol- eller naturgasdrivna fordon vare sig i det ursprungliga direktivet 70/220/EG eller i översynen 98/69/EG, där man först slog fast att OBD-systemen skulle bli obligatoriska. Därför hade industrin inte börjat undersöka hur dessa skall utformas och installeras.

2.3.2. I det beslut som antogs genom direktiv 99/102/EG ändrar man den ursprungliga specifikationen för OBD-systemet och rekommenderar att man skaffar sig mer erfarenhet av

hur systemet fungerar i motorer som drivs enbart med bensen innan man börjar använda det i motorer som drivs helt eller delvis med gasformiga kolväten, som har helt andra egenskaper än flytande bränsle. Ett liknande resonemang bör föras för fordon klass II och III i kategori N1 och fordon över 2 500 kg i kategori M1.

2.3.3. Fordonsindustrin har helt nyligen börjat lansera fordon som drivs med gasol eller naturgas och har låga utsläpp. Man hinner inte införa OBD-system på så kort tid som det rör sig om här.

2.3.4. Ett tydligt exempel är det system som skall införas i delstaten Kalifornien, där OBD-systemen inte kommer att tas i bruk förrän 2004.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Ändra punkt 8.1.2 i bilaga I på följande sätt:

För fordon i kategori M1 under 2 500 kg samt för fordon klass I i kategori N1 skall datumen då direktivet börjar tillämpas skjutas fram från år 2003 till den 1 januari 2004 (nya typer) och från år 2006 till den 1 januari 2007 (alla typer).

För fordon i kategori M1 över 2 500 kg samt för fordon klass II och III i kategori N1 skall datumen skjutas fram från år 2006 till den 1 januari 2007 (nya typer) och från år 2007 till den 1 januari 2008 (alla typer).

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- ”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 69/169/EEG och 92/12/EEG beträffande en tillfällig kvantitativ restriktion för import till Finland av öl”, och
- ”Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 918/83 beträffande ett tillfälligt undantag för tullfri import till Finland”

(2000/C 204/02)

Den 10 mars 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslagen.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för beredningen av ärendet, antog sitt yttrande den 3 maj 2000. Föredragande var Clive Wilkinson.

Ekonomiska och sociala kommittén antog vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) följande yttrande med 89 röster för, 1 emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Enligt villkoren i anslutningsfördraget bemyndigades Finland att begränsa de kvantiteter av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror som kan föras in från andra medlemsstater utan att finsk punktskatt betalas; för öl låg denna gräns på 15 liter per person. Finland höjde dessutom gränsen för skattebefrielse för import av öl från tredje land till 15 liter. Detta undantag beviljades till utgången av år 1996 och förlängdes sedan till utgången av år 2003. Efter det att beslutet om förlängning av undantaget hade fattats ombads Finland att successivt avskaffa restriktionerna. Någon tidsplan fastställdes dock inte.

1.2. Finland har nu begärt en begränsning på sex liter för import av öl från tredje land till den 1 januari 2006. Anledningen till denna begäran är att skattemässiga, ekonomiska, sociala och hälsorelaterade problem och problem som hänger samman med den allmänna ordningen har ökat på grund av import från Ryssland och Estland.

1.3. Kommissionen har därför lagt fram förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 69/169/EEG och 92/12/EEG om kvantitativa begränsningar för import av öl, och till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 918/83 beträffande tullaspekterna.

1.4. Import från tredje land regleras genom direktiv 69/169/EEG. Enligt detta direktiv får man importera beskattade varor till EU till ett värde av 175 euro utan extra skatter. Detta motsvarar mer än 200 liter öl till ryska eller estniska skattepriser, men mindre än 50 liter öl till finska konsumentpriser. Detta har lett till att ca 10 % av den finska marknaden för öl kommer från Ryssland eller Estland.

2. Kommentarer

2.1. Kommittén beklagar att den finska regeringen finner det nödvändigt att begära ytterligare restriktioner för import av öl från länder utanför EU. ESK påpekar att trots att begäran enbart rör handel med tredje land, och endast öl, skulle sådana restriktioner begränsa de finska konsumenternas valmöjligheter. Kommittén påpekar dessutom att varje lindring av restriktioner för import av öl inom inre marknaden enligt gällande lagstiftning måste åtföljas av färre restriktioner i handeln med tredje land.

2.2. Det är uppenbart att den grundläggande orsaken till Finlands problem är skillnaderna i konsumentpriser för öl mellan Finland och grannlandet Ryssland och i viss mån även Estland. Även skillnader i levnadsstandard påverkar priset. Det föreligger även stora skillnader i ölpris (och konsumentpriser för andra alkoholhaltiga drycker) mellan Finland och de flesta andra medlemsstater. Dessa skillnader beror nästan enbart på punktskattesatserna.

2.3. Uppgifter om punktskatter anges i bilagan. Av dessa uppgifter framgår att punktskatten på öl i Finland är 17 gånger högre än i Spanien (som har den lägsta skattesatsen) och 44 % högre än i Irland (som tillämpar den näst högsta skattesatsen).

2.4. Det är också uppenbart att det var behovet att anpassa de finska skattesatserna till de lägre skattesatser som gäller i de flesta andra medlemsstater och behovet att anpassa den finska alkoholpolitiken som låg till grund för de finska myndigheternas begäran om undantag (vid anslutningen) beträffande de kvantiteter av alkoholhaltiga drycker som kan föras in i Finland från andra medlemsstater utan att punktskatt betalas.

2.5. Under de fem år som gått sedan Finland blev medlem i EU har en något liberalare alkoholpolitik införts, men skattesatserna har endast sänkts vid ett tillfälle. Skattesatsen för vin sänktes med 20 % år 1998, men endast för vin som säljs i det finska systembolagets butiker. Trots att nästan halva den förlängda undantagsperioden har gått har Finland inte ens påbörjat det successiva avskaffandet av restriktioner för handel inom EU. De finska konsumenterna har ännu inte möjlighet att till fullo utnyttja inre marknadens fördelar på grund av detta undantag från en av dess grundläggande principer.

2.6. Den finska regeringen har naturligtvis rätt att fastställa sina egna punktskattesatser, men kommittén hoppas att man genom att tackla de problem som de extremt höga punktskattesatserna har gett upphov till kan undvika att Finland begär nya undantag. ESK påpekar att finska producenter och affärsmän nyligen har efterlyst sådana åtgärder.

2.7. Kommittén erkänner och beklagar att den nuvarande situationen orsakar ökade sociala problem, i synnerhet som de påverkar sysselsättningen i Finlands gränsregioner. ESK hoppas att detta begränsade undantag skall ge Finland tid att lösa de svårigheter som ligger till grund för den nuvarande situationen.

2.8. Det bästa sättet att hantera frågan om hälsorelaterade problem är genom undervisning, eftersom allt tyder på att höga skatter inte utgör något hinder för hög alkoholkonsumtion. Höga skatter bestraffar snarare den stora majoritet konsumenter som dricker med måtta.

2.9. Kommittén stöder den föreslagna förordningen som bidrar till att förtydliga den rättsliga situationen.

3. Slutsatser

3.1. Undantag skapar ett ytterst beklagligt prejudikat som riskerar att följas av andra. Det mest oroväckande är det felaktiga budskap det kommer att ge till kandidatländerna. Kommittén accepterar dock att man under rådande omständigheter stöder kommissionens förslag.

3.2. Kommittén välkomnar att förslagen innehåller en tydlig tidsplan för Finlands obligatoriska avskaffande av det nuvarande undantaget beträffande de mängder öl som får föras in i Finland från andra medlemsstater.

3.3. Kommittén erinrar de finska myndigheterna om kravet att även lindra restriktionerna för andra konkurrerande kategorier alkoholhaltiga drycker som också beskattas med höga punktskatter.

3.4. Kommittén välkomnar bekräftelsen på att undantaget från de bestämmelser som gäller för inre marknaden och som påverkar skatt och beskattade inköp av alkoholhaltiga drycker från andra medlemsstater upphör att gälla vid utgången av 2003.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**Punktskatt på öl**

Följande skattesatser tillämpas på öl från och med den 1 april 2000. Punktskatten anges i euro per 100 liter ren alkohol på öl med 5 volymprocent alkohol.

EU:s medlemsstater

Österrike	363
Belgien	428
Danmark	930
Finland	2 859
Frankrike	259
Tyskland	197
Grekland	292
Irland	1 987
Italien	350
Luxemburg	198
Nederländerna	426
Portugal	281
Spanien	168
Sverige	1 681
Storbritannien	1 830

Andra länder

Estland	351
Ryssland	52

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Mot ett nytt regelverk för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster — 1999 års kommunikationsöversyn"

(2000/C 204/03)

Den 15 november 1999 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda meddelande.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 maj 2000. Föredragande var Göran Lagerholm.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 94 röster för, 1 emot och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Sedan 1990 har kommissionen gradvis infört ett omfattande regelverk för avreglering av telemarknaden. Detta har haft en avgörande betydelse för EU:s globala konkurrenskraft. En avancerad kommunikationsindustri är dessutom en förutsättning för att Europa skall kunna omvandlas till ett informationssamhälle. Utan effektiva kommunikationer av hög kvalitet hamnar den europeiska industrin, i synnerhet små och medelstora företag, i ett betydligt sämre läge än sina konkurrenter på världsmarknaden. Införandet av nya kommunikationstjänster kan medföra möjligheter till minskade regionala skillnader genom att geografiska avstånd minskar i betydelse. Ökad konkurrens kommer även i fortsättningen att ha en stor inverkan på utvecklingen av telekommunikationstjänsterna och ekonomin som helhet.

1.2. De tekniska och marknadsmässiga förändringarna inom kommunikationssektorn sker allt snabbare. Internet håller i stor utsträckning på att omkullkasta de traditionella marknadsstrukturerna. Förbättrad teknik för bearbetning, tillträde och basöverföring leder till sänkta kostnader för kommunikationsinfrastrukturen samtidigt som dess kapacitet höjs. Trådlösa tillämpningar blir allt viktigare i alla marknadssegment. Ny teknik inom mediasektorn, inte minst digital-TV (DTV), ger dessutom upphov till transaktionstjänster som sker på begäran, samt nya tjänster som data, Internet och e-handel och bidrar därmed till ökad konkurrens i den konvergerande kommunikationssektorn.

2. Kommissionens meddelande

2.1. I kommissionens meddelande inleds en översyn av det nuvarande regelverket för telekommunikation. Meddelandet bygger i huvudsak på "Femte rapporten om genomförandet av

EU:s lagstiftning på telekommunikationsområdet"⁽¹⁾, resultaten från remissförfarandet i samband med "Grönboken om konvergens"⁽²⁾, resultaten från remissförfarandet i samband med "Grönboken om radiospektrumpolitiken"⁽³⁾, slutsatserna i rapporten om "Utvecklingen av marknaden för digital television i Europeiska unionen"⁽⁴⁾ och "Rapport om en eventuell europeisk tillsynsmyndighet".

2.2. Den nuvarande lagstiftningen utformades huvudsakligen för att underlätta en övergång till fri konkurrens. Syftet med det nya regelverket för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster är emellertid att främja och upprätthålla en öppen och konkurrensutsatt europeisk marknad för kommunikationstjänster, att gynna de europeiska medborgarna och att stärka den inre marknaden.

2.3. Förutom ett konsoliderat och förenklat avregleringsdirektiv (i enlighet med artikel 86) omfattar det nya regelverket även ett sektorspecifikt ramdirektiv, fyra sektorspecifika direktiv (direktiv om auktorisationer och tillstånd [inklusive knappa resurser], direktiv om tillgång och samtrafik, direktiv om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster och direktiv om uppgiftsskydd för telekommunikationer, samtliga direktiv i enlighet med artikel 95), icke-bindande sektorspecifika åtgärder samt konkurrenslagstiftningen.

⁽¹⁾ KOM(1999) 537.

⁽²⁾ "Grönboken om konvergens av telekommunikation, media och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen — En strategi för informationssamhället", KOM(1997) 623, ESK:s yttrande i EGT C 214, 10.7.1998.

⁽³⁾ KOM(1999) 538. Se även ESK:s yttrande om "Grönbok om radiospektrumpolitiken med anknytning till Europeiska gemenskapens politik inom telekom, rundradio, transporter och FoU", KOM(1998) 596 slutlig, EGT C 169, 16.6.1999.

⁽⁴⁾ "Utvecklingen av marknaden för digital television i Europeiska unionen — Rapport mot bakgrund av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/47/EG av den 24 oktober 1995 om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler", KOM(1999) 540.

2.4. Ramdirektivet skall fastställa specifika politiska mål för medlemsstaterna, förplikta dem att agera i enlighet med de fem regleringsprinciperna, garantera specifika konsumenträttigheter och en lämplig samverkansnivå, fastställa de nationella tillsynsmyndigheternas rättigheter, ansvarsområden, beslutsbefogenheter och förfaranden, fastställa regler för den nya kommunikationskommittén och kommunikationsgruppen på hög nivå samt införa föreskrifter om rekommendationer, vägledning för bästa praxis och etiska regler (utarbetas av berörda parter) och om andra kompletterande åtgärder.

2.5. Det nya regelverket skulle kunna omfatta alla kommunikationsinfrastrukturer och tillhörande tjänster, vilket skulle innebära

- att tjänster för Internetöverföring behandlas på samma sätt som andra överföringstjänster,
- att operatörer beviljas tillstånd i form av allmänna auktorisationer i stället för individuella tillstånd,
- att man upprättar gemensamma principer för reglering av tillträde och samtrafik i all kommunikationsinfrastruktur,
- att en expertgrupp ser till att politiska hänsyn, och inte bara tekniska, styr gemenskapens politik på området,
- att tillgången, till ett överkomligt pris, till alla de kommunikationstjänster som är nödvändiga för delaktighet i informationssamhället förblir en prioriterad fråga,
- att medlemsstaterna, utöver att finansiera allmän tillgång via statsbudgeten, kommer att behålla möjligheten att upprätta finansieringssystem för samhällsomfattande tjänster,
- att man ökar konkurrensen inom de lokala näten,
- att man genom en konsekvent reglering på EU-nivå främjar utvecklingen av effektiv konkurrens och införandet av alleuropeiska tjänster,
- att samarbetet mellan kommissionen och de nationella tillsynsmyndigheterna förbättras.

2.6. Den framtida regleringen skall bygga på tydligt fastställda politiska mål, begränsas till ett minimum, innebära ökad rättssäkerhet, vara tekniskt neutral och tillämpas så nära den reglerade verksamheten som möjligt.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Ekonomiska och sociala kommittén stöder i princip kommissionens förslag.

3.2. Kommittén ser särskilt positivt på att kommissionen avser att basera det föreslagna nya regelverket på följande principer:

- Främjande och bevarande av en öppen och konkurrensut-satt europeisk marknad.
- En stärkt inre marknad.
- Ökad tillämpning av konkurrenslagstiftningen och en förenkling och minskning av den sektorspecifika lagstiftningen i kombination med rekommendationer, riktlinjer och branschöverenskommelser. Förutom behovet av att reglera tillgången till knappa resurser bör sektorspecifik lagstiftning endast tillämpas i områden med otillräcklig konkurrens och endast under en övergångsperiod.
- Teknisk neutralitet, vilket även innebär att det inte skall finnas någon särskild Internet-lagstiftning. En tekniskt neutral lagstiftning får emellertid inte innebära en strängare reglering av nya tjänster, utan snarare till en minskning av befintlig specialreglering av traditionella tjänster.

3.3. I samband med att kommissionen vidareutvecklar detaljerna i sitt förslag bör man försäkra sig om att dessa principer fortsätter att stå i fokus. Man bör även se till att genomförandet av förslagen inte styrs av takten i den långsammaste medlemsstaten, utan snarare att sektorspecifik reglering blir ersatt av allmän konkurrenslagstiftning på de olika marknaderna (geografiska och tjänste-) vartefter konkurrensen kommer till stånd. Detta är något som kan bli ett större problem i och med EU:s utvidgning. Utvidgningen kan även göra det nödvändigt med stöd till vissa nya aktörer.

3.4. En övergång från sektorspecifik telekomlagstiftning till allmänna konkurrensregler diskuteras ofta med utgångspunkt i tidsfrists- och anståndsklausuler. För sådana regleringsåtgärder krävs det dock kriterier. Sådana kriterier bör vara få till antalet och fastställas snarast möjligt.

3.5. Kommittén betonar den globala dimension som en konvergerande kommunikationsmarknad har. Det föreslagna europeiska regelverket skall inte ses som en isolerad företeelse. De europeiska aktörernas konkurrenskraft måste bevaras och ges utvecklingsutrymme. Det finns en risk för att regionala bestämmelser leder till att den europeiska marknaden isoleras från den globala marknaden, i synnerhet om en omfattande reglering tillåts hindra marknadskrafternas utveckling. Kommittén uppmanar därför kommissionen att beakta de effekter åtgärderna kan få för den europeiska industrins konkurrenskraft.

3.6. Kommittén vill dock också understryka att det är viktigt att kommissionen inte endast ser till de positiva effekterna som avregleringen och den ökade konkurrensen medfört och kan förväntas medföra. Det kan inte uteslutas att den oerhört snabba utvecklingen av infrastrukturen för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster på något område kan medföra risker från hälso- eller miljösynpunkt. Några sådana risker berörs inte i meddelandet, vilket väl i och för sig kan sägas vara naturligt, mot bakgrund av dess syften, men kommittén vill ändå i detta sammanhang uppmana kommissionen att noga följa utvecklingen från hälso- och miljösynpunkt.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Tillstånd och auktorisation

4.1.1. Kommittén är införstådd med att det behövs en harmonisering av tillståndsbestämmelserna, såväl formellt sett som i praktiken. Systemet bör baseras på allmänna auktorisationer, förutom när det gäller frekvens- och nummertillgång. Därför bör en harmonisering inte leda till att ett ännu tyngre regleringssystem införs på marknader där det till exempel inte krävs någon förhandsanmälan i samband med allmänna auktorisationer.

4.1.2. Kommissionen föreslår att auktorisationssystemet även skall täcka Internetbaserade kommunikationstjänster. En generell regel är att teknisk neutralitet skall råda. Internet som teknisk plattform för att tillhandahålla kommunikationstjänster bör därför inte underställas specialbestämmelser. Kommittén anser dock att nya teknologier, i synnerhet under inkörningsperioden, i så stor utsträckning som möjligt bör lämnas oreglerade, men med beaktande av kravet på teknisk neutralitet. Detta kan emellertid endast godtas om grundläggande krav på konsumentskydd är uppfyllda.

4.2. Tillträde och samtrafik

4.2.1. Kommittén anser att det är motiverat med regleringsåtgärder endast då marknaden misslyckats med att skapa en effektiv och sund infrastrukturkonkurrens. Där marknaden inte lyckats med detta skall de regleringsåtgärder som vidtas vara problemspecifika, effektiva och tidsbegränsade.

4.2.2. I de fall där det bedöms nödvändigt med temporära åtgärder för att reglera tillträdesvillkoren (t.ex. i samband med uppdelning av anslutningar för lokala nät), bör dessa i första hand inriktas på att få till stånd överenskommelser mellan företag. Om detta inte är möjligt bör prissättningsystemet för uppdelat tillträde uppmontra till infrastrukturinvesteringar (genom att t.ex. tidsbegränsa vissa kostnadsberäkningsmekanis-

mer) och tillämpas konsekvent i alla medlemsstater. Utvecklingen vad gäller andra tillträdesalternativ måste följas mycket noga, och de rekommendationer angående tillträde som ges till nationella tillsynsmyndigheter bör innefatta att regleringsåtgärder skall undvikas i alla de fall då alternativa tillträdesmöjligheter finns tillgängliga.

4.3. Förvaltning av radiospektrum⁽¹⁾

4.3.1. Tillgång till radiospektrum har blivit en allt viktigare faktor för telekomsystemen. Enda sättet att lösa tillgångsproblemet är att använda sig av modern teknik för att öka effektiviteten i samband med radiospektrumanvändning för samtliga användare, inte bara på telekomområdet. Kommittén anser att en spektrumreglering bör samordnas mellan de olika tillämpningsområdena radio- och TV-utsändning, telekom, radiolokalisering och militära tillämpningar. Tekniken för att ge flera användare och tjänster möjlighet att dela på samma spektrum måste förbättras.

4.3.2. Ett sätt att höja spektrumeffektiviteten är att harmonisera tilldelningen på internationell nivå. Detta är särskilt aktuellt för områden med många nationsgränser, som till exempel Europa.

4.3.3. Prissättning på radiospektrum som ett instrument för att nå ökad spektrumeffektivitet är något som kommittén kan acceptera så länge som priserna ligger på en rimlig nivå och inte inverkar negativt på systemutvecklingen, och så länge som de skapar rättvisa konkurrensvillkor för samtliga aktörer på marknaden, dvs. såväl telekomoperatörer som radio- och TV-sändningsoperatörer.

4.3.4. Kommittén delar kommissionens uppfattning att medlemsstaterna bör uppmontras att använda intäkterna från avgifter, auktioner och prissättning av radiospektrum till att höja spektrumeffektiviteten.

4.4. Samhällsomfattande tjänster⁽²⁾

4.4.1. Samhällsomfattande tjänster, som de för närvarande definieras i gemenskapens lagstiftning, inbegriper tillhandahållande av taltelefoni, fax och överföringar av talbandsdata

⁽¹⁾ Se ESK:s yttrande om "Grönbok om radiospektrumpolitiken med anknytning till Europeiska gemenskapens politik inom telekom, rundradio, transporter och FoU", KOM(1998) 596 slutlig, EGT C 169, 16.6.1999.

⁽²⁾ Se ESK:s initiativyttrande "Allmännyttiga tjänster", EGT C 368, 20.12.1999 och ESK:s yttrande om "Samhällsomfattande tjänster för telekommunikation på en avreglerad marknad", KOM(96) 73 slutlig; EGT C 30, 30.1.1997.

via modem (dvs. tillträde till Internet). Användarna måste ha fast tillträde till internationella och nationella samtal samt larmtjänster (via nationella nummer eller det europeiska larmnumret 112). Definitionen täcker dessutom tillhandahållande av telefonistjänster, abonnentuppgifter, offentliga telefonautomater och särskilda funktioner för kunder med funktionshinder eller med särskilda sociala behov.

4.4.2. Den befintliga lagstiftningen föreskriver att de nationella tillsynsmyndigheterna måste kräva att nätoperatörerna tillhandahåller ett minimipaket med de tjänster som fastställs ovan till alla användare oavsett var de bor och till ett rimligt pris.

4.4.3. Avregleringen av telekommunikationssektorn har tillsammans med den tekniska utvecklingen inneburit stora fördelar för flertalet konsumenter, i form av tillförlitligare, bättre och billigare tjänster. Utbudet av tjänster fortsätter att öka. Nya bredbandstekniker håller nu på att lanseras kommersiellt. Detta medför möjligheter till snabbare tillträde till Internet, vilket gör de befintliga IT-tjänsterna mer attraktiva, och banar väg för nya tjänster på högre bandbredd, såsom beställ-TV. Tillgången till bredbandstjänster kommer att vara en avgörande faktor för att säkerställa EU:s omvandling till ett informationsamhälle. Man skulle kunna hävda att definitionen av och tillämpningsområdet för de samhällsomfattande tjänsterna bör utsträckas även till exempelvis bredbandstjänster.

4.4.4. Vad beträffar utvidgningen av området för samhällsomfattande tjänster stöder sig ESK på kommissionens meddelande från 1996. Här identifierar man de kriterier som är nödvändiga för att vidga området för de samhällsomfattande tjänsterna: "en analys av efterfrågan och tillgängligheten av den berörda tjänsten med utgångspunkt i marknaden och en politisk utvärdering av dess samhälleliga och ekonomiska nytta". ESK anser att dessa kriterier fortfarande är giltiga.

4.4.4.1. Kommittén stöder ändå kommissionens förslag att behålla det nuvarande regelverkets definition av samhällsomfattande tjänster och skyldigheterna vad gäller samhällsomfattande tjänster, i den mån kommissionen förbinder sig att "föreslå kriterier i syfte att eventuellt föra in [detta begrepp] i gemenskapslagstiftningen, förutom mekanismer för regelbunden översyn med hänsyn till dess dynamiska och föränderliga karaktär".

4.4.4.2. I slutsatserna från Lissabontoppmötet, särskilt kapitlet "Ett informationsamhälle för alla", och i ESK:s yttrande "Sysselsättning, ekonomiska reformer och social sammanhållning — mot ett Europa i innovationens och kunskapens tecken" (CES 1053/1999) framgår det vid vilken punkt informationsamhällets och de nya ekonomiernas acceleration kan orsaka social marginalisering. Kommittén vill därför att kommissionen snarast definierar kriterier i syfte att föra in de samhällsomfattande tjänsterna som begrepp i gemenskapslagstiftningen. Först om detta villkor är uppfyllt finns det en

konsekvens med de riktlinjer som antogs av Europeiska rådet i Lissabon: att vi skall verka för "ett informationsamhälle för alla" och i största möjliga utsträckning reducera riskerna med social marginalisering, och förstärka den sociala sammanhållningen i enlighet med EG-fördragets artikel 2.

4.4.5. Den befintliga lagstiftningen föreskriver att de nationella tillsynsmyndigheterna måste kräva att nätoperatörerna tillhandahåller ett minimipaket med de tjänster som fastställs ovan till alla användare oavsett var de bor och till ett rimligt pris. De nationella tillsynsmyndigheterna har möjlighet att skapa en fond för de samhällsomfattande tjänsterna som kan åstadkomma rättvisa mellan olika operatörer.

4.4.5.1. Kommittén ställer sig positiv till denna princip och har förordat den i sitt yttrande om kommissionens meddelande (KOM(95) 73 slutlig) om samhällsomfattande telekommunikationstjänster i ett perspektiv av en helt avreglerad omgivning. I detta yttrande säger ESK att samtliga leverantörer av telekommunikationstjänster måste bidra till dessa tjänster som helhet, även finansiellt, enligt en rättvis och praktisk fördelningsmodell. För rättvisans skull, både för konsumenterna och de olika operatörerna, tog kommittén också ställning för att de samhällsomfattande tjänsterna skulle finansieras av samtliga operatörer.

4.4.6. Trots att tekniken och eventuellt miljön vidareutvecklas finns det ingen anledning att ifrågasätta denna princip. Man kan då få acceptera att hela avsnitt av Europas geografi utestängs från de tekniska framstegen. Det skulle i praktiken vara detsamma som att förvägra en del av medborgarna rättmätig tillgång till den nya informationstekniken och därmed till de arbetsstillfällen som följer med denna (distansarbete osv.), vilket i praktiken skulle vara ojämlig behandling.

4.4.7. Att kommittén anser det oklokt att utsträcka tillämpningsområdet för samhällsomfattande tjänster till bredbandstjänster i nuläget, i väntan på att kommissionen föreslår kriterier i syfte att kunna utvidga detta, innebär inte att den inte skulle välkomna initiativ från medlemsländerna och gemenskapen för att påskynda lanseringen av bredbandstjänster inom hela unionen.

4.4.8. Även om kommittén således anser att subsidiaritet skall gälla ifråga om finansieringen av de samhällsomfattande tjänsterna och "allmän tillgång" på området för elektronisk kommunikation, vill den framhålla att det är av avgörande vikt för Europas konkurrenskraft att få till stånd en fortsatt utveckling mot högre kvalitet och lägre priser på detta område. Det är därför angeläget att medlemsstaterna väljer det effektivaste och minst konkurrenssnedvridande sättet också när det gäller att tillhandahålla och/eller finansiera både samhällsomfattande tjänster och "allmän tillgång". I första hand bör, enligt kommitténs mening, offentlig upphandling tillämpas.

4.4.9. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att det även av andra skäl kan bli nödvändigt med samhällsfinansierade åtgärder på EU- eller medlemsstatsnivå för att främja informationssamhällets utveckling. I samband med sådana initiativ bör man särskilt uppmärksamma den oerhört viktiga frågan om utbildning för användare för att undvika att det uppstår en klyfta mellan dem som har tillgång till informationssamhället och dem som står utanför.

4.4.10. I enlighet med vad sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället redan betonat i sin Uleåborg-deklaration⁽¹⁾ uppmanar sektionen kommissionen att förstärka inslaget av verksamheter orienterade mot informationssamhället inom de områden som täcks av strukturfonderna och särskilt Europeiska socialfonden, både vad gäller utbildning och integration av "utestängda" grupper i samhället.

4.5. Användar- och konsumentintressen

4.5.1. Kommissionen föreslår i meddelandet beträffande konsumentskyddet och konsumentinformationen bland annat följande:

- att nuvarande skyldigheter med avseende på klagomålshandling, tjänstekvalitet och lösande av tvister behålls och att behovet av ytterligare åtgärder övervägs
- att leverantörerna åläggs att offentliggöra information om tjänstekvalitet för sina kunder
- att information om tjänster vad gäller kvalitet och priser görs lättare att överskåda för konsumenterna.
- att direktivet om uppgiftsskydd i telesektorn uppdateras och förtydligas med hänsyn till den tekniska utvecklingen och att direktivets lämplighet för en konvergerande marknad säkerställs.

4.5.2. Kommittén stöder kommissionens förslag i dessa avseenden. Det är visserligen uppenbart för kommittén att användar- och konsumentintressen i allmänhet bäst tillgodoses genom konkurrens på en öppen marknad och att det för alla aktörer på telekommarknaden som konkurrerar genom prissättning ligger i deras eget intresse att se till att kunder, eller potentiella kunder, får full vetskap om priser och kvalitet på deras produkter. Det är av avgörande betydelse att full öppenhet råder vad gäller kostnader och olika priskomponenter. De myndigheter som i medlemsstaterna har att med stöd av allmän konsumentlagstiftning övervaka att företagens information till konsumenterna är korrekt och inte vilseledande skall självklart ha i uppgift att på ett ändamålsenligt och fortlöpande sätt övervaka konsumentinformationen på telekomområdet.

⁽¹⁾ CES 829/99, bilaga III till protokollet från 11:e sammanträdet i sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället som hölls i Uleåborg i Finland den 6–7 september 1999.

4.5.3. Mot bakgrund av den oerhört snabba utvecklingen på teleområdet med ständigt nya tjänster och — på de flest marknader — många nya aktörer, är det uppenbart att många konsumenterna känner sig vilslna och osäkra. För utvecklingen är det viktigt att konsumenterna känner förtroende för marknaden. Mot den bakgrunden anser kommittén att det i dagsläget är motiverat att ställa särskilda krav på konsumentinformationen från telekomoperatörerna. Kommittén anser vidare att det är lämpligt att det finns enkla och billiga förfaranden för klagomålshandling och lösande av tvister för användare och konsumenterna, utan inblandning av nationella domstolar, och uppmuntrar användning av kommissionens "Europeiska reklambliksblankett".

4.5.4. Kommittén delar kommissionens uppfattning att direktivet om uppgiftsskydd i telesektorn (TDP-direktivet) till följd av den tekniska utvecklingen blivit föråldrat och bör ses över. Det bör då prövas om direktivets uppgiftsskydds krav kan uppfyllas genom en anpassning av paraplydirektivet för uppgiftsskydd inom EU i stället för genom en uppdatering av själva TDP-direktivet. Detta vore mer i linje med strävan att minska den sektorspecifika lagstiftningen och med de förutsättningar som konvergensen inom kommunikationsområdet har skapat. Detta kan dock inte få leda till att uppdateringen av uppgiftsskyddet på telekomområdet försenas.

4.6. Numrering, namngivning och adressering

4.6.1. Regelverket bör stimulera en utveckling av nya tjänster. Kommittén menar att förslaget om obligatorisk samverkan mellan databaser i olika intelligenta nät (IN) som ett sätt att främja tillgången på tjänster över hela Europa eventuellt strider mot principen om teknisk neutralitet. Förslaget bör därför ses över.

4.6.2. Om det i ett specifikt fall bedöms som nödvändigt med regleringsåtgärder bör regleringsmyndigheten endast ange krav och sedan överlämna åt industrin att komma fram till den mest kostnadseffektiva tekniken för att uppfylla dem.

4.7. Specifika konkurrensfrågor

4.7.1. Kommissionen bemöter de starka argumenten för ökad tillämpning av konkurrenslagstiftningen hellre än sektorspecifik reglering genom att föreslå att konkurrenslagstiftningens begrepp "dominerande ställning" skall användas som utlösare för starkare sektorspecifika förhandsskyldigheter (för att uppfylla skäliga krav vad gäller tillträde, kostnadsorienterade tjänster och icke-diskriminering). Kommittén är inte övertygad om fördelarna med ett sådant tillvägagångssätt.

4.7.2. Att införa ytterligare ett begrepp för marknadsdominans utan att först ha gjort sig av med det gamla begreppet "betydande marknadsinflytande" (SMP — *significant market power*) strider mot principen om att begränsa regleringen till ett absolut minimum.

4.7.3. Att använda sig av konkurrenslagstiftningskriterier för marknadsdominans för att införa förhandsreglering är inte ett steg i riktningen mot ökad tillämpning av konkurrenslagstiftningsprinciper, som kommissionen tycks mena. Kommittén menar tvärtom att ett sådant tillvägagångssätt troligen kommer att innebära att övergångsperioden till ett system som endast bygger på konkurrenslagstiftningen förlängs och faktiskt kan hindra att konkurrenslagstiftningen tillämpas inom sektorn.

4.7.4. Motsägelsen mellan översynens syfte och de följder som förslagen i praktiken skulle få tycks bero på att man blandar ihop tillämpning av konkurrenslagstiftningen på området med ett otillbörligt bruk av vissa termer från konkurrenslagstiftningen för att skapa nya regler. I konkurrenslagstiftningen är dominerande ställning inte nödvändigtvis ett problem, utan det är först om den missbrukas som den innebär ett brott mot konkurrenslagstiftningen. Konkurrenslagstiftningen är snarare ett efterhandsverktyg än ett förhandsverktyg, och dess stora fördel är att påföljderna är verkliga och påtagliga när man bryter mot den. Att införa förhandsskyldigheter i fråga om verksamheter som bedöms dominera marknaden är inte att tillämpa konkurrenslagstiftning. Det är förklädd reglering.

4.7.5. Förhandsreglering bör endast tillämpas på områden där det inte finns någon effektiv konkurrens. För att genomföra detta måste man granska varje enskilt fall för att avgöra om myndighetsåtgärder behövs för att ersätta marknadens inneboende mekanismer. Därför bör man noggrant analysera varje marknad som kommer i fråga. Det skulle visa om konkurrensnivån är oacceptabel för myndigheterna och om det beror på ett misslyckande från marknadens sida eller på att någon aktör handlat otillbörligt, vilket kan ge myndigheterna rätt att reglera marknaden.

4.8. Institutionella frågor

4.8.1. Kommittén stöder ett utökat samarbete mellan kommissionen och nationella myndigheter. I linje med detta stöder kommittén även förslaget om att inrätta en kommunikationsgrupp på hög nivå bestående av företrädare för nationella tillsynsmyndigheter och kommissionen. Beslutsförandet i denna grupp måste vara fullständigt öppet för insyn.

4.8.2. Det utökade samarbetet mellan kommissionen och de nationella myndigheterna bör vara tillräckligt för att få till stånd en mer konsekvent tillämpning av telelagstiftning inom unionen. Kommittén stöder därför kommissionens ståndpunkt att inte lägga fram förslag om en europeisk tillsynsmyndighet.

4.8.3. För att främja en generell förbättring av utnyttjandet av radiospektrum måste de nationella spektrumbestämmelserna bli flexibla och ge utrymme för innovationer. Kommittén ser positivt på förslaget om att det skall inrättas en expertgrupp för spektrumpolitik där lämpliga vägar för att nå denna målsättning kan diskuteras.

4.9. Icke-bindande regler och självreglering

4.9.1. Kommissionen presenterar i meddelandet det nya regelverket som en struktur bestående av tre olika delar: bindande sektorspecifik lagstiftning bestående av ett ramdirektiv och fyra specifika direktiv, tillhörande icke-bindande sektorspecifika åtgärder samt allmän konkurrenslagstiftning. Kommittén är införstådd med att det finns ett ökat behov av icke-bindande riktade åtgärder, och stöder en ökad användning av sektorspecifika överenskommelser och gemensamma avsiktsförklaringar. Andra (formellt) icke-bindande åtgärder som rekommendationer och riktlinjer från kommissionen och nationella tillsynsmyndigheter, bör användas med stor försiktighet, eftersom de i praktiken kan bli lika bindande som formella direktiv, men utan att vara underkastade de demokratiska kontrollmekanismerna. Det alleuropeiska regleringssystemet måste harmoniseras ytterligare, och det måste till snabba och flexibla förfaranden för att säkerställa att gemenskapslagstiftningen tillämpas på ett konsekvent sätt inom hela EU. Bristen på harmonisering är ett problem för samtliga nyckelaktörer på telekommarknaden, dvs. för telekomoperatörer, tjänsteleverantörer, tillverkare och användare. Alla inom sektorn har således ett genuint intresse av att en harmonisering kommer till stånd.

4.9.1.1. Kommittén menar att icke-bindande etiska regler kan utgöra ett praktiskt instrument på alleuropeisk och nationell nivå när den bindande lagstiftningen väl trätt i kraft. Icke-bindande regler kan fungera som en flexibel och snabb regleringsmetod, men för att man skall kunna uppnå rättslig entydighet och klarhet måste de baseras på bindande normer. För att uppnå konsekvens i regleringssystemet över hela EU, samtidigt som utrymme ges för nationella anpassningar, kan man använda icke-bindande regler för att visa hur vissa normer bör tillämpas.

4.9.1.2. Man måste dock vara medveten om att det finns en risk för att icke-bindande regler i form av rekommendationer och riktlinjer från kommissionen kan begränsa utrymmet för Europaparlamentets och medlemsstaternas delaktighet i lagstiftningsprocessen. Särskilt vid ökad användning av sådana icke-bindande åtgärder som rekommendationer från kommissionen måste man således se till att beslutsprocessen är tillräckligt öppen och överskådlig, att medlemsstaterna från första början görs delaktiga i beslutsfattandet, samt att främst näringslivet men även andra intressenter inom området, såsom användarna och representanter för de anställda rådfrågas i tillräcklig omfattning.

4.9.1.3. Icke-bindande regler får emellertid inte bli ett sätt för medlemsstaterna eller de nationella tillsynsmyndigheterna att tillåta ett återinförande av sektorspecifik reglering. Man måste hitta en balans mellan flexibilitet å ena sidan och rättlig entydighet och klarhet å den andra. Varje ny flexibilitetsmekan-

nism måste således åtföljas av exakta riktlinjer och tydliga tolkningsföreskrifter så att man kan säkerställa konsekvens i regleringssystemet över hela EU och undvika godtyckliga beslut.

4.9.2. Kommittén menar att "självreglering" kan komma att bli ett sätt för telekomsektorn i Europa att klara av övergången från en reglerad f.d. monopolsekter till en verkligt konkurrenskraftig industri som styrs av den allmänna lagstiftningen för konkurrensutsatta företag. Om industrin själv får förhandla fram och tillämpa sina regleringsbestämmelser och se till att de följs, kommer det inte att behövas mycket övrig reglering, eller t.o.m. ingen alls, vid sidan av den vanliga konkurrenslagstiftningen. Om sådana icke-bindande bestämmelser tillämpas över hela EU kan detta även innebära betydande framsteg i harmoniseringsarbetet. Det är självfallet angeläget att användarna blir effektivt företrädna när branschen utformar sina självregleringsanordningar.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg"

(2000/C 204/04)

Den 17 februari 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 156 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 4 maj 2000, baserat på föredraganden Gianni Vinays rapport.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 102 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Kommissionens förslag

1.1. Förslaget till direktiv som behandlas i detta yttrande har som huvudsaklig målsättning att förbereda genomförandet av en gemensam marknad för järnvägstjänster, i enlighet med fördraget. Förslaget utgår ifrån följande tre primära målsättningar:

- Effektivisera organiseringen av den internationella gods- och persontrafiken inom det transeuropeiska transportnätet⁽¹⁾.
- Förbättra de konventionella järnvägsnätens driftskompatibilitet genom att harmonisera tekniska och operativa normer.
- Bidra till skapandet av en gemensam marknad för järnvägsutrustning, öppen för offentliga anbudsförfaranden, vilket hittills inte fungerat på grund av att specifikationssystemet har privilegierat järnvägsutrustningsföretagen på de inhemska marknaderna.

1.2. I meddelandet som kompletterar förslaget motiveras ett antagande av förslaget och där påpekas att förslaget överensstämmer i sin utformning med direktivet för höghastighetståg⁽²⁾, men att det skiljer sig på huvudsakligen följande punkter:

- Anpassning till det geografiska tillämpningsområdet (berörda järnvägsnät)⁽¹⁾.
- Berörda tekniska specifikationer och delsystem.
- Ett successivt tillvägagångssätt för att ta bort hindren för driftskompatibilitet. Det konventionella järnvägssystemet är i realiteten ett gammalt system vars modernisering måste ske gradvis för att inte medföra orimligt höga kostnader för järnvägsföretagen, infrastrukturförvaltarna och statsfinanserna.

— Antagande av ett arbetsprogram baserat på en rad prioriteringar.

— Särskilt hänsynstagande till ekonomisk analys av de nya bestämmelsernas inverkan samt strävan efter kostnadseffektiva lösningar.

1.3. I meddelandet beskrivs järnvägstransporternas nackdelar och aktuella problem samt en samling åtgärder som skall genomföras successivt. Vissa kommer att genomföras på kort tid och utan kostnader. I meddelandet fastslås att en gemenskapsinsats är nödvändig och att den kan genomföras under delat ansvar mellan gemenskapen och medlemsstaterna, i enlighet med artiklarna 154 och 155 i fördraget. Dessutom anges vilka målsättningar och prioriteringar som skall gälla.

1.4.1. Målsättningar

— Förbättra organiseringen av de internationella tjänsterna, särskilt avseende godstrafik, genom att främst påverka järnvägsföretagen att komma till rätta med det långsamma och kostsamma utbytet av uppgifter, bristande överensstämmelse i tidtabeller samt krångliga förfaranden vid gränserna.

— Främja driftskompatibiliteten hos de konventionella järnvägssystemen genom att anpassa lok och person- och godsvagnar samt de tekniska och driftsmässiga bestämmelser som medför att lok och personal måste bytas vid gränserna.

(1) Parlamentets och rådets beslut 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (EGT L 228, 9.9.1996, s. 1) — ESK:s yttrande i EGT C 397, 31.12.1994, s. 23.

(2) Direktiv 96/48 av den 23 juli 1996 (EGT L 285, 17.9.1996).

— Skapa en gemensam marknad för järnvägsutrustning genom att öppna de inhemska marknaderna som hittills praktiskt taget varit slutna.

1.4.2. Prioriteringar

- Harmonisering av delsystemen och deras komponenter, inledningsvis av
 - signal- och kontrollstyrningssystem,
 - informations- och telematiksystem,
 - rullande materiel,
 - buller,
 - kvalifikationer hos tågpersonal som arbetar i gränsöverskridande trafik,
 - bedömning av anpassning till de tekniska specifikationerna,
 - ömsesidigt erkännande av underhåll och reparationer.
- Införande av maskinutrustning som konstruerats i enlighet med gemenskapsspecifikationer.

1.5. Harmoniseringsprocessen skall ske på två plan:

- Den organisatoriska delen: på kort sikt skall järnvägsföretagen försöka reducera väntetiderna vid gränserna till det minimum som behövs för att byta lok och personal; på längre sikt är målet att passera gränserna utan stopp.
- Järnvägssystemen och delsystemen: kommissionen kommer med stöd av den rådgivande kommitté som inrättats i enlighet med artikel 21 i direktiv 96/48/EG⁽¹⁾ att ansvara för att låta utarbeta specifikationer och anta föreslagna specifikationer, utifrån ett arbetsprogram som grundas på prioriteringar.

1.5.1. Förfarandena för att fastställa tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) för de olika delsystemen är tydligt angivna. Utarbetandet av TSD kommer, liksom när det gällde höghastighetståg, att anförtros ett gemensamt representativt organ, AIEF⁽²⁾, som består av representanter för järnvägarna, operatörerna, kollektivtrafiken och järnvägsutrustningsföretagen. De europeiska normerna för delsystemens komponenter skall utarbetas antingen av CEN⁽³⁾, Cenelec⁽⁴⁾ eller ETSI⁽⁵⁾. Uppgiften att bedöma överensstämmelse med specifikationer och normer kommer att läggas ut på oberoende organisationer (anmälda organ) vilket innebär en förändring mot tidigare, då denna uppgift anförtroddes själva järnvägarna.

(1) Direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 199, 9.8.1993, s. 84) — ESK:s yttrande: EGT C 106, 27.4.1992, s. 6.

(2) AIEF: Association Européenne pour l'Interopérabilité Ferroviaire.

(3) CEN: Europeiska standardiseringsorganisationen.

(4) Cenelec: Europeiska standardiseringsorganisationen inom elområdet.

(5) ETSI: Europeiska institutet för telekommunikationsstandarder.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén är införstådd med att åtgärder från gemenskapens sida är nödvändiga. Av institutionella, sociala, ekonomiska och transportpolitiska skäl behöver hela systemet i största utsträckning bindas samman och integreras. Den nuvarande situationen är problematisk. Det finns i dag i EU:s medlemsstater 21 järnvägsföretag som bedriver trafik på 6 olika spårvidder⁽⁶⁾ och med 5 olika elsystem som gör det nödvändigt att byta lok vid gränsen eller använda anpassbara lok. Dessutom finns det 16 olika signal-, styr- och kontrollsystem. Elva järnvägsföretag är anslutna till VTE (Visite Technique d'Echange)⁽⁷⁾, vilket innebär att man utför tekniska kontroller enbart vid den station där tåget kopplas ihop och inte varje gång det passerar en gräns. Det är helt klart att man inte kan förlita sig på en frivillig standardisering för att skapa ett transeuropeiskt järnvägsnät, utan man måste fastställa grundläggande krav och parametrar.

2.1.1. Trots att den inre marknaden gradvis konsoliderats och medfört en markant ökning av rörligheten för gods och passagerare kan det konstateras att järnvägstransport av båda dessa kategorier visar en konstant nedgång, och om denna utveckling tillåts fortsätta är det ingen överdrift att anta att flera linjer skulle bli helt olönsamma och få läggas ned. Detta skulle få negativa följder inte bara för användarna samt för den regionala utvecklingen och sysselsättningen, utan det skulle också innebära en utveckling i motsatt riktning mot målsättningen om en hållbar rörlighet inom EU.

2.1.2. Såsom det framgår av kommissionens meddelande är direktivförslaget bara ett första steg på vägen mot en verklig och fullständig driftskompatibilitet. Direktivet kommer att avse planläggning, konstruktion, idrifttagning, omstrukturering, modernisering och drift uteslutande av sådan järnvägsutrustning som kommer att tas i bruk efter att direktivet trätt i kraft. Därför kommer det att ta lång tid att uppnå en fullständig harmonisering av infrastrukturen, men det är ändå nödvändigt att med hjälp av omedelbara åtgärder harmonisera komponenter och förfaranden samt på längre sikt arbeta för en allt större enhetlighet av standarderna när det gäller infrastruktur.

(6) Normal spårvidd (1 435 mm) används i 11 länder. Länder som har annan spårvidd är Portugal och Spanien (1 668 mm), Irland (1 600 mm) och Finland (1 524 mm).

(7) Noteras bör att denna lösning inte alltid fungerar, särskilt när det gäller tåg med blandad last av trailrar och containrar, på grund av skillnaden i linjernas lastprofil och gällande bestämmelser.

2.1.3. Det bör tilläggas att det endast är genom införandet av enhetliga tekniska specifikationer som man kan ändra systemet med detaljerade nationella normer som hittills har hindrat europeisk konkurrens på marknaden för järnvägs-system och järnvägsutrustning. Följaktligen domineras denna marknad av den inhemska industrin, trots att den sedan flera år tillbaka omfattas av bestämmelserna om offentlig anbudsinfördan⁽¹⁾.

2.2. Denna översikt visar på många av orsakerna till ineffektiviteten hos gemenskapens järnvägssystem och förklarar bristen på konkurrens inom sektorn. Det framstår alltså som helt rimligt att kommissionen satt upp som mål att göra hela systemet enhetligt för att tillgodose de allt högre och alltmer specifika krav som användarna har på person- och godstrafiktjänster samt i syfte att öppna järnvägsutrustningsmarknaden.

2.3. Kommittén ser positivt på och stöder förslaget till direktiv. Vi vill hänvisa till kommitténs yttrande om direktivet för höghastighetståg⁽²⁾, som det här behandlade direktivet hämtat struktur och ramar ifrån, eftersom vi inte anser det vara nödvändigt att ta upp aspekter som redan behandlats tidigare.

2.3.1. Kommittén välkomnar särskilt att begreppet driftskompatibilitet har kommit att omfatta även det konventionella transeuropeiska nätet i avsikt att rusta upp, modernisera och bygga ut nätet, och att harmoniseringsplanen för EU:s järnvägssystem därmed fullbordas.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Kommittén vill dock framföra några synpunkter och betona vissa aspekter som gör att läget för järnvägstransportsektorn fortfarande är kritiskt, trots att denna sektor varit föremål för en gradvis avreglering som inleddes 1991, och trots att den har stora fördelar om man ser till en hållbar utveckling. I denna genomgång av problemen är det relevant att först ta upp frågan om huruvida det finns en verklig politisk vilja hos medlemsstaterna och järnvägsföretagen, en grundläggande förutsättning för att åstadkomma en verklig driftskompatibilitet mellan näten.

3.1.1. Nödvändigheten av en gradvis förändring samt åtskillnaden mellan åtgärder med avseende på tekniska bestämmelser och åtgärder avseende infrastrukturen kräver insatser från medlemsstaterna, med tanke på att detta initiativ ingår i en mångsidig och samordnad satsning på transportpolitikområdet. Därför behövs en noggrann bevakning av kostnad och nytta i syfte att göra åtgärderna enkla och ändamålsenliga.

⁽¹⁾ Direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 199, 9.8.1993, s. 84) — ESK:s yttrande: EGT C 106, 27.4.1992, s. 6.

⁽²⁾ ESK:s yttrande: EGT C 397, 31.12.1994, s. 4.

3.2. De senaste årens statistik skulle behöva analyseras. Att järnvägstrafiken har tappat andelar är redan ett känt faktum, men man borde undersöka hur det kommer sig att kombinerade transporter trots den stimulanspolitik som förts fortfarande sackar efter. Kommittén vill påpeka att detta skett trots att den genomsnittliga vägsträckan för varutransporter i Europeiska unionen har ökat med 2 % per år mellan 1970 och 1997⁽³⁾.

