

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 14

fyrtiofjärde årgången

16 januari 2001

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning	Sida
	I <i>Meddelanden</i>	
	
	II <i>Förberedande rättsakter</i>	
	Ekonomiska och sociala kommittén	
	Oktobersessionen 2000	
2001/C 14/01	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förenklade bestämmelser på inre marknaden (OIM)"	1
2001/C 14/02	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Översyn av strategin för den inre marknaden 2000"	13
2001/C 14/03	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Konkurrensregler avseende horisontella samarbetsavtal — Tillkännagivande enligt artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 2821/71 av den 20 december 1971 avseende tillämpningen av fördragets artikel 81.3 på grupper av avtal, beslut och samordnade förfaranden, ändrad genom förordning (EEG) nr 2743/72"	16

Pris: 34,50 EUR

SV

(Fortsättning på nästa sida)

2001/C 14/04	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: <ul style="list-style-type: none">— "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll)",— "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 94/57/EG om gemensamma regler och standarder för organisationer som utför inspektioner och utövar tillsyn av fartyg och för sjöfartsadministrationernas verksamhet i förbindelse därmed", och— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om påskyndat införande av bestämmelser om dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov"	22
2001/C 14/05	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Prioriteringar när det gäller vägtrafiksäkerheten inom EU: Lägesrapport och klassificering av åtgärder"	30
2001/C 14/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3922/91 om harmonisering av tekniska krav och administrativa förfaranden inom området civil luftfart"	33
2001/C 14/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande: Resultat av det offentliga samrådet om 1999 års kommunikationsöversyn och vägledning för det nya regelverket"	35
2001/C 14/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av krav och harmoniserade förfaranden för säker lastning och lossning av bulkfartyg"	37
2001/C 14/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimikrav på utbildning för sjöfolk (kodifierad version)" ...	41
2001/C 14/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosttillskott"	42
2001/C 14/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/22/EG om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell eller tyreostatisk verkan samt av ß-agonister vid animalieproduktion"	47
2001/C 14/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Äldre arbetstagare"	50

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2001/C 14/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Agera lokalt för sysselsättningen — En lokal dimension i den europeiska sysselsättningsstrategin"	63
2001/C 14/14	Yttrande från den Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av ett program för gemenskapsåtgärder som skall uppmuntra medlemsstaterna att samarbeta för att motverka social utslagning" .	69
2001/C 14/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001"	75
2001/C 14/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Ny socialpolitisk dagordning"	79
2001/C 14/17	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Initiativ från Republiken Frankrike inför antagandet av rådets förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn"	82
2001/C 14/18	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Integrering av miljöaspekter och hållbar utveckling i politiken för ekonomiskt samarbete och utveckling — Element i en övergripande strategi"	87
2001/C 14/19	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förstärkning av koncessionsrätten och avtalsrätten för offentlig-privata partnerskap"	91
2001/C 14/20	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträde till accessnät"	99
2001/C 14/21	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ny kunskap, nya arbetstillfällen"	103
2001/C 14/22	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran"	114
2001/C 14/23	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om det europeiska avtalet om arbetstidens förläggning för flygpersonal inom civilflyget som slutits mellan Association of European Airlines (AEA), Europeiska transportarbetarfederationen (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) och International Air Carrier Association (IACA)"	119
2001/C 14/24	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s roll för en läkemedelspolitik som motsvarar allmänhetens behov: att förbättra vården, främja innovativ forskning och kontrollera ökande sjukvårdskostnader"	122
2001/C 14/25	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om kommissionens meddelande "Strategiska mål 2000–2005 — Forma ett nytt Europa"	133

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (<i>Fortsättning</i>)	Sida
2001/C 14/26	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ändring av rådets direktiv 86/278/EEG om avloppsslam som används i jordbruket"	141
2001/C 14/27	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — "Förslag till rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för ris", och — "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1251/1999 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor för att inkludera ris"	151
2001/C 14/28	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2200/96 om den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker, förordning (EG) nr 2201/96 om den gemensamma organisationen av marknaden för bearbetade produkter av frukt och grönsaker och förordning (EG) nr 2202/96 om att inrätta ett system med stöd till producenter av vissa citrusfrukter"	157

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förenklade bestämmelser på inre marknaden (OIM)"

(2001/C 14/01)

Den 29 april 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "Förenklade bestämmelser på inre marknaden (OIM)"

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juli 2000. Föredragande var Bruno Vever.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 86 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