3.2.1. Det är utan tvekan så att järnvägstransporternas minskning till en del har orsakats av det tryck på marknaden som utövas av andra transportsätt som är mer flexibla, inte kräver någon driftskompatibilitet samt har extremt konkurrenskraftiga priser. Det är därför absolut nödvändigt och angeläget att se till att järnvägstransporterna åter blir konkurrenskraftiga, även med hjälp av driftskompatibilitet.

3.2.2. Kommittén anser det vara nödvändigt att i så stor utsträckning som möjligt samordna åtgärderna med särskild inriktning på driftskompatibilitet och åtgärderna som ingår i "infrastrukturpaketet". Särskild uppmärksamhet bör riktas mot utformningen av tidtabeller och fastställandet av en prioriteringsordning mellan olika typer av tjänster. Det är viktigt att upprätthålla effektivitet och erbjuda ett konkurrenskraftigt alternativ både när det gäller godstransporter och persontrafik.

3.2.3. Kommittén noterar att kommissionen är medveten om att lagstiftningen om offentliga anbudsförfaranden ännu inte fått någon positiv effekt på marknaden, i och med att systemen är så fragmentiserade att de inhemska leverantörerna privilegieras. Kommittén hoppas därför att man i takt med att driftskompatibiliteten stegvis genomförs kommer att utöka kontrollerna av hur EU:s upphandlingsbestämmelser tillämpas, också i syfte att hålla nere priserna⁽⁴⁾.

3.2.3.1. När det gäller järnvägsutrustningsföretagen borde de små och medelstora företagen beaktas i direktivförslaget eftersom dessa innehar 20 % av marknadsandelarna.

3.3. Kommittén ställer sig bakom den prioritering som anges i artikel 22 i kommissionens förslag till direktiv men anser att det skulle vara lämpligt att ange tidsramar för att definiera TSD för att undvika förfaranden som drar ut på tiden. En första målsättning för standardiseringsproceduren bör bestå i en harmonisering av befintliga system utifrån gemensamma minimikrav; därefter kan man övergå till att finna innovativa lösningar baserade på bästa praxis och resultat av forskningsprogram. Före det egentliga antagandet av TSD skulle man också kunna använda de utarbetade grundläggande parametrarna som en rekommenderad referensram, som utan att vara rättsligt bindande skulle kunna bli föremål för investeringsprojekt i medlemsstaterna.

⁽³⁾ Under tioårsperioden 85–95: UK +24 %, F +36 %, S +37 % (se KOM(1999) 519 slutlig av den 27.10.1999).

3.3.1. Bland förslagets prioriteringar i samband med definiering av TSD skulle det vara lämpligt att nämna att investeringarna bör vara jämnt fördelade på infrastruktursidan och nätförvaltningssidan. När det handlar om åtgärder som kräver samverkan mellan ansvariga på infrastruktursidan och nätförvaltningssidan är det viktigt att kostnaderna under utvecklingskedet upp bärs av båda parter eftersom båda sedan kommer att få del av effekterna av satsningen.

3.3.2. Kommittén anser att det skulle vara lämpligt att i arbetet med TSD även ta upp frågan om automatisk sammankoppling. Det förefaller möjligt att ett sådant system skulle kunna införas inom relativt kort tid och att nödvändig finansiering skulle kunna ordnas. Det skulle bland annat leda till ökad produktivitet och bättre säkerhet för tågpersonalen.

3.3.3. När det gäller bullerbekämpning uppskattar och stöder kommittén kommissionens avsikt att inrätta en arbetsgrupp som skall behandla buller från järnvägstrafik. Det är viktigt att detta arbete utförs i enlighet med gemenskapslagstiftningens bestämmelser om harmonisering av metoderna för att mäta buller samt att man när det gäller buller från järnvägar inte bara bedömer ljudnivån utan också störningens frekvens, i syfte att få de lokala och regionala myndigheterna att överväga insatser för att skydda medborgarna från buller.

3.3.4. ESK anser dock att de nu föreslagna tidsramarna för moderniseringen av bromsklossarna är oroväckande utdragna och uppmanar kommissionen att verka för att skynda på denna åtgärd maximalt och dessutom ta itu med alla andra element som bidrar till de sammantagna akustiska störningar som orsakas av järnvägstrafiken.

3.4. Kommittén ställer sig positiv till att AEIF utnämns till gemensamt representativt organ, men har vissa invändningar som redan tidigare framförts i yttrandet om höghastighetståg⁽¹⁾, och som också motiveras av meddelandet som kompletterar direktivförslaget.

3.4.1. Kommissionens meddelande betonar att AIEF inte representerar alla berörda parter och nämner särskilt att arbetsmarknadens parter och vissa fackkorporationer inte är representerade. Kommittén anser det därför vara särskilt viktigt att man i direktivet specifikt nämner att arbetsmarknadens parter skall delta i utarbetandet av TSD, med tanke på den betydelse som nästan alla dessa specifikationer har för arbetsorganisationen, personalens säkerhet och hälsa, precisering av vilka kvalifikationer som kommer att bli nödvändiga i takt med att driftskompatibiliteten genomförs, utbildning, fortbildning, reglering av arbetstider samt den ofrånkomliga

standardiseringen av driftshandlingar. Arbetsmarknadens parter bör involveras redan på ett tidigt stadium då man börjar utarbeta specifikationerna. Deras deltagande skulle få positiva effekter på effektiviteten och utvecklingen av den sociala dialog som redan är i gång med avseende på driftskompatibilitet mellan denna sektors arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer på europeisk nivå [ETF⁽²⁾ och CCFE⁽³⁾].

3.5. I samband med utvidgningen av den framtida driftskompatibiliteten till kandidatländerna [CÖE⁽⁴⁾] lägger kommittén stor vikt vid ett effektivt genomförande av TINA⁽⁵⁾, utan vilket en anslutning till TSD i många fall skulle bli svår att genomföra vid kandidatländernas anslutning till Europeiska unionen. Det är alltså nödvändigt att intensifiera samarbetet med dessa länder.

3.5.1. Kommittén stöder de idéer som uttrycks i dokumentet om en möjlig utvidgning av driftskompatibiliteten till att även gälla utanför unionens nuvarande och framtida gränser. En sådan målsättning har betydelsefulla sociala och ekonomiska konsekvenser. ESK är därför positiv till de initiativ som kommissionen föreslår att man inleder inom ramen för COTIF (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires) samt till kommissionens avsikt att som företrädare för gemenskapen delta i OTIF (Centralorganet för internationella järnvägstransporter).

3.5.2. I och med att kommittén anser att man alltid måste lägga största vikt vid en hög säkerhetsnivå när det gäller såväl tågtrafiken som specifikationer för konstruktion av materiel, vill kommittén uppmana till att man utifrån sådana kriterier undersöker eventuella specifikationer som redan godkänts på internationell nivå och som kan komma att ligga till grund för de TSD som skall utarbetas.

3.5.2.1. I direktivförslagets bilaga om väsentliga krav behandlas säkerhetsaspekterna utförligt, i form av både allmänna krav och särskilda krav för varje delsystem. Kommittén anser att det i detta sammanhang lika väl som när det gäller hälsoaspekterna (inklusive ergonomiska aspekter) är viktigt att arbetsmarknadens parter, tillsammans med användarnas kvalificerade representanter, deltar i arbetet med att precisera och tillämpa väsentliga krav.

3.6. Kommittén anser att man borde uppmärksamma de potentiella bidrag till innovation som kan utvecklas inom ramen för femte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling.

⁽²⁾ ETF: European Transport Federation.

⁽³⁾ CCFE: Communauté des chemins de fer européens.

⁽⁴⁾ CÖE: länderna i Central- och Östeuropa.

⁽⁵⁾ TINA: Transport Infrastructure and Needs Assessment.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande: EGT C 397, 31.12.1994, s. 4.

3.7. Detta direktivförslags budgetkonsekvenser visar sig vara mer omfattande än för direktivet för höghastighetståg. Vi efterlyser en mer analytisk redogörelse för orsakerna till dessa kostnadsökningar.

I alla händelser är det nödvändigt att göra grundliga bedömningar av kostnader och nytta, både när prioriteringar och genomförandeperioder fastställs och när utarbetandet av standarder sker, något som redan berörts ovan.

3.7.1. I och med att gemenskapens stöd är begränsat till de projekt avseende driftskompatibiliteten som fastställs i det meddelande som kompletterar direktivförslaget, föreslår kommittén, utan att analysera stödets generella utformning, att man i direktivförslaget skulle uppmuntra till att finna andra

möjliga sätt på vilka gemenskapen kan finansiera projekt av särskilt gemenskapsintresse.

3.8. Om de tankar och påpekanden som redovisats här beaktas i direktivet skulle, enligt kommittén, åtgärderna som innebär ett första avgörande steg mot driftskompatibilitet bli mer fulländade och effektiva. Även om det nödvändigtvis handlar om en process som kommer att slutföras först långt fram i tiden är kommittén övertygad om att inte bara direktivförslagets politiska värde utan också dess konsekvenser av social och miljömässig art samt när det gäller produktion, sysselsättning och marknadseffektivitet kan medföra positiva effekter redan under detta första skede.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontors- och kommunikationsutrustning"

(2000/C 204/05)

Den 1 mars 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 4 maj 2000. Föredragande var Staffan Nilsson.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 103 röster för, 1 emot och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Ett av de viktigaste miljömålen är att minska koldioxidutsläppen. Inom EU enades rådet redan 1990 om att vidta vissa åtgärder med avsikt att uppnå en stabilisering av de totala utsläppen av koldioxid till 1990 års nivå senast år 2000. Kyotoprotokollet innebär för EU åtaganden att ytterligare reducera utsläpp av framför allt växthusgasen koldioxid. Den huvudsakliga strategin för att åstadkomma detta inom energisektorn genomförs genom ökad energieffektivitet så att elförbrukningen både blir effektivare och minskar.

1.2. Kommissionen har fastlagt som ett av målen i energipolitiken att främja energieffektiviteten. I sin resolution den 7 december 1998 om energieffektivitet i Europeiska gemenskapen efter vitboken "Energipolitiken inom EU", noterar rådet att den ekonomiska potentialen för energibesparingen inom hela EU kan uppskattas till cirka 18 % av 1995 års energiförbrukning fram till år 2010.

1.3. Vidare anser rådet att energibesparing kan åstadkommas och stimuleras genom ökad och utvidgad användning av märkning, certifiering och standardisering samt ökad användning av förhandlade och långfristiga avtal om energieffektivitet på frivillig grund.

1.4. Kommissionens förslag om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontors- och kommunikationsutrustning skall ses som ett led i att genomföra dessa strävanden.

2. Kommissionens förslag

2.1. Kommissionens förslag innebär införande av ett frivilligt märkningsprogram för IT- och kommunikationsutrustning så att köpare kan identifiera den mest kostnadseffektiva utrustningen på marknaden.

2.2. Kommissionen föreslår en gemenskapsförordning i syfte att genomföra ett framförhandlat avtal med USA, så att tillverkare får rätt att använda det i USA grundade och i dag etablerade märkningsprogrammet "Energy Star", vilket är ett frivilligt märkningssystem med tekniska specifikationer i syfte att åstadkomma energieffektiv kontorsutrustning.

2.3. Energy Star-programmet har tagits fram 1993 av USA:s naturvårdsmyndighet, Environmental Protection Agency (EPA), och är i dag ett väl etablerat system för märkning av bl.a. kopiatorer, datorer, bildskärmar, skrivare och faxar.

2.4. Arbetet med att införa ett märkningsprogram för IT och kontorsutrustning går tillbaka till 1994, då kommissionen i samförstånd med medlemsstaterna och europeiska tillverkare kom överens om att det var önskvärt att införa en effektivitetsmärkning och att det lämpligaste vore att använda Energy Star-programmet. 1996 erhöll kommissionen rådets mandat att förhandla om märkningsprogrammet med USA och Japan. Japan ingår dock för närvarande inte som avtalspartner då man har egna andra avtal på samma område. Förhandlingarna har resulterat i ett avtalsförslag som nu föreligger och överlämnades till rådet den 2 juli 1999 (1).

2.5. Ett antal bestämmelser i avtalsförslaget förutsätter att det finns en gemenskapsförordning. Huvudsyftet är att göra det möjligt att införa Energy Star-symbolen, ange reglerna för hur symbolen och märkningen får användas samt hur avtalet skall revideras i framtiden.

2.6. Energy Star-programmet föreskriver detaljerade tekniska specifikationer. Som exempel från avtalet kan nämnas hur

(1) KOM(1999) 328 slutlig — CNS 99/0135, EGT C 274 E, 28.9.1999, s. 16.

energisparande funktioner skall finnas i bildskärmar, datorer och andra kontorsapparater. Man anger standard för energiefekter under stand by-lägen, hur t.ex. datorer från början skall vara programmerade så att de efter en viss tid går ner från fullt effektläge till ett lägre stand by-läge. Det finns en lång rad sådana tekniska specifikationer bestämda i programmet.

2.7. När produkter uppfyller dessa villkor kan företagen antingen genom en egenkontroll eller certifiering på annat sätt få rätt att använda Energy Star-märkningen och dess logotype.

2.8. Förordningen ger också rätt för tillverkare att ha annan märkning med strängare regler, om de godkänts av medlemsstaternas myndigheter. Energieffektivitetsmärkningen kan också kombineras med EU-godkända miljömärkningar.

2.9. Kommissionen konstaterar att den föreslagna förordningen skall kunna följa en snabb teknisk utveckling. Avtalsförslaget avser att medge interna revideringsförfaranden som skall vara flexibla och kunna genomföras snabbt.

2.10. Förvaltningen av märkningsprogrammet ligger hos kommissionen. En särskild styrelse, Europeiska unionens Energy Star-styrelse (EUESB) skall biträda som tekniskt organ. Medlemsstaterna utser nationella organ, vilka också ingår i styrelsen. Insatserna kommer att finansieras inom ramen för SAVE-programmet.

3. Allmänna och särskilda kommentarer

3.1. Kommittén välkomnar både det avtal som nu föreligger i utkast och den gemenskapsförordning som detta yttrande avser att kommentera. Kommittén stöder förslaget och noterar att det finns en uppslutning för detta också hos branschorganisationerna inom europeiska unionen.

3.2. IT- och kommunikationsutrustningen svarar inom tjänste- och hushållssektorn för en betydande del av elförbrukningen. Totalt beräknas 50 Twh förbrukas. Elanvändningen inom EU-15 ökar i genomsnitt med drygt 2 % per år. Samtidigt finns den snabbaste tillväxten inom tjänstesektorn där användningen av informationsteknik ökar dramatiskt med användning av IT och olika kontorsutrustningar. Användningen av el för kontorsutrustning ökar snabbare än annan elanvändning i kontorsbyggnader. Denna energianvändning kan komma att femdubblas under nästa tioårsperiod om inga åtgärder vidtas.

3.3. En energieffektiv utrustning kan sänka elförbrukningen med över 60 % enbart genom funktioner som sätter in elsparande funktioner när utrustningen inte används. Särskilt

gäller detta kopieringsutrustningar som ofta står påslagna med full effekt dygnet runt. Ett stand by-läge som programmeras in reducerar elanvändningen betydligt.

3.4. Inom Save-programmet⁽¹⁾ har föreslagits åtskilliga olika åtgärder för att öka energieffektiviteten hos olika slag av elförbrukande utrustningar. Kommittén har tidigare yttrat sig över direktiven om värmepannor 1992⁽²⁾, kylskåp och frysar från 1996⁽³⁾, avtalen på frivilligbasis för TV-apparater, videobandspelare samt senast direktiv om energieffektivitetskrav för förkopplingsdon till lysrör⁽⁴⁾.

3.5. Kommittén värdesätter förslaget frivilliga grund och anser att det är den bästa metoden att uppnå ett gott resultat. Kommittén har i tidigare yttranden om energieffektivisering påpekat att avtal på frivillig grund är den bästa metoden för att få en positiv utgångspunkt.

3.6. Ett av kommissionens motiv för den frivilliga grunden med en självcertifiering, är att det gör det möjligt att bättre följa den tekniska utvecklingen. Detta är riktigt, men samtidigt måste kommissionen och styrelsen för märkningssystemet utomordentligt noga följa den tekniska utvecklingen, och utan hinder och fördröjning anpassa avtalet efter tekniska innovationer som ger ökad energieffektivitet. Avtalet med USA, som ger rätt att utnyttja Energy Star-märkningen, innebär nämligen fastställda och mycket detaljerade specifikationer. Även ett frivilligt sådant system kan utgöra hinder eller åtminstone bromsa intelligentare lösningar och ännu bättre energibesparande system. Därför är det av avgörande vikt att specifikationerna regelbundet genomgår utvärdering och förändring helt i takt med den tekniska utvecklingen och dess möjligheter. Kommissionen föreslår i artikel 15 en översyn inom fem år, vilket förefaller ge möjlighet till en alldeles för sen utvärdering av ett område som utvecklas så snabbt tekniskt. Därav följer att också denna förordning kan behöva en tidig översyn och anpassning.

3.7. Även när utrustningar står i stand by-lägen är den samlade förbrukningen totalt sett avsevärd. I många fall krävs fortfarande en aktiv handling hos användaren för att initiera energibesparande funktioner. Så redovisar t.ex. kommissionen att enbart 10 % av persondatorerna och bildskärmarna på privata företag har energibesparande funktioner aktiverade⁽⁵⁾. Det är därför viktigt att ny och mer intelligent teknik också uppmuntras inom ramen för revideringar av Energy Star-programmet så att elanvändning som i praktiken inte medför någon nytta ytterligare kan reduceras.

⁽¹⁾ Yttrande från kommittén, EGT C 264, 11.9.1996.

⁽²⁾ EGT C 102, 18.4.1991, s. 46.

⁽³⁾ EGT C 155, 21.6.1995, s. 18.

⁽⁴⁾ EGT C 368, 20.12.1999, s. 11.

⁽⁵⁾ KOM(1999) 328 eller EGT C 274 E, 28.9.1999, s. 16.

3.8. Frågan är om inte också en ökad användning av de så kallade livscykelanalyserna vid upphandling av kontorsutrustningar skulle kunna motivera köpare att bättre avgöra den totala kostnaden för kontorsutrustningen under hela dess förmodade användningstid.

3.9. Kommissionen föreslår att effektivitetsmärkningar och miljömärkningar kan förekomma parallellt. Kommittén vill dock ställa frågan om det är möjligt och lämpligt att ett flertal olika märkningar förekommer. Frågan är hur många symboler som går att kommunicera med köpare utan att värdet av märkningarna försvinner eller i vart fall minskar i betydelse. Denna farhåga bekräftas också i den konsekvensanalys som bifogas kommissionens förslag, där experter och andra branschföreträdare pekar på risken för negativa följder av ett ökat antal nationella märken. Kommissionen bör utveckla och precisera den möjliga samordningen mellan Energy Star-märkning och miljömärkning så att snarlika märkningssystem inte uppträder parallellt.

3.10. Kommissionen anser att förslaget inte får några budgetkonsekvenser då alla kostnader kommer att bäras av SAVE-programmet, trots att kommissionen ska bära kostnaderna själv för förvaltningorganet, kallat "Styrelsen för Energy Star i Europeiska Unionen" — EUESB. Kommittén anser det särskilt viktigt att kommissionen använder SAVE-programmet för att, i enlighet med förslaget, samfinansiera medlemsstaternas verksamhet när det gäller att främja och sprida information om programmet.

3.11. Den största möjligheten att minska elförbrukningen genom bättre energieffektiva utrustningar är i samband med

nya investeringar. Kommittén håller därför med kommissionen om att man måste införa krav på åtminstone Energy Star.

3.12. Kommittén vill också fästa uppmärksamheten på vikten av att kommissionen går i fronten för att utveckla energieffektiviteten på alla områden. Kommittén har ett antal gånger yttrat sig över SAVE-programmet och dess betydelse. Även det nya femte ramprogrammet för FoU⁽¹⁾ innebär stora möjligheter för forskning kring energibesparingar som måste utnyttjas kraftfullt.

4. Slutsatser och sammanfattning

4.1. Kommittén anser att Energy Star är ett bra och effektivt system för märkning av energieffektiv kontorsutrustning. Kommittén stöder kommissionens förslag. Kommittén anser att den frivilliga grunden i förslaget ger bättre möjlighet att uppnå ett gott resultat. Kommittén understryker vikten av att avtalet snabbt ändras och följer den snabba tekniska utvecklingen. Vidare anser kommittén att en översyn kan behöva göras tidigare än inom 5 år. Kommittén anser också att livscykelanalyser skall införas och användas i ökad utsträckning även inom upphandling av kontorsutrustning. Kommittén framför också synpunkter på hur många olika slags märkningar som är möjliga att kommunicera samtidigt med köparna. Till sist framhåller kommittén betydelsen av SAVE-programmet och att det femte ramprogrammet för FoU ger stora möjligheter för forskning kring ökad energieffektivitet.

(¹) Yttrande från kommittén, EGT C 407, 28.12.1998.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok om livsmedelssäkerhet"

(2000/C 204/06)

Den 28 januari 2000 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda Vitbok.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 10 maj 2000. Föredragande var Manuel Ataíde Ferreira och medföredragande var Paul Verhaeghe.

Vid sin 373:e plenarsession den 24-25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 105 röster för, 1 emot och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén har med intresse följt omorganiseringen inom kommissionens enheter för frågor som rör livsmedelssäkerhet, riskbedömning, konsumentinformation och kontroller till följd av BSE-krisen. ESK ställer sig positiv till principen "från ax till limpa" som fastställs i grönboken om livsmedelslagstiftningen⁽¹⁾, och har lagt fram flera förslag beträffande lagstiftningens utveckling och kontroller inom ramen för livsmedelssäkerheten. Kommittén anser inte att en allmän livsmedelsbyrå som i USA (FDA) skulle passa in i det europeiska systemet. Kommittén har däremot begärt en förstärkning av Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor i Dublin för att säkra en bättre samordning av kontrollsystemen i medlemsstaterna⁽²⁾.

1.2. När dioxinkrisen än en gång skakade de osäkra grunder som konsumenternas förtroende vilar på (innan BSE-krisen helt ebbat ut), underströk kommittén nödvändigheten av ytterligare insatser på europeisk nivå för att åtgärda bristerna i lagstiftningen, genomförandet och kontrollerna inom livsmedelssektorn.

1.3. ESK kan med tillfredsställelse notera att den nya kommissionen i stor utsträckning prioriterar denna fråga och att man vidtagit avgörande åtgärder för en omorganisering inom kommissionen genom att föra samman frågor om hälsa, konsumentskydd och livsmedelssäkerhet inom en enda kommissionärs ansvarsområde. Redan i början av sitt mandat

tog den nya kommissionen ett omfattande initiativ då den meddelade att en vitbok om livsmedelssäkerhet skulle utarbetas. Under ESK:s plenarsession i oktober bekräftade kommissionens ordförande Romano Prodi denna positiva utveckling.

1.4. När kommissionen nu offentliggör vitboken avser den att inrätta en oavhängig europeisk livsmedelsmyndighet med ansvar för riskbedömning (beredning av vetenskapliga yttranden), insamling och analys av uppgifter (övervaknings- och tillsynsprogram) samt riskkommunikation (information om säkerhetsfrågor inom livsmedelssektorn).

1.5. Den ledande tanken är att EU:s framtida politik för livsmedelssäkerhet skall bygga på en heltäckande, integrerad strategi.

1.5.1. Dessutom fastställs följande principer i vitboken:

1. Det skall klart anges vilka uppgifter aktörerna i livsmedelskedjan ansvarar för. Foderproducenter, jordbrukare, fiskodlare, fiskare och livsmedelsproducenter skall ha det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten, de nationella myndigheterna skall övervaka hur ansvaret tillämpas, och kommissionen skall via sitt kontor för livsmedels- och veterinärfrågor övervaka inspektionssystemen på nationell nivå.

2. Foder och livsmedel samt ingredienserna i dessa skall kunna spåras.

3. Samtliga intressegrupper skall delta i utarbetandet av gemenskapens politik för livsmedelssäkerhet.

4. Riskanalysens tre delfaktorer (riskbedömning, riskhantering och riskkommunikation) skall tillämpas.

5. I tillämpliga fall skall försiktighetsprincipen följas då beslut fattas om riskhantering.

(1) Yttrande om "Allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i Europeiska unionen" (kommissionens grönbok) och om "Konsumenternas hälsa och livsmedelssäkerhet" (meddelande från kommissionen), EGT C 19, 21.1.1998.

(2) Yttrande om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén om kontroll och besiktning på livsmedels-, veterinär- och växtskyddsområdet", EGT C 235, 27.7.1998.

2. Allmänna kommentarer

2.1. ESK har länge förordat en heltäckande, integrerad strategi för livsmedelssäkerhet i EU. Det senaste decenniet har präglats av livsmedelsskandaler som lett till ett bristande förtroende när det gäller livsmedel och livsmedelssäkerhet. Lagstiftningen måste omfatta EU:s livsmedelskedja i dess helhet — "från ax till limpa", vilket innebär att varje länk i livsmedelskedjan måste vara lika stark som den föregående — och kommissionen skall säkerställa en tillförlitlig förstärkning av gemenskapslagstiftningen.

2.2. Även om det inte finns mycket som egentligen är nytt i vitboken, har kommissionen gjort en betydande insats genom att se över lagstiftningen i allmänhet och livsmedelssäkerheten i synnerhet i enlighet med principerna i grönboken från 1997.

Kontrollaspekter

2.3. Kommittén välkomnar att foder konsekvent skall omfattas av politiken för livsmedelssäkerhet. Kommissionens handlingsplan bör säkerställa att det fastställs harmoniserade kontroller inom alla jordbrukssektorer och att det avsätts tillräckliga ekonomiska resurser.

2.3.1. Det är väsentligt att kontrollerna är strikta och att de skärps i hela livsmedelskedjan. De ekonomiska resurserna måste vara tillräckligt stora för att man skall kunna säkerställa att både de nationella inspektörerna och inspektörerna från kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor är helt oberoende och att de ekonomiska aktörerna samarbetar öppet och fullt ut när de utför sina uppgifter.

2.4. Man konstaterar att systemet för snabbt informationsutbyte om livsmedel fungerar väl i fråga om livsmedel avsedda för konsumenterna. Värdet av ett sådant påstående kan emellertid ifrågasättas, eftersom erfarenheten har visat att systemet inte är tillräckligt snabbt och effektivt. Det krävs förbättringar i fråga om krishantering och en förstärkning av systemet för snabbt informationsutbyte, som kan bli den mest tillförlitliga faktorn i EU:s riskhanteringssystem. Kommissionen bör vara fullt ansvarig för att systemet som helhet fungerar.

2.5. Kommissionen lade den 22 mars fram ett nytt förslag om att inrätta skyddsåtgärder vid krissituationer inom djurforderssektorn. Syftet med detta förslag är att åtgärda de brister i den befintliga lagstiftningen som framkom under dioxinkrisen i Belgien.

2.6. Enligt kommissionen är orsakerna till de nationella myndigheternas långsamma och sena insatser bristande kom-

munikation och avsaknad av samordning. Faktum är att de ekonomiska aktörerna föredrar att själva hantera kriserna ifall de inte litar på att myndigheterna gör det på ett förnuftigt, ansvarsfullt, effektivt och icke-diskriminerande sätt. Systemet för snabbt informationsutbyte om livsmedel måste fungera på ett sådant sätt att medlemsstaterna och andra berörda parter tilldelas ansvar på ett rimligt sätt, och det måste hanteras korrekt. Man måste säkerställa att all information som vidarebefordras till kommissionen blir föremål för en strikt vetenskaplig analys innan horisontella kontrollåtgärder införs. Detta skall ske med hänsyn till uppgifternas konfidentiella karaktär, utan att detta för den skull utgör ett hinder för korrekt krishantering.

2.7. Ett effektivt system för snabbt informationsutbyte om livsmedel är bara en del i hanteringen av livsmedelskriser. Krishantering behandlas inte tillfredsställande i vitboken om livsmedelssäkerhet. Enligt kommitténs uppfattning krävs det ett effektivt krishanteringsförfarande på gemenskapsnivå för att samordna både riskbedömningen och den efterföljande riskhanteringen mellan kommissionen, medlemsstaterna och i förekommande fall tredje land. En sådan samordning skulle också göra det möjligt att etablera en gemensam kommunikation med aktörerna och allmänheten. Ett reformerat system för snabbt informationsutbyte om livsmedel bör struktureras på så vis att det kan hantera: 1. Bedömning av en risk som den europeiska livsmedelsmyndigheten utpekat i en medlemsstat. 2. Diskussion på förtrolig basis mellan den europeiska livsmedelsmyndigheten/systemet för snabbt informationsutbyte om livsmedel och medlemsstaterna (samt berörda företag) om risken och möjligheten att begränsa den till ett specifikt område. 3. Om risken är föreliggande skall kommissionen förse samtliga medlemsstater med nödvändig information om vilka åtgärder som skall vidtas. 4. Uppgifter från samtliga medlemsstater om vilka åtgärder som vidtagits för att begränsa risken i deras länder — utan att öppenheten äventyras.

2.8. När det gäller livsmedelskontrollen stöder kommittén tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I fråga om de nationella organens inspektion av tillämpningen av EU:s livsmedelslagstiftning och övervakningen av relaterad parallell verksamhet, vill kommittén emellertid påpeka att kommissionen har ansvar för att säkerställa att subsidiaritetsprincipen inte sätter vitbokens målsättningar på spel genom att begränsa omfattningen och fördelarna med den integrerade strategin och äventyra dess enhetliga tillämpning.

Lagstiftning

2.9. Huruvida de åtgärder som föreslås i vitboken blir framgångsrika eller inte beror i hög grad på om de får stöd av

Europaparlamentet och rådet. Tillämpningen är avhängig av medlemsstaternas engagemang. Med hänsyn till vad som tidigare hänt och de långsamma framsteg som görs när det gäller lagstiftningen i anslutning till "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av bestämmelser för förebyggande och kontroll av viss transmissibel spongiform encefalopati — Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/68/EEG i fråga om skrapie" (KOM(1998) 623 — 98/0323-0324 COD)⁽¹⁾ kan man ifrågasätta EU:s engagemang i hälsofrågor på samtliga beslutsnivåer. Att kontrollera att de nationella myndigheterna korrekt tillämpar gemenskapens regler och bestämmelser är inte och har aldrig varit lätt.

2.10. Den gällande europeiska lagstiftningen är inte alltid effektivt genomförd på nationell nivå. Tillämpningen i medlemsstaterna är delvis fragmentarisk. De åtgärder som kommissionen vidtagit för att råda bot på de nationella bristerna har visat sig vara otillräckliga och har resulterat i att konsumenterna förlorat förtroendet för EU:s övervakningssystem. Även de andra aktörerna i livsmedelskedjan, till exempel anställda och företagare i livsmedelsindustrin, distributörer och jordbrukare, vill känna ett större förtroende genom en livsmedelspolitik som bygger på ett helhetsperspektiv, största möjliga harmonisering på EU-nivå och en verklig interveneringsförmåga.

2.11. En viktig orsak till att genomförandet av EU-lagstiftningen inte fungerar är den tid det tar att överföra den till nationell lagstiftning. När gemenskapens livsmedelssäkerhetsinstrument fastställer exakta och detaljerade rättigheter och skyldigheter⁽²⁾, bör EU:s lagstiftning i så stor utsträckning som möjligt säkerställa att de är direkt tillämpliga, i enlighet med kommitténs förslag i fråga om konsumentskyddslagstiftning. Som kommittén tidigare framhållit är en förordning i de flesta fall det bästa lagstiftningsinstrumentet och bör i större utsträckning användas i samband med lagstiftningen på inre marknaden.

2.12. Kommittén kan även konstatera att det inte klart framgår i vitboken huruvida livsmedel från havet (till exempel fisk, krabba, skaldjur osv.) och vattenbruksprodukter skall omfattas av bestämmelserna. En enhetlig livsmedelspolitik bör omfatta alla eller åtminstone en större del av livsmedlen på samtliga nivåer i livsmedelskedjan, från fiskeriprodukter till vattenbruksprodukter. Kommittén noterar även att det inte anges om dricksvatten skall omfattas av livsmedelslagstiftningen, och uppmanar kommissionen att inleda förfaranden i detta syfte.

2.13. Ett annat och mer komplext fall som inte analyseras i vitboken är den senaste tidens motstridiga åsikter bland ledande forskare såväl på nationell nivå som på EU-nivå vad gäller förebyggande åtgärder mot den nya varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom (CJS). Det hade varit lämpligt med ett ställningstagande eller ett par kommentarer i vitboken för att bidra till att klargöra denna aktuella fråga för allmänheten och de ekonomiska aktörerna.

Sociala aspekter

2.14. Inom ramen för den process som vitboken lanserar är produktionsförhållandena för icke-industriella livsmedel som framställs av små företag en mycket känslig fråga. Kommissionen måste tänka över detta som en del i den övergripande strategin, i synnerhet när det gäller översynen av lagstiftningen, och ha i minnet att det är viktigt att bevara regionala specialiteter och den kunskap som finns på landsbygden utan att för den skull åsidosätta livsmedelssäkerheten.

2.15. Kommittén vill påpeka att den betydelse arbetsförhållandena har för att säkerställa att förfarandena följs inte nämns i vitboken. När arbetet är dåligt betalt, när arbetsbelastningen är för stor och arbetstagarna saknar utbildning finns det ingen garanti för att uppgifterna utförs korrekt såsom de borde om livsmedelssäkerhetsföreskrifterna följdes i största möjliga utsträckning. Kommittén föreslår att man fastställer tydliga, lättbegripliga och enkla tillämpningsregler för arbetstagarna. De måste få möjlighet att påverka tillämpningen av säkerhetsbestämmelserna, och deras företrädare bör ha rätt att slå larm vid säkerhetsrisker. Kommittén har redan diskuterat de förödande effekter som ett bristande konsumentförtroende har för sysselsättningen⁽³⁾.

Näringsmässiga aspekter

2.16. I vitboken tar man upp de grundläggande frågorna om hur man skall gå till väga för att uppnå höga standarder i fråga om livsmedelssäkerhet. Som ett resultat av globaliseringen av marknaden och utbudet av livsmedel blir kostvanorna mer likriktade. Det bör emellertid framhållas att många kostrelaterade sjukdomar inte förorsakas av farliga livsmedel utan av en ensidig kost och en ohälsosam livsföring. En ensidig kost och en ohälsosam livsstil, snarare än osäkra livsmedel, ligger bakom vissa sjukdomar som förväntas öka under kommande år. Det råder stor enighet om att vi kommer att ställas inför fler snarare än färre kostrelaterade sjukdomar under kommande år.

⁽¹⁾ EGT C 45, 19.2.1999.

⁽²⁾ Yttrande om konsumentskyddet och fullbordandet av inre marknaden — CES 1115/1991 — EGT C 339, 31.12.1991, och yttrande om konsumenterna och inre marknaden — CES 1320/1992 — EGT C 19, 25.1.1993.

⁽³⁾ ESK:s yttrande om BSE-krisen och dess många konsekvenser för EU, EGT C 295, 7.10.1996, s. 55.

2.17. EU:s livsmedelspolitik måste inriktas inte bara på säkerhet utan även på näring och kosthållning. Hälsofrämjande insatser bör spela en viktig roll i diskussionerna om livsmedels-säkerhet, och man bör ta hänsyn till de olika ländernas mattraditioner. Kommittén ser därför positivt på att man tar upp kostvanor i vitboken.

Utbildning

2.18. ESK anser att kampanjer om livsmedelssäkerhet i likhet med den som lanserades 1997 med framgång skulle kunna genomföras i det nuvarande läget, och att de så småningom skulle kunna spela en viktig roll i utbildningshän-seende. Ett sådant initiativ bör syfta till att informera och ge EU:s konsumenter utbildning i dessa stora frågor. ESK uppmanar kommissionen att vid utformningen av en sådan kampanj fästa särskild vikt vid undervisningen i grund- och gymnasieskolan och att ta upp frågor om säkerhet inom livsmedelssektorn i samband med hälsofrämjande kampanjer.

Försiktighetsprincipen

2.19. Kommissionen publicerade den 2 februari 2000 sitt "Meddelande om försiktighetsprincipen". Eftersom detta meddelande är av stor betydelse, kommer kommittén i vederbörlig ordning att lägga fram ett yttrande på eget initiativ i frågan. Övervägandena om försiktighetsprincipen i detta yttrande avser endast livsmedelssäkerheten. I tillämpliga fall skall försik-tighetsprincipen följas då beslut fattas om riskhantering.

2.20. Att endast tillämpa försiktighetsprincipen i samband med riskhantering förefaller inte helt lösa problemet, vilket kommittén redan påpekade i yttrandet om grönboken⁽¹⁾. Det är allmänt känt att vetenskapligt arbete omfattar en osäkerhetsaspekt. Forskarnas förklaringar av orsaker och verkan kan när som helst ifrågasättas, och deras analyser kan följaktligen ändras. Därför måste författarna till vetenskapliga yttranden, i egenskap av oberoende aktörer, ha i minnet att all kunskap är relativ när de drar de slutsatser som kommissionen — som har det politiska ansvaret — baserar sina åtgärder på.

2.21. Försiktighet måste vara den vägledande principen för all livsmedelslagstiftning. Vitboken innehåller emellertid inga anvisningar om hur försiktighetsprincipen skall tillämpas. Onödiga risker måste minimeras, men de som utarbetar och

tillämpar gemenskapslagstiftningen måste behålla en positiv attityd och får inte skapa hinder för forskning eller stänga dörren för framsteg.

2.22. Försiktighetsprincipen bör under fastställda villkor för riskhantering inom ramen för konsumentskydd kunna tillämpas i de fall då en okänd risk skulle föreligga som utgör en potentiell fara, i väntan på ytterligare forskningsresultat. I detta syfte bör kommissionen kunna införa lämpliga skyddsåtgärder.

Tidsplan

2.23. Det är tveksamt om tidplanens ambitiösa uppläg-gning kommer att kunna genomföras. Man kan ifrågasätta om handlingsplanens dagordning och dess prioriteringar är de rätta för att uppnå den övergripande målsättningen, i synnerhet när det gäller de frågor som skapar störst oro bland EU:s medborgare.

2.24. Tidsplanen är ambitiös och frågan är huruvida den är realistisk. Principerna för en politik för livsmedelssäkerhet från producent till konsument som baseras på spårning och öppenhet är klart fastställda och omfattar även hälsoskydd som en logisk förlängning av alla åtgärder för att öka livsmedelssäkerheten.

3. Särskilda kommentarer — den europeiska livsmedels-myndigheten

3.1. I ljuset av ovanstående kommentarer, och under förut-sättning att man löser de problem som tas upp i detta yttrande, stöder kommittén inrättandet av en europeisk livsmedelsmyn-dighet med ansvar för riskbedömning och riskkommunikation.

3.2. Det främsta syftet med vitboken om livsmedelssäkerhet är att bidra till en hög konsumentskyddsnivå på området för livsmedelssäkerhet för att återvinna och upprätthålla konsumenternas förtroende. Detta skall uppnås genom att man tillämpar principerna för oavhängighet, kompetens och öppenhet. Myndigheten måste i sin verksamhet visa prov på en hög grad av ansvarighet gentemot de europeiska institutionerna, konsumenterna och de övriga aktörerna i livsmedelskedjan.

Resurser

3.3. Resurserna förefaller relativt ofta överlappa varandra. Man har befarat att många ämnen samtidigt analyseras på internationell nivå, gemenskapsnivå och nationell nivå. Kom-mittén hoppas att den europeiska livsmedelsmyndigheten kan bidra till att säkerställa en effektivare förvaltning av tillgängliga resurser.

(1) EGT C 19, 21.1.1998, s. 61.

3.4. Resurser kommer att vara en huvudfråga när det gäller att utveckla den nya modellen och i synnerhet när det gäller att upprätthålla den. Utan tillräcklig offentlig finansiering kommer det att vara svårt att säkerställa oberoende.

Vetenskapliga yttranden och allmänhetens synpunkter

3.5. När det gäller de vetenskapliga grunderna för riskbedömning förblir situationen densamma som i nuläget, även om oberoendet kommer att ge interventionsprocessen större inflyttande och höja dess profil.

3.6. Kommittén noterar med tillfredsställelse att inrättandet av en ny myndighet bryter tendensen, som kommittén vid ett flertal tillfällen kritiserat, att isolera kommissionens enheter. Allmänheten har förmodligen ännu inte kommit över BSE-krisen, problemet med farliga bakterier i livsmedel, den ökande användningen av antibiotika eller spårningen av dioxin i livsmedel, och kommittén välkomnar att kommissionen genom att direkt involvera sex kommissionärer har öppnat debatten om säkerhetsfrågor inom livsmedelssektorn.

3.7. Det mest positiva med den nya myndigheten är förmodligen det system för riskinformation som föreslås. Kommissionen offentliggjorde tidigare de vetenskapliga kommittéernas yttranden. Eftersom den europeiska livsmedelsmyndigheten själv skall publicera sina yttranden kommer dessa att nå ut till de ekonomiska aktörerna, allmänheten, det civila samhället och i synnerhet konsumentföreningarna, vilket kommer att vara av stor betydelse för att stärka det civila samhället och involvera allmänheten. Medborgarna kommer själva att kunna bedöma eventuell mörkläggning eller misstag i hanteringen som strider mot riskbedömningen i vetenskapliga yttranden, samt hanteringen av hälsoskyddsfrågor och missbruk av försiktighetsprincipen. Detta kommer i hög grad att öka förtroendet för de vetenskapliga yttrandena och förståelsen för åtföljande åtgärder.

3.8. ESK stöder den modell som föreslås för att med stöd av ett europeiskt nätverk avge vetenskapliga yttranden av världsklass. Uppgiften är emellertid inte lätt, och för närvarande har man inte fastställt hur man skall gå till väga.

3.9. Eftersom konsumenterna inte formellt är involverade i beredningen av vetenskapliga yttranden tar man inte tillräcklig

hänsyn till deras intressen. Konsumenterna skulle emellertid vilja delta i en dialog med forskare om säkerhetsfrågor inom livsmedelssektorn med respekt för frågornas konfidentiella karaktär. Konsumenterna skulle kunna delta i regelbundna hearingar där man redogör för läget för de vetenskapliga analyserna. Kommittén anser att det är viktigt att öppenheten visar sig i form av åtgärder, och menar att riskkommunikation är viktigt i detta sammanhang.

3.10. Om de vetenskapliga yttrandena skall hålla en hög kvalitet och vara oavhängiga är det viktigt att regelbundet se över de rådgivande vetenskapliga kommittéernas ansvarsområden samt se till att man utser lämpliga sakkunniga och att kommittéerna får tillräckliga resurser. På vissa områden kan det bli nödvändigt att utse sakkunniga från tredje land för att säkerställa högsta möjliga kvalitet och objektiva utlåtanden.

Målsättningar

3.11. Den europeiska livsmedelsmyndigheten kommer inte att ha ansvar för lagstiftning och kontroll (riskhanteringsens två delkomponenter). I vitboken anges att livsmedelsmyndighetens befogenheter kan komma att utvidgas i framtiden, men utgångspunkten är ett maktlöst organ som förefaller vara en omstrukturering av existerande vetenskapliga kommittéer. Kommittén befarar att den europeiska livsmedelsmyndighetens befogenhet inte är tillräckligt väl fastställd för att den skall kunna ta itu med många av de viktiga problem som EU står inför. För att framsteg skall kunna göras anser kommittén att den europeiska livsmedelsmyndigheten måste involveras i vissa av beslutsförfarandena, samtidigt som det yttersta ansvaret skall ligga hos kommissionen, Europaparlamentet och medlemsstaterna. Om detta inte är i enlighet med fördraget bör kommissionen utarbeta en effektiv modell inom sin egen struktur tills fördraget ändrats.

3.12. I vitboken presenteras en modell för en europeisk livsmedelsmyndighet, och man visar prov på ett starkt engagemang för en livsmedelspolitik från producent till konsument som även omfattar fodersektorn. Trots detta framgår det inte tydligt hur den nya myndigheten skall kunna säkerställa kompetens och öppenhet. Kommissionen bör ge detaljerade anvisningar om urvalsförfarandena och myndighetens styrinstrument.

3.13. I vitboken förefaller det som om man kommer att upprätthålla den ställning som kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor har med dess brist på oberoende, och detta är det nya systemets svaga punkt. En oberoende europeisk livsmedelsmyndighet är fortfarande underordnad ett

generaldirektorat, som i sin tur är underordnad kommissionen, i fråga om insamling av uppgifter som skall inspekteras av kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor. Myndigheten kommer inte att ha behörighet att direkt kommunicera med inspektionens enheter eller att söka förtydliganden eller ytterligare information när det är nödvändigt. Vid en första analys förefaller det som om systemet vore mer enhetligt om kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor agerade självständigt, vilket skulle göra det möjligt för den europeiska livsmedelsmyndigheten att sköta sina egna inspektioner. På så vis skulle man kunna uppnå harmonisering, och gemenskapsramen för nationella kontrollsystem skulle kunna bygga på operativa kriterier fastställda på gemenskapsnivå i enlighet med riktlinjerna för gemenskapens kontroll och inom ramen för det administrativa samarbetet.

3.14. I vitboken lyfter kommissionen fram följande huvudmålsättningar för den europeiska livsmedelsmyndigheten:

- Högsta vetenskapliga kompetens.
- Oberoende av industrins intressen och politiska intressen.
- Öppenhet för noggrann offentlig granskning.
- Vetenskaplig trovärdighet.
- Nära samarbete med de nationella vetenskapliga organen.

3.15. Utöver ovanstående anser ESK att den europeiska livsmedelsmyndigheten också bör uppfylla följande:

- a) Den skall vara öppen för dialog med samtliga aktörer.
- b) Den skall ha en hög grad av ansvarighet, med straffrättslig uppföljning i händelse av bedrägeri eller allvarliga fel.
- c) Den skall ha ett integrerat perspektiv på alla nivåer.
- d) Definitionen av ansvar i fråga om organisation och förvaltning skall vara tydlig.
- e) Den skall visa öppenhet i fråga om metoderna för att uppnå målsättningarna.
- f) Den skall fungera som ett kunskapscentrum och ta hänsyn till särskilda traditionella nationella förhållanden.

Verksamhet och metoder

V e r k s a m h e t

3.16. Kommittén anser att den europeiska livsmedelsmyndigheten bör svara för följande uppgifter:

- a) Den skall vara det organ som ensamt ansvarar för att fastställa och tillämpa riskbedömningsmodeller som gör det möjligt att bedöma säkerhetsrisker inom livsmedelssektorn.

- b) Den skall spela en huvudroll när det gäller att se till att konsumenterna bidrar till att främja insatser på ytterligare områden om det anses lämpligt. I detta sammanhang bör den europeiska livsmedelsmyndigheten finansieras så att den kan förebygga problem snarare än rätta till dem.
- c) Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall behandla frågor om livsmedelssäkerhet och inte ta upp miljöfrågor om dessa inte inbegriper livsmedelssäkerhet. Säkerhetsaspekter i fråga om livsmedel med koppling till djurs välbefinnande, zoonoser och biologisk mångfald bör dock ingå i dess kompetensområde.
- d) Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall bistå kommissionen med vetenskaplig rådgivning när nya livsmedel, nya ingredienser eller nya produktionsmetoder skall godkännas. Detta omfattar även riskbedömning med beaktande av utlåtanden av erkända organ i EU. Riskbedömning bör ske under likartade förhållanden i hela EU. Om det är nödvändigt bör standarder eller anvisningar upprättas för att detta skall ske.
- e) Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall ansvara för riskbedömningen i samband med nya tillsatser och aromer.
- f) Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall bedöma riskerna avseende resthalter av bekämpningsmedel, djurmedicin och förorenade ämnen i livsmedel.
- g) Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall inrätta ett gemenskapssystem för insamling av uppgifter om närings- och kostintag samt ett system för övervakning av kostrelaterade sjukdomar.
- h) Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall säkerställa att yttranden i fråga om hälsoskydd bedöms effektivt.
- i) Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall bistå EU:s institutioner med opartisk och objektiv vetenskaplig rådgivning i säkerhetsfrågor inom livsmedelssektorn kopplade till EU:s skyldigheter vid internationella handelsavtal, samt frågor som uppstår i samband med WTO:s tvistlösningsförfarande.
- j) Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall kunna bedriva forskning, övervakning och tillsyn, ge råd och föreslå gemenskapsåtgärder på samtliga nivåer i livsmedelskedjan, även när det gäller produktionen av jordbruksråvaror. Den europeiska livsmedelsmyndigheten skall i den andra änden av livsmedelskedjan säkerställa tillgången till relevant konsumentinformation i livsmedels- och hälsofrågor.

M e t o d e r

3.17. När det gäller metoderna anser kommittén följande:

- a) Europeiska livsmedelsmyndigheten bör tydligt informera om risker till allmänheten inom EU på ett sätt som är relevant, användbart, lättförståeligt och konsekvent. Det är också mycket viktigt att Europeiska livsmedelsmyndigheten ser till att riskinformationen får formen av en tvåvägsdialog mellan medborgare och myndigheter, så att medborgarnas synpunkter och erfarenheter kan tas tillvara. Om ett sådant system inte skulle vara praktiskt, måste man se till att informationsspridningen på nationell nivå är konsekvent i hela gemenskapen.
- b) Europeiska livsmedelsmyndigheten bör även informera om fördelar vad gäller hälsa och diet, om forskningen har kunnat påvisa sådana fördelar.
- c) Europeiska livsmedelsmyndighetens kontakter och samverkan med lagstiftningsorgan, Dublinkontoret och andra gemenskapsinstitutioner är av avgörande betydelse för att livsmedelsmyndigheten skall nå framgång i sitt arbete och för att säkerställa att livsmedelsfrågor angrips på ett effektivt sätt i hela Europa. Det är viktigt att Europeiska livsmedelsmyndigheten ytterst är ansvarig inför Europaparlamentet och medlemsstaterna. Myndigheten måste också ha ett nära samarbete med kommissionens alla generaldirektorat. Det är också av stor betydelse att Europeiska livsmedelsmyndigheten har en god relation till de övriga EU-organen, bland annat Europeiska läkemedelsmyndigheten i de fall då man behandlar sådana produkter där gränsdragningen mellan livsmedel och läkemedel är svår att göra.
- d) Det är viktigt att Europeiska livsmedelsmyndigheten utformar lämpliga arbetsrelationer med andra internationella organisationer⁽¹⁾. En allt större globalisering karakteriserar såväl livsmedelsproduktionen som de problem som beslutsfattare på livsmedelsområdet ställs inför. Europeiska livsmedelsmyndigheten måste dessutom vara medveten om sina internationella skyldigheter när det gäller internationell harmonisering av standarder och den måste se till att dess rådgivning sker mot denna bakgrund.

3.18. I vitboken hänvisas till "andra berättigade faktorer" som miljöskydd, hållbarhet, djurskydd, livsmedelskvalitet, jordbrukets och industrins roll samt den internationella dimensionen. Man måste emellertid avgöra hur dessa intressen på ett välavvägt sätt skall kunna ingå i en livsmedelspolitik där säkerhet är ett av huvudmålen.

3.19. Samtliga yttranden som Europeiska livsmedelsmyndigheten offentliggör och översänder till kommissionen bör bli föremål för ett meddelande, som skall publiceras inom en rimlig tidfrist.

(1) Till exempel FN:s organisation för mat- och jordbruksfrågor (FAO), Världshälsoorganisationen (WHO), Världshandelsorganisationen (WTO), FAO:s och WHO:s gemensamma Codex Alimentarius-kommission och Internationella byrån för epizootier [Internationella byrån för smittsamma sjukdomar] (OIE).

3.20. Kommittén vill att kommissionen lägger fram ett förslag om inrättande av Europeiska livsmedelsmyndigheten inom den tidsfrist som anges i vitboken. Kommittén vill i detta sammanhang att ovanstående kommentarer inarbetas i kommissionens slutliga text, så att det civila samhällets synpunkter tas tillvara.

4. Särskilda kommentarer — Åtgärdsplanen

4.1. Kommittén välkomnar den åtgärdsplan med över 80 lagstiftningsförslag som kommissionen föreslår i vitboken. Denna ger möjlighet att genomföra en översyn av bristerna i de aktuella lagstiftningsförslagen, bland annat behovet att skapa tydliga säkerhetsbestämmelser och riktlinjer för livsmedelslagstiftningen. Kommittén välkomnar särskilt att man givit prioritet åt utarbetandet av ett direktiv om en allmän livsmedelslag vilket skall läggas fram i september 2000.

4.2. Åtgärdsplanen är ambitiös både vad gäller omfattning och tidsplan. Prioriteringar fastställs. Det råder allmän enighet om att systemet för snabbt informationsutbyte måste omarbetas och förbättras oberoende av inrättandet av Europeiska livsmedelsmyndigheten.

4.3. Kommittén föreslår att utkastet till EU-lagstiftning om det övergripande systemet för snabbt informationsutbyte och förslaget till en förordning om officiella kontroller av livsmedels- och fodersäkerhet läggs fram under första halvan av år 2000 och antas av rådet vid årets slut, och inte som planerat i december 2001 (se punkt 2.4). Den planerade Europeiska livsmedelsmyndigheten, som skall sköta systemet för snabbt informationsutbyte, kommer av allt att döma inte att kunna inrättas före år 2002, vilket framhäver behovet att mer omedelbart införa ett krishanteringssystem. Eftersom det är oerhört viktigt att det aktuella systemet för livsmedels- och foderkontroll förstärks, är det inte acceptabelt att beslutet fattas så sent.

4.4. I juni 2000 kommer kommissionen att anta förslaget till en förordning om livsmedelshygien som sedan skall antas av rådet och Europaparlamentet i juni 2002. Kommittén anser att så stora insatser som möjligt bör göras för att utkastet till förordning skall kunna antas i juni 2001. Konsoliderad lagstiftning om livsmedelshygien, inbegripet lämpliga veterinära regler, är av central betydelse för en integrerad lagstiftning om livsmedelssäkerhet och kan därför inte senareläggas. Av samma skäl är det nödvändigt att harmonisera den befintliga lagstiftningen om fodermedel med de allmänna hygienbestämmelserna så att den innehåller HACCP-principerna (Hazard Analysis and Critical Control Points — kontrollpunkter för riskbedömning) och andra motsvarande metoder som EU kommer att godkänna framöver.

4.5. Vad beträffar det nämnda direktivet om "märkning", som är ett viktigt verktyg för konsumentinformation, anser kommittén att det är viktigt att konsolidera direktiv 79/112/EEG för att modernisera systemet och göra det konsekvent och lättförståeligt för konsumenterna, så att de får möjlighet att göra välgrundade val.

4.6. Ofta görs hälsorelaterade påståenden på förpackningar för eller i reklam om produkter utan ordentlig vetenskaplig dokumentation, vilket leder till olämplig användning och skapar ogrundade förväntningar. Därför bör regler snarast införas på EU-nivå för kosttillskott, berikade livsmedel (punkt 105) och örtmedicinska produkter i syfte att harmonisera definitionen av dessa produkter, märkning och reklam (särskilt i fråga om påståenden om välbefinnande och hälsa). Eftersom hälsoargument i dag inte är reglerade på gemenskapsnivå och inte nämns i åtgärdsplanen uppmanar ESK kommissionen att inleda samråd om hälsorelaterade påståenden och allmän praxis i olika medlemsstater i avsikt att harmonisera gemenskapslagstiftningen.

4.7. Den bifogade förteckningen över åtgärder utgör generellt sett ett positivt steg framåt (se de förslag till tillägg som nämns ovan). Kommissionen bör dock göra en större satsning på att konsolidera den gällande EU-lagstiftningen på livsmedelsområdet. Om en sådan satsning leder till goda resultat, kommer den att bidra till tydlig lagstiftning och till ökad effektivitet i hela systemet samt stärka allmänhetens tilltro till systemet. Vid sidan av att konsolidera lagstiftningen är det lika viktigt att uppdatera genomförandeförfarandena och anpassa dessa mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och ny vetenskaplig kunskap. Europeiska livsmedelsmyndigheten får visserligen inga lagstiftningsbefogenheter, men den kommer att utgöra ett stöd för lagstiftaren. Kommittén hoppas att kommissionen verkligen kommer att infria sitt löfte (punkt 84 i vitboken) att förenkla och klargöra de relevanta lagtexterna.

4.8. Kommittén förbehåller sig rätten att övervaka lagstiftningsprogrammet och kommer att ingripa i lagstiftningsprocessen i enlighet med fördraget.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén välkomnar vitboken om livsmedelssäkerhet och stöder de åtgärder som skall vidtas.

5.2. Kommittén ställer sig särskilt positivt till följande:

- a) Den integrerade strategin för livsmedelskedjan.
- b) Förstärkningen av EU:s operationella kapacitet och inrättandet av det nya organet Europeiska livsmedelsmyndigheten, som skall ha ansvaret för riskbedömning och information.
- c) Moderniseringen och förenklingen av den gällande livsmedelslagstiftningen som syftar till att skapa större konsekvens och att vidta nya åtgärder om så krävs.

5.3. Dessutom vill kommittén uppmana kommissionen att inom ramen för det samråd som inletts beakta detta yttrande i samband med att följande områden behandlas:

- a) Systemet för snabbt informationsutbyte.
- b) Sociala aspekter.
- c) Kost- och näringsaspekter.
- d) Europeiska livsmedelsmyndighetens uppbyggnad och uppgifter.
- e) Kommissionens riskhanteringskapacitet och relationen mellan Europeiska livsmedelsmyndigheten och kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor.
- f) Lagstiftningen rörande färskvatten.
- g) Vattenbruksprodukter, fiskeri och marina produkter skall infogas i de principer som ligger till grund för framtida livsmedelssäkerhetsregler.

Brüssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Landsbygdskvinnornas roll för en hållbar utveckling av gemenskapens jordbruk"

(2000/C 204/07)

Den 21 oktober 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta yttrande om "Landsbygdskvinnornas roll för en hållbar utveckling av gemenskapens jordbruk".

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 10 maj 2000. (Föredragande var Juana Borrego Izquierdo och María Candelas Sánchez Miguel i enlighet med sektionens beslut av den 19 april 2000).

Vid sin plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 109 röster för, 1 emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män har varit och är en målsättning på såväl internationell nivå, gemenskapsnivå som på nationell nivå, och principen erkändes för första gången skriftligen i stadgan om upprättandet av Förenta nationerna från 1946. Sedan dess har flera politiska åtgärder vidtagits och regler fastställts för att uppnå jämställdhetsmålen — t.ex. i Romfördraget från 1957⁽¹⁾ och i Amsterdamfördraget från 1997, som ändrade EU-fördraget och Fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna — och flera olika jämställdhetsplaner har antagits⁽²⁾.

1.2. EU för en politik för kvinnor på landsbygden som dock inte till fullo tillämpats i praktiken fram till antagandet av Agenda 2000. Nämnvärda exempel på gällande regleringar på området är: politiken för landsbygdsutveckling som nämns i den del av Agenda 2000 som behandlar den gemensamma jordbrukspolitiken, reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken som antogs under Europeiska rådets möte i Berlin den 24–25 mars 1999⁽³⁾, rådets förordning (EG) nr 1257/99 av den 17 maj 1999 om EUGFJ:s stöd till utvecklingen av landsbygden och rådets förordning (EG) nr 1260/99 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser om strukturfonderna.

2. Yttrandets syfte

2.1. Yttrandet syftar till att ge en klarare bild av landsbygdskvinnornas situation och roll i EU eftersom kvinnornas olika arbetsmöjligheter och behov av arbete och utbildning bara behandlats i begränsad utsträckning i strategierna för landsbygdsutveckling.

2.2. Eftersom det inte finns några uppdaterade uppgifter och framför allt statistik på detta område ämnar yttrandet klargöra landsbygdskvinnornas verkliga situation, behov och önskemål för att uppnå en dubbel målsättning: identifiera och framhålla kvinnornas erfarenheter på landsbygden i EU både vad gäller deras utbildning och integrering på landsbygden och de hinder som de stöter på i yrkeslivet och på arbetsmarknaden.

2.3. Syftet med yttrandet är även att framföra förslag på lämpliga lösningar för att värdesätta kvinnornas viktiga roll för en hållbar landsbygdsutveckling samt föreslå möjliga alternativ för att förbättra deras yrkesmässiga, politiska, ekonomiska och sociala ställning.

3. Landsbygdskvinnorna och landsbygdsutvecklingen i EU

3.1. Kvinnornas centrala roll för landsbygdsutvecklingen

3.1.1. Tillgängliga uppgifter om kvinnorna på landsbygden hänvisar främst till kvinnorna som jordbrukare eller som de som tar hand om barnen, men begreppet "landsbygdskvinnor" är inte detsamma som "kvinnliga jordbrukare". Även om dessa utgör en stor del av kvinnorna som lever och arbetar på landsbygden är syftet med detta yttrande att behandla utvecklingen och landsbygdens mångfald i mer vidsträckt bemärkelse.

(1) Artikel 119 i Romfördraget som ligger till grund för EU:s politik för lika möjligheter och som fastställer principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete, utgör i dag grunden för en verklig socialpolitik inom EU.

(2) För närvarande, det fjärde handlingsprogrammet för jämställdhet mellan kvinnor och män (1996–2000).

(3) Den nya politiken för landsbygdsutvecklingen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken har som målsättning att förbättra levnads- och arbetsförhållandena och jämställdheten.

3.1.2. Begreppet "kvinnliga jordbrukare" syftar på kvinnor som arbetar inom jordbruket som ägare, delägare eller som partner till en jordbrukare som arbetar hel- eller deltid på ett jordbruksföretag. Enligt statistiska uppgifter utgör kvinnorna en tredjedel av alla som är sysselsatta inom jordbruket, men av dessa 34 % är bara 10 % ägare av jordbruksföretag, även om andelen kvinnliga chefer för jordbruksföretag varierar mellan medlemsstaterna. Två grupper av länder kan urskiljas: de länder som ligger efter strukturellt har i allmänhet en större andel kvinnliga ägare än gemenskapsgenomsnittet, och de länder som har ett specialiserat och intensivt jordbruk har generellt sett en lägre andel kvinnliga ägare.

3.1.3. I den nya förordningen om utvecklingen av landsbygden (1257/99) införlivas en stor del av principerna från Corkkonferensen 1996, som t.ex. kravet på en hållbar politik för landsbygden, en allsidig och sektorsövergripande strategi vilket innebär integrerade ansatser och helhetslösningar, garantier att naturresurserna används på ett korrekt sätt och att subsidiaritetsprincipen tillämpas i större utsträckning genom de lokala myndigheternas medverkan.

3.1.4. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla den betydande roll som kvinnorna kan spela inom ramen för alla åtgärder som beskrivs i artikel 33⁽¹⁾ i den ovan nämnda förordningen, i miljö- och jordbrukspolitikerna, inom ramen för Agenda 2000 samt inom ramen för reformen av GJP.

3.1.5. Med tanke på den europeiska landsbygdens mångfald bör politiken för utvecklingen av landsbygden följa subsidiaritets- eller additionalitetsprincipen som grundas på ett samarbete mellan både lokal, regional och nationell nivå samt gemenskapsnivå.

3.1.6. Det är även viktigt att framhäva jordbrukets mångfunktionella karaktär som deklarationen från Europeiska rådet i Luxemburg den 12–13 december 1997 hänvisar till.

3.1.7. Syftet är att med hjälp av helhetslösningar utveckla ett mångfunktionellt jordbruk som kan driva på utvecklingen av landsbygden och dess invånare. I denna process, som är baserad på lokala resurser, har dock inte alla landsbygdsområden samma utvecklingsmöjligheter: Varje område har en

egen profil och egna särdrag som bör ligga till grund för genomförandet av lokala projekt⁽²⁾.

3.1.8. Mångfunktionaliteten är en naturlig del av landsbygden. Det gäller att samordna jordbrukspolitikerna och politiken för utvecklingen av landsbygden till en odelbar helhet. Även om jordbruket för närvarande utgör landsbygdens ryggrad är det i framtiden möjligt att omständigheterna förändras, framför allt för regionerna som släpar efter i utvecklingen. Endast de regioner som lyckas omstrukturera och diversifiera sin verksamhet och skapa ett nätverk av starka företag som kan svara på befolkningens behov kommer att kunna stå emot konkurrensen, och i detta sammanhang har kvinnorna en särskilt viktig roll för att uppnå ett hållbart samhälle.

3.2. Förändringar på Europas landsbygd

3.2.1. Landsbygden genomgår stora förändringar och omvandlingar till följd av en genomgripande omstrukturering: ett minskat antal jordbrukare, en åldrande befolkning, avfolkning och en förlorad kulturell identitet.

3.2.2. Trots att infrastrukturer och inrättningar på landsbygden förbättrats de senaste åren fortsätter avfolkningen av områden som ofta redan förlorat en stor del av sin befolkning. En försvårande omständighet är att det främst är de unga och mest dynamiska som ger sig av.

3.2.3. Anledningen till detta är bristen på inkomst- och arbetsmöjligheter och i vissa fall en begränsad tillgång till inrättningar och tjänster som utbildning, hälsovård, kultur och nöjen samt samhällets brist på respekt för jordbruksverksamheten och landsbygden liksom de anpassningsproblem som många kvinnor står inför.

3.2.4. Det ökade antalet yrkesarbetande kvinnor påverkar även landsbygden. Det är allt oftare kvinnor som står bakom initiativ för förnyelse vilket gör det allt viktigare att räkna med dem som pådrivande sociala och ekonomiska aktörer. Samtliga åtgärder som syftar till att främja missgynnade områden och den lokala utvecklingen bör därför särskilt beakta kvinnornas möjligheter att stanna i eller flytta tillbaka till dessa områden.

(1) Artikel i förordningen som uteslutande behandlar landsbygdsfrågor och som fastställer en rad åtgärder för samtliga landsbygdsområden som t.ex.: saluföring av kvalitetsprodukter, grundläggande tjänster till landsbygdsbefolkningen, diversifiering av jordbruksverksamheten och andra närliggande verksamheter för att erhålla alternativa inkomster, främjandet av turism och hantverk, avbyttjänster samt företagsledningstjänster avseende jordbruksföretag osv.

(2) För ytterligare information om jordbrukets mångfunktionella karaktär se yttrandet om "En politik som främjar den europeiska jordbruksmodellen", EGT C 368, 20.12.1999, s. 76 och yttrandet om "Prioriterade miljömål för jordbruket inom ramen för det mångfunktionella jordbruk som beskrivs i Agenda 2000", EGT C 368, 20.12.99, s. 68.

4. Allmän utbildning och yrkesutbildning

4.1. En viktig utvecklingsfaktor är att människor som lever på landsbygden kan få praktisk och teoretisk utbildning; inte minst eftersom utbildning betraktas som en huvudpelare i EU:s framtida utveckling. Europeiska unionens råd framhöll i vitboken om den europeiska socialpolitiken att utbildningsinvesteringar är en nödvändig förutsättning för EU:s konkurrenskraft och sammanhållning.

4.2. Det är allmänt erkänt att utbildning har stor betydelse för utvecklingen av alla näringslivsområden. Behovet av utbildning är dock särskilt stort på landsbygden som bas för dess framtida utveckling, eftersom landsbygden genomgår stora förändringar och uppvisar vissa sociala och ekonomiska särdrag.

4.3. I informationsrapporten "Kvinnans roll i det ekonomiska och sociala livet och särskilt hennes integrering på arbetsmarknaden" framhålls att "yrkesutbildning och yrkesvägledning borde utformas med tanke på kvinnors behov, och inrättningar borde finnas i hela landet. Den yrkesutbildning kvinnor ges bör inte bara innehålla de kunskaper som behövs för ett särskilt arbete utan bör även innefatta allmänbildning och grundutbildning. Detta skulle göra det möjligt att fylla eventuella luckor i den allmänna utbildningen (särskilt hos kvinnor utan läs- och skrivkunnighet eller kvinnor som är funktionella analfabeter) och säkerställa att kvinnor kan anpassa sig till en anställning men även att de blir medvetna om sin egen verkliga eller potentiella förmåga. Detta skulle öka deras motivation och deras vilja att utvecklas och lyckas i sitt yrke."

4.4. Uppdelningen av de offentliga utbildningssystemen i vissa medlemsstater skapar ett stort problem för kvinnor som lever i landsbygdsområden eftersom de av åldersskäl inte har rätt att få en yrkesutbildning som ger ett officiellt examensbevis. De som får yrkesutbildning erhåller bara ett lämplighetsintyg för ett visst yrke och utbildningen är inte officiellt erkänd. Ett annat viktigt faktum är att kvinnor i landsbygdsområden ofta erbjuds utbildning i mycket få ämnen, vilket understryker behovet av att kvinnor får utbildning i alla yrken där de är underrepresenterade. Under alla omständigheter måste utbildningen anpassas till de verkliga behoven i varje region och intygen standardiseras för att kvalifikationerna skall kunna erkännas också utanför det område där utbildningen har skett⁽¹⁾.

4.5. Det är viktigt att påpeka att distansutbildning kan spela en central roll i landsbygdsområden.

4.6. I de flesta delar av världen får kvinnor mycket sämre skolutbildning än män, och detta förhållande är ännu mer uttalat på landsbygden. Yrkesutbildningen i de flesta medlemsstater är snarare inriktad på städerna, vilket rimmar illa med utbildningsbehoven på landsbygden. Utbildningen måste vara inriktad även på lantbruket och inte bara på industrin.

4.7. Gemenskapsprogram som Leader+⁽²⁾ är viktiga för landsbygdens utveckling. Genom att dessa program syftar till kompetensutveckling och utbildning i innovation och ny teknik kan de bidra till att kvinnornas roll erkänns i landsbygdsökonomi⁽³⁾.

4.8. Dessutom finns Equal-programmet, som har en allmän budget för kvinnor, rörelsehindrade och etniska minoriteter.

5. Sysselsättning

5.1. Det är ett obestridligt faktum att arbetslösheten är högre bland kvinnor än bland män i landsbygdsområden.

5.2. Skillnaden i sysselsättningstal mellan land och stad är kopplad inte bara till livet på landsbygden utan också till kön.

5.3. En annan faktor som påverkar skillnaden i sysselsättningstal är ålder. Skälet till det är att kvinnor på landsbygden ägnar mindre tid åt utbildning och oftast börjar arbeta tidigare i livet.

5.4. Om man ser till kvinnors sysselsättning i de tre viktigaste näringssektorerna (jordbruket, industrin och tjänstesektorn) framgår det att en hög andel arbetar inom tjänstesektorn och den växande landsbygdsturismen.

5.5. Kvinnor på landsbygden arbetar huvudsakligen inom okvalificerade eller lågkvalificerade yrken, och de viktigaste hindren för att få ett arbete är följande: för få arbetstillfällen, långa och svåra resor, bristfälliga tjänster och infrastrukturer, ojämlik fördelning av arbetsuppgifter knutna till hem och familj, lägre lön än för män samt kulturella attityder.

⁽¹⁾ Detta är också rådets uppfattning i vitboken om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning.

⁽²⁾ Riktlinjerna har antagits för Leader+-programmet, som huvudsakligen syftar till att stödja pilotstrategier för att utnyttja landsbygdsområdenas egen potential.

⁽³⁾ ESK vill framhålla yttrandet om Leader+, (EGT C 51, 23.2.2000), där kommittén specifikt hänvisar till behoven bland kvinnor på landsbygden.

5.6. Vid Europeiska rådets extra möte i Luxemburg om sysselsättningen (20–21 november 1997)⁽¹⁾ fastställdes de grundläggande riktlinjerna för 1998, och man betonade kapitel IV om stärkning av jämställdhetspolitiken.

5.7. Kooperativ som drivs av kvinnor spelar en grundläggande roll i landsbygdsekonomin och för att skapa nya arbetstillfällen. Dessa kan även vara ett komplement till den rent jordbruksinriktade verksamheten, som t.ex. framställning och försäljning av hantverksprodukter som det i dag finns ett stort utrymme på marknaden för, samt tillhandahållandet av tjänster på landsbygden som t.ex. landsbygdsturismen. Kooperativen är visserligen ojämnt fördelade i EU, men det står helt klart att de medlemsstater där dessa har störst tyngd i jordbruket är mest effektiva när det gäller produktion och marknadsföring. Detta visar att kooperativen bidrar på ett betydande sätt till jordbrukets utveckling och lantbrukens lönsamhet.

6. Problem som är specifika för kvinnor i EU:s jordbruk

6.1. Ägande av lantbruken

6.1.1. Ett problem när man undersöker jordbrukssektorn är att det är svårt att bedöma hur många personer som är sysselsatta i jordbruket i de olika länderna. De olika formerna av koppling till sektorn (ägare, förvaltare, medhjälpare, löntagare etc.), arbetsvillkor (deltid, huvudsyssla, heltid, fast eller tillfälligt anställd eller säsongsanställd), avsaknaden av en klar åtskillnad mellan jordbruksarbete, livsmedelsproduktion och hantverksarbete, och utnyttjande av de särskilda systemen i det sociala trygghetssystemet som ett skydds nät, är några faktorer som gör det svårt att fastställa vilka som kan hänföras till kategorin jordbruksarbetare. Problemet är ännu mer påtagligt när det gäller kvinnor eftersom deras arbete i jordbruket av tradition är dolt och eftersom gränsen är oklar mellan dels själva jordbruksarbetet, dels hushållsarbete och vissa lantbrukssysslor.

6.1.2. I sådana undersökningar måste man också ta hänsyn till följande nyckelfaktorer:

6.1.2.1. De statistiska källornas olikartade karaktär innebär att det praktiskt taget är omöjligt att göra en omfattande jämförelse av de uppgifter som samlats in från dessa källor. Dessutom gör inte alla källor åtskillnad mellan mäns och kvinnors situation.

6.1.2.2. Beskattning är en annan faktor som kan dölja männens arbete. I många fall när gården skrivs över på maken/maken — i allmänhet sker det när maken har sin huvudsyssla utanför jordbrukssektorn — är det för att fördela inkomsterna och minska familjens skattebörd.

6.1.2.3. En ytterligare faktor är det speciella jordbrukssystemet i socialförsäkringssystemet, som kvinnor i jordbrukssektorn utnyttjar för att kunna få rätt till pension.

6.1.3. I EU-länderna utgör familjeföretagen grundstrukturen i lantbruket. I Europa finns det sju miljoner lantbruk, varav 67 % omfattar en till tio hektar, det vill säga de är familjelantbruk. Fem miljoner av dem är koncentrerade till de södra medlemsstaterna: Italien, Spanien, Grekland och Portugal, vilket avspeglar EU-jordbrukets historia, kultur och identitet. Deras existens är emellertid hotad på grund av bristande medvetenhet om eller förståelse för deras roll i jordbruket, det vill säga att de har en grundläggande betydelse för att bevara och utveckla livet på landsbygden⁽²⁾.

6.1.4. Man bör betona kvinnornas bidrag till den ekonomiska aktiviteten i lantbruken, eftersom de svarar för mer eller mindre hälften av det totala bidraget till jordbruket, till de nationella ekonomierna och till EU:s ekonomi. På så sätt skulle man kunna bedöma det arbete som utförs av kvinnliga löntagare och egenföretagare i jordbruket.

6.1.5. Det arbete som kvinnor utför i familjelantbruk är dubbelt osynligt eftersom det inte bara omfattar hushållsarbete utan också en stor andel av jordbruksarbetet, en andel som är svår att beräkna. Deras bidrag är därför underskattat och undervärderat.

6.2. Landsbygdskvinnorna och socialförsäkringssystemen

6.2.1. Det är svårt att redogöra för landsbygdskvinnornas ställning i förhållande till socialförsäkringssystemet eftersom dessa system varierar i hög grad. Kort sagt finns det ett allmänt system för alla arbetstagare oavsett yrke och arbetsplats samt ett särskilt system, med olika varianter för olika yrken, bl.a. jordbruksarbetare.

⁽¹⁾ 1998 stärktes utvecklingen mot erkännande av lika möjligheter som ett grundläggande inslag i den europeiska modellen för skapande av sysselsättning.

⁽²⁾ Statistisk källa: Eurostat, Europa i siffror, femte upplagan.

6.2.2. Det allmänna socialförsäkringssystemet medger ett antal sociala förmåner för de arbetstagare som är anslutna till detta system i förhållande till det särskilda socialförsäkringssystemet. Detta har stor betydelse för kvinnliga jordbruksarbetare, eftersom de har rätt till förmåner vid sjukdom, graviditet, semester, pensionering osv.

6.2.3. I det särskilda socialförsäkringssystemet har kvinnor endast rätt till denna ersättning om de har egen rörelse eller är avlönade jordbruksarbetare. I övriga fall har de endast rätt till sjukförsäkring i egenskap av maka⁽¹⁾. Detta är en av orsakerna till att landsbygdskvinnor ansluter sig till socialförsäkringssystemet på ett så sent stadium, eftersom de vill ha de rättigheter, framför allt pensionsrättigheter, som endast medges vid anslutning till det särskilda systemet.

6.2.4. Man bör från EU:s sida följa upp hur direktiv 86/613 om erkännande av det arbete som utförs av make eller maka har genomförts. Syftet med detta direktiv var att minska skillnaderna mellan de olika socialförsäkringssystemen för personer sysselsatta inom jordbruket.

6.2.5. De kvinnor som inte har någon annan sysselsättning än arbetet i familjens jordbruk anger att de är anslutna till det allmänna socialförsäkringssystemet, men är i verkligheten förmodligen egna företagare. Detta kan bero på de juridiska svårigheterna för kvinnor som är anslutna till det särskilda socialförsäkringssystemet för jordbruksarbetare. Dessa svårigheter hänger samman med kravet på att deras arbete till viss del skall vara "regelbundet", vilket är ett något vagt och numera orealistiskt krav, eftersom detta beror på verksamhetens ekonomiska omfattning. Rörelsens ekonomiska karaktär tycks således vara avgörande för de kvinnliga jordbruksarbetarnas avgifter till socialförsäkringssystemen.

7. Förslag och slutsatser

7.1. Det måste råda verklig jämställdhet mellan kvinnor och män på landsbygden, något som kommer att leda till bättre livskvalitet. Jämställdhetsarbetet måste föras inom gemenskapens samtliga politikområden som rör landsbygdsutveckling, och det är därför av avgörande betydelse att principen om jämställdhet mellan könen tillämpas för denna politik. Det är även viktigt att kommissionen beaktar kommitténs förslag när nästa program för lika möjligheter för kvinnor och män som träder i kraft 2001 utarbetas.

7.2. Det är av grundläggande betydelse att jämställdhetspolitiken gör det möjligt för kvinnor att bo kvar på hemorten, med hänsyn till befolkningsjämvikten och en hållbar utveckling.

7.3. Det är viktigt att skapa en attraktiv landsbygdsmiljö med god tillgång till basinfrastruktur (kommunikationer, hälsovård, daghem, bibliotek), vilket underlättar kvinnors tillgång till utbildning och arbete. Man bör även införa avlösningstjänster och stöd för drift av jordbruksrörelse.

7.4. Kommittén efterlyser en förbättrad samordning av åtgärder på lokal, regional, nationell och europeisk nivå och föreslår att man i större utsträckning involverar berörda institutioner samt stimulerar utvecklingen.

7.5. Högre värde måste ges åt den diversifiering där kvinnan ofta spelar en viktig roll (små och medelstora företag, regionala produkter, hantverk och landsbygdsturism); på så vis gynnas även mångfunktionaliteten.

7.6. Utbildningssystemen måste samordnas med produktionssystemen för att flykten från landsbygden skall kunna hejdas. Först och främst måste man satsa på en allmän grundutbildning (inklusive distansutbildning) för att därefter kunna dra nytta av dessa resurser och kvalifikationer och erbjuda en avpassad yrkesutbildning med sikte på en officiell yrkeskvalifikation som motsvarar dagens behov på arbetsmarknaden.

7.7. Kommittén anser att kvinnor på landsbygden måste få tillgång till utbildning som tar hänsyn till deras speciella levnadsvillkor, dvs. en utbildning som stärker deras självförtroende och ger dem möjlighet att delta i beslutsfattandet och integreras i den socioekonomiska kontext de lever i. Lokala finansiella resurser bör i större utsträckning användas för att främja projekt för landsbygdens utveckling.

7.8. Det är nödvändigt att behålla gemenskapsåtgärder som Leader+ och Equal för att främja jämställdheten. Tyngdpunkten måste läggas på utbildning, en nyckelfaktor för all utveckling; likaså bör kvinnor på landsbygden ägnas särskilt utrymme.

7.9. Kommittén rekommenderar att medlemsstaterna successivt inför bestämmelser som gör det möjligt att förena familj och yrkesliv; detta skall ske dels genom att tillåta flexibla arbetstider och därigenom skapa en rimlig fördelning mellan mannens och kvinnans ansvarsuppgifter, dels genom att stödja nya initiativ som tillgodoser samhällets behov av att kunna erbjuda en god omsorg, i synnerhet till förmån för barn, äldre, sjuka och funktionshindrade, dels genom att säkerställa ett rimligt mödraskydd.

⁽¹⁾ Direktiv 86/613/EG av den 11 december 1986 om erkännande av det arbete som utförs av make eller maka.

7.10. Finansieringsmekanismer bör uppmuntras i jordbruksområdenas kreditväsen, vilket ger större synergier mellan privata och offentliga medel och minskar de små och medelstora företagens ekonomiska åtaganden; detta skapar bättre förutsättningar för förmånliga lån och mikrokrediter, vilket i sin tur underlättar för kvinnor att genomföra affärsidéer⁽¹⁾.

7.11. Reformeringen av strukturfonderna kan vara av betydelse när det gäller att skapa välstånd på landsbygden; särskild uppmärksamhet skall ägnas åt unga kvinnor och åt all ny verksamhet som kan utföras av kvinnor. Det skulle vara lämpligt att programmen inom ramen för Europeiska socialfonden även tar hänsyn till landsbygdskvinnornas behov, särskilt vad gäller spridningen av nya teknologier för att förbättra kvinnornas kvalifikationer och främja deras verksamhet och produkter.

7.12. Eftersom jordbrukets utveckling är en endogen och stabil process är det nödvändigt att landsbygdsområdenas

(1) I Sverige finns exempelvis en bank för kvinnor.

kvinnor organiserar sig i föreningar eller arbetsgrupper så att de kan medverka till att utveckla sin region och verka för att skapa mänskliga resurser och utarbeta strategier till förmån för nya aktörer i utvecklingsprocessen.

7.13. Det finns mycket att vinna på att vidta de åtgärder och avsätta de medel som behövs för att samordna alla sammanslutningar och organisationer för landsbygdens kvinnor som redan existerar i medlemsstaterna; dessa kvinnor skulle i så fall garanteras ständig representation i alla EU:s institutioner. En sådan åtgärd skulle skapa en bättre informationstillgång och ett erfarenhetsutbyte som skulle möjliggöra analyser av varje regions specifika problem och utarbetandet av lämpliga lösningsförslag.

7.14. Vad gäller de speciella problem som är förenade med att äga jordbruksföretag anser kommittén att akuta åtgärder bör vidtas för att det arbete som utförs inom jordbruket av äkta makar skall vinna erkännande i de länder där så ännu inte är fallet. I fråga om socialförsäkringspremier skulle en möjlig lösning kunna bestå i att en gemensam premie införs för oberoende jordbrukare och deras medhjälpare.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en gemenskapsram för samarbete för en hållbar utveckling i städerna"

(2000/C 204/08)

Den 10 maj 2000 beslutade rådet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som ansvarar för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 11 maj 2000. Föredragande var Gianni Vinay.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 106 röster för och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Förslaget om att skapa "en gemenskapsram för samarbete för en hållbar utveckling i städerna" har sin bakgrund i en rad olika faktorer: långsiktiga åtaganden från EU:s sida, en analys av nuläget, upprepade krav på insatser för hållbarhet samt olika initiativ inom ramen för meddelandet "En hållbar utveckling i Europeiska unionens städer: Ett handlingsprogram" och andra dokument.

1.2. Vid världstoppmötet i Rio 1992 skrev EG och samtliga medlemsstater under konventionerna och engagerade sig i Agenda 21, den globala handlingsplanen för hållbar utveckling. Vid samma tid presenterade EG det femte handlingsprogrammet för miljön, som snart löper ut.

1.2.1. Ytterligare åtaganden gjordes vid konferensen i Kyoto 1997, där man beslutade om en global minskning av utsläppen av växthusgas under perioden 2008–2012.

1.3. Inom ramen för femte handlingsprogrammet för miljön och genom en rad direktiv har man satt gränser och uppnått glädjande resultat, åtminstone när det gäller vissa utsläpp och hantering av vatten. Det är dock fortfarande lång väg kvar till en fullständig hållbar miljö.

1.3.1. En av kärnpunkterna för en hållbar utveckling är stadsområdena, som utgör ungefär en fjärdedel av EU:s yta och där ca 80 procent av befolkningen finns.

1.3.2. I städerna finns många miljöproblem, bl.a. på grund av krav på rörlighet och system för denna, koncentration av energi- och vattenkonsumtion, stadsstrukturer och produktionsstrukturer, hög befolkningstäthet, avfallshantering och förändringar av mikroklimatet. Stadsborna märker tydligt av dessa problem, särskilt luftföroreningarna, bullret och — främst i unionens sydliga länder — vattenbristen.

1.3.2.1. Den dåliga — i vissa fall helt förstörda — miljön i städerna är en direkt följd av gammal fysisk planering, tjänsternas och infrastrukturens beskaffenhet, bristfälligt eller obefintligt underhåll, kollektiva och individuella beteenden som måste förändras i grunden, samt i vissa fall att industrier placerats alltför nära städerna. För att ändra allt detta är två faktorer grundläggande: dels en definitiv utveckling mot hållbarhet i det lokala beslutsfattandet, dels att alla berörda parter får information och engagerar sig. Detta gäller både myndigheter, privatpersoner och företag. Som expertgruppen för stadsmiljö redan har betonat i sin rapport "Hållbara städer" finns det emellertid många anledningar till att man på lokal nivå inte har tillämpat miljölagstiftningen, och den främsta är brist på kunskap om bra metoder.

1.4. En hel rad nya program och gemenskapsinitiativ, t.ex. handlingsprogrammet och Urban, understryker vikten av hållbarhet i stadspolitik och efterlyser att man sprider bra metoder och uppmuntrar nyskapande projekt som bidrar till en god miljö även om detta inte är deras huvudsyfte.

2. Kommissionens förslag

2.1. Mot den bakgrund som har sammanfattats ovan vill man skapa en gemenskapsram för samarbete i syfte att uppmuntra utveckling, utbyte och tillämpning av bra metoder i fråga om hållbar utveckling i städerna och den lokala Agenda 21. Man klargör att kommissionen och de europeiska städernas nätverk kommer att vara huvudaktörer i detta samarbete.

2.1.1. Man informerar om att de typer av insatser som kommer att finansieras skall ha ovan nämnda syften. Stöd kan ges till alla slags nätverk av städer på europeisk nivå, och insatserna måste genomföras inom tre år från det att man har mottagit stödet.

2.2. Kommissionen kommer som tidigare nämnts att avgöra vilken verksamhet som skall få stöd och skall i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* offentliggöra vilka åtgärder som skall ges prioritet för finansiering med angivande av urvals- och tilldelningsvillkoren samt ansöknings- och godkännandeförfarandena.

2.2.1. Kommissionen skall säkerställa enhetlighet, samordning och samverkansvinster mellan dessa åtgärder och andra gemenskapsprogram och gemenskapsinitiativ, framför allt Urban-initiativet. Man påpekar att projekt inom ramen för Life-programmet inte skall kunna få stöd inom denna samarbetsram.

2.3. Efter ett antal förtydliganden om olika typer av stöd går man i förslaget vidare till att ställa upp kriterier för vilka områden som skall prioriteras. Kriterierna är bl.a. följande: varaktig multiplikatoreffekt på europeisk nivå, effektivt och välavvägt samarbete mellan de olika deltagarna med avseende på planering och genomförande av verksamheten samt det ekonomiska deltagandet, bidrag till ett multinationellt samarbete och framförallt till ett gränsöverskridande samarbete inom gemenskapen och i förekommande fall till ett samarbete med gemenskapens grannländer. Man understryker också vikten av ett multisektoriellt tillvägagångssätt.

2.3.1. Samarbetsprogrammet är öppet för deltagande från länderna i Central- och Östeuropa i enlighet med de villkor som fastställts i avtal och protokoll. Det är också öppet för deltagande från Cypern och Malta genom tilläggsavtal.

2.3.2. Kommissionen skall fastställa vilka åtgärder som bör vidtas för att kontrollera den understödda verksamheten. Man tar i det sammanhanget upp vissa fördragsartiklar och åtgärder som kan vidtas om åtagandena inte har fullgjorts.

2.4. Avslutningsvis informerar man om att en förteckning över stödmottagare med uppgift om stödbeloppet skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* och att kommissionen senast i mars 2003 skall lägga fram en rapport där genomförandet utvärderas.

2.4.1. I bilagorna listas de verksamhetstyper som kan få stöd tillsammans med uppgifter om hur man fördelar den totalsumma som avsatts till stödet. För den närmaste fyraårsperioden uppgår detta belopp till 12,4 miljoner euro.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén ställer sig positiv till kommissionens förslag. Det inriktar sig på en stor informationsinsats, som kommer att vara till nytta både för lokala myndigheter och när det gäller att engagera medborgarna.

3.1.1. Något som framhölls vid miljöministrarnas möte i Porto nyligen — och en uppfattning som kommittén delar helt och fullt — är att många av de allvarigaste europeiska miljöproblemen är knutna till stadsområdena; de hänger ofta nära samman med övergripande miljöfrågor och är av sådan art att de påverkar livskvaliteten för miljoner medborgare. En sammanhängande och hållbar stadsutvecklingspolitik kan emellertid på ett påtagligt vis förbättra livskvaliteten i städerna.

3.1.2. ESK har i många yttranden uttryckt sitt engagemang för stadsmiljöns kvalitet⁽¹⁾ och betonat hur tätt stadspolitiken hänger samman med en hållbar utveckling⁽²⁾ samt att man för att uppnå sina mål inte bara måste utveckla och stödja nyskapande verksamhet utan även sprida kunskap om bra metoder.

3.1.3. Emellertid finns det i kommissionens dokument några punkter som bör förtydligas och några definitioner som behöver preciseras ytterligare.

3.2. Både i förslagens bakgrundsavsnitt och i bilagans punkt 9.2, "Skäl för åtgärden", gör man en direkt hänvisning till åtgärd 20 i "En hållbar utveckling i Europeiska unionens städer: Ett handlingsprogram". Man tar särskilt upp kommissionens åtagande att uppmuntra de lokala myndigheternas nätverk, där även kandidatländernas städer kan delta, samt att skapa en rättslig ram för en flerårig finansiering av denna verksamhet, såväl "kampanjen för hållbara städer i Europa, en europeisk plattform förvaltning av rörligheten, bilfria städer, LIA (lokal integration och lokala åtgärder till förmån för etniska minoriteter), lokala energiorgan" som många andra initiativ.

3.2.1. En viss förvirring uppstår i och med detta, eftersom det inte står klart huruvida förslaget syftar till att, som man skriver i artikel 1, uppmuntra "skapandet, utbytet och genomförandet av bra metoder i fråga om en hållbar utveckling i städerna" — något som skulle kunna göras inom alla "nätverk mellan städer som upprättats på europeisk nivå" — eller om man för att nå nämnda mål vill stödja skapandet av nätverk för lokala myndigheter.

(1) Yttrande på eget initiativ om "Europeiska unionens roll i stadsfrågor", EGT C 30, 30.1.1997.

(2) Yttrande om kommissionens förslag "Mot ett program för städerna i Europeiska unionen", EGT C 95, 30.3.1998.

3.2.2. I motiveringen konstaterar man däremot att "deltagarna i den tilltänkta samarbetsramen är å ena sidan kommissionen och å andra sidan kampanjen för hållbara städer i Europa och städernas nätverk". I bilagans avsnitt "Budgetkonsekvenser" och "Analys av kostnadseffektivitet" ges utförlig information om kampanjens kostnader, verksamheter och mål. Denna information upprepas och kompletteras med intressanta bedömningar i punkt 9.2 "Skäl för åtgärden". Även i punkt 9.3, "Uppföljning och utvärdering av åtgärden" och avsnittet "Administrativa utgifter" tar man upp kampanjen.

3.2.3. Kampanjen för hållbara städer i Europa är som sagt ett av de initiativ som nämns i åtgärd 20 i "En hållbar utveckling i Europeiska unionens städer: Ett handlingsprogram" och är en intressant verksamhet som har fått stöd av ett antal städer — bland annat de som deltog i den Europeiska konferensen om hållbara städer i Ålborg 1994 — och som även får stöd från fem stora nätverk av städer samt finansiell stöd från kommissionens generaldirektorat för miljö.

3.2.3.1. Det är därför positivt att man planerar ett fortsatt stöd till kampanjen, men i kommissionens förslag anger man att samtliga nätverk mellan städer som upprättats på europeisk nivå kan delta i samarbetet och anger inte på förhand någon verksamhetsinriktning.

3.3. I den redan nämnda åtgärd 20 tar man bland annat upp behovet av att skapa en stadsdimension i det nya "Europeiska nätverket för att finna bra metoder" under strukturfondernas framtida innovativa åtgärder. Genom detta vill man samla in och sprida information om bra metoder och underlätta utbytet av erfarenheter, inklusive erfarenheter i samband med projekt för en hållbar utveckling i städerna som genomförs genom andra gemenskapsfinansierade program. Det bör noteras att även Urban-initiativet, som lanserades efter handlingsprogrammet, har en särskild pott avsatt för information om bra metoder.

3.3.1. I sitt yttrande om "En hållbar utveckling i Europeiska unionens städer: Ett handlingsprogram"⁽¹⁾ stöder kommittén helhjärtat tanken att skapa ett "positivt" nätverk av information om bra metoder och understryker också hur viktigt det är att information, utvärdering och undersökningar riktar in sig på en sammanhängande utveckling av alla de fyra mål som fastställs i handlingsplanen och där definieras som just sammanhängande.

3.3.2. Begreppet "hållbar utveckling" innefattar inte och bör heller inte innefatta bara miljö, särskilt när det gäller

städer. Det omfattar även ekonomiska och mänskliga resurser samt strävan efter social hållbarhet. Redan i rapporten "Hållbara städer", som expertgruppen om stadsmiljö lade fram i mars 1996, påvisar man att arbetet för hållbara städer innefattar såväl miljöaspekter som ekonomiska och sociala aspekter. I kommissionens arbetsprogram för år 2000⁽²⁾ understryker man i punkt 3.1 att det sjätte handlingsprogrammet för miljön skall "utgöra miljödelen av ett bredare program för hållbar utveckling", och man förtydligar att "huvuduppgiften är som tidigare att förena en miljömässigt hållbar utveckling med sociala framsteg och en hållbar ekonomisk utveckling".

3.3.3. I kommissionens förslag nämner man visserligen en helhetssyn inom ramen för en handlingsplan, men redan titeln visar att målet ändå är att uppmuntra en hållbar utveckling i städerna. Naturligtvis välkomnar kommittén detta, men efterlyser samtidigt tydligare anvisningar om hur dessa initiativ skall kombineras med alla de andra insatser som redan inletts eller är att vänta för att sprida information om bra metoder som kan hämtas från handlingsprogrammet och andra gemenskapsinitiativ, som även om de inte huvudsakligen är inriktade på miljöarbete bidrar till hållbar utveckling i städerna.

3.3.4. Någon sorts återkoppling till kommissionens samordningsgrupp bör också göras. Det fastställs i handlingsprogrammet att denna bland annat skall utvärdera programmet resultat och nära följa det europeiska nätverkets arbete för att bedöma hur man bäst löser städernas problem.

3.3.5. I ljuset av det som har nämnts ovan ser man vikten av förslaget artikel 4, där man tar upp enhetlighet, samordning och samverkansvinster vid samarbete med andra gemenskapsprogram och gemenskapsinitiativ. Dessutom fastställer man i handlingsprogrammet att berörda enheter inom kommissionen gemensamt kommer att ansvara för ett antal övergripande åtgärder med flera syften, såsom skapandet av ett samordnat nätverk av databaser för stadsfrågor samt indikatorer och informationsstrategier.

3.3.6. Kommittén välkomnar kommissionens initiativ i frågan, exempelvis att man 1998 skapade en informationsbank för bra metoder när det gäller stadsförvaltning och hållbar utveckling och att man nyligen införde gemensamma europeiska indikatorer genom tio lokala hållbarhetsindikatorer. Dessa initiativ är nödvändiga och på väg att finna en fast form.

(1) EGT C 368, 20.12.1999.

(2) KOM(2000) 155 slutlig, 9.2.2000.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Kommittén stöder förslaget, men anser att det egentligen inte rör sig om ett program för samordning av information om bra metoder, utan snarare avser att stödja nätverk för lokala myndigheter, i enlighet med åtgärd 20 i handlingsprogrammet. Följaktligen bör förslaget döpas om.

4.1.1. En åtgärd av detta slag skall främjas på gemenskapsnivå och överensstämmer helt med EG-fördragets subsidiaritetsprincip och proportionalitetsprincip.

4.1.2. Kommittén vill betona att den välkomnar ett initiativ som stöder samarbetet mellan lokala myndigheter i nätverk. Nätverk ger ett mervärde på alla områden, främst genom att man utbyter kunskap och metoder. Det gör inte bara att de deltagandes åtgärder blir effektivare, utan leder också till besparingar när man genomför och planerar åtgärder. Det är därför mycket viktigt att städernas nätverk får gemenskapsstöd, särskilt med tanke på att städerna är en av de viktigaste faktorerna för hållbar utveckling, speciellt när det gäller miljön.

4.1.3. I detta perspektiv är det viktigt att förslaget är öppet för alla nätverk och inte på förhand bestämmer genom vilka kanaler eller på vilket sätt dessa skall gripa sig an problemen. De lokala myndigheter som redan är medvetna och deltar i miljöprojekt har ofta lättare att börja arbeta i nätverk, och därför bör man i de städer där man redan har engagerat sig uppmuntra andra städer att delta, och på så sätt skapa ett slags blandade nätverk där städer som kommit olika långt i miljöarbetet kan samarbeta.

4.1.4. Kommittén rekommenderar dessutom att det för varje nätverksinitiativ som tas med hänvisning till föreliggande gemenskapsram för samarbete skall företas en analys där förhållandet mellan kostnad och nytta anges samt effekterna av initiativet. Denna analys bör offentliggöras.

4.1.5. ESK anser också att det behövs en omfattande och effektiv europeisk samordning för att sprida bra metoder för hållbar utveckling. Man bör samordna de många olika insatserna och målen, och inte bara engagera lokala myndigheter utan även medlemsländer, industrier, forskningsinstitut, universitet, företag för spjutspetsteknologi m.fl.

4.1.6. Om man på ett effektivt sätt skall samordna spridningen av information och kunskap och nå ut till så många som möjligt, bör man även definiera antingen heltäckande, tydliga och allmänt vedertagna miljöindikatorer samt ekonomiska och sociala indikatorer — i enlighet med handlingsprogrammet — eller ett regelverk för hållbarhet mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen. ESK anser att en omfattande revision skulle vara ett steg i den riktningen.

4.2. Kommissionens text nämner de eventuella följderna för sysselsättningen endast i punkt 9.2 C, och där tar man upp förslagets eventuella positiva följder.

4.2.1. ESK har vid mer än ett tillfälle understrukit att man måste samordna de båda prioriterade målen att skydda miljön och trygga sysselsättningen⁽¹⁾. Detta är inte bara både möjligt och nödvändigt, utan skulle också motverka den alltför vanliga fördomen att det finns en motsättning mellan dessa två mål. Därför bör man när man sprider bra metoder söka efter, analysera och betona dessa positiva följder, och detta bör nämnas i någon av förslagets artiklar.

4.2.2. Man bör också betona den uppgift som arbetsmarknadens parter här kan ha i sitt samarbete med de lokala myndigheterna, särskilt i fråga om att finna bra metoder för hållbar utveckling för städernas miljö. Det är ingen tillfällighet att Agenda 21 understryker hur viktiga arbetsmarknadens parter är för en hållbar utveckling.

4.2.3. I förslaget ägnar man ingen större uppmärksamhet åt insatser från medborgarna eller ekonomiska organisationer och det civila samhällets organisationer, vars deltagande endast nämns som det sista kriteriet vid val av prioriterad verksamhet (artikel 6 punkt f).

4.3. Det är helt godtagbart att man inkluderar de öst- och centraleuropeiska länderna i förslaget, dels ur rent politisk synpunkt, dels för att detta ökar möjligheten till utbyte och samarbete och för att det rör sig om länder med stora miljöproblem, särskilt i städerna.

⁽¹⁾ Yttrande om "Meddelande från kommissionen om miljö och sysselsättning (En hållbar utveckling i Europa)", EGT C 235, 27.7.1998.

4.3.1. Redan i Agenda 2000 betonade man att miljöfrågan var mycket viktig när det gäller utvidgningsprocessen, och kommissionen utarbetade senare ett särskilt meddelande⁽¹⁾ om anslutningsstrategier på miljöområdet. Där står det klart att man särskilt måste uppmärksamma kandidatländernas närmande till unionen när det gäller miljön. ESK instämmer i det som sägs i förslaget om stöd till de lokala myndigheterna, något som betraktas som nödvändigt redan i nämnda medde-

⁽¹⁾ KOM(1998) 294 slutlig.

Bryssel den 24 maj 2000.

lande. ESK anser att det är mycket viktigt att de öst- och centraleuropeiska städerna deltar i de europeiska städernas nätverk, som ett led i strategin för en hållbar miljö.

4.3.2. ESK anser att även städer i tredje land som gränsar till EU, t.ex. i nordöstra Europa och Medelhavsområdet, bör ingå i städernas nätverk och därmed delta i utbytet av bra metoder. I samband med detta vill kommittén uttrycka sin önskan att man återupptar de decentraliserade samarbetsprogrammen inom ramen för partnerskapet mellan EU och Medelhavsländerna.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening"

(2000/C 204/09)

Den 10 februari 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovanstående förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 5 maj 2000. Föredragande var Giacomina Cassina.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 25 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för, 3 emot och 8 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Kommissionens förslag till direktiv syftar till att bekräfta rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat och att införa en harmoniserad rättslig ram för utövandet av denna rätt (definition av vilka den skall omfatta, villkor för inresa, förfaranden för ansökan om återförening, uppehållstillstånd och närstående rättigheter osv.). Medlemsstaterna kommer i enlighet med subsidiaritetsprincipen att ansvara för utformningen av vissa förfaranden (t.ex. materiella villkor som måste uppfyllas av den sökande, förfaranden för prövning av bevisunderlaget, längden för familjemedlemmarnas första uppehållstillstånd om den sökande har ett permanent uppehållstillstånd, villkoren för tillämpning av rättigheter i förbindelser med bosättningen).

1.2. Direktivet anknyter till avdelning IV i fördraget⁽¹⁾ och bygger på artikel 63.3. Det är en följd av Europeiska rådets möte i Tammerfors (15–16 oktober 1999), där det slogs fast att "Europeiska unionen har behov av en övergripande migrationsstrategi" och en "mer kraftfull integrationspolitik (som) bör syfta till att ge (medborgare i tredje land) rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas" och att det finns ett "behov av tillnärmning av nationell lagstiftning om villkoren för rätt till inresa och vistelse för medborgare i tredje land, grundad på en gemensam bedömning av den ekonomiska och demografiska utvecklingen i unionen, samt situationen i ursprungslanderna". I slutsatserna från Tammerfors krävdes också "snabba beslut", och att besluten bör ta hänsyn inte bara till varje medlemsstats kapacitet för att ta emot flyktingar utan även till deras historiska och kulturella band med ursprungslanderna.

1.2.1. Direktivet är inte tillämpligt på medborgare i tredje land vilkas ansökan om flyktingstatus ännu inte har avgjorts eller på medborgare i tredje land som omfattas av tillfälligt

skydd. Det gäller inte heller säsongsarbetare eller medborgare i tredje land som har uppehållstillstånd under mindre än ett år.

1.3. Rätten till familjeåterförening skall gälla medborgare i tredje land som lagligen är bosatta i en medlemsstat, flyktingar (enligt Genèvekonventionens definition), statslösa personer och personer som omfattas av subsidiärt skydd (av humanitära skäl, vid krig eller andra händelser som tvingat dem att lämna sitt land). Sökande om familjeåterförening skall inneha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år i den berörda medlemsstaten⁽²⁾.

1.4. Rätten till familjeåterföreningen gäller också make/maka och minderåriga barn (inbegripet adoptivbarn och barn som en av makarna har vårdnad om), ogift partner som den sökande bevisligen har en varaktig relation med, försörjningsberoende släktingar i uppstigande led och myndiga barn som av hälsoskäl eller på grund av funktionshinder inte kan försörja sig själva. För flyktingar och personer som omfattas av subsidiärt skydd gäller bestämmelsen även andra familjemedlemmar (av humanitära skäl, om de är beroende av den sökande för sin försörjning). Studerande får bara återförenas med make/maka och barn (artikel 5.5).

1.5. Eftersom en unionsmedborgare som inte utnyttjar eller har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet för personer inte omfattas av förordning nr 1612/68 eller av andra bestämmelser om fri rörlighet för personer, och eftersom dennes ställning regleras på olika sätt i medlemsstaterna, skall han eller hon omfattas av förslaget till direktiv för att säkerställa att unionsmedborgare behandlas lika i dessa sammanhang (familjemedlemmar som är medborgare i tredje land skall kunna återförenas med en unionsmedborgare som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet).

1.6. Ansökningarna skall prövas och sökanden skall inom sex månader underrättas skriftligen om beslutet. När ansökan om inresa för familjeåterförening har godkänts skall viseringar (även transitviseringar) utfärdas snabbt och kostnadsfritt. Beslut om avslag skall motiveras skriftligen, och det finns förfaranden för överklagan i domstol.

⁽¹⁾ "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer".

⁽²⁾ Detta krav gäller inte flyktingar.

1.7. Medlemsstaterna får kräva att den sökande skall uppfylla ett antal materiella villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening (tillräckliga tillgångar, bostad, sjukförsäkring för hela familjen osv.).

1.8. Enligt förslaget skall familjemedlemmar som beviljats återförening få uppehållstillstånd med samma giltighetstid som sökandens. Om sökandens uppehållstillstånd är permanent får familjemedlemmarnas första uppehållstillstånd begränsas till ett år. Familjemedlemmarna har omedelbart rätt att få tillträde till utbildning, yrkesutbildning och arbete (som löntagare eller egenföretagare).

1.9. Senast efter fyra års bosättning har make/maka eller gift partner samt barn som nått myndighetsålder rätt till ett självständigt uppehållstillstånd. Vid särskilt svåra omständigheter kan uppehållstillstånd beviljas efter endast ett års bosättning (om personer som rest in i medlemsstaten för familjeåterförening blir änklingar/änkor, skiljer sig, separerar eller om släktingar i upp- eller nedstigande led avlider).

1.10. Vid belagda fall av bedrägeri eller urkundsförfalskning får uppehållstillståndet återkallas och familjemedlemmarna utvisas. Kontroll skall utföras när det finns välgrundade misstankar om bedrägeri men kontrollen får inte gå till överdrift.

1.11. Direktivet påverkar inte förmånligare bestämmelser i bilaterala och multilaterala avtal mellan EU och tredje land, europeiska sociala stadgan (1961) och den europeiska konventionen om migrerande arbetstagares ställning (1977).

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén ser mycket positivt på kommissionens initiativ eftersom direktivet rigoröst respekterar subsidiaritetsprincipen och med de nya fördragsbestämmelserna som grund bidrar till att skapa ett samlande ramverk för medlemsstaternas invandringspolitik. Direktivet tar också full hänsyn till de mänskliga rättigheterna samt familjers och minderårigas rättigheter i enlighet med viktiga internationella normer och konventioner⁽¹⁾. Alla internationella normer och konventioner

(1) Det gäller till exempel: Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, de internationella pakterna om samhälleliga och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och ekonomiska rättigheter, Internationella arbetsorganisationens konvention nr 143 (1975), FN:s internationella konvention om migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rättsställning (1990), flera uttalanden från FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), konventionen om barnets rättigheter (1989), Europarådets konvention om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950), Europeiska sociala stadgan (1961) och den europeiska konventionen om migrerande arbetstagares rättsliga ställning (1977).

som kommissionen nämner i sin motivering har inte ratificerats av alla medlemsstater (eller bara av några bland dem). Men bara det faktum att kommissionen hänvisar till dessa texter som ett led i tillämpningen av avdelning IV i fördraget, som nämndes i punkt 1.2, utgör en god förutsättning för att dessa internationella normer skall ratificeras och tillämpas av medlemsstaterna på ett mer allmänt och ansvarsfullt sätt.

2.2. Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att rätten till familjeåterförening omfattar anställda och egenföretagare samt fördrivna personer, flyktingar och personer som omfattas av subsidiärt skydd. Det är också glädjande att det planeras förmånligare villkor för flyktingar och fördrivna personer. Att dessa grupper behandlas tillsammans överensstämmer helt med den rättsliga grunden och understryker den sociala dimensionen och målet att främja personlig och familjemässig integration i EU av medborgare i tredje land. Det enda absoluta kravet är att sökanden är lagligen bosatt i en medlemsstat.

2.3. Kommittén gläder sig över att kommissionens förslag (även om innehållet i vissa avseenden är något begränsat) tillmötesgår många av de krav som kommittén under 1990-talet framfört i flera yttranden⁽²⁾ beträffande dels behovet av en gemensam rättslig ram för inrese- och bosättningsvillkor för medborgare i tredje land, dels behovet av att garantera rätten till familjeåterförening på ett entydigt och harmoniserat sätt — inte bara som en rätt i sig utan också som ett medel för att främja social, personlig och kulturell integration av medborgare i tredje land. Kommittén stöder helt kommissionens avsikt att utarbeta en rad förslag om andra aspekter av intresse för tredjelandsmedborgare som är bosatta i EU, och hoppas att dessa förslag snart kommer att läggas fram för en bred diskussion och ett brett samråd för att garantera väl avvägda beslut från EU-institutionernas sida.

2.4. Den princip om rätten att bli behandlad på samma sätt som EU-medborgarna som förs fram i föreliggande direktivförslag är av grundläggande vikt. Eftersom några bestämmelser i enlighet med subsidiaritetsprincipen gäller nationell lagstiftning kommer kommittén i avsnittet med rubriken "Särskilda kommentarer" att ange de artiklar där medlemsstaterna med visst eget handlingsutrymme föreskrivs

(2) Yttrandet om fri rörlighet och bosättning för arbetstagare, EGT C 169, 16.6.1999. Yttrandet om fri rörlighet för arbetstagare, EGT C 235, 27.7.1998. Yttrandet om utsträckning till tredje land — social trygghet, EGT C 157, 25.5.1998. Yttrandet om fri rörlighet för personer, EGT C 153, 28.5.1996. Yttrandet om invandrings- och asylpolitiken, EGT C 393, 31.12.1994. Tilläggsyttrandet om migrerande arbetstagares ställning — tredje land, EGT C 339, 31.12.1991. Yttrandet om migrerande arbetstagares ställning — tredje land, EGT C 159, 17.6.1991.

följa direktivets grundkriterier för att det inte skall uppstå en bristande överensstämmelse mellan vissa villkor för rätten till återförening som i sin tur ger upphov till en obalanserad migrationsström eller stora skillnader i behandling mellan olika länder.

2.5. Kommittén noterar att Storbritannien och Irland i samband med att de skrev under fördraget bifogade protokoll som ger dem möjlighet att välja om de skall delta eller ej ("opt in"/"opt out") vid tillämpningen av ovan nämnda avdelning IV i fördraget, medan Danmark genom ett eget protokoll har formaliserat sitt "opt out". Kommittén hoppas att Irland och Storbritannien kommer att välja "opt in"-alternativet och komma med ett positivt bidrag till utarbetandet av detta direktiv. Kommittén anser dock att införandet av ett "opt-out"-alternativ innebär att gemenskapens beslutsprocess kan komma att utsättas för påtryckningar från de länder som trots att de åtnjuter undantag från tillämpningen av normerna deltar i de diskussioner där dessa normer skall fastställas. När det gäller Danmark, vars "opt-out" är entydigt, hoppas kommittén att den danska regeringen på ett positivt och konstruktivt sätt kan bidra till debatten om den väljer att delta i den.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Det är viktigt att det i direktivförslaget tydligt klargörs att syftet med en "familjeåterförening" (artikel 2 e) är "att bilda eller upprätthålla familjeenheten" (oavsett om familjebanden knutits före eller efter inresan).

3.2. Definitionen av "familjemedlemmar" — artikel 5.1 a — omfattar såväl make/maka som "sökandens ogifta partner, om denna har en varaktig relation med sökanden och lagstiftningen i den berörda medlemsstaten likställer ogifta par med gifta par". Kommittén anser att begreppet "likställer" här skall tolkas mot bakgrund av artikel 2 e — som kommenteras i föregående punkt — (bilda eller upprätthålla familjeenheten) och artikel 7.5 (om att minderåriga barns intresse skall sättas främst). Det viktiga är att ogifta par har möjlighet att bo ihop, stödja varandra, ta ansvar för sina barn och deras utbildning och uppfylla sin föräldraroll med de rättigheter och skyldigheter som detta innebär. Strikta tolkningar bör sålunda undvikas, och kommittén anmodar kommissionen att följa upp införlivandet av direktivets artikel 5 i medlemsstaternas lagstiftning och att redogöra för detta i den rapport som föreskrivs i artikel 18.

3.3. En återförening av släktingar i uppåtstigande led och myndiga men icke självförsörjande barn kräver en väl avvägd

tillämpning där hänsyn alltid måste tas till humanitära och sociala omständigheter. I synnerhet bör myndiga barn som är ogifta och som av hälsoskäl inte kan försörja sig själva återförenas med sin familj — artikel 5.1 e och artikel 12.2 — men det innebär varken rätt till utbildning eller arbete. Enligt artikel 13.2 är det dock möjligt att bevilja ett självständigt uppehållstillstånd utan tidsbegränsning (förutom den maximala uppehållstiden på fyra år) även för denna familjemedlemskategori. Om vi tänker oss att en medlemsstat kan bevilja ett självständigt uppehållstillstånd efter exempelvis ett år (med den möjlighet att söka utbildning och arbete som detta innebär) blir det svårt att förstå varför den sökande inte kan komma i åtnjutande av de rättigheter som är kopplade till ett självständigt uppehållstillstånd redan vid inresetillfället. Det undantag som förs fram i artikel 12.2 bör därför strykas.

3.3.1. Kommittén vill uppmärksamma vissa utsatta familjemedlemskategorier med speciella problem som inte tas upp i direktivförslaget, exempelvis följande:

- a) Myndiga barn som är gifta och där hälsotillståndet för båda makar är allvarligt (inresetillstånd medges inte).
- b) Funktionshindrade eller allvarligt sjuka myndiga barn (inresetillstånd medges, men inte tillträde till utbildning eller arbete); det vore olyckligt om en återförening för dessa personer endast skulle innebära stöd inom den egna familjen, utan någon som helst chans till integration i samhället.
- c) Släktingar i uppåtstigande led som lever i extrem fattigdom (arbetstillstånd medges inte).

Kommittén skulle gärna se att medlemsstaterna underlättar en återförening och en integration i samhället och på arbetsmarknaden även för denna typ av humanitära fall, analogt med vad som föreskrivs i direktivförslagets artikel 5.4 i fråga om flyktingar eller personer som omfattas av subsidiärt skydd.

3.4. Kommittén noterar med tillfredsställelse att även polygama äktenskap omfattas av återföreningsbestämmelserna — artikel 5.2 — dock endast för en enda maka (hänvisning till principen om att upprätthålla familjeenheten) samt att återförening med barn till annan maka kan beviljas "om barnets bästa kräver det" (se även artikel 7.5).

3.5. Det är av stor vikt att hänvisa till de särskilda omständigheterna (och gynnsammare villkoren) för minderåriga flyktingar utan medföljande vuxen (artikel 6). Dessa kan återförenas även med sådana familjemedlemmar som inte anges i artikel 5. Förutom sådana fall där den minderåriga inte har några släktingar i uppåtstigande led eller det inte går att spåra dessa (artikel 6 b) bör bestämmelserna även omfatta sådana fall där befintliga släktingar i uppåtstigande led inte är i stånd att ta hand om den minderåriga — se artikel 7.5 (hänsyn till att minderårigs intresse alltid skall komma i första rummet).

3.5.1. Kommittén anser att det bör påpekas att minderåriga utan medföljande vuxen inte alltid kan hänföras till kategorin flyktingar och att ankomsten av sådana minderåriga till EU håller på att nå en problematisk omfattning, såväl kvantitativt som kvalitativt sett (vi tänker här exempelvis på minderåriga som tvingas eller lockas in i prostitution eller kriminalitet). Sådana fall skall visserligen inte omfattas av föreliggande direktiv, men bör dock göras till föremål för rättsliga åtgärder och insatser som har som främsta mål att skydda dessa minderåriga och återintegrera dem i samhället. Vid toppmötet i Tammerfors framfördes även krav i denna riktning när man framhöll behovet av att dels fastställa straffrättsliga normer för dem som utnyttjar och handlar med personer, dels skydda offren och underlätta för dem att ta sig ur en sådan tillvaro. Kommittén förväntar sig att kommissionen inom kort lägger fram förslag på detta område.

3.6. Det är oklart varför det i artikel 7 (ingivande av ansökan) talas i singularis om "en ansökan" för "en familjemedlem". Kommittén anser att texten för tydlighetens skull bör ges följande formulering: "för en eller flera familjemedlemmar" (i enlighet med vad som sägs i presentationen av åtgärderna — se kommentarerna till artikel 7).

3.7. En sökande vars ansökan om familjeåterförening har avslagits skall inom rimlig tid få ett skriftligt besked om detta där även orsakerna till varför ansökan avslagits skall anges samt upplysning om att hon/han har rätt att överklaga beslutet i enlighet med den lagstiftning som gäller i medlemsstaten. Kommittén anser dock att en sökande som fått avslag på sin ansökan om familjeåterförening även skall informeras om att det är möjligt att få överensställelsen mellan medlemsstatens lagstiftning och EU-lagstiftningen prövad genom att vända sig till EG-domstolen.

3.8. De materiella villkor som tas upp i artikel 8 ger utrymme för att med hänvisning till "allmän hälsa" avslå en ansökan om inresa. Kommittén anser att denna typ av avslag bör begränsas till sådana fall där det inte finns någon möjlighet till behandling inom EU eller sådana fall som innebär en allvarlig och okontrollerbar smittorisk. Medlemsstaterna bör dock ge möjlighet till familjeåterförening även vid allvarlig eller smittsam sjukdom om den sökande kan garantera att det finns tillgång till lämplig behandling — som ofta saknas i vissa ursprungsländer.

3.8.1. Kommittén hoppas att medlemsstaterna kommer att tillämpa artikel 8.2 i enlighet med proportionalitetsprincipen och att åtskillnad görs mellan smärre förbrytelser och förbrytelser med allvarlig straffpåföljd som gått till domstol. En person som gjort sig skyldig till en ringa förbrytelse och som är fast besluten att bättra sig och att integreras fullt ut och på hederlig grund i det land dit hon/han har immigrerat kommer att bli mer motiverad att göra detta om hon/han har direkt stöd från sin familj.

3.8.2. Kommittén hoppas att återförenade familjer kommer att likställas med EU-medborgare i fråga om hälso- och sjukvård och social och ekonomisk trygghet. Kommittén vill här erinra om att man i samband med sitt yttrande om kommissionens meddelande om "En samordnad strategi för att modernisera social trygghet" föreslog att möjligheterna bör undersökas att göra de befintliga sociala trygghetssystemen öppnare och mer benägna att ta sig an problem i samband med mottagande och integration av invandrare från tredje land.

3.9. Kommittén ser särskilt positivt på bestämmelserna i artikel 13 som gör det möjligt att bevilja självständiga uppehållstillstånd för familjemedlemmar och framför allt på de gynnsammare villkor som föreskrivs i artikel 13.3 och som kan beviljas för särskilt humanitärt och socialt sett ömmande fall. Kommittén anser att den sista meningen ("Om särskilt svåra situationer kräver det skall medlemsstaterna bifalla sådana ansökningar") skall tolkas som en skyldighet, i enlighet med kommentarerna till denna artikel.

3.10. Kommittén håller med om att man måste garantera kontroll och sanktioner när det förekommer bedrägeri och brott mot reglerna för återförening, men anser att det är mycket svårt att utan kränkande kontroller och utredningar avgöra om någon har ingått äktenskap eller inlett ett förhållande bara i syfte att få resa in i eller vistas i en medlemsstat. Kommittén betonar att kränkande kontroller och utredningar inte är i linje med direktivets anda eller ordalydelse och att medlemsstaterna kan genomföra oanmälda kontroller endast "när det finns en välgrundad misstanke om olaglighet" (artikel 14.2). Kommittén uppmanar därför medlemsstaterna att anpassa sig till dessa kriterier genom att även kontrollera att lokala myndigheter inte använder kränkande metoder.

3.10.1. För övrigt noterar kommittén att ökningen av antalet skenäktenskap även gynnas av restriktionerna för invandring från tredje land och den långsamma och invecklade procedur som den som har legitima skäl att invandra till ett medlemsland måste genomgå. Kommittén är övertygad om att man måste skapa tydliga och enkla regler och rutiner för att hantera migrationsströmmarna på ett sätt som främjar en kontrollerad utveckling och motverkar illegal invandring. I anslutning till detta påminner kommittén om det som tas upp i punkt 2.3 och om kommitténs bidrag till det ekonomiska och sociala toppmötet i Paris (1996) där man angående migrationsströmmarna presenterade ett förslag till en försöksverksamhet som skulle främja invandring, integration eller eventuell återflyttning om "migrationsprojektet" misslyckades.

3.10.2. Det är viktigt att typen av kontroller och sanktioner är likartade. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att i hög grad samordna tillämpningen av direktivet för att undvika att alltför olika villkor omriktar migrationsströmmarna, så att dessa koncentreras till de länder som har de liberalaste reglerna.

3.10.3. Kommittén är väl medveten om att det finns kriminella grupper som organiserar skenäktenskap antingen i vinstsyfte eller för att dra in offren i prostitution eller de egna kriminella aktiviteterna. Därför uppmanar den kommissionen att snabbt utarbeta harmoniserade åtgärder för att identifiera de ansvariga för dessa grupper och genomföra lämpliga, proportionerliga och avskräckande straffåtgärder. Medlemsländerna uppmanas att snarast möjligt vidta dessa åtgärder. Andra regler bör röra skydd för offer

och erbjuda möjligheter till återanpassning, som redan nämnts i punkt 3.5.

3.11. Kommittén ställer sig positiv till artikel 18, som tar upp att kommissionen skall lägga fram en rapport om direktivets tillämpning två år efter det att tidsfristen för medlemsstaternas anpassning har gått ut. Kommittén hoppas att kommissionen rådfrågar kommittén om rapporten och önskar att man skriver en ny rapport vartannat eller vart tredje år.

Bryssel den 25 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag

Följande ändringsförslag avlogs under debatten men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

Punkt 2.5

Stryk sista meningen ("När det gäller Danmark ... i debatten.").

Motivering

ESK bör inte värdera medlemsstaternas vilja att delta i förhandlingar om EU-bestämmelser. Danmarks "opt out" är resultatet av en folkomröstning som godkänts av det danska folketinget och övriga medlemsstater.

Ett "opt out" betyder inte att Danmark inte kommer att uppträda lojalt gentemot övriga medlemsstater i deras önskemål om gemensamma bestämmelser, lika lite som det betyder att Danmark inte kommer att genomföra de gemensamma EU-bestämmelserna.

Resultat från omröstning

För: 34, emot: 45, nedlagda: 12.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Gemenskapsplan för stöd till kampen mot dopning inom idrotten"

(2000/C 204/10)

Den 7 december 1999 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för beredningen av ärendet, antog sitt yttrande den 5 maj 2000. Föredragande var Adrien Bedossa.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 112 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Bakgrund

1.1. Idrottens internationalisering, den medvetenhet som på senare tid uppstått om dopning som en social och kulturell avvikelse eller rubbning som präglas av sina omoraliska och hälsofarliga aspekter samt rädslan för att se dopningen förvandlas till ett banalt vardagsfenomen, har skapat ett engagemang bland allmänheten och lett till att ansvarstagande idrottsmyndigheter och offentliga myndigheter vill försöka utforma och etablera en idrottsverksamhet som respekterar etiska krav och människors hälsa.

1.2. Idealiseringen av idrotten och den bild som idrotten bidrar till att ge av den helt sunda människokroppen har oundvikligt lett till en undervärdering av dopningen samtidigt som dess ekonomiska, sociala och kulturella dimension har blivit mycket viktig.

1.3. Kampen mot dopning, som visserligen gjort påtagliga framsteg, framstår dock alltför ofta som planlös, vilket gör att den inte får genomslag. Anledningen är utan tvekan att denna kamp i dag har formen av ett omedelbart och otillräckligt samordnat svar på ett komplicerat problem, trots att detta gissel kan bekämpas effektivt endast om man utarbetar ett detaljerat, varaktigt och världsomspännande system.

1.4. Det är helt klart att det krävs en satsning på planering och organisation. De två viktigaste aktörerna är idrottsmyndigheter och offentliga myndigheter, och deras roller och ansvarsområden måste fastställas eller rentav institutionaliseras på en inte längre uteslutande nationell nivå, med deltagande av idrottsföreningar och idrottsklubbar, och hänsyn får inte längre tas enbart till tävlingsplaneringens krav utan även, och i synnerhet, till idrottsutövarnas hälsa.

2. Inledning

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens initiativ. I meddelandet beskrivs ett problem som

den europeiska allmänheten upplever som ytterst allvarligt eftersom man upptäckt och nästan överallt kan konstatera fall av karakteriserad dopning⁽¹⁾ vid tävlingar inom vissa idrottsdiscipliner.

2.2. Denna upprepade kränkning av idrottsetiken gör att allmänheten tappar tilltron till välkända, särskilt internationella idrottsevenemang, som oftast genomförs på europeisk mark. Mediernas massiva bevakning av dessa evenemang förstärker detta.

2.3. Genom det massmediala intresset tydliggörs dessutom den roll som spelas av mäktiga ekonomiska aktörer, vilka skapar förutsättningarna för att anordna och utveckla dessa idrottstävlingar. Publikens avsevärda engagemang riskerar att stegvis dämpas eller rentav försvinna om de viktigaste aktörerna inte snabbt vidtar kraftfulla och samordnade åtgärder för att på alla nivåer — nationell, europeisk och internationell — effektivt bekämpa det fusk som dopning utgör.

2.4. Här spelar Europeiska unionen en avgörande roll, eftersom unionens medlemsstater på ett effektivt sätt kan göra sin röst hörd i alla internationella sammanhang. EU måste därför å ena sidan tala med en röst och å andra sidan definiera sina uppgifter genom att utarbeta rekommendationer som kan godkännas av de viktigaste intressenterna: federationer, idrottsrörelser, tillsynsmyndigheter och sammanslutningar av icke-statliga organisationer som är engagerade i idrottsverksamhet.

⁽¹⁾ Den 11 november 1999 antog Europeiska gruppen för etik inom vetenskap och ny teknologi ett mycket ingående yttrande om de etiska aspekterna av dopning inom idrotten, och man ger en tydlig definition av dopning som ESK bör ansluta sig till: "Användning, i syfte att öka prestationsförmågan, av ämnen, doser eller metoder som förbjudits i första hand på grund av att de kan skada idrottsutövarnas hälsa och som även kan hota de allmänt accepterade principerna om lojalitet inom idrotten."

2.5. EU:s insatser är av avgörande betydelse inte bara för att kampen mot dopning är en etisk fråga utan också och framför allt för att denna kamp är nödvändig för folkhälsan.

2.6. Ekonomiska och sociala kommittén tar kommissionens begäran om ett yttrande på största allvar, eftersom kommittén vill ta sitt fulla ansvar som företrädare för det civila samhället. Idrottsrörelsen deltar intensivt i diskussionerna om dopning och är lyhörd för yttrandena från ESK, som bland sina ledamöter räknar personer som är aktiva på detta område.

3. Allmänna kommentarer till kommissionens meddelande

3.0.1. Efter att ha erinrat om de olika etapperna på senare tid i kampen mot dopning på internationell och europeisk nivå, understryker kommissionen EU:s pådrivande roll, särskilt när det gäller Europarådets "Europeiska konventionen om kamp mot dopning" från 1989.

3.0.2. Ekonomiska och sociala kommittén konstaterar i likhet med kommissionen att dopningen på senare tid ändrat karaktär. Kommittén anser att de skäl kommissionen anger som förklaring till dopningens utveckling är riktiga: en alltför långtgående kommersialisering av idrotten, ökning av antalet tävlingar och idrottsutövarnas omgivning.

3.0.3. Kommissionens strategi i kampen mot dopning går efter tre huvudlinjer, nämligen att för det första framhålla etiken och förstärka skyddet av idrottsutövarnas hälsa, att för det andra inrätta ett nytt partnerskap med Internationella olympiska kommittén (IOK), bland annat genom skapandet av Internationella antidopningsbyrån och att för det tredje börja använda gemenskapsinstrumenten.

3.0.4. Ekonomiska och sociala kommittén gläder sig över att kommissionen i sin framställning tar nödvändig hänsyn till de båda aspekterna "idrottsetik" och "idrottsutövarnas hälsa". Kommittén välkomnar också kommissionens hänvisningar till de aktuella nyckeldokument där Europaparlamentets respektive Regionkommitténs inställning till kampen mot dopning klargörs.

3.1. Idrottsetik och idrottsutövarnas hälsa

3.1.1. Efter att ha tagit upp de etiska principerna om hälsa, integritet, det nödvändiga skyddet av personer i riskgrupper och idrottsutövarnas värdighet, understryker Europeiska gruppen för etik inom vetenskap och ny teknologi⁽¹⁾ (EGE) ånyo det allvarliga hot mot folkhälsan som dopningen utgör.

3.1.2. Kommissionen återger i sitt dokument EGE:s viktigaste förslag, bland annat följande:

- Inrätta ett effektivt system för hälsokontroll som är oberoende av idrottsrörelsen.
- Inrätta ett europeiskt referenslaboratorium.
- Uppmuntra epidemiologisk forskning.
- Anordna en stor konferens om dopning.
- Införa särskilda bestämmelser för skydd av idrottsutövare i gemenskapens lagstiftning om hälsa och säkerhet för arbetstagare.
- Utarbeta ett direktiv om försvar av barn och ungdomar inom idrotten för att skydda deras hälsa och garantera deras självständighet.
- EU bör främja specialistutbildning inom idrottsmedicin.
- Utarbeta etiska regler för idrottsmedicin i samarbete med de yrkesorganisationer som skall kontrollera att reglerna tillämpas av idrottsutövarna.

3.1.3. Ekonomiska och sociala kommittén ser positivt på att kommissionen vill göra en sammanställning av experternas synpunkter på dopningsfenomenets etiska, rättsliga och vetenskapliga aspekter.

3.1.4. Kommittén anser att det vore bra om en grupp som följer upp dessa mycket intressanta förslag inrättas snabbt, så att man kan kontrollera efterlevnaden av EGE:s etiska principer och se till att de inom kort omsätts i praktisk handling.

3.1.5. ESK kommer noggrant att granska om dessa olika förslag — som kommittén avser att komplettera — beaktas i samband med de åtgärder som kommissionen presenterar.

3.2. I riktning mot ett partnerskap mellan Europeiska unionen och Internationella antidopningsbyrån

3.2.1. Medverkan i Internationella antidopningsbyrån utgör den andra delen av gemenskapsåtgärderna. I sitt meddelande framhåller kommissionen med rätta att EU har ett verkligt intresse av att inrätta en sådan byrå, bland annat på grund av att de uppgifter som byrån kommer att få ingår i gemenskapens behörighetsområden, till exempel skydd av folkhälsan, forskning och fri rörlighet för idrottsutövare.

⁽¹⁾ EGE:s yttrande om etiska aspekter av idrottsdopning (11 november 1999).

3.2.2. Det nya partnerskap som kommissionen beskriver är av avgörande betydelse för att utveckla kampen mot dopning: idrottsorganisationer, den olympiska rörelsen och offentliga myndigheter måste beslutsamt engagera sig i denna kamp. EU måste dessutom tydliggöra sin delaktighet, ge sitt stöd och dela med sig av sitt kunnande för att detta internationella organ skall nå framgång, samtidigt som unionen respekterar principerna om oberoende och öppenhet vad gäller byråns verksamhet.

3.2.3. Ekonomiska och sociala kommittén stöder helhjärtat EU:s medverkan i inrättandet av Internationella antidopningsbyrån. Kommittén gläder sig över att EU redan från förhandlingarnas inledningsskede är mycket positivt inställd till att detta organ inrättas.

3.2.4. ESK vill dock uppmana kommissionen att under övergångsperioden fram till 1 januari 2002 vara observant och vaksam på följande punkter, där inga definitiva ställningstaganden ännu gjorts:

- Förslaget till stadgar för byrån måste ges en slutgiltig utformning och godkännas av alla, och den avgörande betydelse som ett politiskt och moraliskt engagemang från alla berörda parter beträffande byråns verksamhet har måste tydligt framgå.
- Internationella antidopningsbyrån måste leda arbetet att fastställa en förteckning över förbjudna dopningspreparat och dopningsförfaranden; byrån kan i den mån det är möjligt utgå från den förteckning som upprättats av IOK:s medicinska kommitté. ESK vill att Internationella antidopningsbyrån skall garanteras denna ledande roll.
- Internationella antidopningsbyrån skall svara för ackreditering och certifiering av de laboratorier för dopningskontroll där de regler som fastställts av den internationella idrottsrörelsen skall tillämpas.
- Internationella antidopningsbyrån skall leda arbetet att utforma en vägledning för ett korrekt genomförande av kontrollerna både i samband med tävlingar och i andra sammanhang.
- Internationella antidopningsbyrån skall försöka uppnå samsyn mellan offentliga myndigheter och idrottsvärlden i dess helhet.
- ESK efterlyser ett kraftfullt samarbete mellan nationella antidopningsorgan och Internationella antidopningsbyrån.

3.2.5. Kommittén kommer mycket noga att följa upp var man beslutar att förlägga Internationella antidopningsbyrån; denna bör ha sitt säte i Europa, där de viktigaste initiativen tagits och där de flesta och mest relevanta insatserna gjorts. Kommittén stöder kommissionens förslag att ändra Internationella antidopningsbyråns rättsliga ställning, nämligen att låta den lyda under offentlig rätt i stället för under privaträtten.

3.2.6. Kommittén vill att kommissionen skyndsamt förelägger Europaparlamentet och ministerrådet ett förslag om EU:s medverkan i Internationella antidopningsbyrån.

3.3. Att utnyttja gemenskapsinstrumenten

3.3.1. I gemenskapsplanen uttrycker kommissionen önskemål om att förbättra samordningen av åtgärder som har lagstiftningskaraktär (den fria rörligheten, friheten att tillhandahålla tjänster osv.) och att utnyttja gemenskapsinstrumenten i kampen mot dopning genom följande typer av insatser:

- Forskning om dopningsmedel och dopningsförfaranden, kontrollmetoder och dopningens hälsoeffekter. Rådets femte ramprogram för forskning, teknisk utveckling och demonstration (1998–2002) har direkt beröring med dopning genom programmen för konkurrenskraftig och hållbar tillväxt samt livskvalitet.

Kommissionen erinrar i sitt meddelande om att flera prioriteringar för forskning skall beaktas, till exempel medicinsk och mätteknisk forskning. Ekonomiska och sociala kommittén ställer sig bakom denna inriktning, som främst genom gemenskapens forskningspolitik gör det möjligt att genomföra konkreta insatser som utformning av en konfidentiell undersökning för att följa upp aktiva elitidrottsutövares hälsotillstånd och en epidemiologisk undersökning av tidigare idrottsutövare som avslutat sina karriärer på elitnivå.

- Programmen för allmän utbildning, yrkesinriktad utbildning och ungdom kan bidra i kampen mot dopning när det gäller upplysning, förebyggande åtgärder och information: Sokratesprogrammet för utbildning, Leonardoprogrammet för yrkesutbildning och det kommande programmet "Ungdom" som gäller samarbete i ungdomsfrågor (utbildning av ungdomsledare, utbyte för unga idrottsutövare osv.).

För Ekonomiska och sociala kommittén är det helt klart att insatser för forskning, förebyggande åtgärder genom utbildning, yrkesutbildning och information vad gäller kampen mot dopning och skydd av idrottsutövarnas hälsa bör decentraliseras och att olika gemenskapsinstrument bör utnyttjas. De kan med lätthet inordnas i befintliga allmänna program genom att de anpassas till de problem som finns i samband med kampen mot dopning och skyddet av hälsan, eller rentav komplettera vissa program som har en mer specialiserad inriktning mot den ena eller andra sektorn (t.ex. narkotikamissbruk).

- Programmen för samarbete i polisiära och rättsliga frågor, till exempel Oisin (1996) för brottsbekämpning och Grotius (1996) för domare (praktik, utbildning och informationsutbyte).
- Direktiv 92/27/EEG⁽¹⁾ av den 31 mars 1992 om märkning av humanläkemedel skulle kunna fungera som utgångspunkt för insatser som syftar till att utfärda särskilda varningar mot vissa kategorier av läkemedel, bland annat sådana som innehåller ämnen som inte är tillåtna i idrottssammanhang.

⁽¹⁾ EGT L 113, 30.4.1992.

— Kommissionen har för avsikt att enligt fördragets artikel 152 lägga fram ett förslag till en rådets rekommendation om förebyggande av dopning inom idrotten, särskilt amatöriddrott. Medlemsstaterna uppmanas att utarbeta rapporter om antagande och genomförande av de åtgärder som vidtagits på de olika områden som anges i rekommendationen (förebyggande verksamhet, upplysning osv.). I det nya ramprogrammet för folkhälsa bör även dopning tas upp.

3.3.2. Ekonomiska och sociala kommittén ställer sig bakom idén att utnyttja de befintliga gemenskapsinstrumenten för att förebygga och bekämpa dopning. Kommittén vill dock framföra två viktiga invändningar, den första om kommissionens förslag på hälsoområdet, den andra av mer generell art.

3.3.2.1. ESK är medveten om att fördragets artikel 152 inte medger harmonisering av lagar och andra författningar på folkhälsoområdet, men önskar ändå att medlemsstaterna kompletterar och samordnar de nationella hälsovårdsbestämmelserna om dopning.

3.3.2.2. Ekonomiska och sociala kommittén beklagar dessutom att den politik för förebyggande verksamhet och kamp mot dopning som EU föreslår i sina huvuddrag begränsas till utnyttjande av befintliga gemenskapsinstrument. De problem som sammanhänger med förebyggande av och kamp mot dopning motiverar att det utarbetas en mer sammanhängande och övergripande politisk plan som skulle inbegripa sådana viktiga aspekter som bestraffning av idrottsutövare, vilka nästan inte alls berörs av kommissionen.

4. ESK:s förslag

Gemenskapsplanen för att förebygga och bekämpa dopning inom idrotten bör få största möjliga genomslag och ESK vill därför framhålla följande:

- Dopningen inom idrotten har under den senaste tiden visat sig vara ett stort och oroväckande problem inom alla idrottsgrenar, på alla nivåer, för professionella som amatörer, för hela befolkningen men särskilt för ungdomar.
- Dopningen utsätter idrottsutövarnas hälsa för fara, förvanskar tävlingsvillkoren, skadar den bild som idrotten förmedlar, särskilt bland ungdomar, samt är till stort förfång för idrottens etiska dimension.
- Dopningen har ökat på grund av avsaknaden av lagstiftning och bestämmelser för att förebygga och bekämpa dopning i ett stort antal medlemsstater, liksom på grund av en dålig samordning av politiken för kampen mot dopning i de olika medlemsstaterna i det internationella idrottsområdet och särskilt i EU-medlemsstaterna.
- Det är därför viktigt att likrikta åtgärderna som vidtas på nationell lagstiftningsnivå samt av EU-institutionerna, Europarådet och idrottsrörelsen i stort, såväl på det europeiska som på det internationella planet.

ESK anser att lagstiftningen och bestämmelserna för att förebygga och bekämpa dopning måste ta tre aspekter i beaktande. Det handlar om idrottens etiska dimension, sanktioner mot dopningskretsarna samt skyddet av idrottsutövarnas hälsa. Medlemsstaterna och EU är direkt berörda av utarbetandet av åtgärder på dessa tre områden som gör det möjligt att effektivt förebygga och bekämpa dopning.

4.1. Idrottens etiska dimension

4.1.1. Disciplinåtgärder gentemot idrottsutövare som använder dopningspreparat

4.1.1.1. Kommissionen är uppenbarligen försiktig i sina uttalanden om disciplinåtgärder mot idrottsutövare i förhållande till idrottens etiska dimension. Initiativet att sanktionera idrottsutövare kom från början från idrottsrörelsen själv. De offentliga myndigheterna har bara ingripit i begränsad utsträckning och graden av inblandning skiljer sig för tillfället mycket åt mellan medlemsstaterna.

4.1.1.2. Europaparlamentet (punkt 10 i resolutionen)⁽¹⁾ och Regionkommittén (punkt 3.14.2 i dess yttrande)⁽²⁾ har begärt att man skall aktualisera denna fråga och att de offentliga myndigheterna i större utsträckning skall inbegripas. ESK uppmanar även kommissionen att gå i denna riktning.

4.1.1.3. Det har dock visat sig att åtgärderna inte är lika effektiva när de endast styrs av en särskild idrottsreglering och när det saknas en rättslig ram som fastställts av de offentliga myndigheterna. Reglerna inom idrotten på detta område brister nämligen ofta i fråga om sanktioner gentemot idrottsutövarna, vilket försvårar kampen mot dopning.

4.1.1.4. Utan att i detalj vilja framställa en särskild typ av sanktionsmodell mot idrottsutövare som dopar sig kan två "modeller" komma i fråga. Den första är influerad av det franska exemplet som i första hand låter idrottsförbunden ingripa och i andra hand en administrativ kontrollmyndighet (Conseil de prévention et de lutte contre le dopage) som är oberoende både från idrottsrörelsen och de offentliga myndigheterna.

Enligt den andra modellen skall en oberoende myndighet ensam vara ansvarig för att kontrollera och sanktionera idrottsutövare som dopar sig.

I båda fallen verkar ett partnerskap, eller i alla fall ett samarbete mellan myndigheten och idrottsrörelsen nödvändigt. Det är under alla omständigheter mycket viktigt att idrottsutövarnas rättigheter respekteras.

⁽¹⁾ Europaparlamentets resolution om brådskande åtgärder att vidta mot dopning inom idrott — EGT C 98, 9.4.1999.

⁽²⁾ ReK:s yttrande om "Den europeiska idrottsmodellen" 37/99 av den 16 september 1999.

4.1.1.5. Ekonomiska och sociala kommittén anser att ett gemenskapsdirektiv skulle främja upprättandet av sådana instanser i varje medlemsstat och driva på utformandet av en enhetlig lagstiftning i fråga om sanktioner.

4.1.1.6. Det är dessutom nödvändigt att påminna om att det är viktigt att skilja disciplinåtgärder från straffrättsliga åtgärder, vilket man för närvarande inte alltid gör i vissa medlemsstater.

4.1.2. IOK:s etiska regler

4.1.2.1. ESK noterar att den Internationella olympiska kommitténs deklaration om kampen mot dopning tagits i beaktande. De etiska regler som IOK fastställt utgör ett viktigt steg i kampen mot dopning och för att göra de olympiska spelen, t.ex. de i Sidney, trovärdiga och föredömliga. Dessa etiska regler är idag en nödvändig referens både ur rättsligt och moraliskt hänseende och de bör bidra till att den olympiska idrotten utvecklas i positiv riktning. Kampen mot dopning under de olympiska spelen bör därigenom även blir mer effektiv.

4.1.2.2. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar IOK:s ansträngningar och vilja att samarbeta närmare med EU med förberedelserna inför OS i Sydney.

4.1.2.3. ESK respekterar den olympiska rörelsens oberoende ställning och konstaterar att IOK och dess nationella kommittéer är ensamt behöriga i fråga om de etiska reglerna som trädde i kraft den 1 januari 2000. EU medverkar endast genom de representanter som utses av medlemsstaterna.

4.2. Bekämpning av dopningskretsarna

4.2.1. Kommissionen tar endast upp de offentliga myndigheternas roll i medlemsstaterna att kontrollera och övervaka förbjudna preparat inom ramen för ett polisiärt och rättsligt samarbete.

4.2.2. ESK ställer sig positiv till ett förstärkt samarbete mellan medlemsstaterna på dessa viktiga områden som t.ex. harmoniseringen av nationella bestämmelser för brott och straffnivåer vilket är särskilt viktigt inom ett område där personer och varor cirkulerar fritt.

4.2.3. Det är uppenbart att de personer som står i nära kontakt med idrottsutövarna och som kan förenkla, uppmuntra, erbjuda och tillhandahålla dopningspreparat skall bestraffas i likhet med tillverkarna, importörerna eller försäljarna av preparat som innehåller förbjudna substanser, eftersom tillgången på dessa olagliga preparat blir allt vanligare.

4.2.4. Ekonomiska och sociala kommittén förordar att regler fastställs för att förbjuda produktion, import och försäljning av förbjudna preparat och att medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser vad gäller sanktioner gentemot idrottsutövarnas närmaste krets och idrottsutövarna själva harmoniseras.

4.2.5. I detta hänseende understryker kommittén att EU:s femton medlemsstater har undertecknat Europarådets konvention om kampen mot dopning. Dessa länder har alltså förbundet sig att respektera den lista på förbjudna dopningsmedel och metoder som IOK:s uppföljningsgrupp fastställt och som genom ett ändringsförslag lades till Europarådets konvention från 1989. Denna lista gäller alltså inom alla EU-medlemsstater vilket är mycket positivt, eftersom alla länder därmed utgår från en gemensamt fastställd referens.

4.3. Skyddet av idrottsutövarnas hälsa

4.3.1. ESK anser att skyddet av idrottsutövarnas hälsa är en prioriterad målsättning för att förebygga och bekämpa dopning.

4.3.2. Kommittén rekommenderar därför en aktiv, klar, tydlig och regelbunden informationspolitik riktad mot idrottsutövare som kan komma att använda dopningsmedel eller tillämpa dopningsmetoder. Idrottsutövaren bör få denna information varje gång hon/han undertecknar eller förnyar sin licens.

4.3.3. Kommittén anser dessutom att man bör införa en obligatorisk hälsokontroll för idrottsutövare på hög nivå som fastställs gemensamt av de offentliga myndigheterna och idrottsrörelsen. Denna kontroll bör genomföras på en lämplig teknisk grund. Det är dessutom nödvändigt att resultaten av denna kontroll analyseras av en krets oberoende medarbetare utanför idrottsrörelsen, och att denna analys används för att utforma regler för att skydda idrottsutövarnas hälsa.

4.3.4. Denna hälsokontroll bör ses som ett nödvändigt skydd mot konsekvenserna för idrottsutövarnas hälsa av att använda förbjudna medel och av att idrotta på ett otillåtet sätt. Hälsokontrollen kan även bidra till att göra läkarvården inom idrottsrörelsen till ett särskilt medicinskt fackområde, som inte bara strävar efter att förbättra idrottsutövarnas prestationsförmåga.

5. Allmänna slutsatser

I sin "Gemenskapsplan för stöd till kampen mot dopning inom idrotten" betonar kommissionen vikten av att åtgärder inom idrottsrörelsen och befintliga gemenskapsinstrument samordnas.

Som en följd av rapporten och yttrandet från Europaparlamentet och Regionkommittén väntade sig dock ESK att kommissionen skulle utforma ett grundläggande system för hela gemenskapen som skulle utgöra stommen för kampen mot dopning och för idrottsutövarnas hälsoskydd och som skulle regleras av medlemsstaternas offentliga myndigheter. En sådan ansats skulle göra det möjligt att lägga grunden för en europeisk modell för kampen mot dopning som skulle kunna utformas kring tre huvudområden:

- Utformningen av en verklig aktiv och förebyggande gemenskapspolitik. Denna förebyggande politik bör mobilisera alla aktörer inom ramen för kampen mot dopning: föreningar för amatöriddrott och för professionella idrottare, aktörer inom utbildnings-, ungdoms- och idrottssektorn, oberoende administrativa myndigheter, icke-statliga organisationer, sammanslutningar samt personer som arbetar inom hälsovårdssektorn och inom media.
- Utvecklandet och harmoniseringen av både disciplinåtgärder mot idrottsutövare som dopar sig och straffrättsliga åtgärder gentemot dopningskretsarna. Omorganiseringen av idrottsvärlden på grundval av kravet på oberoende kontroller och sanktioner, polisiärt och rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna och en harmonisering av lagstiftningen är nödvändiga åtgärder för att denna politik för att förebygga och bekämpa dopning skall vara effektiv.
- Uppföljningen och förbättringen av både den grundläggande och kliniska forskningen inom medicin och farmakologi. Det är nödvändigt att mobilisera alla tillgängliga resurser på forskningsområdet för att den förebyggande politiken för kampen mot dopning skall bli framgångsrik. Tillämpningen av försiktighetsprincipen och nödvändigheten att skydda idrottsutövarnas hälsa bör löpa som en röd tråd genom denna politik.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Tilläggsjukförsäkring"

(2000/C 204/11)

Den 11 april 2000 beslutade Europaparlamentet i enlighet med artikel 262 sista stycket i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Tilläggsjukförsäkring".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 5 maj 2000. Föredragande var Jean-Michel Bloch-Laine.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 113 röster för, 2 röster mot och 2 nedlagda röster.

1. INLEDNING

1.1. ESK har av utskottet för sysselsättning och sociala frågor vid Europaparlamentet fått en begäran om yttrande om arbetsdokumentet "Tilläggsjukförsäkring" (PE 286.183 — DT/402.876). ESK hälsar denna remiss med tillfredsställelse av två sammanhängande skäl: dels med tanke på ämnets vikt och allvar, dels med tanke på att ESK i framtiden kan och måste bidra till det successiva utarbetandet av en europeisk social modell.

1.2. Inledningsvis noterar och understryker ESK att Europaparlamentets arbetsdokument utgör en länk i en kedja av överväganden och åtgärder som syftar till att bättre definiera och förankra unionens sociala uppgift. Det initiativ som tagits av Europaparlamentets utskott för sysselsättning och sociala frågor vittnar om den ökade uppmärksamhet som sedan nittioalets början riktats mot det sociala trygghetssystemet, av vilket sjukförsäkringen utgör en betydande del, med avseende på kampen mot social utslagning. De huvudsakliga uttrycken för denna erkänsla har, efter det att rådet antog sin rekommendation av den 27 juli 1992 om överensstämmelse mellan politik och mål för de sociala trygghetssystemen⁽¹⁾, varit kommissionens tre meddelanden från 1995, 1997 och 1999⁽²⁾. ESK avgav den 1 mars 2000 ett yttrande om "Meddelande från kommissionen — En samordnad strategi för att modernisera social trygghet"⁽³⁾.

1.3. Det föreliggande arbetsdokumentet som remitterats till ESK är en ny etapp i denna process.

I. Genomgång av arbetsdokumentet

Vid en analys av texten kan man urskilja tre huvudpunkter: en återblick på några grundläggande bestämmelser i unionens fördrag om hur man skall närma sig och behandla frågan (A), en beskrivning av situationens allvar (B) och förslag (C).

A. Institutionella krav

1. Arbetsdokumentet påminner om att organiseringen och finansieringen av de nationella sociala trygghetssystemen åligger medlemsstaterna.

2. Arbetsdokumentet understryker att de sociala trygghetssystemen fungerar enligt traditionella modeller och sociala och politiska avvägningar som skiljer sig från en stat till en annan.

3. Arbetsdokumentet framhåller att medlemsstaterna bör bevara det egna ansvaret i frågan i enlighet med en direkt tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

4. I arbetsdokumentet konstateras att den fria konkurrensen, som är en av EU:s grundläggande principer, uppenbarligen fortsätter att styra försäkringsreglerna.

5. Arbetsdokumentet indikerar att unionen på detta och andra områden i enlighet med riktlinjerna i fördragen skall agera "genom att ställa upp miniminormer" och på så sätt skapa ett "socialt skyddsnät".

6. I arbetsdokumentet preciseras att s.k. "icke-nödvändig vårdbehandling" faller utanför tilläggsjukförsäkringens ramar.

ESK har samlat ihop och velat framhäva dessa aspekter i syfte att klart lyfta fram den tydliga oro som arbetsdokumentets författare ger uttryck för. Det gäller att inte underskatta något av de krav som måste uppfyllas eller någon av de svårigheter som måste övervinnas när det gäller att på ett adekvat sätt ta itu med de utmaningar som frågan om tilläggsjukförsäkringar medför.

⁽¹⁾ EGT L 245, 26.8.1992, s. 49–52.

⁽²⁾ KOM(95) 466 slutlig — KOM(97) 102 slutlig — KOM(1999) 347 slutlig.

⁽³⁾ EGT C 117, 26.4.2000, s. 33.

B. En alarmerande situation

Sammanfattningsvis kan man konstatera att man trots nationella skillnader i alla medlemsstater kan se att diskriminerande faktorer uppkommer eller accentueras när det gäller tillgång till hälsovård av hög kvalitet inom rimlig tid. En sådan ojämlikhet — som knappast försvinner av sig själv — är en särskilt skadlig och upprörande form av social utslagning, och den skadar bilden av och framtiden för det europeiska bygget.

1. Bakgrund

Även om syftet med Europaparlamentets arbetsdokument begränsar sig till tilläggsjukförsäkringarna vore det svårt att inse innebörden och storleken av problemen på området om man inte kände till bakgrunden. Denna kan sammanfattas som följer:

- Alla sjukförsäkringssystem i Europa brottas med ett antal svåra problem oberoende av nationella skillnader:
 - långsam tillväxt under det senaste kvartsseklet, vilket lett till arbetslöshet och en uppbromsning av hushållens och företagens förmåga att genom skatter och avgifter bidra till sjukförsäkringssystemet;
 - åldrande befolkning;
 - uppkomsten av nya sjukdomar och en ökning av hälsovårdskostnaderna till följd av framsteg inom forskning och vård.

Dessa faktorer sammantagna har med några få undantag oundvikligen lett till en minskande offentlig andel av finansieringen av de totala sjukvårdskostnaderna, som ökar nästan överallt uttryckt i procent av BNP. Samtidigt har man i många delar av Europa kunnat konstatera att det blivit allt svårare för mindre välbärgade personer (de sämst ställda) att komma i åtnjutande av hälsovårdstjänster av hög kvalitet inom rimlig tid. Man kan t.o.m. tala om en kvalitetssänkning inom vården för de sämst lottade. Detta tyder på att de obligatoriska hälsovårdstjänsterna som grundar sig på solidaritet i många olika avseenden har nått sin gräns.

Medan andelen hälsovårdstjänster som finansieras genom obligatoriska avgifter har minskat globalt, har området för tilläggsförsäkringar utvidgats. System för social trygghet på privat initiativ — både i vinstsyfte och utan vinstsyfte — har utvecklats i olika takt och olika former.

Man kan och bör se det som synnerligen nyttigt att det finns tilläggsjukförsäkringar och att det förekommer försök att

utvidga denna verksamhet. En sådan attityd innebär att man ser till realiteterna. Men det faktum att man ser till realiteterna får inte innebära att man genom urvattning och nedbantning bidrar till att skapa en oklar situation. Därför vill ESK här understryka följande punkter:

- a) Av förståeliga skäl — som det vore alltför lätt och dumt att brännmärka — har det politiska språkbruket en tendens att ofta i viss mån dölja de verkliga problemen i syfte att hos allmänheten upprätthålla en bild av att staterna nu och i framtiden kan svara mot förväntningarna, vilka källor som än används för den obligatoriska finansieringen. Det vore önskvärt att man vågade tala om för allmänheten hur det verkligen ligger till.
- b) Vare sig man vill det eller inte, följer bestämmelserna för tilläggsjukförsäkringar i olika former redan genom sin natur samma former som de obligatoriska försäkringssystemen. Detta gäller i två sammanhängande avseenden:

- Kostnaderna är beroende av riskernas natur. Om kostnaderna kan täckas beror på kundernas eller medlemmarnas ekonomiska situation. Dessa kostnader kan få människor att avstå från att försäkra sig. Det innebär i själva verket ett urvalsförfarande, oavsett hur detta urval sker.
- Dessa system konkurrerar sinsemellan, oberoende av drivfjäder, kultur eller strategi. Det är frivilligt att ansluta sig till dessa avtal eller kontrakt. Man kan inte göra en genomgripande förändring av dem om man inte bortser från systemens särart, ödelägger deras grundvalar eller överför väsentliga delar av staternas solidariska uppgifter på dem. I detta och i andra avseenden uttrycker man sig för övrigt i Europaparlamentets arbetsdokument klart och insiktsfullt. Men detta får inte leda till att man blir överksam och att man av respekt för konkurrensen nöjer sig med att passivt åse utvecklingen av mönster som skapar ekonomisk eller hälsomässig utslagning.

Alla EU:s medlemsstater känner till vilka val de måste göra — oberoende av om de erkänner detta öppet eller inte:

- Öka den obligatoriska uppbörden (skatter och/eller avgifter);
- Pruta på kvaliteten i vården och tillåta längre väntetider för vård;
- Dra så stor nytta som möjligt av de allt viktigare tilläggsförsäkringarna;

— Göra de obligatoriska sjukförsäkringssystemen effektivare.

Den fråga som genom arbetsdokumentet ställs till ESK är följande: Hur skall man göra för att komma vidare i det tredje av dessa alternativ?

2. Hinder

I detta sammanhang bör det understrykas att det här är fråga om ett mycket komplicerat ämnesområde eftersom EU:s medlemsstater har sinsemellan olika situationer, traditioner och förfaranden:

- Ibland sker uppbörderna genom skatter, ibland genom avgifter, ibland genom båda, och detta i olika grad;
- Ibland regleras detta område genom lagstiftning, ibland genom förhandlingar och avtal;
- Ibland finns det olika förfaranden, ibland vill man likrikta dem, osv.

II. Särskilda iakttagelser

Anmärkning: Denna del av ESK:s yttrande följer uppställningen i del II och del III i Europaparlamentets arbetsdokument.

Inledning — Del II

ESK ställer sig positiv till och understöder bekräftelsen av EU:s uppgifter inom det sociala trygghetssystemet, såväl när det gäller att erkänna olikheterna som när det gäller gemensamma solidariska mål.

§ 1-2. ESK anser att de siffror som anges skulle få större tyngd om det handlade om andelen ersatta kostnader.

§ 1-3. I avsikt att ge siffrorna större tyngd vore det ändamålsenligt att även ange uppgifter på global nivå som kan jämföras med europeiska förhållanden. Detta skulle på ett intressant sätt belysa vilka vårdformer och tjänster som helt eller delvis ankommer på individen. Vissa stater, har i syfte att kontrollera utgifterna genom att fastställa en grund av minimiregler, inrättat nya system där man sorterar olika individers situation i prioritetsordning. Ytterligare uppgifter om detta vore välkomna.

§ 1.5. ESK anser att solidariteten som princip i första hand gäller de obligatoriska systemen. Frågan om huruvida solidariteten skall gälla tilläggssjukförsäkringar bör diskuteras i klarspråk. Denna fråga kan inte lämnas hängande i luften.

§ 2. Det vore bra att känna till hur stor andel av befolkningen som har en tilläggssjukförsäkring.

§ 2-3. Målet med rätt till hälsovård är att garantera tillgång inom rimlig tid till hälsovårdstjänster som bedömts vara nödvändiga utifrån objektiva medicinska kriterier. Här kan det endast vara fråga om behov som erkänts vara av medicinsk art.

§ 3-5. Gällande ögon- och tandvårdssektorn borde det framgå om vården ersätts genom de obligatoriska systemen. Om så är fallet, hur och i vilken omfattning.

Arbetsdokumentets del III

§ 3. I dokumentet sägs att "försäkringsbolagens verksamhet, för vilken bara marknads regler gäller, medför ett systematiskt urval av risker". Kommittén vill påpeka att alla aktörer på marknaden försöker hitta kunder. Vissa erbjuder så låga premier som möjligt. De väljer ut "goda risker": unga människor vid god hälsa. Andra använder sig av ömsesidighetsprincipen, vilket gör att bolaget inte behöver utestänga de fattigaste, sjukaste och äldsta. Ett systematiskt urval av risker i enlighet med rena marknadskrafter leder med nödvändighet till att de svagaste utestängs från marknaden.

I dokumentet rekommenderas att det införs minimiregler så att man inte hamnar i den situationen att vissa saknar socialt skydd. Men gäller det frånvaro av tillgång till minimivård, som täcks av obligatoriska system? Vilken kvalitet skulle vården ha och hur lång skulle väntetiden vara?

När det gäller "stora risker" bör ömsesidighetsprincipen tillämpas, till exempel genom att det inrättas garantifonder som försäkringsgivarna bygger upp genom tilläggspremier.

§ 5. Kommittén stöder helt denna anmärkning.

III. Kommentarer om de föreslagna åtgärderna

A. *Stadga om grundläggande fri- och rättigheter*

Kommittén ställer sig positiv till att stadgan innehåller bestämda principer på detta område. Stadgan bör bygga på Europarådets sociala stadga och den europeiska stadgan om sociala rättigheter.

B. *Instrument för uppföljning*

Kommittén anser att unionen måste utforma effektiva metoder för övervakning av detta mycket viktiga område. Det kan ske

— genom att använda redan existerande organ,

- genom att den kommitté för social trygghet, vars inrättande just har godkänts, ges tillräckliga logistiska och finansiella medel,
- genom att (om ovanstående resurser inte kan avsättas) inrätta ett observatorium.

C. *En grund av miniminormer*

1. ESK ställer sig positiv till att man bibehåller principen om allmän tillgång till kvalitetsvård inom rimliga tidsramar.
2. Kommittén anser att man bör ange riktlinjer i stället för att lagstifta på ett område vars komplexitet har framgått så tydligt. Målet är att medlemsstaterna i samråd och förhandling med privata försäkringsgivare skall utforma avtalsgrundade kravspecifikationer, vilka skall fungera som uppförandekodex.

Däriigenom kan man undvika den marginalisering som kan bli resultatet av en överdriven användning av riskselektering.

Kommittén ställer sig positiv till en rekommendation med denna innebörd i enlighet med bestämmelserna i fördragets artikel 152.

3. Kommittén ställer positiv till förslaget om "långa försäkringar".
4. Kommittén ställer sig positiv till att så stora insatser som möjligt görs för att de som tillhandahåller tilläggsförsäkringar skall kunna engageras i den förebyggande verksamheten.
5. Kommittén är negativ till att genetisk information används som grund för diskriminering på försäkringsområdet.
6. Kommittén ställer sig positiv till att en ombudsman tillsätts i varje medlemsstat för utvärdering och biläggning av tvister mellan försäkringsgivare och försäkringstagare på basis av den uppförandekodex som nämns i punkt 2 ovan.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om att inrätta en kommitté för social trygghet"

(2000/C 204/12)

Den 24 maj 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 5 maj 2000. Föredragande var Giacomina Cassina.

Vid sin 373:e plenarsession den 24-25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 111 röster för, 1 emot och 5 nedlagda röster.

1. Inledning — förslagens innehåll

1.1. Efter meddelandet "En samordnad strategi för att modernisera social trygghet" av den 14 juli 1999⁽¹⁾ och som en uppföljning av slutsatserna från rådets sammanträde (sociala frågor) den 29 november 1999 och rådets sammanträde den 17 december 1999, som fastställde förslagens huvudprinciper, lade kommissionen nyligen fram ett förslag till rådets beslut om att "inrätta en kommitté för social trygghet"⁽²⁾, vilken skall ges namnet "Kommittén för social trygghet".

1.2. I yttrandet om meddelandet från juli 1999⁽³⁾ framhöll ESK behovet av att utveckla instrument som gör det möjligt för samtliga aktörer att delta, och underströk att man inte kan modernisera — eller förbättra — de sociala trygghetssystemen utan att först skapa ett brett samförstånd. Detta samförstånd måste utvecklas såväl i medlemsstaterna som i EU. ESK krävde i första hand att den grupp av högre tjänstemän från medlemsstaterna som fått i uppdrag att svara för en samordnad strategi för modernisering etablerar förfaranden som syftar till att arbetsmarknadens parter och andra organ och institutioner som företräder de olika samhällssektorernas intressen deltar.

1.3. I det förslag till beslut som är föremål för detta yttrande vill man ge gruppen av tjänstemän på hög nivå namnet "Kommittén för social trygghet", och dess sammansättning och uppgifter skall vara följande:

- a) Kommittén skall bestå av två företrädare för varje medlemsstat och två företrädare för kommissionen.
- b) Kommitténs uppgifter (artikel 1 i förslaget till beslut) skall bland annat vara att
 - bevaka den sociala trygghetspolitiken inom medlemsstaterna,
 - underlätta utbyte av information, erfarenheter och bra metoder mellan medlemsstaterna och med kommissionen,

— utarbeta en årsrapport om social trygghet som skall överlämnas till rådet; denna rapport skall redogöra för socialpolitiska utvecklingar med avseende på förverkligandet av de mål som rådet ställt upp.

- c) Kommittén kan, på begäran av rådet eller kommissionen, utarbeta yttranden eller bedriva annan verksamhet inom sitt behörighetsområde.
- d) Kommittén skall när så är lämpligt samarbeta med andra relevanta organ och kommittéer som behandlar frågor om social trygghet och ekonomisk politik.
- e) Kommittén skall upprätta lämpliga kontakter med arbetsmarknadens parter.

1.4. ESK anser att kommissionens förslag går i rätt riktning, men att det krävs vissa förtydliganden. Kommittén vill framföra nedanstående kommentarer och förslag.

2. Kommentarer

2.1. ESK uppskattar att kommissionen i sin motivering fastställer att man skall inrikta sig på tre faktorer som är viktiga för att få till stånd ett samarbete inom ramen för en samordnad strategi: en grupp bestående av tjänstemän på hög nivå (den framtida "Kommittén för social trygghet"), en systematisk tillämpning av "rapporten om social trygghet i Europa" samt medverkan från samtliga berörda aktörer. Detta stämmer exakt överens med ESK:s inställning i kommitténs yttrande om "en samordnad strategi".

2.2. ESK reserverar sig emellertid när det gäller texten till förslaget till beslut i dess helhet, eftersom den nästan inte alls utvecklar dessa tre faktorer och i synnerhet som man inte föreslår något system för att säkerställa samarbetet med arbetsmarknadens parter (i artikel 1.4 nämns endast att kommittén skall "upprätta lämpliga kontakter med arbetsmarknadens parter"). ESK föreslår att man förtydligar artikel 1.4 genom att lägga till: "bland annat genom att inrätta informations- och rådgivningsförfaranden samt genom att ge delegationer från arbetsmarknadens parter möjlighet att delta i vissa sammanträden."

⁽¹⁾ KOM(1999) 347 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2000) 134 slutlig.

⁽³⁾ EGT C 117, 26.4.2000, s. 33.

2.2.1. Vidare måste på nationell nivå medlemsstaternas regeringar se till att säkerställa förfaranden vad gäller information, rådgivning och deltagande från arbetsmarknadsparternas sida, detta för att de sociala aktörerna kontinuerligt skall involveras i de observationer och aktiviteter som skall utföras av de nationella representanterna i Kommittén för social trygghet.

2.3. ESK välkomnar ordalydelsen i artikel 1.3 där det sägs att "Kommittén skall när så är lämpligt samarbeta med andra relevanta organ och kommittéer som behandlar frågor om social trygghet och ekonomisk politik", eftersom vi anser att ESK väl motsvarar denna profil, och vi vill framhålla att vår erfarenhet står till kommitténs förfogande.

2.3.1. Ekonomiska och sociala kommittén kommer mycket noggrant att följa den slutliga sammansättningen av Kommittén för social trygghet och dess framtida arbete; framför allt önskar ESK fortlöpande bli informerad om kommitténs verksamhet för att på så vis kunna lämna egna bidrag, antingen via initiativyttranden och informationsrapporter eller via sina ledamöters ursprungsorganisationer, som vid behov kommer att uppmanas att engagera sig på nationell och/eller europeisk nivå.

2.4. Vidare önskar Ekonomiska och sociala kommittén att Kommittén för social trygghet inom ramen för sitt samarbete med de olika institutionerna även månar om sina kontakter med Europaparlamentet, som uttryckt sin vilja att kontinuerligt bidra till den samordnade strategin för att modernisera social trygghet.

2.5. ESK beklagar även att man förbisett behovet av att låta kandidatländerna delta i denna strategi, och vill framföra en stark önskan om att denna avgörande fråga skall beaktas av kommittén i dess prioriteringar. Vi är beredda att ställa den erfarenhet som ESK har av samarbete med arbetsmarknadens parter i dessa länder till kommitténs förfogande.

2.6. ESK vill understryka att det är viktigt att kommitténs arbete grundar sig på en noggrann dokumentation som får stor spridning och blir föremål för diskussioner. I detta

sammanhang vill ESK framhålla att kommissionen kommer att spela en nyckelroll, eftersom den skall tillhandahålla kommitténs sekretariat, och att en förbättrad årsrapport om den sociala tryggheten i Europa är av stor betydelse, eftersom den kommer att utgöra ett viktigt instrument för den samordnade strategin.

2.7. Utan att föregripa de beslut som kommittén i egenskap av ett självständigt organ kommer att fatta, vill ESK understryka nödvändigheten av att årsrapporterna inriktas på strategins fyra målsättningar samt på mainstreaming, och att dessa målsättningar inte skall prioriteras sinsemellan. De fyra målsättningarna — göra det lönsamt att arbeta och att arbete skall ge en säker inkomst, göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara, främja social integration samt garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet — är starkt kopplade till varandra, och framsteg i fråga om en målsättning innebär nödvändigtvis framsteg när det gäller de övriga.

2.8. ESK konstaterar att kommissionen skall tillhandahålla kommitténs sekretariat (artikel 3.2). I detta sammanhang oroar sig ESK över bristen på överensstämmelse mellan de ambitioner som kommer till uttryck i strategins målsättningar och de medel som ställs till förfogande. De materiella och mänskliga resurser som skall tilldelas är otillräckliga. I finansieringsöversikten (punkt 10.1) avsätter man två tjänster: två A-tjänstemän (deltid 60 %) och en C-tjänsteman (deltid 80 %). Ytterligare personal avsätts i artikel 10.2, men även där rör det sig endast om två personer och en maximal årlig kostnad på 108 000 EUR per enhet.

2.8.1. ESK anser att resurserna totalt sett är mycket små i förhållande till det arbete som kommittén förväntas utföra. Vi uppmanar kommissionen att se över sina beräkningar. Kommittén skall utföra ett omfattande arbete och bör till exempel kunna beställa studier och analyser av hög kvalitet, anordna hearingar och eventuellt stå för tjänsteresor (utöver de beräknade två sammanträdena i de medlemsstater som innehar ordförandeskapet) för att samla in uppgifter till benchmarking.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "En europeisk stadga för småföretag"

(2000/C 204/13)

Den 11 april 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om "En europeisk stadga för småföretag".

Sektionen för inre marknaden, produktion, konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 3 maj 2000. Föredragande var Antonello Pezzini.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 70 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén gläder sig över att Europeiska rådet vid sitt möte i Lissabon bland annat beslutade att en stadga för småföretag skulle utarbetas. Det är ett viktigt beslut, inte minst med tanke på den utmaning som informationssamhället innebär för alla företag, och särskilt de små. Beslutet avspeglar den ökande uppmärksamhet som småföretagen varit föremål för under de senaste åren från medlemsstaternas och kommissionens sida.

1.2. Småföretagen utgör mer än 95 % av företagen i EU och sysselsätter cirka två tredjedelar av den samlade arbetskraften. De skapar dessutom varje år 60–80 % av de nya arbetstillfällena. ESK vill påminna om att småföretagen inte förfogar över samma finansiella och personella resurser som storföretagen, och att alla åtgärder som inte tar hänsyn till dessa företags särskilda villkor kan bidra till att allvarligt hämma den ekonomiska utvecklingen och skapandet av nya arbetstillfällen.

1.3. Bland småföretagen, som omfattar alla typer av verksamhet, finns mikroföretag (mindre än 10 anställda), enmansföretag och hantverksföretag. Dessa spelar en allmänt erkänd roll som skapare av en ny företaganda och som ett laboratorium för utbildning och inskolning i arbetslivet och förmedling av praktiska kunskaper⁽¹⁾.

1.4. ESK anmodar kommissionen att fortsätta sin strävan att tillsammans med medlemsstaterna genomföra det program som planeras i de "integrerade åtgärderna" och i rekommendationerna i BEST.

1.5. Kommissionen och rådet bör dessutom genom lämpliga metoder och medel fortsätta att strategiskt stödja småföretagen och hantverksföretagen, i en fortlöpande dialog med de sociala och ekonomiska aktörerna och via spridning av väl fungerande metoder.

1.6. Man bör förbättra kriterierna för utvärdering av de uppnådda resultaten. Utvärderingen bör basera sig på objektiva kriterier som antalet grundade företag, nya företags livslängd, kreditkostnader, tillgängligt riskkapital för småföretag osv.

På detta sätt vore det möjligt att skapa en resultattavla ("scoreboard") som anger målen och i vilken mån de har uppnåtts. ESK kan bidra till denna utvärdering genom en särskild arbetsgrupp, som bland annat skulle kunna genomföra hearingar i de enskilda medlemsstaterna.

STADGA FÖR SMÅFÖRETAG⁽²⁾

1. EU:s program och aktiviteter och medlemsstaternas åtgärder måste ta hänsyn till småföretagens villkor och behov.
2. Skolorna och de övriga utbildningsinstanserna måste bidra till att framhålla betydelsen av företaganda och det sociala och ekonomiska värdet av det arbete som utförs av småföretagarna och deras anställda.
3. Det krävs en fördjupad analys av de kulturella aspekterna av och den sociala och avtalsmässiga dynamiken i relationerna mellan dem som arbetar på olika nivåer i småföretagen.
4. Man bör främja och stödja interventioner och åtgärder som ger småföretagen (ägarna och de anställda) tillgång till utbildning, information, ökad organisatorisk och administrativ kompetens, forskning och innovation samt möjlighet att utvecklas långsiktigt.
5. Man bör uppmuntra lärlingsutbildning i företagen för att stimulera ungdomars företagsanda och kreativitet. Man bör också undanröja hinder för fri rörlighet för ungdomar som arbetar som lärlingar i Europa.

⁽¹⁾ KOM(95) 502 slutlig — Hantverkssektorn och småföretagen: Nyckeln till tillväxt och sysselsättning.

⁽²⁾ Färre än 50 anställda enligt slutsatserna från toppmötet i Lissabon.

6. Det är viktigt att förbättra småföretagens finansieringsmöjligheter och skapa bättre villkor för företagsöverlåtelser.
7. Vissa aspekter av konkurslagstiftningen bör ses över och anpassas till företagens nuvarande villkor.
8. Den allmänna politiken måste underlätta marknadstillträdet för småföretag — framför allt för småföretag i missgynnade regioner — avlägsna befintliga hinder, minska orimligt höga kostnader, stödja bildandet av företagsorganisationer och utveckling av nationella och internationella nätverk.
9. Man måste införa ett enhetligt informationscentrum, dokument och registreringsnummer under fasen när småföretag skapas och byggs upp.
10. Alla kontroller som föreskrivs i lagstiftningen om miljö och säkerhet på arbetsplatsen måste samordnas bättre på nationell nivå.
11. Man måste garantera en snabb och enkel tillämpning av aktuella bestämmelser för relationerna mellan företag och mellan företag och myndigheter genom att utvidga och förstärka regeln om "tyst samtycke" och införa en ombudsman för småföretag.
12. Det bör utformas ett förenklat skattesystem, och mikroföretag med en omsättning under en viss gräns bör vara befriade från orimliga skattebördor.
13. Man måste främja småföretagens tillgång till alla EU-program, särskilt för forskning och innovation.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen: Miljön i Europa: Vilka är riktlinjerna för framtiden? En helhetsbedömning av Europeiska gemenskapens handlingsprogram för miljön och en hållbar utveckling kallat 'Mot en hållbar utveckling'"

(2000/C 204/14)

Den 7 december 1999 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 10 maj 2000. Föredragande var Lutz Ribbe.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 70 röster för, 2 emot och 5 nedlagda röster.

0. Sammanfattning av de centrala rekommendationerna

0.1. ESK delar den allmänna uppfattningen att 5:e miljöprogrammets grundläggande modell var korrekt och konstaterar att programmet har gett en rad positiva resultat. Däremot är det klart oroande att Europas miljö kvalitet fortsätter att försämrats; detta är det viktigaste enstaka kriteriet för att bedöma effekterna av raden av europeiska miljöhandlingsprogram och av den europeiska miljöpolitiken generellt.

0.2. Kommittén beklagar att den övergripande utvärderingen, trots att den innefattar en skissartad förteckning över problem som uppstått vid genomförandet av 5:e miljöprogrammet, inte på något sätt kan betraktas som en systematisk detaljanalys av programmets blygsamma resultat. Detta är dokumentets grundläggande svaghet. Det är av vital betydelse att göra en analys på djupet, inte bara för att förbereda och genomföra själva 6:e miljöprogrammet, utan också för miljöpolitikens framtid i en utvidgad union. Därför uppmanar ESK kommissionen att ta itu med detta och att lägga fram resultaten i ett meddelande.

0.3. I detta meddelande bör man bland annat ta upp de aktuella bristerna i integrations — strategierna, såsom EU-politikens inkonsekvenser, de miljöpolitiska instrumentens verkkningsgrad, de stora klyftorna i fråga om medlemsstaternas tillämpning och uppföljning av miljölagstiftningen, globaliseringsens positiva och negativa återverkningar, småföretagens roll, kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och miljöskydd samt allmänhetens inställning till de strukturförändringar som krävs i våra samhällen för att uppnå en hållbar utveckling över hela världen.

0.4. Med avseende på 6:e miljöprogrammet och de åtgärdsprogram som kommissionen överväger och som kommittén eftertryckligen har krävt anser ESK att följande element skall ingå:

— Detaljredovisning av hur man skall angripa de problem som uppstått vid genomförandet av 5:e programmet.

— Behandling av arbetsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer och av behovet av nationella (och regionala) strategiska och sektorsspecifika miljöplaner samt deras samordning med framtida miljöhandlingsprogram.

— Specifika strategier för att främja konsekvent och fullständig tillämpning av EG-fördragets miljöpolitiska grundprinciper.

— En bred definition av den hållbara utvecklingen, med innebörden att 6:e miljöprogrammet — vid sidan av livsmiljöns kvalitet inom EU — också bör uppmärksamma effekterna av EU:s utvecklingsmodell på miljö kvaliteten i tredje land, på Europas och världens resursförbrukning och på folkhälsa och livskvalitet.

— Långsiktiga kvalitativa och kvantitativa mål på gemenskapsnivå med avseende på valda miljöteman, och tidtabeller för att uppnå dem, både på lång och medellång sikt. Dessa mål skall fastställas integrerat av olika aktörer och av olika rådskonstellationer.

— Överföring av kvantitativa mål på gemenskapsnivå till nationella mål då detta är möjligt.

— Sektorsmålsättningar på nations- och gemenskapsnivå.

— Klara och detaljerade riktlinjer för det framtida arbetet med sektorintegration på EU- och nationsnivå.

— Ett uttryckligt konstaterande att framtida system för övervakning och rapportering bör kopplas till 6:e miljöprogrammet.

1. Inledning

1.1. Det meddelande om en "helhetsbedömning" som lades fram inför Europeiska rådet i Helsingfors i december 1999 innehåller en utvärdering av de samlade resultaten av det 5:e miljöhandlingsprogrammet. Parallellt med detta meddelande skall en diskussion inledas med EU-institutionerna och

andra ansvariga instanser om EU:s framtida miljöpolitik, i synnerhet med tanke på utformningen av det 6:e miljöhandlingsprogrammet. I enlighet med de beslut som fattades av Europeiska rådet i Helsingfors skall kommissionen senast i slutet av år 2000 lägga fram ett förslag till ett 6:e miljöprogram.

1.2. Förutom helhetsbedömningen har kommissionen även lagt fram två arbetsdokument: ett om integrering av miljöaspekter i gemenskapspolitiken, och ett om miljö- och integrationsindikatorer⁽¹⁾. I det förstnämnda dokumentet utvärderas de integrationsstrategier som sedan Europeiska rådets möte i Cardiff i juni 1998 utarbetats av de olika ministerråden (energi, transport, jordbruk, industri etc.). Utarbetandet av dessa sektorsspecifika strategier skall ha avslutats i juni 2001, då de omedelbart skall börja genomföras. I det sistnämnda dokumentet beskrivs det planerade EU-indikatorsystemet för miljö-, integrations- och hållbarhetsindikatorer. Dokumentet informerar även om hittillsvarande respektive framtida insatser på detta område (Europeiska miljöbyrån, OECD, Eurostat m.fl.). Båda dessa frågor — integrationen av miljöaspekter samt indikatorerna — har en viktig roll i samband med utarbetandet av det 6:e miljöhandlingsprogrammet.

1.3. Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors uppmanades kommissionen dessutom att lägga fram en långsiktig hållbarhetsstrategi som skall omfatta ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter på en hållbar utveckling. Denna strategi som skall utarbetas av en arbetsgrupp under ledning av Romano Prodi och presenteras vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni år 2001 skall även utgöra gemenskapens bidrag till den uppföljning av Rio-konferensen 10 år senare (Rio+10) som beräknas ske år 2002.

1.4. I föreliggande yttrande kommer kommittén att uttala sig om genomförandet av 5:e miljöhandlingsprogrammet (i avsnitt 3) och delvis med utgångspunkt i dessa uttalanden presentera en rad förslag inför utarbetandet av det 6:e miljöhandlingsprogrammet (i avsnitt 4). Med tanke på att det 6:e handlingsprogrammet till skillnad mot sin föregångare kommer att utformas mer som ett kortfattat strategiskt dokument, som senare eventuellt kommer att följas av separata specifika åtgärdsprogram, kommer kommittén i yttrandets fjärde avsnitt att koncentrera sig på några få kärnfrågor och principer. Mer ingående kommentarer kommer att ges så snart som ESK haft möjlighet att själv studera det 6:e miljöprogrammet och de olika åtgärdsprogrammen.

2. Allmänna inledande kommentarer

2.1. Inledningsvis vill ESK framhålla att man vid upprepade tillfällen pekat på den grundläggande betydelse som en hög miljövärdstandard i Europa har. En hög miljövärdstandard är en förutsättning inte bara för att människors levnadsvillkor skall kunna tryggas. En hög miljövärdstandard har många gånger även visat sig innebära konkurrensfördelar. Det står dock även klart att den jämförelsevis höga miljövärdstandard i Europa kan leda till konkurrensnackdelar i kampen om de globala marknaderna. Eller som man också kan uttrycka det: Eftersatt miljövärd i andra länder utgör ett allt större hot mot de europeiska miljövärdsträvandena.

⁽¹⁾ SEK(1999) 1941 och SEK(1999) 1942 av den 24 november 1999.

2.2. Även om europeisk miljövärd fortfarande uppvisar stora brister kan kommittén konstatera att miljövärddebatten inom EU förs på en hög nivå i jämförelse med andra internationellt sett viktiga industriregioner. Inom politiken, näringslivet och det civila samhället är man medveten om vikten av att skydda naturen och miljön. Detta ser ESK som ett stort samhällsmässigt och kulturellt framsteg som gjorts under det senaste decenniet. Alla européer är införstådda med att ett heltäckande miljö- och naturskydd är en del av den europeiska kulturen. Det framstår därför som särskilt positivt att berörda parter har uppmanats att delta i helhetsbedömningen av det 5:e miljöprogrammet och i utarbetandet av det 6:e programmet. Kommittén anmodar de olika ministerråden att undersöka vilka metoder och finansiella medel som finns för att förverkliga detta koncept, inte minst i samband med utarbetandet av sektorsspecifika integrationsstrategier.

3. Resultaten från det 5:e miljöhandlingsprogrammet

3.1. I helhetsbedömningen av 5:e miljöprogrammet bekräftas "att gemenskapen har kommit en bit på väg när det gäller att utveckla miljöpolitiken och förbättra miljön inom vissa områden". Samtidigt drar man dock även följande slutsats: "Gemenskapen har däremot inte kommit så långt på väg mot en verklig hållbar utveckling, och de mål som satts för 5:e miljöhandlingsprogrammet har inte uppnåtts". Med hänvisning till Europeiska miljöbyråns lägesrapport för miljön som lades fram i juni 1999⁽²⁾ framhåller kommissionen att miljöns kvalitet i Europa — som kommittén ser som det viktigaste enskilda kriteriet, om än inte nödvändigtvis det enda måttet för att bedöma resultaten av programmet — i ett flertal avseenden har försämrats och kommer att fortsätta att försämrans om inte ytterligare åtgärder vidtas. Glädjande nog lyfts även en rad positiva resultat fram i helhetsbedömningen. Förutom de framsteg som relativt sett gjorts vad gäller att stoppa försurningen och ozonskiktets nedbrytning samt vad gäller en förbättring av vattenkvaliteten omfattar de positiva resultaten snarast framsteg av politisk natur, som t.ex. en reell förbättring på lagstiftningsområdet och den planerade användningen av styrmedel med större räckvidd. Kommittén välkomnar det stora antal förordningar och direktiv som under de senaste åren införts på miljövärdområdet. Vilka konsekvenser detta får för miljön kommer att visa sig först längre fram. Samtidigt måste man dock vara medveten om att Europeiska miljöbyråns framtidsbedömning tydligt visar på att detta inte kommer att vara tillräckligt för att de erforderliga ekologiska målen skall kunna nås.

⁽²⁾ Under rubriken "Vissa framsteg, men överlag föga uppmuntrande" anges i tabellen i punkt 1.2 i rapporten en "ogynnsam utveckling" för 8 av de 15 studerade miljöproblemområdena (klimatförändring, nedbrytning av ozonskiktet, markskador, avfall, människors hälsa, kust- och havsområden, landsbygd och bergstrakter), medan det för 6 områden (farliga ämnen, gränsöverskridande luftföroreningar, överbelastning av vattenresurser, naturliga och tekniska risker, biologisk mångfald och stadsområden) rapporteras "viss positiv utveckling, men otillräcklig". På ett område (genetiskt modifierade organismer) råder osäkerhet beträffande utvecklingen.

3.2. Att Europas miljö fortsätter att försämrats betyder inte att det 5:e miljöhandlingsprogrammet som sådant var ett dåligt program. Kommittén delar snarare den utbredda uppfattningen att programmet för sin tid var både ambitiöst och omfattande, att man valt rätt miljöteman och miljömål samt att de viktigaste prioriteringarna (integration, gemensamt ansvar och styrmedel med större räckvidd) fortfarande gäller⁽¹⁾.

3.3. I helhetsbedömningen av miljöhandlingsprogrammet och i andra relevanta kommissionsdokument⁽¹⁾ nämns en rad orsaker till att det 5:e miljöhandlingsprogrammet gav så magert resultat vad gäller att få EU och medlemsstaterna att anamma en hållbar utveckling. Bland annat nämns sådana ekonomiska och samhällsmässiga tendenser som en ökad efterfrågan på miljöfarliga produkter och tjänster, otillräckligt engagemang från medlemsstaternas sida, bristfälliga integrationsstrategier och bristande involvering/medverkan från näringslivets olika sektorer ("delaktighetsproblemet"), frånvaron av konceptet gemensamt ansvar (något som delvis kan föras tillbaka på oklarheter över vem de planerade åtgärderna verkligen gäller), inkonsekventa målsättningar och bristen på kvantifierade mål, programmets icke-bindande natur, avsevärda problem i samband med införlivande och tillämpning av EU-miljölagstiftningen, bristande politisk samordning mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna samt den ringa uppmärksamhet som programmet rönt såväl hos den breda allmänheten som hos kommissionens olika generaldirektorat och medlemsstaternas ministerier.

3.4. Naturligtvis är det värdefullt att dessa brister påvisas — och undantagslöst och uttryckligen beaktas i det 6:e miljöhandlingsprogrammet — men en sådan allmänt hållen uppräkningsanalys kan inte ersätta behovet av en systematisk och ingående analys av varför det 5:e miljöprogrammet gett ett så magert resultat. En sådan analys är oundvikligt inte bara för att kunna staka ut riktningen för det 6:e miljöprogrammet, utan även för kunna bana väg för Europas framtida miljöpolitik i ett utvidgat EU. ESK ser frånvaron av en sådan analys som en betydande svaghet i helhetsbedömningen.

3.4.1. Beträffande de olika "aktörer" som nämns i det 5:e miljöprogrammet vill ESK till de orsaker som räknas upp i helhetsbedömningen, men som inte utvecklas tillräckligt, lägga fram följande synpunkter:

3.4.1.1. I det 5:e miljöhandlingsprogrammet anges "myndigheter" som en viktig aktör. Här måste man åtminstone skilja mellan EU- och medlemsstatsnivå. För EU-nivån gäller främst att även kommissionen — parallellt med de integrationsstrategier som utarbetats av de olika ministerråden — i detalj måste lyfta fram de brister som finns vad gäller en integration av miljöaspekter i övriga politikområden, bland

annat den inkonsekvens som finns inom EU-politiken och bristen på samordning inom EU-institutionerna. Det gäller här t.ex. frågan om det inte ges fel signaler på flera politikområden — bland annat de sektorer som prioriteras i 5:e miljöprogrammet. Det är därför viktigt att de olika ministerrådens integrationsstrategier stäms av i samförstånd med de organ som har ansvar för miljövärd.

3.4.1.2. Det är även nödvändigt att lyfta fram och råda bot på den inkonsekvens och de motsägelser som finns i den egna politiken. Hur många gånger har inte kommissionen föreskrivit och krävt en minskning av trafiken, att man måste spara in på trafik precis som på energi? I åtskilliga dokument har man enträget uppmanat till en omläggning av trafiken från vägar till exempelvis järnvägstrafik. Hittills har dock alldeles för lite gjorts, trafiken växer stadigt och för vägtransporterna kan man notera en oproportionerligt stor ökning. Detta är främsta orsaken till att Kyoto-målen troligtvis inte kommer att kunna uppnås. Och trots detta kan man inte märka någon avgörande ändring i kommissionens åtgärds politik (t.ex. inom ramen för strukturfonderna eller Sammanhållningsfonden) — investeringsprioriteringarna ligger precis som förut på vägbyggen. Om man bygger vägar får man även räkna med att trafiken ökar och inte bli förvånad om de miljöpolitiska målen inte nås.

3.4.1.3. Kommissionen borde även mer konkret ha redovisat huruvida de många positiva miljöpolitiska kraven och påbuden från EU verkligen genomförts, och i så fall hur, respektive varför inte. Endast påbud räcker inte för att föra miljövärdspolitiken framåt. EU har t.ex. kommit med utmärkta uttalanden om såväl kollektiv lokaltrafik (jfr "trafiknät för alla") som främjande av förnybara energikällor, men utan några hänvisningar till ett konkret genomförande. Det går heller inte alltid att utläsa några tecken på en ny ekologisk politisk inriktning ur EU:s budget. Samtidigt som ekologiskt sett värdefulla nya initiativ⁽²⁾ ges endast blygsamt stöd, ges det omfattande stöd till vissa i miljöpolitiskt hänseende diskutabla åtgärder. En verklig integration av miljövärdspolitiska aspekter i övriga politikområden — såsom kommissionen efterlyser — förutsätter även att budgeten struktureras om på ett genomgripande sätt och ges en ny inriktning, samt att i synnerhet "nedifrån-och-upp"-projekt främjas så att företagets och även allmänhetens motivation för nya politiska och tekniska initiativ på miljöområdet ökar.

3.4.1.4. Även de miljöpolitiska styrmedlen borde ha granskats ur effektivitetssynpunkt. Vid det här laget bör man ha samlat tillräckligt med erfarenheter — även i medlemsstaterna — om var styrkan respektive svagheten ligger i sådana styrmedel som t.ex. rambestämmelser, marknadsinriktade styrmedel och frivilliga överenskommelser, och hur en lämplig mix av dessa styrmedel skulle kunna se ut⁽³⁾. En sådan

⁽¹⁾ Se dokumenten Global Assistent Stakeholder Consultation 9–10 February 1999 och Member States' Contributions to the Global Assessment från kommissionens generaldirektorat för miljö.

⁽²⁾ Altener-programmet förfogar t.ex. endast över 11 miljoner EUR, och kommissionen har nyligen föreslagit (KOM(1999) 576) en minskning av stödet till (miljövänlig) odling av lin och hampa (EGT C 140, 18.5.2000, s. 3.)

⁽³⁾ En sådan bedömning skulle bland annat kunna byggas på Europeiska miljöbyråns rapporter om effektiviteten hos skatteåtgärder (1996) och frivilliga överenskommelser (1997).

bedömning bör även omfatta en konkret beskrivning av de hinder som man hittills stött på i samband med tillämpningen av de olika styrmedlen. Man borde därvid bland annat försöka klarlägga varför det knappast gjorts några framsteg beträffande det sedan länge framförda kravet på en internalisering av kostnaderna — och följaktligen beträffande en konsekvent tillämpning av EU-principen om att förorenaren betalar. ESK betonar att det finns många orsaker till att ordentlig information om åtgärdernas effektivitet har avgörande betydelse, däribland det faktum att det utan sådan information är svårt att göra tillförlitliga prognoser om vilka effekter de åtgärder som man beslutat vidta kommer att få ("framtidsscenario") och ge vägledning till kandidatländerna om hur de till lägsta kostnad och med bästa resultat skall anpassa lagstiftningen.

3.4.1.5. Även frågan om att det (delvis) saknas kvantifierade mål borde ha uppmärksammats mer ingående. Kommittén är dock medveten om att detta är en av svagheterna med det 5:e miljöhandlingsprogrammet. Av debatten om klimatpolitiken framgår dock att klart formulerade mål i sig inte är någon garanti för en effektiv politik. I Kyoto förpliktade sig EU att fram till år 2008/2012 minska sina växthusgasutsläpp med 8 % i förhållande till 1990 års nivå. Enligt Europeiska miljöbyråns analys kommer man om man fortsätter med den politik som hittills förts dock inte att lyckas med en sådan minskning, utan måste tvärtom räkna med en ökning på 6 %. Det misslyckande som man redan nu kan se beträffande ett klart definierat och allmänt accepterat miljöpolitiskt mål får dock inga som helst märkbara politiska konsekvenser. Med andra ord: Ouppfyllda klart definierade mål kan inte ses som den enda anledningen till uteblivna miljövärdstämningar.

3.4.1.6. Förutom de anförda problemen inom EU:s organ och politik finns det även stora brister i medlemsstaterna. Det skadar miljövärdstämningarna om allmänheten — som man ju vill göra mer medveten om miljöfrågor — får intrycket att medlemsstaterna — genom ministerråden — utarbetar miljöbestämmelser som de sedan själva inte följer, alternativt endast ger efter för påtryckningar (genom klagomål från EU). Som typiska exempel kan här nämnas de viktiga naturvårdsdirektiven (fågelskyddsdirektivet och direktivet om skydd för vilda djur och växter och deras livsmiljö — flora-fauna-livsmiljö-direktivet), nitratdirektivet samt vissa medlemsstaters fördröjning med att införa förbud mot blyhaltig bensin. Även här saknar ESK en systematisk undersökning om hur man i framtiden bättre skall kunna handskas med en sådan situation. En tänkbar lösning är hårdare restriktioner, men även en väl avvägd och samordnad åtgärds politik⁽¹⁾.

3.4.1.7. Som den andra viktiga aktören nämns i 5:e miljöprogrammet statliga och privata företag. ESK menar dessutom att det vore lämpligt att i högre grad än tidigare uppmärksamma den know-how som finns, men även de gränser inom näringslivet som sätts utifrån vad gäller miljöfrågor. Kommittén ser särskilt positivt på de många olika initiativ som ett stort antal företag har tagit. Gränserna för industrins engagemang bestäms dock alltmer av bland annat globala ramvillkor. Att förlora detta engagemang ligger inte i EU:s intresse som industrilokaliseringssområde, och det gagnar heller

inte globala miljövärdstämningen att industrier flyttar utomlands på grund av för högt satta miljönormer och etablerar sig i länder med lägre eller inga miljönormer alls. Så länge det inte finns tillräckliga och internationellt gällande bestämmelser för miljönormer (t.ex. via WTO) måste EU utveckla och tillämpa en egen strategi för de högre satta miljönormer som krävs för att förhindra negativa effekter för Europas företag och för Europas miljö. Ett liknande resonemang gäller även för jordbruket och EU:s jordbrukspolitik. ESK hänvisar här exempelvis till sitt yttrande om "En politik som främjar den europeiska jordbruksmodellen"⁽²⁾, där det tydligt klargörs att den europeiska jordbruksmodellen inte verkar kunna gå att genomföra under de förutsättningar som världsmarknaden erbjuder. I kommissionens helhetsbedömning av 5:e miljöprogrammet saknas en motsvarande bedömning av dessa frågor, som för övrigt även hade kunnat tas upp bland globaliseringsens positiva miljökonsekvenser (t.ex. de konkurrensfördelar som miljöpolitiskt motiverade process- och produktionsinnovationer för med sig).

3.4.1.8. Vidare saknar ESK information om i synnerhet läget för de små och medelstora företagen. Ett stort antal av dessa företag har inte råd med egna miljöexperter. Små och medelstora företag har förmodligen de största anpassningsproblemen. De saknar ofta viktig information om miljöpolitikens mål och om möjliga strategier. En bristanalys borde ha tagit upp denna omständighet. Det 6:e miljöhandlingsprogrammet bör innehålla information om hur man skulle kunna hjälpa just dessa företag att på ett framgångsrikt sätt möta de nya utmaningarna. Häri ingår även att aktivt involvera små och medelstora företag i samband med utformningen av olika program och satsningar och att de åtgärder som krävs får brett stöd.

3.4.1.9. Slutligen bör det påpekas att miljöpolitiken endast kan bli framgångsrik om miljömedvetandet hos befolkningen är tillräckligt högt och de politiska åtgärderna inte bara accepteras, utan att man till och med kräver dem. Miljömedvetande och miljöupplysning utgör således nyckelfaktorer för en framgångsrik miljöpolitik. Även på detta område saknar ESK en ingående analys och lägesrapport. Man bör se allt allvarigare på att miljövärd är något som alltmer sällan nämns som ett viktigt politiskt åtagande, och att det bland allmänheten verkar finnas en uppfattning att det finns ett inbyggt motsatsförhållande mellan ekonomi och ekologi. Detta är ett ytterst dåligt utgångsläge för en innovativ miljövärd.

3.4.1.10. På flera olika nivåer har man tidigare inte tillmätt miljöupplysning den betydelse den förtjänar. Innovativ miljöupplysning skall inte bara syfta till att förbättra kunskaperna hos allmänheten, utan även till att främja en ansvarsfull

(1) På jordbruksområdet t.ex. bör åtgärds politiken utformas så att den kan bidra till att lösa snarare än att förvärra konflikten mellan flora-fauna-livsmiljö-direktivet/Natura 2000 och jordbruket.

(2) EGT C 368, 20.12.1999.

inställning gentemot kommande generationer och övriga levande varelser som vi lever tillsammans med. Samtidigt skall miljöupplysningssträvanden — trots det komplexa förhållandet mellan människan och miljön — även informera den enskilde medborgaren om de beslut som fattas och göra dem förståeliga. Miljöorganisationerna har här en viktig roll.

3.4.2. Ett problem är även att kommissionen endast delvis berör orsakerna till att det 5:e miljöhandlingsprogrammet endast gett begränsade resultat, men inte går djupare in på dessa. Ett annat problem är att vissa mycket grundläggande frågor inte tas upp över huvud taget, något som i synnerhet gäller frågan om under vilka omständigheter ekonomisk tillväxt och miljövård är förenliga med varandra och när resursförbrukning eftertryckligen skall undvikas⁽¹⁾. Med andra ord borde man ha frågat sig hur ekonomisk tillväxt, miljöskador och resursförbrukning såväl relativt som absolut sett hänger samman, så att det kan bli fråga om en "kvalitativ tillväxt", dvs. en tillväxt utan miljöskador⁽²⁾. Att en miljöpolitik som endast innehåller åtgärder av teknisk natur [som avgasavsvavling, lastbils-katalysatorer etc.⁽³⁾] alltid fullständigt kan råda bot på de miljöskador som en fortsatt ekonomisk tillväxt ger upphov till ("absolut separation") ställer sig ESK tveksam till. Eftersom marginalkostnaderna för tekniska insatser för att minska utsläpp stiger snabbt så snart som möjligheterna att vidta "enklare" åtgärder uttömts, finns det — till och med i de fall då tekniska initiativ kort- eller långsiktigt leder till en relativ eller absolut separation — även risk för att det åtminstone i samband med sådana långsiktiga miljöproblem som klimatförändring och avfallshantering⁽⁴⁾ på längre sikt skall uppstå ett förnyat samband. Denna insikt väcker frågan om det inte vid sidan av tekniska åtgärder även krävs strukturella makroekonomiska förändringar i EU-ekonomin för att man skall kunna minska den absoluta resursförbrukningen samtidigt som man ökar effektiviteten i enlighet med "faktor 10"-principen⁽⁵⁾.

(1) För allmänna synpunkter på denna fråga se ESK:s yttrande från 1995 om ekonomisk tillväxt och miljön; EGT C 155, 21.6.1995.

(2) I sitt yttrande av den 30 mars 2000 om "Ekonomin i EU: 1999 års översikt" (EGT C 140, 18.5.2000, s. 44.) betonar ESK återigen att EU måste ha ett medellångsiktigt tillväxtmål på minst 3,5 %, om man skall kunna uppnå en tillfredsställande minskning av arbetslösheten.

(3) Kommissionens dokument visar helt klart att beaktansvärda framsteg gjorts vad gäller "korrigerande" miljövård. Exempel på detta är de avsevärda minskningar av vissa miljöfarliga som redan uppnåtts alternativt förväntas. Detta gäller t.ex. utsläppen av SO₂, eller NO_x, där man enligt kommissionens dokument kan förvänta sig en minskning på 70–80 % fram till år 2010 genom att gamla lastbilar ersätts av fordon med katalysator.

(4) I Nederländerna visar statistiken över sambandet mellan BNP och miljöpåfrestningar för perioden 1985–1997 att det vid sidan av exempel på relativ (och ibland t.o.m. absolut) separation även påvisats fall av förnyat samband — beträffande giftiga och farliga ämnen (se Dutch 1998 Environmental Index).

(5) Det vill säga en tiofaldigt högre energi- och miljöeffektivitet i jämförelse med nuvarande produktionsmetoder.

Därigenom möjliggörs även en rättvisare internationell fördelning av naturresurserna, och starkt miljönedsmutsande produktionsmetoder kan ersättas av renare processer⁽⁶⁾.

3.4.2.1. Ett viktigt problem är emellertid att det liksom tidigare finns en utbredd uppfattning om att miljöskyddsproblemet kan lösas med tekniska medel. Det har inte gått att skapa något brett samförstånd i samhället om att det krävs strukturella förändringar — i många fall dramatiska — i vårt produktions-, konsumtions- och tjänstesystem och på de politikområden som berörs (exempelvis energi-, trafik- eller jordbrukspolitiken). Samtidigt går dagens utvecklingstendenser i en helt annan riktning. Enligt kommissionsdokumentet kommer den väntade globala ekonomiska utvecklingen, och den fortsatt växande världshandeln, att leda till att de begränsade naturtillgångarna utnyttjas i ännu högre grad. När de västliga industriländernas beteendemönster övertas av en stor del av världens befolkning, samtidigt som denna växer och BNP per capita höjs, kommer de globala koldioxidutsläppen att tredubblas fram till år 2050. Samtidigt visar beräkningar att dessa utsläpp måste reduceras med minst 35 % om den långsiktiga temperaturhöjningen skall kunna begränsas till 1,5°C till år 2010. Detta exempel visar tydligt storleksordningen på de förändringar som krävs. Det är djupgående strukturmöndlingar som måste genomföras i industriländerna, och man måste utveckla radikalt nya (ekologiskt hållbara) utvecklingsmodeller för andra, tredje och fjärde världens samhällsekonomier. På grund av sin ekonomiska betydelse och sitt oproportionerliga resursutnyttjande, men också med hänsyn till sin kompetens och förnyelsepotential, bör Europeiska unionen gå i spetsen för dessa frikopplingsinsatser. De förändringar som krävs är emellertid delvis så genomgripande att det inte gått att nå samförstånd om dem, vare sig på EU:s och världssamfundets nivå eller inom de enskilda staterna, alltså exempelvis mellan regeringarna och intressegrupperna i näringsliv och samhälle. Det finns många orsaker till detta, delvis förståeliga. Människor är rädda för starka förändringar och "språng" (även om det "bara" är tekniksprång). Det är följaktligen en viktig uppgift för miljöpolitiken att övertyga aktörerna — myndigheter och politiker, statliga och privata företag och den breda allmänheten — om att dessa "språng", som begreppet "faktor 10", är både nödvändiga, förnuftiga och genomförbara. Kommittén betonar att en förutsättning för en framgångs-

(6) I den nyligen framlagda avhandlingen *Economic Growth and the Environment: An Empirical Analysis* (S. De Bruyn, Amsterdam 1999) drar författaren den slutsatsen att miljöbelastningen från länder med högre ekonomisk tillväxtgrad tvärt emot gängse uppfattning är mindre än beträffande länder med lägre tillväxtgrad. Orsaken till detta sägs vara att "miljöproduktiviteten" (dvs den grad av miljöskador som man får finna sig i för att en nå viss inkomstnivå) på längre sikt inte kan hålla jämna steg med den ökande ekonomiska tillväxten.

rik europeisk miljöpolitik är att den i möjligaste mån baseras på brett samförstånd mellan samtliga berörda grupper om de eventuellt långtgående målsättningarna och om tidsschemat för att uppnå dem.

3.5. Den nödvändiga analysen av de problem som uppstått vid genomförandet av det 5:e handlingsprogrammet för miljön — och generellt vid utformning och genomförande av EU:s miljöpolitik — hinner inte längre genomföras innan det 6:e programmet skall utarbetas. ESK anser trots detta att det är väsentligt, framför allt med hänsyn till genomförandet av detta program och den framtida miljöpolitiken i en utvidgad union, att vidta dessa åtgärder och presentera resultaten i form av ett meddelande till rådet, parlamentet och ESK/ReK. Detta meddelande kan bygga vidare på den studie av den europeiska miljöpolitiken som Europeiska miljöbyrån nyligen fick i uppdrag att utarbeta.

4. På väg mot ett 6:e miljöhandlingsprogram

4.1. Inledning

4.1.1. Med tanke på att det 6:e miljöhandlingsprogrammet planeras bli ett kort, strategiskt dokument kommer detta fjärde avsnitt av yttrandet att i mindre utsträckning behandla speciella miljöproblem; i stället framförs några allmänna förslag om 6:e miljöprogrammets uppbyggnad och centrala element och om de tematiska åtgärdsprogram som kommissionen överväger och som kommittén eftertryckligen har krävt.

4.1.2. I linje med kommentarerna under avsnitt 3 i detta yttrande uppmanar kommittén kommissionen att låta det nya programmet även beskriva de svårigheter som uppstått vid genomförandet av 5:e miljöprogrammet och de övriga faktorer som nämnts. Annars kan man befara att 6:e miljöprogrammet bara lyckas i begränsad omfattning, liksom de föregående.

4.1.3. ESK noterar att kommissionen planerar att först föreslå ett (rättsligt bindande) generellt ramprogram (det egentliga 6:e programmet) som senare eventuellt följs av enskilda, specifika åtgärdsplaner. Kommittén förespråkar denna modell, men med det uttryckliga villkoret att dessa planerade specifika åtgärdsprogram verkligen blir av och precis som själva ramprogrammet blir föremål för medbestämmandeförfarandet. Mot bakgrund av motiven för detta förfaringsätt — kommissionens farhågor om att ett alltför detaljerat program leder till ett mellaninstitutionellt dödläge — betonar kommittén att kommissionen inte bör överge sin traditionella föregångarroll på miljöpolitikens område. Kommissionen har sin initiativrätt och bör fortsätta att samlas in progressiva förslag. Under den fortsatta beslutsprocessen finns det fortfarande utrymme för att hitta en kompromiss mellan motstridiga intressen.

4.1.4. Kommittén välkomnar de nya föreslagna ämnesområdena för 6:e miljöprogrammet: kemikalier, genetiskt modifierade organismer (GMO), markfrågor⁽¹⁾ och resursutnyttjande. Däremot är det fullständigt oförståeligt att en så mångfacetterad utmaning som utvidgningen med tolv medlemsstater inte nämns som ett prioriterat nytt problemområde, utan behandlas nästan i förbigående och reduceras till ett övertagande av gemenskapens regelverk.

4.1.5. Om så bara i konsekvensens namn bör hänsyn också tas till beslut nr 2179/98/EG av den 24 september 1998 om en översyn av 5:e åtgärdsprogrammet för miljön⁽²⁾.

4.1.6. Slutligen gäller det att noggrant väga in dels miljöpolitikens gemenskapsdimension, dels den nationella, regionala och lokala dimensionen. Man kan inte vänta sig att EU:s miljöpolitik och 6:e miljöprogrammet skall ta upp och lösa samtliga miljöproblem i Europa. Mot bakgrund av kommissionens strategiska mål att främja nya styrelseformer i Europa⁽³⁾ bör 6:e handlingsprogrammet — kanske tydligare än de tidigare — acceptera att det finns en "rollfördelning" mellan de olika förvaltningsnivåerna som bland annat styrs av de olika formella befogenheterna⁽⁴⁾. Detta grepp skulle också kräva att 6:e programmet kompletteras med liknande strategiska och bindande planer på nationell (och regional) nivå (det vill säga med en miljöhandlingsplan per medlemsstat). För närvarande finns det inte sådana planer i samtliga EU-stater, och i den mån de finns är de inte direkt samstämda med en europeisk strategi.

4.2. Miljöpolitikens principer

4.2.1. Med utgångspunkt i en analys av den hittillsvarande tillämpningen av de miljöpolitiska principerna, som är förankrad i EG-fördragets artikel 174 (försiktighet, förebyggande, insatser "vid källan" och "förorenaren betalar"), skulle 6:e miljöprogrammet kunna visa hur det går att åstadkomma konsekvent och allmän tillämpning av dessa principer. 6:e programmet kan bli utgångspunkt för ett större hänsynstagande till dessa principer samtidigt som separata åtgärdsplaner kan

⁽¹⁾ Här anser kommittén att följande problem är särskilt viktiga: försurning, övergödning och erosion samt en tilltagande överexploatering genom byggande.

⁽²⁾ EGT L 275, 10.10.1998.

⁽³⁾ Se kommissionens meddelande KOM(2000) 154 slutlig av den 9 februari 2000, om de strategiska målen för perioden 2000–2005. I detta dokument förespråkar man nya styrelseformer i Europa, bland annat nya former av partnerskap mellan de olika administrativa nivåerna, som nämns som det första av fyra strategiska mål som kommissionen skall verka för under de kommande fem åren.

⁽⁴⁾ Man frågar sig till exempel varför 5:e miljöhandlingsprogrammet innehåller så ambitiösa mål på turismområdet, där gemenskapens befogenheter faktiskt är relativt begränsade.

omfatta noggrannare bedömningar och en överblick av de åtgärder som krävs. En grundval skulle kunna vara kommissionens färskva meddelande om försiktighetsprincipen⁽¹⁾.

4.3. Målsättningar

4.3.1. Med avseende på 6:e miljöprogrammets övergripande mål, ett av EU:s viktigaste, är det välkommet att begreppet "en hållbar och miljövänlig utveckling" (oftast kallad "en hållbar utveckling") uppfattas i vid bemärkelse i enlighet med Brundtland-definitionen. I dokumentet beskrivs den som en utveckling som syftar till dagens och morgondagens generationers väl, i fråga om ekonomiskt välstånd, social rättvisa och säkerhet i Europa och hela världen, högt ställda miljökrav och förnuftig förvaltning av naturtillgångarna. Enligt ESK:s uppfattning innebär denna definition bland annat att ett framtida miljöhandlingsprogram inte bara bör behandla livsmiljöns kvalitet (rent vatten, ren luft, ren mark osv.); det bör också uppmärksamma effekterna av EU:s utvecklingsmodell a) på de miljönormer som gäller globalt och b) på resursutnyttjandet i Europa och i hela världen. Detta bör uttryckligen tas upp i 6:e miljöprogrammet. I sista hand skulle ett sådant grepp leda till en världsomspännande och radikal omfördelning av möjligheterna att utnyttja naturtillgångar, i form av en tilldelning per capita av "miljöutrymme" eller "miljöandelar"⁽²⁾. ESK anser också att en bred definition av hållbarhet gör det helt berättigat att kommissionen vill lägga en tyngdpunkt på skydd av människors hälsa och livskvalitet. Denna uppläggning rymmer väl med EU:s miljöpolitiska mål som uttrycks i EG-fördragets artikel 174.1, som inte bara behandlar miljöskydd utan också folkhälsa, ett skonsamt utnyttjande av naturtillgångarna och globala miljöproblem.

4.3.2. Kommittén föreslår att detta övergripande mål spaltas upp i en rad centrala etappmål i form av "miljöteman" som resursutnyttjande, klimatförändring, försurning, luftkvalitet, natur- och artskydd, avfallshantering, buller, farliga ämnen, markskydd och GMO⁽³⁾. Det är givet att det viktigaste

urvalskriteriet i detta sammanhang bör vara gemenskapsdimensionen av problemet i fråga. Eftersom resursförbrukningen i viss mån kan betraktas som representativ för andra former av miljöförstöring anser ESK att detta tema är i högsta grad relevant. I konsekvens med karaktärsdragen i den så kallade hållbara utvecklingen bör man välja de ekologiska effekterna av EU:s och medlemsstaternas verksamhet på tredje land som prioriterat tema för 6:e miljöprogrammet. Med avseende på de miljöteman som tas upp här hänvisar kommittén också till de komplexa sambanden mellan olika miljöproblem som — mer än tidigare — kräver ett integrerat angreppssätt. Något liknande gäller samtidigt för sektorstrategierna; i det 6:e programmet bör de separeras mindre strikt än i 5:e programmet.

4.3.3. Nästa steg bör vara att etablera samförstånd på gemenskapsnivå för samtliga nämnda miljöteman, via de eftersträvarde långsiktiga kvalitets- eller riktmålen. Dessa kan definieras som "att sänka resursförbrukningen i absoluta tal", "högsta tillåtna temperaturhöjningar" (klimatförändring), "inget överskridande av kritiska belastningar och värden" (försurning, luftföroreningar), "god vattenkvalitet" osv. Som bekant innehåller 5:e miljöprogrammet, utöver olika europeiska och internationella miljöriktlinjer, redan en lång rad exempel på sådana kvalitativa (och kvantitativa) mål⁽⁴⁾.

4.3.4. Det är visserligen användbart med (långsiktiga) kvalitetsmål som kan bilda utgångspunkt för globala riktlinjer, men miljöskyddet behöver också konkret definierade och mätbara kvantitativa målsättningar — bl.a. analogt med den ekonomiska politiken (konvergenskriterier inför valutaunionen, stabilitets- och tillväxtpaktens budgetkriterier, ECB:s kvantifierade prisstabilitetsmål osv.). Följaktligen rekommenderar ESK, i linje med sitt yttrande⁽⁵⁾ från 1996 om översynen av 5:e miljöprogrammet, att man i möjligaste mån ersätter kvalitetsmålen med (långsiktiga) kvantitativa mål, speciellt i form av nödvändiga utsläppsminskningar (med avseende på specifika indikatorer som CO₂, SO₂, NO_x osv.) och reduktion av resursförbrukningen (energi, råvaror, mark, vatten)⁽⁶⁾. När detta har genomförts och det därmed har tydliggjorts vad de överenskomna kvalitetsmålen innebär bör man fortsätta med ytterligare två steg, eventuellt samtidigt: Dels skall exakta tidsplaner på medellång och lång sikt ställas upp för när målen skall ha uppnåtts, dels bör man undersöka i vilken utsträckning de kvantitativa mål som avtalats på gemenskapsnivå (t.ex. nödvändiga utsläppsminskningar) kan omsättas till mål för de enskilda medlemssta-

(1) KOM(2000) 1 slutlig. Till skillnad från förfarandet när detta meddelande utarbetades bör kommissionen rådfråga de övriga institutionerna officiellt om en sådan åtgärdsplan.

(2) Ytterligare detaljer finns i M. Carley & Ph. Spapens: *Sharing the World*, Earthscan, London, 1998.

(3) I sitt positionsdokument från oktober 1999 föreslår Europeiska miljöbyrån följande åtta teman i tre olika kategorier: luftkvalitet, vattenkvalitet, klimatförändring, farliga ämnen (som samtliga hör till den första kategorin "miljö och folkhälsa"), fysisk planering och artskydd (som hör till den andra kategorin) samt vatten- och råvaruförbrukning ("resursutnyttjande"). Miljöbyråns rapport innefattade 15 miljöteman, bl.a. markens kvalitetsförsämring, avfall och GMO.

(4) Se kommissionens interna arbetsdokument från september 1999, *Key developments in the implementation of the 5th EAP*, där man redovisar de senaste årens viktigaste framsteg med avseende på dessa väsentliga mål inom 5:e miljöprogrammet.

(5) EGT C 212, 22.7.1996.

(6) I detta sammanhang kan man utnyttja databasen EEA STAR, som har förteckningar över många "referensvärden för en hållbar utveckling" och "politiska riktvärden".

terna. Det är givet att ett fastställande av sådana kvantitativa mål på nationell nivå borde bidra till att råda bot på det stora ointresset från medlemsstaternas sida, som beklagades under punkt 3.3.

4.3.5. Där så är möjligt blir det således medlemsstaternas sak (enligt subsidiaritetsprincipen) att via kvantifierade nations-specifika sektorsmål redovisa hur mycket varje sektor skall bidra med för att genomföra de minskningar av utsläppen och resursutnyttjandet som krävs. Dessa mål bör genomföras i form av EU-finansierade åtgärder och kan fastställas bland annat på basis av varje sektors andel av dagens utsläpps- eller resursutnyttjandenivå. ESK menar att de föreslagna sektorsinriktade målen har de bästa möjligheterna att avhjälpa de problem med bristande engagemang och uppmärksamhet som togs upp under punkt 3.3, och att de därför bör vara fasta inslag i alla nationsspecifika och sektorsinriktade integrationsstrategier. Målsättningar på nationell nivå är sannolikt verkställbara än kvantifierade sektorsmål som fastställs på EU-nivå, inte minst genom att det är mycket lättare att organisera dialogen med sektorer (och branscher) inom ett land. Kommittén anser emellertid att det också är lämpligt att fastställa sektorsmål på EU-nivå, särskilt för att man skall få referensvärden för att bedöma framstegen med sektorsstrategierna på EU-nivå.

4.3.6. Vi noterar också att den modell som föreslagits ovan för närvarande utnyttjas i samband med gränsöverskridande miljöproblem som klimatförändringarna (nationella mål för minskning av växthusgasutsläpp på basis av Kyotoprotokollet) och försurningen [se kommissionens aktuella förslag om fastställande av nationella maximigränser⁽¹⁾].

4.3.7. Det allmänna grepp som förordas här kan ta sig uttryck i att man utarbetar olika typer av handlingsplaner. Vid sidan av definitionen av det övergripande målet och de allmänna principerna för EU:s miljöpolitik går det att låta 6:e miljöprogrammet omfatta både miljöteman och långsiktiga kvalitativa och (om möjligt) kvantitativa mål. Eftersom sådana långsiktiga mål inte i förväg är knutna till en viss tidsplan bör det vara möjligt att enas om dem inom rimlig tid. Senare kan man ta itu med mer specifika, tematiska åtgärdsprogram på EU-nivå. Här bör de olika kvantitativa målen knytas till exakta tidsplaner, och de enskilda medlemsstaterna bör tilldelas kvantifierade mål. Slutligen bör medlemsstaterna ställa upp nationella handlingsplaner med utgångspunkt i dessa nationella mål, som bl.a. skall omfatta de föreslagna nationella sektorsmålen (om möjligt branschspecifikt) och de åtgärder som krävs för att uppnå dem. Dessutom bör de tematiska EU-handlingsplanerna kompletteras med EU-handlingsplaner för varje sektor, med inriktning på utvecklingsläget i de sektorsinriktade integrationsstrategierna. Dessa måste emellertid för-

bättras i avsevärd grad, till exempel genom tillämpning av de "integrationskriterier" (2) som utarbetats av Europeiska miljöbyrå. Dessa bör tas upp i 6:e miljöprogrammet, så att det finns klara och enhetliga riktlinjer för framtida insatser på området för sektorsinriktad integration. EU-handlingsplaner för varje sektor skulle inte bara vara till ledning vid utformningen av gemenskapspolitiken, de skulle också hjälpa medlemsstaterna att etablera, genomföra och övervaka egna nationella handlingsplaner.

4.3.8. I syfte att få till stånd ett verkligt engagemang bland medlemsstaterna och de egentliga aktörerna bör ovan nämnda kvalitativa och kvantitativa mål fastställas genom en process nedifrån och upp. Processen bör involvera alla berörda parter såväl i medlemsstaterna som på EU-nivå, inbegripet de olika rådskonstellationerna, varvid målen kan fastställas som en del av integreringen av miljöfrågor på andra politiska områden. Detta är visserligen tidskrävande, men kan i ljuset av det 5:e handlingsprogrammet för miljön leda till ett bättre slutresultat.

4.3.9. Det säger sig självt att framstegen med att realisera de överenskomna målen på alla nivåer (europeisk och nationell nivå, sektor) måste bevakas med jämna mellanrum. Miljöbyråns och motsvarande nationella organs rapporter bör så mycket som möjligt ansluta till de berörda miljöplanernas teman och mål. Detta förutsätter ett övervaknings- och rapporteringssystem som ligger i linje med utarbetandet av 6:e miljöprogrammets och EU:s strategi för en hållbar utveckling. I denna typ av rapporter måste man också i högre grad uppmärksamma sambandet mellan BNP och miljökraven.

4.4. Åtgärder och instrument

Beträffande de specifika åtgärderna och instrumenten vill kommittén framföra följande korta kommentarer:

4.4.1. ESK efterlyser radikala förbättringar med avseende på tillämpningen och uppföljningen av EU:s miljö rätt. Kommissionen bör utarbeta och offentliggöra en handlingsplan för tillämpningen, som bland annat utförligt redovisar alla brott mot EU:s miljö rätt (exempelvis i form av en "resultattavla" eller "skamvrå" som också utnyttjas på inre marknaden), men också positiva utvecklingssteg i medlemsstaterna. Kommittén betonar att finansiella sanktioner (t.ex. tillämpning av EG-fördragets artikel 228 eller "frysning" av finansiella transferringar från EU) är en möjlighet att genomföra EU-rätten.

(1) KOM(1999) 125 slutlig; EGT C 56, 29.2.2000.

(2) Se Miljöbyråns rapport Monitoring progress towards integration. A contribution to the "Global Assessment" of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999 (kommande). Med de kriterier som beskrivs i detta dokument går det att skapa en katalog över enhetliga analytiska hållpunkter för konkret omsättning av integrationsbegreppet. Kriterierna avser fyra huvud-aspekter av integrationen: "institutionella aspekter", "avvägd prissättning", "integrationsinstrument" och "övervakning/rapportering".

4.4.2. Kommittén betonar att det är absolut nödvändigt att fortsätta internaliseringen av externa kostnader, varvid inte endast avgifter och skatter är av betydelse, utan även andra marknadsinriktade instrument.

4.4.2.1. När det gäller skatter och avgifter upprepar kommittén sin uppfattning att dessa kan vara ganska effektiva styrmedel för miljöpolitiken om de utformas på ett adekvat sätt och om de är förenliga med konkurrenskraven på den globaliserade marknaden⁽¹⁾. Det är därför bland annat nödvändigt att granska och vidareutveckla de nuvarande nationella skattesystemen vad gäller deras sociala och ekologiska effekter. Man måste härvid ägna särskild uppmärksamhet åt de inslag av ekologiskt motiverade skatter och avgifter som förekommer i vissa medlemsstater.

4.4.2.2. Med avseende på harmoniseringen av sådana avgifter och skatter på europeisk nivå (framför allt den planerade EU-skatten på energi) rekommenderar ESK vidare att man tillämpar den klausul om intensifierat (eller flexibelt) samarbete som införts i Amsterdamfördraget för att motverka den nuvarande blockaden mot införande av sådana skatter (vilken förorsakats av kraven på enhållighet).

4.4.2.3. Kommittén betonar också behovet av ekonomisk stimulans för att åstadkomma en omorientering av investeringarna och ett stöd till tekniska innovationer. Vidare vore det lämpligt att ge impulser till att ersätta verksamheter som inte är miljövänliga, samt att vidareutveckla dessa impulser där de redan föreligger. Det slutliga målet bör vara att endast bevilja subventioner om de främjar en hållbar utveckling, samt att avveckla stöd till verksamheter som inte är hållbara.

4.4.2.4. Till de instrument som skulle kunna vara aktuella för att miljömålen skall kunna nå räknas även frivilliga avtal. ESK förespråkar användningen av detta instrument under

⁽¹⁾ Se även punkt 3.2 i ESK:s nyligen avgivna yttrande om kommissionens förslag om nationella utsläppstak — EGT C 51, 23.2.2000.

förutsättning att vissa villkor uppfylls, exempelvis att det finns tillgång till sanktioner om avtalen ej iakttas⁽²⁾.

4.4.2.5. Även instrumentet miljöansvar kan i detta sammanhang vara av värde och det kan leda till att såväl förorenaren-betalar-principen som försiktighetsprincipen beaktas och tillämpas i högre utsträckning.

4.4.3. Kommittén rekommenderar att det 6:e miljöhandlingsprogrammet och de tematiskt inriktade handlingsplanerna definierar prioriterade sektorer, men att man spaltar upp dem i mer specifika kategorier (till exempel beträffande företag: storföretag, småföretag, tjänsteföretag osv.) så att det går att föra en politik som är anpassad till de specifika behoven.

4.4.4. Kommittén kräver en konsekvent tillämpning av överenskommelsen i Århus beträffande tillgång till information, allmänhetens medverkan i beslutsprocessen samt tillgång till domstol i miljöfrågor.

4.4.5. Kommittén förespråkar vidare åtgärder på internationell nivå (WTO) för att säkerställa ett balanserat förhållande mellan ekonomiska och ekologiska intressen.

4.4.6. Kommittén uppmanar kommissionen att lägga fram förslag till specifika åtgärder för att åstadkomma avsevärda förbättringar av ekoeffektiviteten.

4.4.7. Kommittén betonar det nära sambandet mellan miljöskyddet och den fysiska planeringen. Härvid hänvisas till att befolkningen och de ekonomiska aktiviteterna ökar samtidigt som markanvändningen ökar dramatiskt och miljöproblemen koncentreras till vissa regioner medan andra områden avfolkas. Kommittén kräver att EU:s strukturpolitik i framtiden motverkar denna utveckling.

4.4.8. Kommittén efterlyser åtgärder som kan leda till bättre informationsförmedling, upplysning och ökad medvetenhet, bland annat med hjälp av de möjligheter som den moderna kommunikationstekniken ger.

⁽²⁾ Denna fråga och de nämnda villkoren behandlas även i ESK:s yttrande på eget initiativ om frivilliga avtal — EGT C 287, 22.9.1997.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om ändring av beslut 1999/311/EG av den 29 april 1999 om antagande av den tredje fasen i det alleuropeiska samarbetsprogrammet för högre utbildning (Tempus III) (2000–2006)"

(2000/C 204/15)

Den 5 maj 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för yttre förbindelser har ansvarat för beredningen av ärendet. Under arbetets gång utsåg Ekonomiska och sociala kommittén Susanna Florio till huvudföredragande (i enlighet med artiklarna 20 och 50 i arbetsordningen).

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Tempus-programmet

1.1.1. Det alleuropeiska utbytesprogrammet för högre utbildning (Tempus) inrättades genom beslut nr 233 av den 7 maj 1990. Bland de stödberättigade länderna ingick vid denna tidpunkt de länder i Central- och Östeuropa som var berättigade till stöd enligt Phare-programmet och som börjat föra en systematisk politik för att främja den ekonomiska och sociala reformprocessen.

1.1.2. Programmets andra fas för perioden 1994–1998 antogs 1993 i och med rådets beslut 93/246/EEG. Under denna andra fas (Tempus II) blev det även möjligt för Tacis-programmets mottagarländer, dvs. de nya oberoende staterna i f.d. Sovjetunionen samt Mongoliet, att ta del av Tempus-programmets finansiella anslag.

1.1.3. Högskoleutbildning och mer yrkesinriktad utbildning, såväl som en reformering och omstrukturering av dessa, ses således som prioriterade områden i det internationella samarbetet för att knyta partnerskapsländerna närmare EU. De gemensamma insatserna har främjat en strategisk planering och institutionell utveckling för att reformera specifika undervisningsaspekter i de olika länderna.

1.1.4. Antagandet av de olika faserna och utvidgningen av programmet till att omfatta nya länder i Central- och Östeuropa och i f.d. Sovjetunionen ligger i linje med de socioekonomiska förändringarna i partnerskapsländerna och med strävan efter balanserade internationella relationer.

2. Tempus III

2.1. Genom rådets beslut 1999/311/EG av den 29 april 1999 antogs ytterligare en fas i det alleuropeiska samarbetspro-

grammet för högre utbildning (Tempus III). Denna fas skall inledas den 1 juli 2000 och löper under sex år (2000–2006).

2.2. I artikel 2 i rådets beslut fastställs att stödberättigade länder är de icke-associerade länder i Central- och Östeuropa som kan få ekonomiskt stöd enligt förordning (EEG) nr 3906/89 (Phare-programmet) och de nya oberoende staterna i f.d. Sovjetunionen samt Mongoliet enligt förordning (EG, Euratom) nr 1279/96 (Tacis-programmet).

3. Kommissionens förslag till rådets beslut

3.1. Till artikel 2, som nämns ovan, hör en fotnot där det anges att de icke-associerade länder som "för närvarande" kan få stöd inom ramen för programmet i enlighet med ovannämnda förordning endast omfattar Albanien, Bosnien-Hercegovina och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

3.2. Utvecklingen på området internationella relationer och de förändringar som skett i vissa länder, och som förväntas ske i vissa andra, har aktualiserat möjligheten att utvidga den nya fasen till att även omfatta andra länder i detta område. Man har särskilt framhållit vikten av att Kroatien skall tas upp bland Tempus-programmets stödberättigade länder, bland annat mot bakgrund av den senaste tidens demokratiska utveckling där.

3.3. Kommissionen står alltså inför problemet att det tidigare antagna dokumentet behöver ändras. Mot denna bakgrund har kommissionen lagt fram ett förslag om att ändra rådets beslut 1999/311/EG på så sätt att fotnoten i artikel 2 stryks, eftersom innehållet i denna i dagsläget är alltför restriktiv och utgör ett hinder för att Kroatien skall kunna inkluderas.

4. Kommentarer

4.1. Kommittén delar uppfattningen att universiteten har en viktig roll att spela för förnyelseprocessen i samhället i stort och för att stärka samarbetet mellan olika länder. Kommittén anser sålunda att det är viktigt att Kroatien ingår bland programmets stödberättigade länder, inte minst med tanke på den genomgripande socioekonomiska reform som detta land måste få till stånd för att kunna närma sig Europeiska unionen.

Att inkludera Kroatien i Tempus III är inte bara en förutsättning för att kunna stärka banden mellan EU och EU:s grannländer, utan utgör även en viktig faktor i återuppbyggandet av det kontaktnät för ett konstruktivt samarbete i Balkanområdet som så abrupt avbröts på grund av konflikten där nyligen.

4.2. Med tanke på EU:s framtida politik är en utvidgning av Tempus-programmet en förutsättning för att man skall kunna hjälpa dessa länder att nå de specifika prioriterade målsättningar som fastställts gemensamt av Europeiska kommissionen

och de nationella myndigheterna, och för att man på så sätt skall kunna bidra till den ekonomiska reformprocessen och till en konsolidering av de demokratiska framstegen. Värdet av detta bidrag ter sig ännu större med tanke på att ett syfte med Tempus-programmets nya fas är att upprätta förbindelser även med icke-akademiska sektorer i det civila samhället och näringslivet.

4.3. En av målsättningarna med Tempus-programmet är att få till stånd en omstrukturering av systemen för högre utbildning — inte bara innehållsmässigt sett, utan även strukturellt och administrativt. Programmet kan därför visa sig vara särskilt värdefullt för att ge exempel på god praxis för kunskapsspridning inom de offentliga förvaltningsstrukturerna.

4.4. Kommittén vill ännu en gång peka på de värdefulla resultat som uppnåtts under Tempus-programmets tidigare faser och hoppas att den föreslagna korrigeringen av texten i rådets beslut 1999/311/EG skall antas snarast möjligt, så att även Kroatien kan inkluderas bland de stödberättigade länderna.

Bryssel den 24 maj 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Mot ett europeiskt område för forskningsverksamhet"

(2000/C 204/16)

Den 18 januari 2000 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 3 maj 2000. Föredragande var Gerd Wolf.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 61 röster för, 2 emot och 1 nedlagd röst.

Yttrandet är indelat i följande kapitel:

1. Sammanfattning
2. Inledning
3. Forskning och utveckling i Europa, grunden för välbefinnande och sociala framsteg
4. Uppgifterna för forskning och utveckling
5. Forskning och samhälle
6. Det mänskliga kapitalet
7. Forskning och teknisk innovation
8. Personalutbyte mellan forskningsinstitutioner och industrin
9. Den europeiska dimensionen: Subsidiaritet, koncentration och mångfald, konkurrens och ordning
10. Förfaranden och expertutvärdering
11. Slutsatser och rekommendationer

1. Sammanfattning

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén pekar på den avgörande betydelse som forskning och utveckling har för välbefinnande och sociala framsteg och för vår gemensamma konkurrenskraft och framtid. Kommittén väddar till rådet, parlamentet, medlemsstaternas regeringar och industrin att förstärka stödet till forskning och utveckling, att intensifiera och stärka den vetenskapliga och tekniska utbildningen i skolorna och vid universiteten samt att göra forskning och utveckling tillräckligt attraktivt och lönsamt som yrkesalternativ för att de skarpaste hjärnorna skall lockas över till detta område.

1.2. De föreslagna åtgärderna i kommissionens meddelande kan vara viktiga verktyg för att komma närmare detta mål. Ett nätverk av "centres of excellence", koncentration av expertis och teknisk apparatur samt utveckling av nödvändig infrastruktur på europeisk nivå kan ligga till grund för genomförandet av dessa uppgifter och skapandet av den kritiska massa

som de enskilda medlemsstaterna inte klarar av på egen hand. Detta skulle vara ett praktexempel på subsidiaritetsprincipens tillämpning.

1.3. För att kunna utnyttja denna potential fullt ut och skapa ett gynnsamt klimat för initiativ, kreativitet och uppfinningsrikedom måste man emellertid se till att inledningsvis använda dessa verktyg under en välavgränsad försöksperiod, kartlägga de lämpligaste kandidaterna, möjliggöra effektiva strukturer för en omfattande självorganisation och självförvaltning samt delegera klart avgränsade ansvarsområden. Samtidigt måste förfarandena för förvaltning, ansökningar, bedömningar och rapportering m.fl. förenklas och harmoniseras så att kostnaderna för dessa hålls inom rimliga gränser.

1.4. Ett flertal hinder måste övervinnas för att förbättra och förstärka den samverkan mellan grundforskning och produkt- och processorienterad utveckling som är en förutsättning för all innovation. Effektivare incitament måste skapas för att vetenskapsmän och ingenjörer lättare skall kunna röra sig mellan industri (inklusive små och medelstora företag), (tekniska) universitet och andra forskningsenheter. Den immateriella äganderätten måste fördelas på ett välavvägt sätt, och resultat-inriktad grundforskning måste ges tillräckligt stöd som källa för nya upptäckter, koncept och metoder.

1.5. Med tanke på de små och medelstora företagens innovationspotential skall bildandet av små och medelstora företag främjas ytterligare och deras existensvillkor förbättras. Privata forsknings- och utvecklingsinvesteringar måste gynnas genom de ekonomiska ramvillkoren. Företagen å sin sida måste bygga upp tillräckligt mycket vetenskaplig och teknisk kompetens för att kunna genomföra självständiga analyser och anpassa sig efter rådande förhållanden. Know-how kan endast överföras om den redan finns tillgänglig och om folk känner till och förstår den.

1.6. Dessa faktorer kommer att analyseras ingående i kommitténs yttrande och ligga till grund för detaljerade rekommendationer.

2. Inledning

2.1. Synpunkterna och förslagen i kommissionens meddelande "Mot ett europeiskt område för forskningsverksamhet" grundar sig på följande konstaterande:

"Men i Europa är situationen för forskningen oroande. Utan en samordnad åtgärd för att avhjälpa denna situation riskerar de aktuella tendenserna att försvaga tillväxten och konkurrenskraften i den globaliserade ekonomin. Gapet i förhållande till andra tekniskt framstående länder kommer att öka ytterligare. Europa kanske inte lyckas ta språnget till kunskapsamhället."

2.2. I ljuset av denna situation föreslår kommissionen i sitt meddelande en rad riktade åtgärder som man sammanfattningsvis kallar "En helhet av materiella resurser och infrastrukturer, anpassad till europeisk nivå". Sätillvida kan detta meddelande även ses som en principförklaring för de vidare förberedelserna av det sjätte ramprogrammet.

2.3. Kommissionen föreslår följande åtgärds-kategorier och initiativ:

- En helhet av materiella resurser och infrastrukturer, anpassad till europeisk nivå,
- En mer samstämmig användning av offentliga instrument och medel,
- Mer dynamiska privata investeringar,
- Ett gemensamt vetenskapligt och tekniskt referenssystem för det politiska genomförandet,
- Att öka tillgången till mänskliga resurser och deras rörlighet,
- Ett Europa som är dynamiskt, öppet och attraktivt för forskare och investeringar,
- Ett område med gemensamma värderingar.

2.4. Ekonomiska och sociala kommittén anser att kommissionens meddelande är ett principiellt viktigt och mycket lovvärt initiativ. Detta gäller även åtgärdsförslagen och den betydelse dessa tillmäter forskning och utveckling i fråga om Europas välbefinnande, konkurrenskraft och kultur. ESK konstaterar med tillfredsställelse att ett antal förslag från dess förra yttrande av den 25 oktober 1995⁽¹⁾ ("Samordning av FoU-politiken") tagits med.

2.5. Kommittén har noterat Europeiska rådets beslut i Lissabon att stödja de målsättningar som formulerades i kommissionens dokument om ett europeiskt forskningsområde.

de. I ordförandeskapets slutsatser har rådet också framhållit ett antal specifika insatser som har betydelse för uppbyggnaden av ett europeiskt forskningsområde. Kommittén välkomnar denna snabba reaktion från Europeiska rådets sida, som innebär att arbetet med att etablera ett forskningsområde kommer att påskyndas.

2.6. ESK ser i kommissionens meddelande en stor utvecklingspotential och möjligheter att stärka och strukturera det europeiska forskningsprogrammet. Den stöder därför de enskilda åtgärdsförslagen, vars resultat emellertid hänger på tillgången till materiella resurser såväl som på åtgärdernas exakta utformning och genomförande.

2.7. Särskilt viktig är frågan om hur man skapar den bästa möjliga jordmånen för kreativa idéer, nya kunskaper och betydande framsteg och för utvärderingen av dessa. Det gäller att styra forskarna i deras arbete och samtidigt garantera deras självständighet, mellan federalism och centralism samt mellan grundforskning, problemorienterad forskning och produkt- och processorienterad utveckling.

2.8. Här nedan följer kommitténs ståndpunkt i denna fråga. För att ytterligare medvetandegöra medborgarna om betydelsen av forskning och utveckling och av att skapa ett gynnsamt forskningsklimat presenteras först en del grundläggande fakta och principiella synpunkter.

3. Forskning och utveckling i Europa, grunden för välbefinnande och sociala framsteg

3.1. Renässansen och upplysningen blev upptakten till en kulturell process som kommit att förändra och förbättra levnadsförhållandena för de folk och regioner som tagit del av denna på ett sätt som aldrig tidigare skådats i mänsklighetens historia. De tekniska, medicinska, kulturella och sociala framsteg som gjorts sedan dess är en förutsättning och symbol för det dynamiska välfärds- och informationssamhälle vi idag lever i.

3.1.1. En väsentlig förutsättning för denna process var inledningsvis den förbättrade dokumentations- och kommunikationstekniken (boktryckarkonsten) liksom utvecklingen av olika maskiner och energiomvandlingsapparater; allt detta bidrog till att befria människor från tungt kroppsarbete, öka produktiviteten i en omfattning man tidigare inte varit i närheten av samt kraftigt förbättra befolkningens mobilitet och informationstillgång. Först härigenom skapades de nödvändiga förutsättningar för en bred och differentierad kulturutveckling som dittills varit förbehållna ett litet, privilegierat samhällsskikt.

(1) EGT C 18, 22.1.1996.

3.1.2. Under de senaste 200 åren har den genomsnittliga realinkomsten (alltså den del av inkomsten som kan läggas på mat, dryck, kläder, boende, hälsa, utbildning, resor och nöjen) per person i stort sett tolvdubblats⁽¹⁾. Enbart under de senaste 120 åren har den förväntade medellivslängden mer än fördubblats⁽²⁾. De numera för alla samhällsskikt tillgängliga utbildningssystemen har till den grad utvecklats att den genomsnittliga åldern för en person som går ut i yrkeslivet i dag ungefär motsvarar människors medellivslängd för 400 år sedan.

3.1.3. EU:s medlemsstater är demokratiskt styrda, och rätts-säkerheten, den sociala tryggheten och den personliga friheten har numera nått en aldrig tidigare skådad nivå.

3.2. Det finns ett starkt samband mellan kulturell, social, medicinsk och teknisk utveckling. En kraftig drivfjäder är den empiriska vetenskapsmetodik som utvecklades här i Europa och som systematiskt tillämpas vid forskning och utveckling.

3.2.1. Denna vetenskapsmetodik och dess resultat har också haft direkt inflytande på kulturutvecklingen. Den har på ett revolutionerande vis vidgat och berikat våra kunskaper om världen och livet. Den erbjuder skydd mot fundamentalistiska ideologier, vars grgrund är okunskap och förment vetande.

3.3. Det ligger i vetenskapens natur att de kunskaper och insikter den förmedlar leder fram till nya frågeställningar, problem och teser om vetenskapliga lagbundenheter, som i sin tur inte bara innebär nya och fördjupade kunskaper utan även nya tillämpningsområden för dessa.

3.4. Välståndet i en stat eller region, som mäts genom bruttonationalprodukten, sysselsättningsnivån och andra indikatorer, har ett tydligt samband med forskningens och utvecklingens omfattning i det berörda området. Inte bara den samhällsekonomiska konkurrenskraften utan även den kulturella och politiska anseende som en stat och dess befolkning åtnjuter beror på dess vetenskapliga och tekniska kapacitet.

3.5. Forskning och utveckling är fröet till framtida välstånd och fred. Eftersom det kan ta flera årtionden för ett frö att mogna finns emellertid risken att man för sent upptäcker att alltför få frön såtts, vilket kan få ödesdigra konsekvenser.

3.6. Därför delar Ekonomiska och sociala kommittén de farhågor som kommissionen uttrycker inför Europas framtida möjligheter, såvida inte forskning och utveckling främjas och stärks i tillräcklig omfattning: "Europa kanske inte lyckas ta språnget till kunskapssamhället."

3.7. ESK stöder sålunda kommissionen i dess åtagande att i betydande omfattning främja och stärka forskningen och utvecklingen i Europa. Kommittén anmodar rådet och Europaparlamentet att likaledes ge dessa ansträngningar sitt uttryckliga stöd. Kommittén anmodar vidare medlemsstaternas regeringar och parlament att se till att dessa avsikter även kommer till uttryck på nationell nivå som ett stöd och komplement till kommissionens åtgärdsförslag.

3.8. Som framgår av kommissionens meddelande bedrivs och bekostas forskningen och utvecklingen i första hand av industrin. Därför vädjar Ekonomiska och sociala kommittén även till den europeiska industrin att göra sitt till för att på ett kraftfullt vis föra denna framåt.

4. Uppgifterna för forskning och utveckling

4.1. Grundmotivet för all forskning och utveckling är att skaffa kunskaper och färdigheter och att utforska sammanhangen mellan olika företeelser och i möjligaste mån foga samman detta till en logisk helhetsbild. Med detta som utgångspunkt tillkommer sedan att vidareutveckla vårt tekniska kunnande och tillämpa kunskaperna till vårt eget fromma.

4.2. Trots alla enorma framsteg som gjorts — och delvis också till följd av dem — finns det fortfarande frågeställningar och problem som berör människorna, samhället och naturen och som måste analyseras och lösas. Här handlar det både om frågor om människans självförståelse och vår plats på hemplaneten Jorden (t.ex. ozonhål, växthuseffekt) och om en medvetenhet om att överflöd och omåttlighet kan utvecklas som motpol till fattigdom och nöd.

4.2.1. I regel har det varit vetenskapen själv som först identifierat denna typ av problem och föreslagit lösningsmödel.

4.2.2. Ena sidan av saken är att sådana problem bland annat uppstår på grund av att våra värderingar och politiska och ekonomiska tanke kategorier hittills inte konfronterats med alla aspekter av dagens kunskaper och kunnande. Vi måste få bättre förståelse för effekterna av dagens livsstil på samhälle, arbetsliv, miljö, folkens samexistens och de nödvändiga resurstillgångarna — särskilt energi- och vattenförsörjningen — och vårt agerande måste ta hänsyn till dem.

4.3. Å andra sidan orsakas sådana problem av att en del av de folk som inte på allvar är delaktiga i denna integrerade utvecklings- och mognadsprocess men som utnyttjar en del av den nya tekniken och landvinningarna ytterligare måste anpassa sig till och integreras i den sociala och kulturella miljön.

⁽¹⁾ Storbritannien.

⁽²⁾ Tyskland.

4.4. Dessutom riskerar man politiska, sociala och kulturella störningar. De största faromomenten med en snedvriden befolkningsutveckling är bland annat den befolkningsexplosion som på inget sätt bemästrats — och en migrationsproblematik som eventuellt blir följden — och tillgången till masförintelsevapen.

4.5. Med tanke på denna situation är det forskningens och utvecklingens uppgift att analysera de erkända problemen, delta i det filosofiska och politiska meningsutbytet och utveckla modeller eller tekniska lösningar för att hantera dem.

4.6. Det är emellertid lika viktigt att vi även i framtiden vidgar och fördjupar våra kunskaper, upptäcker det okända, förbättrar och säkrar grundvalarna för vår existens och vår civilisation. Det gäller också att stödja dynamiken i den kulturella, sociala och tekniska utvecklingen i Europa och hålla den på rätt kurs.

4.7. Här kan Europeiska kommissionen spela en betydelsefull roll. Kommissionens koncept "ett europeiskt område för forskningsverksamhet" är ett substantiellt bidrag i detta sammanhang.

5. Forskning och samhälle

5.1. Vetenskapliga och tekniska landvinningar betraktas i dag i stor utsträckning som självskrivna, samtidigt som deras möjliga eller påstådda effekter inte så sällan väcker oro. Allmänhetens reaktioner på ny teknik blir ofta ambivalent eller inkonsekvent, beroende på om man befarar okända risker (t.ex. genmanipulerade livsmedel) eller väntar sig hjälp i en nödsituation (t.ex. genterapi mot vissa sjukdomar). I detta sammanhang stöder ESK ansatserna från kommissionens sida "att utveckla en gemensam vision för etiska aspekter på vetenskap och teknik", som tas upp i meddelandet.

5.2. En del av dessa motsägelser beror på den snabba ökningen av nya kunskaper och ny teknik och på svårigheten att förklara, förstå och vilja förstå materialet och de mycket komplicerade sammanhangen. Båda parter — den vetenskapliga världen och samhället — måste hela tiden gå in för att föra en dialog, klargöra det substantiella innehållet, ta hänsyn till befogade farhågor och undvika missförstånd. Här har framför allt skolväsendet en viktig utbildningsuppgift, och massmedia har en ansvarsfull roll som mellanhand.

5.3. Därför stöder ESK kommissionens planerade initiativ "att främja ungdomars intresse för forskning och vetenskapliga karriärer", men rekommenderar dessutom att rådet, parlamentet och kommissionen utövar inflytande på mediaföretagen

för att öka utbudet av objektiv information om vetenskap, forskning och modern teknik. Samtidigt gäller det att göra medborgarna steg för steg mer förtroga med de ofta mycket komplexa sambanden (inom ramarna för ett objektivt opinionsspektrum men utan sensationsinriktad polarisering).

5.4. Centrala kriterier för vetenskapliga upptäckter är att resultatet kan upprepas och är allmängiltiga, och områdesgränserna för erkända lagar måste utforskas i varje enskilt fall.

5.4.1. Eftersom det är nödvändigt att påvisa att upptäckterna kan reproduceras är det fel att betrakta andra forskargrupper "dubbelforskning" — parallella eller upprepade experiment, i regel med modifierad teknik och andra metoder — som slöseri. Det är tvärtom ett väsentligt element i den vetenskapliga metodiken och det vetenskapliga framåtskridandet, och en garanti mot fel, missförstånd och rent bedrägeri. Dessutom möjliggörs konkurrensen (t.ex. om de senaste och viktigaste resultaten) mellan olika forskningsgrupper, som är nödvändig för att stimulera till prestationer och höja kvaliteten (jfr dock 9.3).

5.4.2. Det finns ett motsvarande element i den naturvetenskapliga forskningen: Metodiken och de vetenskapliga begrepp som är kopplade till den är desamma i alla länder och hos alla folk. Det finns således bara en (natur)vetenskaplig "världskultur" och bara ett (natur)vetenskapligt "begreppsspråk" med anknutna gemensamma värderingar. (För övrigt kan vetenskap givetvis formuleras på många språk, men engelskan har en oomtvistad dominans när det gäller att kungöra och sprida resultaten.) Det är först därigenom som ett internationellt kunskapsutbyte och globalt samarbete möjliggörs. Detta är också en lämplig grund för att kommissionen verkar för "ett område med gemensamma värderingar".

5.4.3. Här bidrar vetenskapen till en sammanhållning som ibland till och med överbryggar ideologiska gränser och som knyter samman folk och pråglar kulturer över hela världen.

6. Det mänskliga kapitalet

6.1. ESK stöder kommissionen initiativ "att främja ungdomars intresse för forskning och vetenskapliga karriärer", men också att stimulera till yrkesverksamhet inom "forskning och utveckling". Dessa karriärutsikter måste göras tillräckligt attraktiva för att förmå de bästa begåvningarna att genomgå en dyr, avancerad och krävande utbildning och hitta adekvat sysselsättning. I linje med detta ligger också kommissionens planerade initiativ att bygga ut undervisningen i naturvetenskapliga ämnen på alla skolnivåer och över hela EU.

6.1.1. Kommissionen har presenterat statistik som tyder på att Europeiska unionen som helhet har distanserats av Förenta staterna och Japan med avseende på antalet forskare per 1 000 arbetstagare. Olika rapporter inom EU ger samma bild, vilket visar att det råder generell brist på forskningsutbildad personal, både inom de privata och de offentliga sektorerna. Det vore positivt om kommissionen i samband med kommande åtgärder för inrättande av ett europeiskt forskningsområde kunde högprioritera insatser i samarbete med medlemsstaterna för att kraftigt utöka utbildningen av nya forskare. Eftersom utbildningen är en process som tar lång tid är det desto mer brådskande att vidta åtgärder.

6.2. Samhället måste handskas med sin värdefulla och knappa "human capital"-resurs, och potentialen till kreativa prestationer, med försiktighet och ekonomisk effektivitet. Det måste gå in för att få de bästa talangerna att bli akademiska lärare som kan utbilda återväxten bland vetenskapsmännen. Det gäller också att i högre grad få (yngre!) vetenskapsmän från forskningsorgan utanför universiteten och från näringslivet att ta del i den akademiska undervisningen, att eliminera hindren för detta och att erbjuda skäligen ersättning (se punkt 6.3).

6.2.1. Även i detta sammanhang stöder ESK kommissionens planerade initiativ "att öka forskarnas rörlighet i Europa". Vi understryker speciellt att man bör verka för en ömsesidig rörlighet även mellan universitet, forskningscentra utanför universiteten och, framför allt, näringslivet.

6.3. I detta sammanhang föreslår kommittén dessutom att man studerar om det skulle kunna vara en förnuftig komplettering till dessa målsättningar att grunda ett europeiskt universitet som drivs gemensamt av alla europeiska "kunskapscentra" (se punkt 9.8). Formerna för detta bör också undersökas: centralt, virtuellt, naturvetenskapligt-tekniskt, begränsning till forskningsnivån).

6.3.1. Ideallösningen för forskning och undervisning kan realiseras även på Europainivå i samverkan och konkurrens mellan Europas bästa forskningsinrättningar. Decentraliserad medverkan av ett stort antal forskningscentra, industrilaboratorier och universitet skulle dessutom utveckla en stimulerande personodynamik, både bland pedagogerna och när det gäller forskningsmöjligheterna vid sidan av undervisningen.

6.3.2. ESK har uppfattningen att ett europeiskt universitet inte bara skulle etablera nya måttstockar för Europas kulturella sammansmältning, det skulle också kunna bidra till kommissionens mål "att införa en europeisk dimension i vetenskapliga karriärer" och "att göra Europa attraktivt för forskare från övriga världen". En avgörande utgångspunkt skulle kunna vara det gemensamma bruket av engelskan. Ett antal redan väletablerade institutioner (Europeiska universitetet i Florens, Europauniversitetet i Viadrina), men även nyare pilotprojekt (som t.ex. flernationellt samarbete på bioteknikområdet) skulle kunna bidra med erfarenheter. Samma sak gäller olika internationella "sommarskolor" eller "sommarakademier".

6.3.3. I linje med målsättningen "att integrera forskarsamhällena i Västeuropa och Östeuropa" kan man bidra till att erbjuda studiebegävningarna från de blivande medlemsstaterna en förstklassig utbildning som också ger studenterna möjlighet att medverka vid utbyggnaden av forskningsinstituterna i sina hemländer, som bl.a. stöds av Phareprogrammet eller strukturfonderna.

6.4. För att skaffa en viss kompetens, kapacitet eller topposition måste de berörda människorna och arbetsgrupperna först ta itu med en krävande inarbetningsprocess. Dessutom är det ofta fallet att man måste bygga upp avancerad teknisk utrustning och etablera stimulerande villkor i form av forskningsstrukturer.

6.4.1. Även om det är viktigt att forskningsprogram är flexibla och även om det kan uppfattas som tecken på stelhet att framhärda i en forskningsinriktning som en gång fastställts kan alltför snabba och alltför många riktningbyten leda till slöseri med den mänskliga kapitalresursen. Impulserna till att slå in på nya, fruktbara vägar utlöses av — ofta oväntade — forskningsresultat och kommer i regel från forskarna själva.

6.5. I växelverkan mellan forskarvärlden och samhället — i regel representerat av politiker, regeringstjänstemän eller ansvariga för stödorgan — handlar det emellertid särskilt om forskningsstödet karaktär och omfattning, om avtal om forskningsmål och forskningsteman, om utvärdering av forskningsresultat samt om de personligheter som är inblandade.

6.5.1. Här behövs de skickligaste och mest framgångsrika vetenskapsmännens erfarenheter och sakkunskaper. Samtidigt medför de berörda procedurerna — t.ex. utlåtanen, ansökningar, sammanträden, hearingar — att vetenskapsmännen inte kan bedriva aktiv forskning. ESK rekommenderar därför en utformning av stödsystemen och en optimering av växelverkan som gör att den totala resursinsatsen blir skäligen och ekonomiskt försvarbar (jfr 9.8 och framåt).

6.6. Det mänskliga kapitalet är den känsligaste och mest värdefulla resursen för forskning och utveckling. I linje med detta stöder ESK kommissionens ansträngningar "att öka tillgången till mänskliga resurser".

7. Forskning och teknisk innovation

7.1. I princip utgör forskning och utveckling en enhet som omfattar olika typer av forskning (och därmed också olika mognadsstadiet av kunskap för möjlig ny teknik) som grundforskning, tillämpad forskning, "encyklopedisk" forskning (för att t.ex. komplettera vår kunskap om olika materials egenskaper, nya material, aktiva substanser), teknisk utveckling samt produkt- och processutveckling.

7.1.1. Innovation uppstår genom samverkan och korsbefruktning mellan dessa forskningsområden, mellan vilka gränsdragningarna delvis är konstlade. Därigenom kan det europeiska området för forskningsverksamhet även bli ett europeiskt område för innovation.

7.1.2. Man kan emellertid agera målinriktat och planerat först när målet kan definieras och vägen dit är tillräckligt klar. Då kan en enda ny idé leda till en kraftig våg av förnyelse som tränger in på flera olika teknikområden. De senaste exemplen är data- och kommunikationstekniken samt gentekniken. Deras utomordentligt positiva inverkan på ekonomin och arbetsmarknaden kan man se i vissa länder i Europa.

7.1.3. Växelverkan mellan de olika forskningsområdena framgår till exempel av att till och med grundforskningen hela tiden behöver nya instrument och hjälpmedel som ofta kan utvecklas endast genom att gränserna för det tekniska vetandet måste överskridas, och som ofta leder till helt nya produkter till och med utanför det ursprungliga användningsområdet (se bl.a. 9.6.2).

7.1.4. Denna växelverkan framgår också av att många företag, som till exempel arbetar med kemi, läkemedel, elektroteknik eller informationsteknik, bedriver grundforskning på hög nivå vid sidan om den tillämpade och produktinriktade forskningen och ofta finansierar detta med egna medel.

7.2. Trots att de nämnda forskningsområdena har så mycket gemensamt genomförs grundforskning — som naturligtvis alltid måste beakta möjliga tillämpningsområden — vanligen främst vid de offentligt finansierade universiteten och forskningsinstitutionerna, medan de flesta industriföretagen nuförtiden primärt har koncentrerat sig på produkt- och processinriktad utveckling, även till följd av kostnadstrycket och den globala konkurrensen.

7.2.1. Av flera skäl motsvarar denna uppdelning också den vanliga uppdelningen mellan statens och näringslivets stöd till forskningen:

- Man kan inte förutse för vilka ekonomiska sektorer och branscher som resultaten av grundforskningen kommer att vara relevanta. Den fulla ekonomiska avkastningen av grundforskningen kan bara ses i hela samhällets perspektiv.
- De tidsperspektiv inom vilka kommersiellt användbara resultat av grundforskning och produktinriktad utveckling kan väntas respektive behövs är mycket olika.
- Grundforskning och all mer långsiktig forskning och utveckling utvecklas genom att resultaten offentliggörs i

ett tidigt skede för att andra forskare skall få möjlighet att kontrollera dem. Dessutom måste man utnyttja de synergieffekter som uppstår i en ögonblicklig, ömsesidig kommunikation inom forskarsamhället, och särskilt när många laboratorier samarbetar i ett gemensamt forsknings- och utvecklingsprogram.

- Staten måste vanligen kräva att resultat av forskning som får statligt stöd skall offentliggöras för att säkerställa en rättvis stöd- och konkurrenssituation.
- Med hänsyn till konkurrenssituationen är å andra sidan företag vanligen intresserade av att behandla resultat av sin produktutveckling konfidentiellt tills en ny produkt är klar att marknadsföras.

7.3. Dessa skillnader i organisationsformer och målsättningar hindrar det tätare samarbete som vore önskvärt mellan de olika formerna av forskning och utveckling för att deras fulla ekonomiska potential skulle kunna utvecklas. Det finns problem i samarbetet mellan de offentligt finansierade universiteterna och forskningsinstitutionerna och företagens utvecklingsavdelningar.

7.3.1. Det rör till exempel frågor om immateriell äganderätt och allmänna patenträttsliga aspekter. ESK stöder i detta sammanhang kommissionens ansträngningar att "utveckla effektiva verktyg för immaterialrättsligt skydd".

7.3.1.1. Exempelvis kan det vara till förfång för samarbetet om rättigheterna till forskningsresultaten helt övergår till de uppdragsgivande företagen.

7.3.2. Därtill kommer att organisationsstrukturerna — och då även de sociala villkoren: löner, pensioner etc. — i å ena sidan de statligt finansierade forskningsinstitutionerna och universiteten och å andra sidan de privata utvecklingslaboratorierna i regel inte är samordnade ens inom medlemsstaterna.

7.4. Ändå kan organisationer för förvaltning av rättigheter eller centra för tekniköverföring uppnå vissa framgångar i sin uppgift att låta användbart know-how från statligt finansierade forskningsinstitutioner komma näringslivets produktutveckling till godo. Gemensamma konferenser, teknikmässor, databaser och liknande kan bidra till detta. Dessutom har samarbete där institutioner delat på uppgifterna — bl.a. i form av entreprenader eller underentreprenader — fungerat väl i enskilda fall trots den ovannämnda problematiken.

7.4.1. Även det initiativ som föreslås i kommissionens meddelande kan bidra till det: "Man måste också främja initiativ för att skapa kontakter mellan forskarsamhället, industrin och

finansvärlden på alla nivåer. Detta kan göras genom de nationella och europeiska forskningsprogrammen, och då helst i kombination. Det har gjorts lovande erfarenheter inom detta område, såsom 'Investeringsforum' inom området informations- och kommunikationsteknik eller skapandet av 'Biotekniskt och finansiellt forum'."

7.5. De små och medelstora innovationsföretagens roll

7.5.1. De små och medelstora företagen har en viktig uppgift att fylla för att idéer till nya produkter skall tillvaratas och utvecklas. Ofta grundas (små)företag just för detta ändamål. Deras möjligheter på marknaden och deras möjligheter att överleva är då inte längre bara en fråga om överföring av know-how utan snarare om de totala ekonomiska ramvillkoren, om tillräckligt startkapital, om finansieringssätt och företagsekonomisk erfarenhet.

7.5.2. I detta sammanhang handlar det alltså inte i första hand om stöd just till forskning och utveckling, utan om att ge unga företag bättre möjligheter att konkurrera.

7.5.3. Med hänsyn till Europas eftersläpning när det gäller privata investeringar i forskning och utveckling måste förutsättningarna för privata forskningsinvesteringar förbättras på ett varaktigt sätt. I princip är indirekta stödåtgärder, till exempel skattelättnader, det effektivaste instrumentet för att få fart på FoU-investeringarna framför allt i små och medelstora företag. I de enskilda EU-medlemsstaterna finns redan nu ett flertal instrument för indirekt stöd till forskningen, vilka delvis är olika utformade. Denna situation är inte bara oöverskådlig, utan leder också till bristande balans i EU:s forskningsstöd. Flera indirekta stödåtgärder på EU-nivå samt på regional och lokal nivå har dock visat sig fungera bra som ett incitament för ökade forskningsinsatser. Kommittén instämmer därför i följande konstaterande från kommissionen: "Användarvänliga system för information om befintliga instrument bör utvecklas. Utbyte och spridning av 'best practices' bör också främjas för att stimulera privata investeringar i forskning och innovation, i synnerhet investeringar gjorda av små och medelstora företag (...). I de fall då de instrument som används har inslag av statligt stöd måste dock gemenskapens bestämmelser för statsstöd iakttas" (avsnitt 3.1).

7.5.4. Lämpliga ramvillkor (inklusive program för ekonomiskt stöd) och en gynnsam konkurrenspolitik (se även ESK:s yttrande från december 1999⁽¹⁾) för små och medelstora företag — och särskilt för unga företag — som är inriktade på innovativ produktutveckling, kan ge ett viktigt bidrag till

uppgiften att introducera innovativa, nya produkter på marknaden och att skapa nya arbetstillfällen. ESK anser att det finns ett behov av ytterligare förbättringar på detta område och kommer även att utarbeta ett eget yttrande (se även 7.8).

7.5.5. I syfte att stärka den europeiska forskningens effekt för näringslivet och i synnerhet för de små och medelstora företagen (som kommer att stå för de flesta av de nya arbetstillfällena under de närmaste 20 åren) och för att fullt ut utnyttja de små och medelstora företagens innovationspotential bör innovationsfrämjande åtgärder utgöra en tyngdpunkt inom forskningspolitiken⁽²⁾. I detta syfte bör även nationella och regionala nätverk för spridning av forskningsresultat och teknisk information öppnas för det europeiska området för forskningsverksamhet.

7.5.6. ESK vill dessutom påpeka att de små och medelstora företagen kan vara missgynnade gentemot stora koncerner i fråga om förmågan att delta i europeiska stödprogram. Medan stora koncerner kan inrätta egna kontaktavdelningar som samlar in den information som behövs och utvecklar rutiner för ansökningsprocedurerna m.m., är den tid och ansträngning som krävs för ansökan, för utformning av kontrakt, för projektadministration så omfattande att småföretag — och detta gäller även för mindre forskningsinstitutioner — ofta inte har möjlighet att ta initiativ till en ansökan. Detta gäller än mer om tidigare ansökningar har avslagits, även av formella skäl.

7.6. Den resignation som detta skapar leder dessutom ofta till en irritation över EU:s forskningspolitik och till och med mot EU:s institutioner i allmänhet. Kommissionens strävan efter tydliga riktlinjer, information och stöd till de sökande respekteras visserligen, men med tanke på att så många ansökningar får avslag rekommenderar ändå kommittén att andra möjliga lösningar söks. ESK anser att ett mer integrerat och mindre fragmentariskt angreppssätt, som kommissionen föreslår i sitt meddelande om det europeiska forskningsområdet, även kan bidra med lösningar i detta sammanhang.

7.7. Det finns dock två grundläggande förutsättningar för allt nyskapande av know-how och all överföring av know-how. Dels måste långsiktig forskning med tillräcklig bredd och tillräckligt djup äga rum, eftersom det endast är under sådana omständigheter de nya idéer uppstår på vilka man kan bygga en mål- och produktinriktad utvecklingsplanering. Dels måste företag som är intresserade av att utveckla nya produkter bygga upp så stor vetenskaplig och teknisk kompetens att de kan bedöma nya idéer och har anpassningsförmåga. Know-how kan man bara överföra eller köpa om den existerar, är känd och om man förstår den.

⁽¹⁾ "XXVIII:e rapporten om konkurrenspolitiken (1998)", EGT C 51, 23.2.2000, s. 1.

⁽²⁾ ESK:s yttrande om "Konsekvenser för de små och medelstora företagen av den fortgående och utbredda minskningen av anslagen till forskning och teknisk utveckling i EU (på gemenskaplig och nationell nivå)", EGT C 355, 21.11.1997, s. 31.

7.8. Åtgärder som (1) främjar och stimulerar personalutbyte mellan företag och statligt finansierade forskningsinstitutioner och (2) förbättrar konkurrenssituationen för unga företagare, stöder det viktiga byggandet av nätverk mellan grundforskning och produktutveckling som utgör grunden för framåtskridande, teknisk innovation och ekonomisk tillväxt. I detta sammanhang måste man framhäva kommissionens strävan "att främja företagsetableringar och riskkapitalinvesteringar", som också kom till uttryck i ett tidigare meddelande "Risk capital, a key to job creation in the European Union", april 1998⁽¹⁾.

7.9. ESK rekommenderar ännu en gång att proceduren för att få och bibehålla ett europeiskt patent görs enklare, snabbare och billigare. Detta skulle få mycket stor ekonomisk betydelse. Ett mycket viktigt bidrag till detta mål vore att använda engelska som gemensamt andraspråk, vilket för övrigt är det vanliga inom vetenskap och teknik. Det skulle också väsentligt underlätta kommunikationen med patentväsendet i USA. Dessutom borde man återuppta diskussionerna om förhandspublicering under en period utan att detta är till men för nyheten.

8. Personalutbyte mellan forskningsinstitutioner och industrin

8.1. Den mest effektiva överföringen av know-how sker genom de personer som själva har varit delaktiga i att ta fram den nya kunskapen och som för med sig den till den plats där produktutvecklingen sker, eller som kommer från produktutvecklingen och som deltar i sökandet efter källorna till nya förfaranden och ny teknik vid (tekniska) universitet och statliga forskningsinstitutioner. Det är dessa personer som utgör länkarna mellan grundforskning, tillämpad forskning och produktutveckling.

8.2. För att detta skall ske måste ett intensivt personalutbyte mellan industrin och de statliga forskningsinstitutionerna äga rum. Detta sker dock alltför sällan, på grund av de olika sociala villkoren — även på nationell nivå — och en mängd olika extra kostnader som hindrar rörligheten, men även på grund av de olika karriärvägarna och karriärsystemen. Om det dessutom handlar om rörlighet över gränserna finns det ytterligare hinder genom den otillräckliga harmoniseringen av de nationella sociala systemen, men också genom de ofta förekommande bristerna med avseende på ömsesidigt erkännande av examensbevis samt av studie- eller praktikterminer i andra länder. I stället för att rörligheten uppmuntras blir den på många sätt till och med bestraffad.

8.2.1. Därför välkomnar ESK att kommissionen i sitt meddelande uttrycker sig på detta sätt om rörligheten: "Det handlar

också om att främja och utveckla forskarnas rörlighet i olika former mellan den akademiska världen och näringslivet. Detta är i själva verket ett av de bästa sätten att stärka samarbetet mellan universiteten (ESK:s anmärkning: samt forskningsinstitutionerna utanför universiteten) och industrin. Dessutom bör medlemsstaterna och kommissionen gemensamt vidta åtgärder som rör information, utbildning och förtrolighet mellan forskare och administrativt ansvariga inom forskningsorganisationerna. På längre sikt måste man också undersöka möjligheten för de berörda organisationerna att på ett samordnat sätt förbättra vissa interna bestämmelser och administrativa arrangemang."

8.2.2. I detta sammanhang vill ESK därför rekommendera att det redan existerande programmet för att främja rörlighet (stipendier med industrin som värd) skall modifieras och förstärkas, inte bara så att de sociala hindren för berörda personer kan övervinnas och de därmed förbundna riskerna minskas, utan också så att tydliga incitament för ökad mobilitet uppstår, vilket gör tillräckligt långa utbytesperioder attraktiva. Det måste också skapas möjligheter för de "givande" institutionerna att tillfälligt fylla personalluckan och att efter utbytestiden åter sätta in den ursprungliga tjänsteinnehavaren. Resonemanget gäller i viss mån också när personer tar med sig sin kunskap från offentligt finansierade forskningsinstitutioner och grundar företag. Med sådana möjligheter skulle man framför allt kunna hjälpa små och medelstora företag att bygga upp egen forskningskapacitet.

8.2.3. Det finns dock andra hinder för rörlighet än de administrativa, rättsliga och kulturella som kommissionen tar upp i sitt meddelande. En viktig aspekt som ingår i forskarnas och ingenjörernas överväganden om de skall flytta på sig, är följderna för deras familj och familjesammanhållning om man flyttar till en annan stad eller ett annat land. Förutom att det måste finnas lämpliga skolor ("Europaskolor") är det framför allt viktigt att livspartnern även hittar ett arbete. Med andra ord måste partnern till forskaren eller ingenjören som skickas ut eller erbjuds en tjänst i en annan stad eller i ett annat land antingen samtidigt erbjudas ett attraktivt arbete eller andra betydligt intressantare incitament eller möjligheter som kompensation⁽²⁾.

8.3. I detta sammanhang bör man även överväga på vilket sätt — och då redan när det gäller yrkesvalet — den negativa sysselsättningstrenden i det privata näringslivet kan motverkas genom statliga anticykliska program för att förhindra att "humankapitalet" blir lidande. En anledning till dagens brist på nyexaminerade forskare är att många mycket kvalificerade unga forskare var arbetslösa för några år sedan. Bristen på nya forskare leder inte enbart till ett minskat "humankapital" utan även till en snedvridning av åldersfördelningen.

⁽¹⁾ SEK(98) 552 slutlig.

⁽²⁾ Kommitténs yttrande om "Grönbok om grundutbildning, vidareutbildning och forskning — hinder för rörlighet över gränserna", EGT C 133, 28.4.1997, s. 42.

9. Den europeiska dimensionen: Subsidiaritet, koncentration och mångfald, konkurrens och ordning

9.1. Det är uppenbart mycket svårt att i förväg förutse eller planera genom vilka personer eller grupper, på vilken plats, med vilka metoder eller inom vilket forskningsområde som nya och särskilt viktiga upptäckter kommer att göras. Denna svårighet och problematik gäller två aspekter: å ena sidan förhands och efterhandsbedömningen (se kapitel 10) och å andra sidan nödvändigheten av ett lämpligt mått av mångfald av forskningsteman och strukturer.

9.2. Det är därför nödvändigt att främja pluralistiska forskningsinitiativ och forskningsstrukturer för att stimulera konkurrensen kring de bästa idéerna och resultaten. De bästa förutsättningarna för att uppnå detta är en "ekologisk" jämvikt mellan, och ett tillräckligt antal konkurrerande idéer, koncept och utbildningsformer.

9.3. De begränsade anslagen för forskning och utveckling är dock inte det enda hindret för att uppnå detta ideal utan även den för många forskningsgrenar nödvändiga "kritiska massan" liksom dyrbara infrastrukturer och stora forskningsinstrument som kräver betydande resurser. Detta är ett dilemma för all sorts forskningsstöd.

9.3.1. Enskilda medlemsstater kan ofta inte finansiera eller i tillräcklig utsträckning dra nytta av utvecklingen av en "kritisk massa" liksom upprättandet och underhållet av infrastrukturer och stora forskningsinstrument.

9.4. Det är anledningen till att världskända och mycket framgångsrika transnationella eller europeiska självständigt ledda och drivna organisationer som CERN, ILL, ESRF, ESO, EMBO, EMBL⁽¹⁾ upprättats, framför allt på initiativ av forskarna själva. Ytterligare ett exempel är ESA som bidragit till att de europeiska ansträngningarna för att utarbeta ett luftfartsprogram lett till imponerande resultat. I vissa medlemsstater finns det dock även stora provningsanstalter som utnyttjas bilateralt eller multilateralt.

9.4.1. Kommissionen har dock också integrerat och framgångsrikt genomfört gemensamma europeiska forsknings- och utvecklingsprogram som kräver omfattande instrument och välutbyggd infrastruktur; exempel på detta är det europeiska fusionsprogrammet som bidragit till att den europeiska fusionsforskningen tagit en ledande position.

(1) CERN: Europeiskt centrum för atomforskning, ILL: Institut Laue-Langevin, ESRF: Europeiska synkrotronlaboratoriet, ESO: Europeiska sydobservatoriet, EMBO: Europeiska molekylärbiologiska organisationen, EMBL: Europeiska molekylärbiologilaboratoriet.

9.4.2. En av anledningen till de ovan nämnda framgångarna är att skapandet av nätverk och ett optimalt utnyttjande av resurser grundats på ett gemensamt och klart uppsatt mål som inte kan uppnås på något annat sätt. Framgångarna är även resultatet av att gällande forskningsprogram och projekt styrs på ett försiktigt och lyhört sätt och att de inblandade forskarna och deras "moderorganisationer" är fullt delaktiga i utformningsprocessen samt att man gör en grundlig avvägning för att både kunna koncentrera sig på de hittills mest framgångsrika programmen och vara öppen för nya idéer och initiativ.

9.5. Denna självständiga organisationsform stöds av de vetenskapliga fackförbunden som t.ex. EPS (European Physical Society) vars konferenser och publikationer utgör ett forum för utbyte av resultat och idéer, men även för en kritisk dialog, samarbete (även internationellt), kvalitetsbedömningar samt uppföljande debatter. En inbjudan för att hålla ett anförande under en sådan vetenskaplig konferens är ett tecken på erkännande, både vad beträffar forskningsarbetets kvalitet och nyskapande aspekter.

9.5.1. ESF (European Science Foundation) utgör en annan självständig organisationsform som ökar i betydelse, och ESK rekommenderar uttryckligen att den stärks och integreras i forskningen. Även Cost-initiativet bör framhåvas i detta sammanhang.

9.5.2. Utöver dessa organisationer finns det också internationella organisationer som t.ex. Internationella energibyrån (IEA) som inom ramen för OECD:s forsknings- och utvecklingsprogram uppmuntrar och samordnar forskning om energi.

9.6. Mot bakgrund av detta föreslår kommissionen "en helhet av materiella resurser och infrastrukturer anpassad till europeisk nivå".

9.6.1. Kommissionen vill uppnå dessa mål genom en rad åtgärder och speciellt genom att "skapa nätverk mellan 'centres of excellence' och att skapa virtuella institut", "utveckla en gemensam strategi för forskningsinfrastrukturer i Europa", "förbättra samordningen av nationella och europeiska forskningsprogram" samt "stärka förbindelserna mellan olika organisationer för vetenskapligt och tekniskt samarbete i Europa".

9.6.2. För att genomföra dessa åtgärder vill kommissionen främst bygga ut och främja utnyttjandet av elektroniska nätverk inom de olika forskningsområdena. Vikten av dessa nätverk för nationalekonomin tydliggörs genom det knappt kända faktumet att "World Wide Web, som utvecklades av en forskare vid CERN för fysikersamfundets behov, idag används av tiotals miljoner användare". ESK stöder fullt ut kommissionens strävan eftersom dessa åtgärder även har en direkt inverkan på ekonomin.

9.7. ESK välkomnar i princip kommissionens mål, som utgör ett effektivt medel för att stärka Europas forsknings- och utvecklingsinsatser och harmonisera de nationella och internationella forskningsprogrammen.

9.7.1. ESK betraktar dessa mål som den rätta vägen — som kan skapa balans mellan mångfald och koncentration — för kommissionen att ta ansvar för samordningen av program och projekt som kräver koncentration av betydande resurser och därför är i behov av gemensamma europeiska resurser, medan det i första hand är medlemsstaternas uppgift att säkerställa en tillräckligt bred stödpolitik.

9.7.2. Kommissionen bör också delta i interkontinentala samarbetsprojekt och i själva projektförvaltningen. Samarbete mellan kontinenter är särskilt viktigt då den interna konkurrensen (och möjligheterna att reproducera forskningsresultaten) inom Europa med nödvändighet är begränsad till följd av vissa laboratoriers engångskaraktär — här får den globala konkurrenssituationen ökad betydelse.

9.7.3. ESK hoppas också att kommissionen skall lyckas med "att skapa förutsättningar för politiska diskussioner mellan dessa organisationer. Dessa skulle kunna säkerställas genom att ett råd bestående av deras högst ansvariga sammanträder med regelbundna intervall. Ett sådant råd skulle dessutom bidra till att ge européerna och externa observatörer en mer samstämmig bild av Europa som vetenskaplig och teknisk aktör."

9.8. Det gäller emellertid bara om huvudmålet är och förblir att förbättra kvaliteten och effektiviteten, och om de samlade resurser som forskarna och forskningscentra skall använda till den "byråkrati" som ofrånkomligen krävs för samordning osv. kan minskas och harmoniseras, och under inga omständigheter ökas.

9.8.1. Klagomål från vetenskapliga kretsar om betungande byråkratiska bördor och ett övermått av ansöknings- och utvärderingsförfaranden är redan i dag legio och tas därför dessvärre ofta inte längre på allvar. Just därför vill kommittén påpeka följande: Det finns av många skäl obestridligen ett behov av samarbete, utvärdering, samordning, kommunikation osv., men vetenskap och forskning kräver också faser av avskildhet och inåtvändhet då den enskilde forskaren — eller forskarlaget — får möjlighet att tänka efter, koncentrera sig och skriva.

9.8.2. En framgångsrik forskare har därför begränsade möjligheter — och en bråkdel av sin tid till — att knyta och underhålla värdefulla kontakter med andra personer, grupper,

organ, kommittéer osv. utan att det inkräktar på hans eller hennes vetenskapliga produktivitet. För många och för krävande ansöknings- och utvärderingsförfaranden — som kanske dessutom är fruktlösa — stjälar kraft från forskningen, som verkligen behöver den. Och det gäller särskilt när det för ett givet projekt finns många stödinstrument och utvärderingsförfaranden som ofta överlappar varandra.

9.8.3. Rubbas balansen mellan introvert och extrovert arbetsstil finns det en risk att forskningsinsatsen blir improduktiv och att samma "papper" produceras gång på gång. Att inse detta kräver att man förstår forsknings- och utvecklingsarbetets natur.

9.8.4. Av detta och många andra skäl är det viktigt att kommissionens tjänstemän med ansvar för forskningsfrågor är framgångsrika vetenskapsmän med forskningserfarenheter, goda ledaregenskaper och god omdömesförmåga, och därför accepteras som medlemmar i forskarsamfundet. För att säkerställa detta i framtiden bör de välrenommerade vetenskapsorganisationer i Europa bidra med sin erfarenhet när lediga tjänster skall besättas, och dessa organisationer måste å sin sida vara villiga att frigöra högkvalificerade kandidater.

9.8.5. ESK föreslår också att de många ansöknings-, övervaknings- och utvärderingsprocedurena, som dessutom ofta överlappar varandra, skall harmoniseras och integreras på institutionell, nationell och europeisk nivå.

9.9. Kommissionen föreslår ett nytt stödinstrument: "Att skapa nätverk mellan 'centres of excellence' och att skapa virtuella institut". Detta nya stödinstrument skall under en viss period samla forskningskompetens på olika områden på högsta nivå i Europa och utnyttja redan existerande forskningscentra. Flera olika åtgärdsformer är tänkbara inom detta stödinstrument.

9.9.1. ESK välkomnar principiellt förslaget. Kommittén anser att en väsentlig aspekt hos detta stödinstrument bör vara att ansvar delegeras till "centres of excellence" som själva organiserar sin verksamhet för ett specifikt forskningsområde.

9.9.2. För att dessa centra skall kunna samverka på ett effektivt sätt bör det finnas klara bestämmelser om ansvaret för såväl den tekniska samordningen av forskningsprogrammen som budgetmedlen. Man bör överväga i vad mån budgeten utöver egentliga forskningsutgifter även bör omfatta medel till att bygga upp institutionella strukturer för att man bättre skall kunna uppnå målet att stärka den europeiska forskningen med hjälp av detta instrument.

9.9.3. Innan det skapas ett "centre of excellence" bör man emellertid grundligt undersöka om forskningsinsatsen verkligen motiverar de därmed förknippade extrakostnaderna och om centret kan tillföra ett mervärde.

9.9.4. Detta gäller särskilt när man gemensamt bygger upp och utnyttjar stora laboratorier, och man bör därför ge prioritet åt sådana undersökningar.

9.9.5. Det är svårare att fatta ett beslut när det handlar om forskningsämnen som inte bygger på en central anläggning utan där man delar på arbetet. I detta fall är huvudmålet att skapa den "kritiska massa" av forskningsresurser som behövs för att effektivt kunna gripa sig an centrala frågor. Det är också viktigt att ta hänsyn till detta i samband med upprättande och förvaltning av databaser och tjänster som Europa behöver, däribland genetiska arkiv, biomedicinska databaser eller genetik forskning.

9.9.6. En kvalitetsorienterad konkurrensprincip bör därför ligga till grund för urvalet och skapandet av "centres of excellence". De bör, åtminstone i en inledande pilotfas, vara begränsade till antalet och i början endast stödjäs under en bestämd tidsperiod för att förhindra att de automatiskt blir permanenta anläggningar.

9.9.7. Kommissionen föreslår att "åtgärder också bör vidtas både på nationell nivå och på gemenskapsnivå för att uppmuntra forskare som rest till amerikanska laboratorier för att utbilda sig eller göra karriär att återvända hem". I ett sådant "brain-gain-initiativ" bör man också överväga om "centres of excellence" skulle kunna erbjuda ett system med stipendier till unga forskare som vill arbeta i Europa igen efter en tid i ett tredje land, till exempel i USA.

9.9.8. De erfarenheter som kan vinnas genom dessa centra öppnar också nya möjligheter för den framtida utvecklingen av EU:s forskningsstöd. I detta sammanhang bör man också dra lärdom av de administrativa och institutionella erfarenheter som gjorts inom det europeiska fusionsprogrammet. Det europeiska utvärderingsförfarandet i detta program har blivit ett kvalitetsmått, som också medlemsstaterna använder som riktlinje vid tilldelning av sina egna stödmedel.

9.9.9. En annan intressant aspekt av skapandet av "centres of excellence" ligger i deras potentiella inverkan och katalysatoreffekt på nya forskningsaktiviteter och -program i de nya medlemsstaterna efter utvidgningen. Kommissionens förslag om att "stärka regionernas roll i den europeiska forskningen" genom att "kombinera åtgärder genom strukturfonderna och gemenskapens forskningsprogram" skulle, om det realiserats, också kunna få en liknande värdefull effekt.

9.10. I sitt meddelande tar kommissionen upp en annan aspekt som rör den europeiska integrationen: "Det är nödvän-

digt att fastställa ett gemensamt referenssystem på gemenskapsnivå, bland annat genom att harmonisera metoder, förfaranden samt genom att jämföra resultat." ESK betraktar detta som en viktig europeisk uppgift, som bör stödjas. Vid genomförandet av initiativet är det dock viktigt att först ingående undersöka om befintliga nationella referenscentra — eventuellt samlade i ett nätverk med klar arbetsfördelning — kan utföra denna uppgift för EU:s räkning, eventuellt i samarbete med gemensamma forskningscentret.

10. Förfaranden och expertutvärdering

10.1. För att forskarna och ingenjörerna skall kunna få de resurser som de önskar och behöver måste man också bedöma om det föreslagna forskningsprogrammet är ändamålsenligt, om det har goda utsikter att nå framgång, om kostnaderna är rimliga och om anbudsgivaren har tillräckliga personella och institutionella kvalifikationer.

10.2. De flesta frågor som uppstår i detta sammanhang kan endast bedömas av högt kvalificerade specialister, som kan anlitas som sakkunniga ("peer review"). Vetenskapshistorien visar att det ändå kan vara svårt att göra korrekta förhandsbedömningar, särskilt när det är fråga om förslag av helt ny karaktär som alltid bygger på tankeexperiment.

10.2.1. Det finns dock ingen bättre metod än "peer review". Det är därför en viktig och svår uppgift att välja ut lämpliga experter med god omdömesförmåga. Denna uppgift kan i regel bäst — och bör därför också — genomföras av erfarna vetenskapliga organisationer, företag och sällskap. Vissa kritiker invänder dock att detta förfarande kan leda till att just dessa organisationer gynnas.

10.2.2. Bland annat för bemöta denna kritik har kommissionen gått över till att själv välja ut de experter som behövs i samband med olika program; detta förfarande innebär att experterna själva lämnar in ansökningar. Eftersom man inte heller med detta förfarande kan utesluta negativa aspekter (t.ex. bristfälliga ansökningar från framstående experter) skulle några av experterna kunna väljas ut enligt den metod som kommissionen hittills använt, där experterna själva ansöker, medan andra skulle kunna rekommenderas av de forskningscentra och företag som har särskild kompetens på det aktuella området och av relevanta vetenskapliga och tekniska fackorganisationer. Tillsammans med målet om en förenkling av kommissionens förfaranden och en starkare integrering av de berörda organisationerna skulle denna kombinerade metod vara den bästa garantin mot ensidighet.

10.2.3. För att säkerställa den öppenhet som krävs är det emellertid även viktigt att experterna — och deras anknytning till olika ämnesområden — är kända för de potentiella ansökarna, men utan att det är möjligt att få reda på om de är positivt eller negativt inställda till specifika projektansökningar.

10.3. Likaså rekommenderas att vissa kriterier — t.ex. de socioekonomiska aspekterna, såsom antalet månader till marknads lanseringen och effekter på arbetsmarknaden — tillämpas på ett flexibla sätt när det gäller att bedöma de projekt det ansöks om; på så vis undviks intrycket av orealistiska och förvirrande riktlinjer.

10.4. Som förklarats tidigare i yttrandet är det dessutom viktigt att man inte belastar experterna — och de ansökande! — mer än vad som är absolut nödvändigt. Ett stort steg på vägen mot att säkerställa detta är även här att harmonisera utvärderingsförfarandena på lokalt, nationellt, europeiskt och andra plan.

10.5. Ett annat sätt att uppnå samma sak skulle kunna vara att genomföra en översiktlig strukturering av de program som kräver utvärdering, och undvika att dela in dessa i alltför små segment. ESK rekommenderar att man — som ett inslag i decentraliseringssträvandena och inom ramen för specifika pilotprojekt — på försöksbasis delegerar utvärderingen av välvägränsade delar av programmen till nationella eller europeiska organ.

10.5.1. Detta ligger i linje med ESK:s förslag om att man i enlighet med subsidiaritetsprincipen koncentrerar EU-stödet till större projekt, det vill säga projekt eller uppgifter som inte på lämpligt sätt kan genomföras på nationell nivå.

11. Slutsatser och rekommendationer

11.1. Kommissionens meddelande innehåller enligt ESK en rad viktiga och värdefulla strategiska överväganden och åtgärder, och tar även hänsyn till integrationen av de nya medlemsstaterna i EU efter utvidgningen.

11.2. ESK stöder kommissionens engagemang för att på ett avgörande sätt stärka forsknings- och utvecklingsinsatserna i Europa. Kommittén uppmanar också de nationella regeringarna och parlamenten samt näringslivet att främja och komplettera dessa insatser på nationellt och industriellt plan.

11.3. Resurssamling är ett viktigt och välkommet sätt att stärka Europas prestationsförmåga när det gäller forskning och utveckling.

11.4. Ett nytt och lovande koncept för att uppnå detta är att inrätta "kompetenscentrum" ("centres of excellence").

11.4.1. Man måste dock försäkra sig om att de nödvändiga samordnings- och samarbetsåtgärderna — inbegripet de personalresurser som används — under alla omständigheter också medför ett konkret mervärde.

11.4.2. Av detta skäl bör man inledningsvis — på försöksbasis och under begränsad tid — endast inrätta några få kompetenscentrum. De teman och uppgifter som behandlas

bör begränsas till sådana projekt och målsättningar som är alltför resurskrävande för att en enskild medlemsstat skall kunna bidra med de nödvändiga insatserna, och där man endast med gemensamma ansträngningar kan uppnå den erforderliga kritiska massan och ett viktigt mervärde för EU.

11.5. I detta sammanhang måste man ovillkorligen se till att detta inte leder till en begränsning — och rentav en minskning — av grundforskningen i Europa. Grundforskningen är källan till nya kunskaper och färdigheter. Innovation skapas på grundval av konkurrens, men även genom att kombinera rivaliserande idéer, begrepp och metoder.

11.6. Kommissionen föreslår också ett gemensamt europeiskt referenssystem. Detta förslag bör stödjas; det är bland annat av stor betydelse för införande av ett certifieringssystem som gäller i EU i dess helhet, vilket är ett viktigt mål. När förslaget skall omsättas i praktiken bör man dock i första hand satsa på befintliga nationella institutioner och på gemensamma forskningscentra, som — genom arbetsfördelning — kan skapa ett gemensamt EU-referenssystem för hela Europa.

11.7. ESK skulle vilja ge följande rekommendationer rörande olika aspekter av och detaljinslag i forskningsprogrammet och dess utformning.

11.7.1. Redan befintliga organisationer och vetenskapliga sammanslutningar, särskilt de som har skaffat sig erfarenheter och nått framgångar inom internationellt samarbete, bör i stor utsträckning anlitas och deras medverkan bör eftersträvas.

11.7.2. Utvärderingsprocessen bör i högre grad baseras på användning av sakkunniga som rekommenderas av forskningscentra och industrilaboratorier ("peer review"). Dessutom bör utvärderingsprocessen göras enklare och tydligare, och inom bestämda områden (t.ex. områden med många mindre "projekt") bör den på försöksbasis delegeras till nationella institutioner med lång erfarenhet på området.

11.7.3. För att främja innovation och ökad sysselsättning bör företagens och, särskilt de små och medelstora företagens ekonomiska miljö och konkurrenskraft förbättras.

11.7.4. Förfarandena för ett europeiskt patent bör göras enklare, billigare och snabbare. Engelska bör vara det gemensamma (andra-)språket i detta sammanhang. En frist för förhandsoffentliggörande, som inte skadar nyhetskaraktären, bör övervägas.

11.7.5. För att öka mobiliteten mellan forskningscentrum, universitet och näringsliv — särskilt små och medelstora företag — bör det skapas tillräckliga incitament och passande ramvillkor för berörda forskare och ingenjörer, men även för avlämnar- och mottagarinstitutionerna.

11.7.6. En förutsättning för en vetenskaplig integration av Europa och för en förbättrad mobilitet bland berörda personer är att skol- och universitetsutbildningar blir lättare att jämföra sinsemellan och anpassas bättre till varandra.

11.7.7. Man bör undersöka vilka faktorer som talar för (eller emot) att det upprättas ett virtuellt europeiskt universitet — ännu ett instrument och en symbol för europeisk veten-

skapsintegration — i vars verksamhet särskilt de olika kompetenscentrumen ("centres of excellence") skulle kunna delta.

11.7.8. De kommissionstjänstemän i ledande ställning som ägnar sig åt forskning och utveckling bör även i fortsättningen och i ökande utsträckning vara framgångsrika och högt kvalificerade vetenskapsmän. De europeiska forskningscentrumen bör bidra med sin erfarenhet vid utnämningen av dessa tjänstemän.

Bryssel den 24 maj 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om vissa gemenskapsåtgärder för att bekämpa diskriminering",
- "Förslag till rådets direktiv om införande av en allmän ram för lika behandling på arbetsmarknaden",
- "Förslag till rådets direktiv om tillämpning av principen om lika behandling oavsett ras eller etniskt ursprung", och
- "Förslag till rådets beslut om inrättande av gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering 2001–2006"

(2000/C 204/17)

Den 19 januari och 4 februari 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande och om ovannämnda förslagen.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 5 maj 2000. Föredragande var Sukhdev Sharma.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 25 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 108 röster för, 6 emot och 6 nedlagda röster.

1. Förslagets rättsliga grund, innehåll och omfattning

1.1. I sitt meddelande om vissa gemenskapsåtgärder för att bekämpa diskriminering lägger kommissionen fram förslag till två nya direktiv om lika behandling och ett handlingsprogram för gemenskapen avsett att stödja dessa initiativ.

1.2. Den rättsliga grunden för förslagen är artikel 13 i Amsterdamfördraget, som för första gången ger gemenskapen

befogenhet att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

1.3. Protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna kräver att en åtgärd på gemenskapsnivå "på grund av sin omfattning eller sina verkningar [skall] innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå".

1.4. Kommissionen har undersökt vilka åtgärder mot diskriminering som förekommer i de olika medlemsstaterna. Den har konstaterat att tillämpningsområdet, innehållet och möjligheterna att genomdriva åtgärderna varierar avsevärt och att detta motiverar åtgärder på gemenskapsnivå för att stärka de grundläggande värderingar som unionen bygger på — frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Detta skulle också bidra till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen genom att säkerställa att människor i alla medlemsstater har ett minimiskydd mot diskriminering samt tillbörliga rättigheter när det gäller att få sin sak rättsligt prövad.

1.5. Kommissionen föreslår två separata direktiv:

- Ett direktiv som syftar till att genomföra principen om lika behandling för personer av olika ras eller etniskt ursprung på vardagslivets alla områden, t.ex. anställning, utbildning, tillgång till varor och tjänster. (Direktiv mot diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung.)
- Ett ramdirektiv som syftar till att genomföra principen om lika behandling för personer oavsett ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Detta direktiv är begränsat till att gälla anställning och sysselsättning (anställningsdirektivet). Könsdiskriminering tas inte upp eftersom de gällande direktiven 76/207/EEG och 86/613/EEG täcker denna aspekt vad gäller anställning och sysselsättning.

1.6. I gemenskapens handlingsprogram föreslås tre typer av åtgärder för att stödja initiativet. Endast begränsade ekonomiska resurser kommer att finnas avsatta.

- Analys av olika aspekter av diskriminering samt utvärdering av lagstiftning och praxis med avseende på diskriminering, med avsikten att bedöma deras effektivitet och verkan.
- Främjande av transnationellt samarbete och arbete i nätverk mellan organisationer (arbetsmarknadens parter inräknade) som är engagerade i kampen mot diskriminering.
- Ökad medvetenhet om den europeiska dimensionen i kampen mot rasismen genom meddelanden, publikationer, kampanjer och evenemang.

1.7. Målet för dessa förslag är främst att garantera en gemensam uppsättning minimikrav i hela EU. De kommer att utgöra ett tydligt ställningstagande och lämnar ingen i tvivelsmål om vilken hållning det europeiska samhället har gentemot diskriminering.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén välkomnar förslagen till två nya direktiv om lika behandling som viktiga rättsliga åtgärder för att bekämpa de olika formerna av diskriminering i EU. Kommittén välkomnar formuleringen "lika behandling" i stället för "åtgärder mot diskriminering" eftersom detta förmedlar ett positivt budskap i stället för ett negativt och också följer 1976 års direktiv om likabehandling och 1977 års direktiv om bevisböda⁽¹⁾.

2.2. Kommittén har spelat en viktig roll för utvecklingen av denna samling kommissionsförslag om hur man skall hantera diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Några exempel på ESK:s tidigare yttranden om rasism och främlingsfientlighet, social utslagning och äldre återfinns i fotnoten nedan⁽²⁾.

2.3. Kommittén noterar och stöder kommissionens pragmatiska tillvägagångssätt att föreslå ett uttömmande direktiv som förbjuder rasdiskriminering på många områden i vardagslivet och ett särdirektiv, begränsat till arbetslivet, som förbjuder diskriminering på grund av religion, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Kommittén konstaterar att det finns en stark politisk vilja att stödja specifik lagstiftning för att skydda

(1) Direktiv 76/207/EEG, 9.2.1976 — Direktiv om likabehandling; Direktiv 97/80/EG, 15.12.1997 — Direktiv om bevisböda.

(2) Yttrandet från 1992 om "Medborgarnas Europa" som efterlyste fördragstext som förbjuder diskriminering på grund av kön, hudfärg, ras, åsikt och övertygelse, EGT C 313, 30.11.1992; Meddelandet "En handlingsplan mot rasism", EGT C 407, 28.12.1998; Förslaget till förordning om inrättande av ett europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet, EGT C 158, 26.5.1997; Meddelandet om rasism, främlingsfientlighet och antisemitism och förslaget till rådets beslut om att utse 1997 till Europaåret mot rasism, EGT C 204, 15.7.1996; Meddelandet och utkastet till resolution om lika möjligheter för funktionshindrade personer, EGT C 66, 3.3.1997; Utkastet till rådets rekommendation om parkeringstillstånd för rörelsehindrade, EGT C 174, 17.6.1996; Meddelandet En samordnad strategi för att modernisera social trygghet, EGT C 117, 26.4.2000, s. 33; Meddelandet om det sociala handlingsprogrammet, EGT C 407, 28.12.1998; Meddelandet om modernisering och nydaning av social trygghet i Europeiska unionen, EGT C 73, 9.3.1998; Förslaget till rådets beslut om gemenskapsstöd till åtgärder för äldre människor, EGT C 236, 11.9.1995; Ungdomsarbetslöshet, EGT C 18, 22.1.1996; Genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken 1999, EGT C 209, 22.7.1999; Förslag till riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik år 2000, EGT C 368, 20.12.1999.

minoriteter av annan ras eller etniskt ursprung inom EU. Kommittén uppmanar dock kommissionen att överväga framtida lagstiftning i enlighet med principerna i direktivet mot diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung. Denna skulle skydda alla grupper som är sårbara för diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Mot bakgrund av dessa nya direktiv kräver kommittén dessutom att EG-direktivet om jämställdhet mellan kvinnor och män ses över.

2.4. Direktiven har formulerats för att fungera självständigt. Om det ena antas före det andra kan lämpliga ändringar göras i det kvarvarande förslaget. Om båda direktiven antas samtidigt uppstår det stora problem med överlappning, och texterna skulle behöva ändras.

2.5. Med tanke på ministerrådets resolutioner den 20 december 1996 och den 17 juni 1999⁽¹⁾ anser kommittén att man allvarligt bör överväga att utvidga lagstiftningen för att skydda funktionshindrade inom andra områden än arbetslivet, och då främst vad avser tillgång till tjänster, utbildning och transporter. Man noterar att antalet funktionshindrade i EU uppskattas till 36 miljoner, dvs. att de utgör 10 procent av befolkningen.

2.6. Kommittén anser det vara viktigt att alla invånare i medlemsstaterna kan åtnjuta en miniminivå av skydd och rätt att få sin sak rättsligt prövad i fråga om diskriminering. Kommittén anser att dessa initiativ verkligen kommer att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom unionen. Det måste göras klart att anställningsdirektivet gäller tredje lands medborgare som uppehåller sig inom EU:s territorium. Kommittén konstaterar att direktiven inte förhindrar särbehandling på grund av nationalitet; en fråga som behandlas i separata fördragsartiklar (artiklarna 12 och 39) och i befintlig sekundärrätt.

2.7. Kommittén välkomnar den tonvikt som läggs i förslagen på att upprätta minimikrav i unionen och förbudet mot att försämra existerande skydd i medlemsstaterna som en följd av tillämpningen av direktiven.

2.8. Kommittén välkomnar hänvisningen till artikel 137 som gäller social utslagning i allmänhet. Enligt kommitténs åsikt kommer direktiven om lika behandling att främja såväl social integration som social sammanhållning, och kommer på sikt att minska de höga sociala kostnaderna för utslagningen.

⁽¹⁾ Resolution utfärdad av rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 20 december 1996 om lika möjligheter för människor med funktionshinder, EGT C 12, 13.1.1997, och rådets resolution av den 17 juni 1999 om lika möjligheter till sysselsättning för personer med funktionshinder, EGT C 186, 2.7.1999.

2.9. Kommittén önskar att direktivet om ras eller etniskt ursprung hade tagit upp åtgärder mot rasistiskt våld och hets till rashat. Att inte ta med dessa viktiga aspekter är att försumma ett lämpligt tillfälle, eftersom detta är ett område som har mycket stor betydelse för de mänskliga rättigheterna för medborgare från etniska minoriteter. Kommittén vet också att den politiska viljan och de praktiska åtgärder som vidtas för att hantera denna allt vanligare företeelse varierar kraftigt från medlemsstat till medlemsstat. ESK anser att 1996 års gemensamma åtgärd mot rasism är otillräcklig när det gäller att komma till rätta med problemet och att kommissionen bör finna ett lämpligt rättsligt instrument för att täcka detta viktiga område.

2.10. Man nämner endast i korthet de fördelar som företagen kan ha av lika möjligheter genom att på bästa sätt kunna utnyttja de mänskliga resurser som finns tillgängliga (företagsargumentet). Kommittén önskar att större insatser ägnades åt att utforska och utveckla detta argument på basis av de många exempel på god praxis som finns i företag inom och utom EU. Utöver den anpassningskostnad som kommissionen har beräknat för små och medelstora företag medges att dessa företag kan komma att få extrakostnader för att anpassa sig till de nya direktiven.

2.11. Effekterna av ett tydligt ställningstagande från gemenskapens sida mot rasdiskriminering fortsätter att vara lägliga och betydelsefulla.

2.12. I samma anda och utanför ramen för dessa specifika direktiv vill ESK återupprepa sitt tidigare förslag om integrerade gemenskapsåtgärder för att förhindra diskriminering, rasism och främlingsfientlighet. Kommittén anmodar därför kommissionen att överväga och utforma sådana åtgärder, särskilt på utbildningsområdet, och i detta sammanhang använda sig av informationssamhällets moderna hjälpmedel.

2.13. Kommittén anser att en förbättrad dialog — som bygger på de bästa metoderna — mellan företag, fackföreningar och andra socio-ekonomiska aktörer kan visa att likabehandling när det gäller anställning och sysselsättning kan förbättra såväl ekonomiska resultat som social integration. Kommittén har goda möjligheter att hjälpa till att främja en sådan dialog och har för avsikt att organisera en hearing på detta tema.

Särskilda kommentarer om direktiven

3. Direktivet om ras och etniskt ursprung

Inledning

3.1. Det är välkommet att kommissionen vill verka för att förbjuda diskriminering på grund av ras och etnisk tillhörighet på samhällslivets alla områden. I ljuset av erfarenheterna med detta direktiv bör kommissionen snarast undersöka om inte motsvarande mått och steg bör föreslås även för de övriga områden som nämns under EG-fördragets artikel 13.

3.2. Kommittén välkomnar att direktivet gäller tredje lands medborgare när de uppehåller sig inom EU:s territorium.

Särskilda kommentarer

4. Direktivet om ras och etniskt ursprung

4.1. Artikel 1 Syfte

Syftet med direktivet formuleras som tillämpning av principen om lika behandling av personer oavsett ras eller etniskt ursprung. Detta bör ändras till "alla personer". Denna formulering används i sysselsättningsdirektivet och bör således även användas i direktivet om ras och etniskt ursprung.

4.2. Artikel 2 Begreppet diskriminering

Det är välkommet att man inför definitioner av direkt och indirekt diskriminering i direktivtexten. Beträffande definitionen av direkt diskriminering bör man för tydlighetens skull ange att en person som anser sig vara offer för diskriminering bör jämföras med en person i en likvärdig situation. Därför föreslår kommittén följande ändring av artikel 2.2 a: "direkt diskriminering anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas i en likvärdig situation".

Det är särskilt positivt att definitionen av indirekt rasdiskriminering inte nödvändigtvis måste beläggas statistiskt; andra former att påvisa diskriminering är också möjliga, i enlighet med EG-domstolens rättspraxis i mål som rör fri rörlighet för arbetstagare⁽¹⁾. Förvaltningarnas fastställande av indirekt diskriminering bör emellertid i möjligaste mån beläggas med statistiskt material.

⁽¹⁾ Dom av den 23 maj 1996 i mål C-237/94, O'Flynn mot Adjudication Officer.

Kommittén välkomnar att man inför en definition av trakasseri i direktivtexten. Kommittén vill emellertid försäkra sig om att arbetsgivarens ansvar för trakasserier begränsas till situationer som arbetsgivaren uppenbarligen kan påverka och situationer i vilka arbetsgivaren har kännedom om trakasserierna och har låtit dem fortgå.

Kommittén beklagar att direktivet inte tar upp diskriminerande anvisningar eller hets till diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung.

4.3. Artikel 3 Materiellt tillämpningsområde

Kommittén konstaterar att direktivet inte specifikt nämner offentliga organs tjänster. För att säkerställa att även detta område omfattas bör en uttrycklig hänvisning införas i direktivet.

4.4. Artikel 4 Väsentliga yrkesmeriter

Kommittén stöder den begränsade karaktären på det undantag till diskrimineringsreglerna som baseras på "väsentliga yrkesmeriter". Detta undantag bör regelbundet utvärderas av medlemsstaterna och oberoende organ (i enlighet med artikel 12 i direktivet), så att bibehållande eller slopande kan motiveras.

4.5. Artikel 5 Positiv särbehandling

Kommittén ställer sig positiv till denna formulering.

4.6. Artikel 6 Minimikrav

Kommittén ställer sig positiv till dessa föreskrifter.

4.7. Artikel 7 Tillvaratagande av rättigheter

Kommittén välkomnar artiklarna 7.1 och 7.2. Kommittén utläser av förslaget i 7.2 att organisationer för skydd av mänskliga rättigheter eller bekämpning av rasism och främlingsfientlighet och främjande av likabehandling kan driva ett mål för en klagande persons räkning endast om denna har gett sitt tillstånd. En organisation bör dock kunna ha mandat att vidta åtgärder för en grupp människors räkning om och i den mån detta är reglerat i medlemsstaternas lagstiftning.

Lämpliga förlikningsförfaranden bör ställas till förfogande som kan lösa problem mellan enskilda individer; dessa skall inte vara obligatoriska och inte inskränka den klagande partens rätt att ta till rättsliga medel.

4.8. Artikel 8 Bevisbörda

Kommittén stöder helt att formuleringen beträffande bevisbördan skall tillämpas på rasdiskrimineringens område. Det bör klargöras att förslaget innebär en rekommendation att förskjuta bevisbördan, inte göra den omvänd, vilket är en anpassning till direktiv 97/80/EG om bevisbördan i könsdiskrimineringsfall. I sitt yttrande om bevisbörda⁽¹⁾ uttryckte ESK sitt allmänna stöd för detta synsätt. (För små och medelstora företag kan det innebära extrakostnader, se punkt 2.10).

4.9. Artikel 9 Repressalier

Det är välkommet att skydd mot repressalier förs in i texten. Det bör klargöras att skyddet också gäller varje person som utsätts för ogynnsam behandling till följd av att han eller hon stått (eller misstänkts stå) bakom ett klagomål eller stött ett klagomål om påstådd rasdiskriminering, förutsatt att påståendet inte var felaktigt och att det framfördes i god tro.

4.10. Artikel 10 Tillhandahållande av information

Förutom kravet på tillhandahållande av information om bestämmelserna i direktivet bör man också föreskriva utbildning, särskilt för offentliga myndigheter och alla institutioner och berörda organisationer. Utbildning är viktig i samband med spridning av information, särskilt i länder som inte har erfarenhet av att bekämpa rasdiskriminering. Det bör finnas ett liknande krav på att medlemsstater skall sprida information om hur man kan förhindra diskriminering, och att de skall utreda och informera om hur detta görs så effektivt som möjligt.

4.11. Artikel 11 Social dialog

4.11.1. Det är välkommet att arbetsmarknadsparterna skall engageras i att främja likabehandlingsprincipen genom att övervaka tillämpningen på arbetsplatserna, kollektivavtal, etiska regler, forskning eller erfarenhetsutbyte och god praxis, samtidigt som deras självständighet respekteras. Det bör finnas ett krav på att arbetsmarknadens parter utbildar sina representanter i hur man anpassar sig till direktivet.

4.11.2. De icke-statliga organisationernas roll

Kommittén rekommenderar starkt att man i direktivet inkluderar ytterligare en artikel som betonar vilken nyckelroll icke-statliga organisationer som arbetar med frågor som rör mänskliga rättigheter, diskriminering och likabehandling spelar när det gäller genomförande och tillsyn av direktivet utan att de offentliga myndigheternas och arbetsmarknadens parter privilegier påverkas.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande om direktivet om bevisbörda, EGT C 133, 28.4.1997, tidigare citerat.

4.12. Artikel 12 Oberoende organ

Kommittén välkomnar inrättandet av oberoende organ i samtliga medlemsstater. Kommittén föreslår att dessa organ förutom behörigheten att ta emot och driva klagomål om diskriminering för individers räkning också får behörighet att driva diskrimineringsmål på klagande organisationers vägnar.

4.13. Artikel 13 Efterlevnad

Kommittén stöder helt direktivets åtgärder för att säkerställa efterlevnaden.

4.14. Artikel 14 Påföljder

Kommittén välkomnar förslaget att påföljder måste vara proportionerliga, verk samma och avskräckande.

4.15. Artikel 15 Genomförande

Man bör överväga huruvida det europeiska centrumet för övervakning av rasism, främlingsfientlighet och antisemitism i Wien kan få befogenheter att bevaka effekterna av nationell lagstiftning när det gäller bekämpning av diskriminering, eller om dessa befogenheter också kan ges till nationella "oberoende organ" i medlemsstaterna, som i sin tur skulle kunna rapportera till övervakningscentrumet.

5. Sysselsättningsdirektivet

5.1. Artikel 1 Syfte

Syftet med sysselsättningsdirektivet är att i alla medlemsstater förverkliga principen om likabehandling när det gäller tillträde till anställning, oavsett ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

5.2. Artikel 2 Begreppet diskriminering

Det är välkommet att man inför definitioner av direkt och indirekt diskriminering i direktivtexten. Beträffande definitionen av direkt diskriminering bör man för tydlighetens skull ange att en person som anser sig vara offer för diskriminering bör jämföras med en person i en likvärdig situation. Därför föreslår kommittén följande ändring av artikel 2.2 a: "direkt diskriminering anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas eller skulle behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas i en likvärdig situation".

Det är särskilt positivt att definitionen av indirekt rasdiskriminering inte nödvändigtvis måste beläggas statistiskt; andra former att påvisa diskriminering är också möjliga i enlighet med EG-domstolens rättspraxis i mål som rör fri rörlighet för arbetstagare⁽¹⁾. Förvaltningarnas fastställande av indirekt diskriminering bör emellertid i möjligaste mån beläggas med statistiskt material.

Kommittén välkomnar att man infört en definition av trakasserier i direktivtexten. Kommittén vill dock att det tydligt framgår att arbetsgivarens ansvar när det gäller trakasserier begränsas till situationer som klart står under arbetsgivarens kontroll och till situationer där arbetsgivaren har kännedom om trakasserier och har tolererat att de fortsätter.

ESK beklagar att direktivet inte tar upp diskriminerande anvisningar eller hets till diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

I artikel 2.4 behandlas personer med funktionshinder specifikt. Kommittén välkomnar artikelns formulering, som begränsar belastningen på små och medelstora företag genom att endast kräva "rimlig anpassning" för funktionshindrade i den mån detta krav inte medför orimliga svårigheter. ESK välkomnar begreppen "rimlig anpassning" och "orimliga svårigheter" som begränsar effekterna för småföretag.

5.3. Artikel 3 Materiellt tillämpningsområde

Kommittén stöder kraven i direktivets artikel 3.

5.4. Artikel 4 Väsentliga yrkesmeriter

Kommittén stöder den begränsade karaktären på det undantag från diskrimineringsreglerna som baseras på "väsentliga yrkesmeriter". Detta undantag bör regelbundet utvärderas av medlemsstaterna och oberoende organ, så att bibehållande eller slopande av det kan motiveras.

5.5. Artikel 5 Befogad särbehandling på grund av ålder

Kommittén konstaterar att förteckningen inte är uttömmande i fråga om former av särbehandling som inte anses utgöra direkt diskriminering om särbehandlingen på ett objektivet och förnuftigt sätt kan motiveras av ett berättigat mål och om

särbehandlingen är lämplig och nödvändig för att uppnå detta mål. Kommittén känner oro för att artikel 5 f kan tolkas så att den legitimerar en bred åldersdiskriminering av arbetsmarknadsskäl. Mot denna tolkning kan anföras att det gemensamma budskapet i a-f är att särbehandling på ett objektivet och förnuftigt sätt skall kunna motiveras av ett berättigat mål och att särbehandlingen är lämplig och nödvändig för att nå målet. I den nationella lagstiftningen i medlemsstaterna finns också flera exempel på skyddslagstiftning och kollektivavtal som utgår från ålder. Mot denna bakgrund kan ESK acceptera artikel 5 f. Ytterst blir det domstolarna som får göra allmänna skälighetsöverväganden.

5.6. Artikel 6 Positiv särbehandling

Kommittén välkomnar denna formulering, men skulle vilja påpeka att tolkningen av positiva särbehandlingsåtgärder mot bakgrund av nuvarande rättspraxis⁽²⁾ rörande könsdiskriminering kan skapa rättslig osäkerhet beträffande vissa av de grunder för icke-diskriminering (religion och sexuell läggning) som omfattas av detta direktiv.

5.7. Artikel 7 Minimikrav

Kommittén anser att dessa föreskrifter är välkomna och nödvändiga för att åstadkomma gemensamma normer på arbetsmarknadsområdet i de 15 medlemsstaterna; det är positivt att man inför denna klausul mot inskränkning av skyddet till följd av att direktivet tillämpas.

5.8. Artikel 8 Tillvaratagande av rättigheter

Kommittén tolkar förslaget i artikel 7.2 så att en berörd organisation som ägnar sig åt försvaret av de mänskliga rättigheterna och att främja likabehandling får driva ett mål på en enskild klagande persons vägnar endast om denna så medger. Det bör emellertid även vara möjligt för en berörd organisation att ha mandat att driva ett mål för en grupp av personer om och i den mån detta är reglerat i medlemsstaternas lagstiftning.

Lämpliga förlikningsförfaranden bör ställas till förfogande som kan lösa problem mellan enskilda individer eller arbetsmarknadsparter; dessa skall inte vara obligatoriska och inte inskränka den klagande partens rätt att ta till rättsliga medel.

⁽¹⁾ Dom av den 23 maj 1996 i mål C-237/94, John O'Flynn mot Adjudication Officer.

⁽²⁾ Kalanke och Marshall-målen, mål C-450/93, REG 1995, s. I-3051 samt mål C-409/95, REG 1997, s. I-6363.

5.9. Artikel 9 Bevisbördan

Kommittén stöder helt formuleringen beträffande bevisbördan. I sitt yttrande om bevisbördan⁽¹⁾ uttryckte ESK sitt allmänna stöd för detta synsätt. Det bör klargöras att förslaget innebär en rekommendation att förskjuta bevisbördan, inte göra den omvänd, vilket är en anpassning till direktiv 97/80/EG om bevisbördan i könsdiskrimineringsfall (för företagen, särskilt de små och medelstora, kan det innebära extrakostnader, se punkt 2.10).

5.10. Artikel 10 Repressalier

Det är välkommet att skydd mot repressalier förs in i texten. Det bör klargöras att skyddet också gäller varje person som utsätts för ogynnsam behandling till följd av att han eller hon stått (eller misstänkts stå) bakom ett klagomål eller stött ett klagomål om påstådd rasdiskriminering, förutsatt att påståendet inte var felaktigt och att det framfördes i god tro.

5.11. Artikel 11 Tillhandahållande av information

Förutom kravet på tillhandahållande av information om bestämmelserna i direktivet bör man också ta upp utbildning, särskilt för offentliga myndigheter och alla institutioner och berörda organisationer. Utbildning är viktig i samband med spridning av information, särskilt i länder som inte har erfarenhet av lagstiftning mot diskriminering. Det bör finnas ett liknande krav på att medlemsstater skall sprida information om hur man kan förhindra diskriminering och att kartlägga och sprida de bästa metoderna på detta område.

5.12. Artikel 12 Social dialog

Det är positivt att den sociala dialogen skall förstärkas. Arbetsmarknadens parter måste spela en grundläggande roll, och de kan ge ett värdefullt bidrag via övervakningsförfarandet och god praxis. Dessa befogenheter handlar inte om kontroll utan om övervakning, och skillnaden mellan dessa begrepp bör betonas eftersom ordet "kontroll" använts i en del översättningar. ESK välkomnar också rekommendationen att arbetsmarknadsparterna skall omsätta direktivet i kollektivavtal, en markering av att kollektiva och individuella rättigheter kan vara förenliga.

5.13. Artikel 13 Efterlevnad

Kommittén välkomnar denna artikel.

5.14. Artikel 14 Påföljder

Kommittén välkomnar förslaget att påföljderna måste vara väl avvägda, effektiva och avskräckande.

5.15. Artikel 15 Genomförande och rapportering

Kommittén välkomnar denna artikel.

6. Handlingsprogram mot diskriminering (2001–2006)

6.1. Syftet med handlingsprogrammet är att främja åtgärder mot diskriminering genom att stödja transnationellt samarbete mellan olika aktörer inom ett antal nyckelområden.

6.2. ESK ställer sig helt bakom förslaget till handlingsprogram. De tre huvudmålen och de åtföljande programdelarna — analyser av hur omfattande diskrimineringen är och vilken form av diskriminering det är fråga om, att bygga upp kapaciteten hos de aktörer som är aktiva i kampen mot diskriminering samt att sprida de värderingar och den praxis som ligger till grund för kampen mot diskriminering — utgör ett välvägt program med maximala möjligheter för utbyte och samarbete.

6.3. Handlingsprogrammet utgår från att erfarenheterna bland dem som utsatts för diskriminering kommer att beaktas under planeringen, genomförandet och uppföljningen av handlingsprogrammets olika delar. ESK är dock oroad av att man inte nämner hur offrens erfarenheter skall beaktas. ESK menar att dessa erfarenheter bör tjäna som utgångspunkt.

6.4. Programmet syftar till att stödja transnationella projekt. Detta innebär i praktiken att ett stort antal organisationer kommer att uteslutas, eftersom de inte har personal, pengar eller infrastruktur för att delta i sådana projekt. Med tanke på att dessa organisationer har fördelen att ha djupgående praktiska kunskaper i ämnet och är väl lämpade att kunna uttrycka diskrimineringsoffrens synpunkter bör handlingsprogrammet göra det möjligt för dem att delta.

6.5. ESK välkomnar handlingsprogrammets breda tillämpningsområde och att det går utöver områdena för sysselsättning och arbetsmarknad samt behandlar tillgången till varor och tjänster.

6.6. Kommittén anser att handlingsprogrammet borde fokusera starkt på frågan om diskriminering på grund av ålder, eftersom sysselsättningsdirektivet uppmärksammar åldersdiskriminering och de särskilda omständigheter när den är motiverad och därmed laglig. Handlingsprogrammet bör där-

⁽¹⁾ ESK:s yttrande om direktivet om bevisbördan, EGT C 133, 28.4.1997, tidigare citerat.

för lägga särskild vikt vid att undersöka möjligheten att genomföra åtgärder och initiativ på området för åldersdiskriminering. Handlingsprogrammet skulle kunna vara ett sätt att pröva medlemsstaternas politiska vilja i denna fråga och undersöka potentialen för en effektiv lagstiftning mot åldersdiskriminering som är möjlig att genomdriva.

6.7. Kommissionen föreslår att en utvärderingsrapport om programmets genomförande skall läggas fram senast den 31 december 2005. ESK föreslår att man dessutom borde

lägga fram en utvärderingsrapport efter halva tiden, med tanke på att detta är ett nytt åtgärdsområde och att målen och områdena för åtgärderna kanske behöver anpassas under programperioden.

6.8. ESK anser att förhindrandet av diskriminering och främjandet av lika möjligheter är en viktig del av den övergripande strategin som skall underbygga anti-diskrimineringsdirektiven. Därför bör kommissionen överväga att satsa stort på en media- och reklamkampanj som en del av handlingsprogrammet.

Bryssel den 25 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag fick mer än en fjärdedel av rösterna, men avslogs under debatten.

Punkt 4.2

Ändra slutet av första stycket enligt följande:

"... än en annan person behandlas eller skulle behandlas i en likvärdig situation."

Motivering

Direkt diskriminering uppstår när personer inte behandlas lika i jämförbara situationer. Skillnad i behandling kan påvisas på ettdera av två sätt: antingen genom direkt jämförelse med den behandling som en annan person fått eller genom hänvisning till en situation där en person blir mindre gynnsamt behandlad än en annan skulle blivit.

Enligt kommissionsförslaget kan jämförelsen avse endera situationen, inte bara den ena. Ändringsförslaget syftar således till att komplettera resonemanget.

Resultat av omröstning

För: 41, emot: 47, nedlagda: 8.

Punkt 4.8

Gör följande tillägg i sista meningen:

(För företagen, särskilt de små och medelstora företag kan det innebära extrakostnader, se punkt 2.10.)

Motivering

Det anses allmänt att en förskjutning av bevisbördan skulle leda till ökad arbetsbelastning och ytterligare kostnader för företagen, speciellt de små och medelstora företagen, eftersom arbetsgivaren blir tvungen att spara all dokumentation om varje beslut som gäller organisationen av mänskliga resurser för att ha bevismaterial om rättsliga åtgärder skulle vidtas emot dem.

Resultat av omröstning

För: 54, emot: 63, nedlagda: 3.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring för nittonde gången av rådets direktiv 76/769/EEG om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (azofärger)"

(2000/C 204/18)

Den 10 april 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovanstående förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 5 april 2000. Föredragande var Alma Williams.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 25 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 73 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Kommissionens förslag om användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga produkter berör både konsumenternas och arbetstagarnas hälsa. Syftet är främst att skydda folkhälsan genom att förbjuda användning av farliga azofärger och se till att textil- och läderartiklar som färgas med sådana färgämnen inte längre släpps ut på marknaden. Vissa av dessa produkter, till exempel leksaker, kläder och skor kan innebära en risk för de konsumenter som är mest känsliga, särskilt gravida kvinnor och små barn.

1.2. Genom förslaget läggs ännu en ändring som förbättrar säkerheten till det befintliga direktivet om farliga ämnen⁽¹⁾. Texten kompletteras med tillägg till bilagorna.

1.3. Förslaget betonar också hur viktigt det är att harmonisera den inre marknaden. Eftersom några medlemsstater redan har lagstiftat om begränsningar av marknadsföring och användning av vissa cancerframkallande azofärgämnen är det

i högsta grad nödvändigt att få till stånd en samordnad, gemensam strategi för att fatta beslut om EU-lagstiftning som garanterar en harmonisering, vilken också skall gälla kandidatländerna.

1.4. Förslaget bör också uppfylla WTO:s krav, så att varje begränsning av användningen av azofärgämnen grundas på en väl definierad hälsorisk för konsumenterna.

2. Bakgrundsinformation

2.1. Azofärger (färgämnen och pigment) är de organiska färgmedel som används mest. De innehåller alla minst en azoförening. Azoföreningen kan i kroppen genom reaktiv avspjälkning avge motsvarande aromatiska amin. Förslaget innebär alltså inte ett förbud mot alla azofärger utan endast de lösliga azofärgämnen som kan avspjälkas och avge någon av de 21 angivna aminerna som är cancerframkallande. De flesta azopigment berörs inte eftersom de praktiskt taget är olösliga och därför inte avspjälkas under normala förhållanden.

⁽¹⁾ 76/769/EEG, EGT L 262, 27.9.1976, s. 201.

2.2. Azofärgämnen ger mycket fin färg åt olika slags produkter, däribland vissa sorters handskar, väskor, portföljer, stolsöverdrag, skor och remmar tillverkade av läder; dessutom produkter som kläder, sängkläder, mössor, leksaker och även peruker av textilmaterial.

2.3. Sedan faran med vissa azofärgämnen upptäcktes har dessa i stor utsträckning ersatts med andra färgämnen (inklusive andra azofärgämnen), trots att alternativen ofta är dyrare. Inom EU har man kommit mycket längre med att ersätta azofärgämnena än i vissa andra länder.

2.4. Eftersom det finns lagstiftning om förbud mot vissa azofärgämnen i vissa medlemsstater har kommissionen redan inlett direkta åtgärder. Kommissionen har tagit initiativet till studier om riskbedömning, kostnads- och intäktsanalys och effekten av ett förbud för leverantörsländerna. Dessutom har Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö avgett ett yttrande i januari 1999 där man drar slutsatsen att den cancerrisk som förknippas med användningen av vissa azofärgämnen ger anledning till oro. Arbetsgruppen för begränsning av utsläppande på marknaden och användning av farliga ämnen och preparat tillstyrkte i mars 1999 kommissionens utkast till förslag om att förbjuda farliga azofärgämnen. Arbetsgruppen föreslog också en provningsmetod som överensstämmer med de rättsliga kraven.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Direktivet om vissa farliga ämnen (76/769/EEG) har ändras så många gånger att det har blivit svårt att använda. Kommissionen bör därför skyndsamt skriva om och uppdatera hela det grundläggande direktivet.

3.2. Kommittén stöder kommissionens förslag och anser det vara riktigt att betoningen ligger på skyddet av folkhälsan, med avseende på både konsumenter och arbetstagare. Det är dock troligt att det är arbetstagarna som utsätts för störst risk i samband med bearbetning av produkter som innehåller de potentiellt farliga azofärgerna, i och med att deras exponering är längre och återkommande samt att de antagligen utsätts för högre koncentrationer. Kommittén rekommenderar därför att särskilda åtgärder vidtas när det gäller företaget.

3.3. Kommittén vill påpeka att företagsledningen bör föra statistik över arbetare som redan kan ha påverkats negativt av farliga azofärger eller som kan komma att påverkas i framtiden, med tanke på direkta orsakssamband.

3.4. Kommittén ser också med oro på användning och tillverkning av dessa potentiellt farliga azofärgämnen i tredje länder där säkerhetsnormerna inte alltid är lika stränga som inom EU. Först och främst gäller vår oro skyddet och utbildningen av arbetstagarna. Dessutom ser vi med oro på import till EU av konsumentvaror från länder där man fortfarande använder farliga färgämnen vid tillverkningen. I Fjärran Östern och i Afrika, till exempel, kan azofärgämnen användas och tillverkas lokalt, utan kontroller, statistik eller officiellt tillkännagivande av vilket slags färger som används.

3.5. Kommittén uppmanar därför till strikt kontroll, effektiv övervakning och provtagning vid införselställena när såväl produkter som själva färgämnen importeras från tredje land.

3.5.1. Kommittén vill även uppmana kommissionen att be medlemsstaterna att lägga fram ett förslag i WTO och ILO om förbud mot tillverkning av produkter som innehåller farliga azofärger.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Förslagets räckvidd

4.1.1. Detta skulle behöva klargöras.

4.1.2. I andra stycket i punkt två i motiveringen framgår det tydligt att "endast lösliga azofärger ... utgör en risk för människors hälsa. ... azofärgämnen, som definitionsmässigt är lösliga, samt en mycket liten andel azopigment som också är lösliga. Eftersom dessa pigment ännu inte har genomgått någon riskbedömning omfattas de inte av några särskilda bestämmelser i detta direktiv ..."

4.1.3. Skillnaden mellan lösliga azofärgämnen och olösliga azofärgpigment framgår inte tydligt i förslaget. Texten behöver därför ändras och göras tydligare på denna punkt.

4.2. Artikel 2

4.2.1. I artikeln anges två olika datum för medlemsstaterna när det gäller att anta och tillämpa bestämmelserna. Det är realistiskt att tro att dessa korta tidsgränser kan hållas med tanke på lagstiftningsförfarandena i EU och i varje medlemsstat. Tidsfristen för tillämpningen bör vara två år efter det att direktivet trätt i kraft.

4.3. Bilaga

4.3.1. Första tabellens andra spalt: Den engelska texten börjar helt korrekt med "Azodyes". I flera andra språkversioner har dock skillnaden mellan azofärgämnen och azofärger gått förlorad. Kommissionen måste därför se till att alla språkversioner återger direktivets intentioner på ett riktigt sätt.

4.4. Bilaga B: Analysmetoder

4.4.1. Analysmetoderna i bilagan utgår från en enda medlemsstat. Det har uppstått problem med att överföra dessa metoder till andra länder. De har därför utvärderats genom undersökningar på området för standarder, mätning och provning inom ramen för fjärde ramprogrammet för forskning, och bättre metoder håller på att tas fram. Analysmetoderna i förslaget bör därför ersättas av EU-metoder så snart sådana färdigställts.

Bryssel den 25 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rambestämmelser för säsongarbete i jordbruket för personer från tredje land"

(2000/C 204/19)

Den 21 oktober 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om: "Rambestämmelser för säsongarbete i jordbruket för personer från tredje land".

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som hade ansvaret för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 10 maj 2000. Föredragande var Hans-Joachim Wilms.

Vid sin 373:e plenarsession den 24–25 maj 2000 (sammanträdet den 24 maj 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 65 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning — motivering

1.1. I olika näringsgrenar inom EU finns det arbetstagare som hör till gruppen säsongarbetare. Detta gäller framför allt jordbrukssektorn, där säsongarbetarna — i större utsträckning än i andra sektorer — påverkar sektorns struktur.

1.2. Ekonomiska och sociala kommittén vill med detta initiativytrande göra rådet, Europaparlamentet, kommissionen och arbetsmarknadens parter uppmärksamma på det betydande antalet säsongarbetare inom jordbruket som endast

åtnjuter ett ringa socialt skydd. Kommittén konstaterar att jordbrukssäsongarbetarnas situation — i motsats till säsonghantverkarnas, som har en mera gynnsam ställning på grund av att deras verksamhet har traditionell anknytning — i dag är ett tabubelagt problem som borde åtgärdats sedan länge. Trots ESK:s initiativytrande som antogs i april 1991 och som innehöll detaljerade förslag om hur situationen skulle kunna förbättras, har inga framsteg gjorts vad gäller jordbrukssäsongarbetarnas situation.

1.3. Säsongarbetarnas arbete är mycket betydande och nödvändigt för jordbrukssektorn i EU. I vissa medlemsstater har bisten på kvalificerade yrkesarbetare lett till ett bestående behov av säsongarbetare. Den senaste tidens utveckling och

framför allt konsolideringen av den inre marknaden, EU:s utvidgning, upplösningen av de ideologiska gränserna i Central- och Östeuropa samt folkströmmarna i Medelhavsområdet på grund av inbördeskrig och fattigdom har lett till betydande förändringar för säsongarbetarna inom jordbrukssektorn. Dessa förändringar återspeglas i jordbruksföretagens arbetsorganisation och har betydande följder för de lokala och nationella arbetsmarknaderna.

1.4. Arbetsmarknadspolitiken har en framstående ställning inom EU på grund av den höga arbetslösheten i de enskilda medlemsstaterna. EU:s politik är inriktad på att sänka arbetslösheten. Jordbrukssektorn spelar en avgörande roll för arbetsmarknaden, eftersom den både som enskild bransch och genom anslutande sektorer samt genom sin roll inom ramen för politiken för fysisk planering och strukturpolitiken skulle kunna bidra till att bekämpa arbetslösheten.

1.5. Jordbruket inom EU står inför nya omvälvande förändringar. Den planerade utvidgningen till länderna i Central- och Östeuropa kommer i motsats till tidigare utvidgningar att leda till en betydande ökning av antalet jordbrukssäsongarbetare framför allt i de nordliga och Centraleuropeiska medlemsstaterna. Betydande förändringar kommer även att märkas i de Sydeuropeiska medlemsstaterna. I detta sammanhang tillkommer dock andra faktorer såsom krigsflyktingar från Sydeuropa och folkströmningar från framför allt Nordafrika. Därför bör man göra de rättsliga skillnaderna tydligare mellan arbetstagare från tredje land och från kandidatländerna.

1.6. För att främja arbetsfreden, den ekonomiska tillväxten och en minskning av arbetslösheten bör rådet, Europaparlamentet och kommissionen liksom arbetsmarknadens parter beakta och hitta lösningar på de problem som behandlas i initiativyttrandet. I initiativyttrandet tas även upp en rad förslag om hur man kan gå till väga i detta hänseende. Målet bör under alla omständigheter vara att bryta samhälleliga och politiska tabun kring frågan och ge dem som är verksamma inom jordbruket ett rättmätigt skydd.

2. Vikten av ett yttrande

2.1. Antalet säsongarbetare ökar betydligt i medlemsstaterna och har i vissa fall redan överskridit antalet inhemska jordbruksarbetare. På vissa håll trängs de inhemska arbetstagarna bort av säsongarbetarna. Medan säsongarbetarna i de Centraleuropeiska medlemsstaterna nästan uteslutande kommer från kandidatländerna, kommer säsongarbetarna i de Sydeuropeiska medlemsstaterna framför allt från Nordafrika och även i allt större utsträckning från sydöstra Europa och Asien.

2.2. I kandidatländerna är en stor del av befolkningen yrkesverksam inom jordbruket (t.ex. 25 % i Polen och 10 % i Ungern). I samband med anpassningen av jordbruket kommer troligtvis den övervägande delen av nuvarande arbetsplatser inom kort att försvinna och ett fåtal arbetstillfällen att skapas genom omstruktureringen. Motsägande uppgifter kommer dock från t.ex. Polen och Bulgarien där antalet yrkesverksamma inom jordbruket ökar. Detta är dock delvis ett resultat av tidigare industriella omstruktureringar men främst av fattigdomen.

2.3. För att komma bort från den svåra ekonomiska situationen och politiska instabiliteten i sina hemländer kommer människor från olika afrikanska länder till de sydeuropeiska medlemsstaterna. Eftersom man endast ingått bilaterala överenskommelser om fri rörlighet med dessa länder kan denna grupp inte heller i framtiden åtnjuta rätten till fri rörlighet inom gemenskapen till skillnad från medborgarna i kandidatländerna.

2.4. Kommissionen har inte tillräckliga resurser för att behandla detta alleuropeiska problem. Inom generaldirektoratet för jordbruk finns t.ex. trots kommitténs påtryckningar ingen som ansvarar för denna fråga. Generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik har inte heller tillräckliga resurser.

3. Säsongarbetare inom jordbruket i EU

3.1. I och med jordbrukets ökade specialisering krävs extra arbetskraft till jordbruksföretagen, särskilt under arbetstoppar. För att klara av dessa arbetstoppar, under t.ex. skördeperioder, anlitas i regel säsongarbetare. Tidigare anlidades dessa från hemlandet, vilket i dag inte är fallet.

3.2. Det finns flera anledningar till att företagen främst anlitar säsongarbetare:

— Strukturförändringarna inom jordbrukssektorn har lett till demografiska förändringar, vilket innebär att det inte finns tillräckligt med lokal eller inhemsk arbetskraft.

— De arbetslösa inom landet saknar den motivation, de kvalifikationer och den rörlighet som företagen kräver.

— Arbetstagare från länder utanför EU kan tänka sig att arbeta för en lägre lön på grund av valutakursskillnader och de fördelar i fråga om köpkraft som detta innebär.

— Ibland har säsongarbetarna ett yrke i sina hemländer och ser säsongarbetet som en extrainkomst och kan därför tänka sig att arbeta för låga avtalsenliga löner eller för löner under avtalsnivån.

— Det är lättare för företagen att anställa säsongarbetare på grund av att arbetet är tidsbegränsat.

— Företagen kan dra av vissa extra sociala avgifter (för t.ex. avtalsenligt extraarbete) när de anställer säsongarbetare.

3.3. Arbetslösa är å andra sidan inte särskilt intresserade av att säsongarbeta på grund av

— att säsongarbetet ställer stora krav i fråga om arbetstider, väderförhållanden och kroppslig belastning som t.ex. oönskade arbetsställningar,

— att lönen är för låg och att en varaktig integrering på arbetsmarknaden sällan är möjlig,

— att arbetslöshetsunderstödet riskerar att sänkas på grund av den låga lönen från säsongarbetet.

3.4. Problem uppstår främst på grund av arbetskraftstillströmningen från länder utanför EU. För att täcka behoven av extra arbetskraft anlitar företagen utländsk arbetskraft framför allt från Central- och Östeuropa, och i Sydeuropa från Centraleuropa men framför allt från Nordafrika, Maghreb-länderna och numera även i allt större utsträckning från Asien.

3.5. Det har visat sig att på grund av en förändrad arbetsorganisation inom företagen, som t.ex. på varandra följande säsongkontrakt (kedjearbetsavtal), har de potentiellt fasta arbetsplatserna för lokala arbetstagare försvunnit och ersatts av säsongarbete. Å andra sidan finns det exempel på att arbetsplatser räddats tack vare att säsongarbetare anlitas.

4. Säsongarbetet i Europa

4.1. Säsongarbetet ses på ett allt mer differentierat sätt i Europa. De olika medlemsstaterna reglerar tillgången på säsongarbetskraft genom att de själva bestämmer hur många arbetstillstånd som skall delas ut. Vid kvoteringen inbegrips även arbetsmarknadens parter i olika stor utsträckning.

4.2. Kvoteringen täcker dock inte efterfrågan på arbetsplatser, vilket leder till att icke registrerade (illegala) arbetstagare förutom legala säsongarbetare söker arbete inom jordbruket.

4.3. Legalt anställda säsongarbetare täcks av löneavtalen och arbets- och socialförsäkringslagstiftningen i mottagarlandet.

4.4. Kandidatländerna tar emot färre säsongarbetare på grund av arbetsmarknadsläget i dessa länder. Enligt uppgifter

från arbetsmarknadens parter i de Central- och Östeuropeiska länderna kommer procentuellt sett fler illegala arbetstagare in från de östliga grannländerna och framför allt från Ukraina och Rumänien, än de som anställs på legala grunder. De arbetar delvis på arbetsplatser som upptagits av inhemska arbetstagare som numera själva säsongarbetar inom EU (så kallad "korridormigration").

4.5. Vid utarbetandet av detta yttrande stod det klart att uppgifterna om säsongarbetet i jordbruket, trots tidigare arbeten även från kommittén sida⁽¹⁾ inte är tillfredsställande vare sig kvantitativt eller kvalitativt sett. Säsongarbetet registreras endast delvis på nationell nivå. Differentierade utvärderingar görs knappt och sammanfattas inte på europeisk nivå.

4.6. På bilateral och mellanstatlig nivå ingås många överenskommelser vad gäller utbytet av säsongarbetare. Enbart i Polen finns det cirka 30 fördrag, regeringsförklaringar och protokoll med tio olika länder (EU och länder utanför EU) som reglerar anställningen av arbetskraft och praktikanter.

4.7. Inom jordbruket i EU anställs säsongarbetare främst för att utföra stödsysslor och lätta uppgifter som de delvis är överkvalificerade för. De länder som säsongarbetarna kommer ifrån går därmed miste om kvalificerad arbetskraft.

4.8. Säsongarbetet har dock även positiva följder för ursprungsländerna. Det bidrar till att göra arbetsmarknaden mer flexibel, och säsongarbetarna tar även med valuta hem som ökar inkomsterna och stärker köpkraften. Yrkeserfarenheten kan delvis även komma till nytta i hemlandet.

4.9. Den tid som en säsongarbetare får stanna i EU skiljer sig åt mellan de olika medlemsstaterna och kan vara mellan 3 månader och ett år.

4.10. När kandidatländerna går med i EU kommer situationen vad gäller sysselsättningen inom jordbrukssektorn radikalt att förändras. Det är möjligt att arbetstillfällena utanför jordbrukssektorn inte räcker till för den arbetskraft som frisläpps från jordbruket. Efter en radikal strukturuomvandling av jordbrukssektorn kan man befara att massarbetslöshet uppstår i kandidatländernas landsbygdsregioner i likhet med det som hände i de nya delstaterna i Förbundsrepubliken Tyskland 1990. I detta sammanhang kan säsongarbetet avlasta arbetsmarknaden. Effekterna av säsongarbetet kan förstärkas ytterligare om det inbegrips i en övergripande arbetsmarknadsstrategi. De regionala gränsöverskridande arbetsmarknader som uppstått skulle därmed även utvidgas och förstärkas.

(1) se EGT C 355, 21.11.1997, s. 51ff.

4.11. En aspekt av säsongarbetet som är speciellt inhuman och som har allvarliga konsekvenser för såväl det sociala systemet som den ekonomiska stabiliteten är det illegala säsongarbetet. Kommittén är medveten om det illegala säsongarbetets omfattning och betydelse. Även om det naturligt nog inte finns några uppgifter om detta, noterar kommittén att det illegala säsongarbetet är ett stort problem för jordbruket.

5. Slutsatser — regleringsbehov

5.1. Rambestämmelser

5.1.1. I samband med förhandlingarna med de central- och östeuropeiska kandidatländerna måste hänsyn tas till den nationella utvecklingen i de olika länderna. Det konkreta läget beträffande den ekonomiska och sociala utvecklingen är av central betydelse för den positiva utveckling som bör avspeglas i förhandlingarna med de olika kandidatländerna inför deras anslutning till Europeiska unionen. Detta bör gälla anslutningsförhandlingarnas såväl tidsmässiga som rättsliga dimension. Strukturstödsåtgärder är här av stor betydelse för att främja infrastrukturutbyggnad och arbetstillfällen. Utvecklingen på landsbygden bör främjas ytterligare.

I princip förordar kommittén övergångsbestämmelser — inklusive tidsbegränsade undantagsbestämmelser — så att arbetskraftsrörlighet och andra därmed förbundna effekter kan åstadkommas. Sådana övergångs- eller undantagsbestämmelser bör därvid beakta den konkreta utvecklingen i det enskilda kandidatlandet. När den önskade utvecklingen har uppnåtts bör övergångs- eller undantagsbestämmelserna upphöra.

5.1.2. Det stora antalet befintliga bilaterala överenskommelser om inflyttning, kvoter etc. är ett tecken på att det finns behov dels av en europeisk migrationspolitik, med bestämmelser för hur man i framtiden skall handskas med säsongarbetskraft inom jordbruket, i synnerhet när det gäller att fastställa om användningen av arbetskraft utifrån är en prioriterad fråga, dels av att inleda förhandlingar i rådet för att slutgiltigt kunna föra samman de många olika nationella bestämmelserna i ett EU-direktiv.

5.2. Åtgärder

5.2.1. Kommittén föreslår följande åtgärder för att få till stånd bestämmelser för säsongarbetskraft inom jordbruket:

5.2.2. Det europeiska jordbrukets arbetsmarknadsparter har sedan flera år tillbaka arbetat med att försöka lösa problemen med säsongarbetskraften. På olika nivåer görs det många insatser för att förbättra den ekonomiska och sociala situationen för säsongarbetarna. Kommittén kommer att följa upp och stödja dessa insatser.

5.2.3. Kommittén noterar arbetsmarknadsparternas uttalande avsikt att fortsätta sina ansträngningar inom ramen för den sociala branschdialogen och vidta åtgärder med utgångspunkt

i artiklarna 138 och 139 i EG-fördraget. Kommittén anmodar kommissionen att bistå arbetsmarknadsparterna med råd och stöd i samband med dessa åtgärder.

5.3. Observationsorgan

5.3.1. Som grund för en väl underbyggd diskussion och för de slutsatser och initiativ som blir följden av denna behöver de som deltar i denna process ett kvantitativt och kvalitativt omfattande informations- och rådgivningssystem. En central komponent i detta system skall utgöras av ett observationsorgan för säsongarbetskraft inom jordbruket, ett organ som skall inrättas av kommissionen med deltagande av arbetsmarknadsparterna.

5.3.2. Detta observationsorgan skall ha till uppgift att i samarbete med myndigheterna kartlägga och utvärdera säsongarbetskraftsströmmarna samt att lägga fram förslag till EU-institutionerna och andra berörda parter om hur säsongarbetarnas situation kan förbättras. Organisationsorganet kan också fungera som informations- och rådgivningsorgan för företag- och fackföreningsorganisationer, självhjälpsgrupper, förvaltningar och politik. Det skall vara kopplat till befintliga EU-initiativ och bidra till att dessa binds samman i ett nätverk.

5.3.3. Kommittén uppmanar kommissionen att stödja arbetsmarknadsparternas åtgärder och anslå finansiella medel för inrättandet av ett observationsorgan för säsongarbete inom jordbruket i EU. Kommissionen bör även försöka förmå medlemsstaterna att i samarbete med arbetsmarknadsparterna bygga upp nätverk som operativa informations- och rådgivningsorgan på nationell eller regional nivå.

5.3.4. Genom att lägga in uppgifterna på data kan denna information göras tillgänglig för arbetsmarknadsparterna, ansvariga myndigheter, kommissionen, politiker och alla övriga intresserade. Dessutom skall det finnas kopplingar till olika kommissionsprojekt, t.ex. på databanksområdet.

5.4. Identitetsdokument

5.4.1. Arbetsmarknadsparterna inom jordbruket i EU och kandidatländerna har inlett arbetet med att på bilateral nivå få till stånd överenskommelser om ett närmare samarbete. Ett bättre skydd för säsongarbetare ingår som en komponent i dessa överenskommelser.

5.4.2. Som ett skydd för säsongarbetarna skall det införas ett skriftligt arbetstillstånd som arbetstagarna måste ha med sig under arbetet och som på begäran skall visas upp för ansvariga instanser. Detta tillstånd skall förutom personuppgifter även innehålla särskilda socialförsäkringsuppgifter och uppgifter om kvalifikationer. Med hjälp av ett sådant skriftligt arbetstillstånd kan säsongarbetarens rättsliga status fastställas. På så sätt kan man få kännedom om underlåtelse att rapportera om arbetsförhållanden, och den enskilde säsongarbetaren kan på ett effektivt sätt skyddas mot effekterna av en illegal arbetssituation. Ett skriftligt arbetstillstånd ger dessutom ar-

betstagaren tillgång till såväl skydd från värdlandets fackliga organisationer som stöd från t.ex. arbetsförmedlingar, branschorganisationer och utbildningsinstitutioner. Kommittén uppmanar kommissionen att genom riktat stöd till olika pilotprojekt undersöka om ett sådant skriftligt arbetstillstånd i form av ett identitetsdokument kan införas.

5.5. Styrning

5.5.1. Säsongsarbetskraften kommer även i framtiden att behövas för en väl fungerande jordbrukssektor. Det finns ett behov av att i framtiden kunna reglera under vilka villkor arbetstagare på arbetsmarknaden från länder utanför EU kan sättas in.

5.5.2. Principen om rörlighet inom Europeiska unionen innebär även möjlighet för säsongsarbetare att byta arbete. Efter det att arbetstillstånd erhållits i ett EU-medlemsland har arbetstagare som kommer från länder utanför Europeiska unionen möjlighet att flytta vidare inom EU. Frågan om arbetstillstånd har därmed betydelse för samtliga EU-medlemsstater. Kommittén uppmanar kommissionen att reda ut de rättsliga problemen på detta område och tillsammans med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter nå en gemensam europeisk lösning beträffande arbetstagare från tredje land.

5.5.3. Kommittén uppmanar kommissionen att verka för att arbetsmarknadens parter görs delaktiga då medlemsstaterna fastställer nationella kvoter.

5.6. Förvaltning

5.6.1. Statliga organ, företag och säsongsarbetare är underställda ett närmast oöverskådligt antal olika bestämmelser, lagar och förordningar. Till följd av den fortsatta harmoniseringen inom EU måste bestämmelserna göras överskådligare. Kommittén anser att det är angeläget att de administrativa bestämmelserna i synnerhet för arbetsgivare och arbetstagare görs enklare och överskådligare.

5.6.2. Kommissionen uppmanas att sammanställa en översikt över befintliga bilaterala säsongsarbetsöverenskommelser mellan Europeiska unionens medlemsstater och kandidatländerna. Denna översikt kan ge information som kan ligga till grund för förslag och initiativ till en förenkling av det nuvarande regelverket. Såväl ursprungs- som mottagarländerna har behov av enhetliga europeiska normer för säsongsarbetsbestämmelser.

5.7. Vidareutbildning

5.7.1. Det är inte bara för säsongsarbetarna som utbildningsåtgärder utgör en viktig faktor för att i även i fortsättningen kunna försörja sig inom jordbruket. Även för lågutbildade, arbetslösa och i övrigt eftersatta grupper kan sådana åtgärder ge en god grund för sysselsättning inom jordbruket. Det är därför mycket angeläget att förse arbetsförmedlingarna i medlemsstaterna med sådana instrument att de kan erbjuda intresserade personer möjlighet till utbildning och tillgång till dessa satsningar.

5.8. Kontroll

5.8.1. Det räcker inte med skärpt kontroll för att man skall kunna försäkra sig om att rättsliga och avtalsmässiga bestämmelser respekteras och bekämpa illegal verksamhet för att skydda säsongsarbetarna. Det måste även anslås tillräckliga finansiella medel för informations- och upplysningsverksamhet riktad inte bara till de anställda och företagen, utan även till allmänheten.

5.8.2. Som ett komplement till upplysningsarbetet krävs det dock även ett närmare samarbete mellan olika kontrollmyndigheter på europeisk nivå, eftersom den illegala arbeidskraftsförmedlingen är en gränsöverskridande verksamhet. Kommissionen uppmanas därför att verka för att den europeiska samordningen av utrednings- och påföljdsarbetet i samband med illegalt arbete stärks samt att ställa de personalmässiga och finansiella resurser som krävs för detta till förfogande.

5.9. Social trygghet

5.9.1. Säsongsarbetarna är oumbärliga för det europeiska jordbruket. De måste ha samma ekonomiska och sociala rättigheter som alla andra arbetstagare. De ger ett viktigt bidrag till utvecklingen inom de primära sektorerna och måste även få del av framstegen. Viktiga framsteg på detta område är socialförsäkringssystemen och de kompletterande pensionsfondssystem som finns i vissa medlemsstater. Varje form av diskriminering av säsongsarbetare måste upphöra.

5.9.2. Kommittén uppmanar kommissionen att analysera de olika socialförsäkringssystemen inom jordbrukssektorn och tillsammans med arbetsmarknadens parter komma fram till hur säsongsarbetare skall kunna införlivas i dessa system. Därvid skall säsongsarbetarens intjänade sociala förmåner garanteras i socialförsäkringen och individuellt intjänade pensionsförmåner skall kunna föras över till hemlandet.

Bryssel den 24 maj 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI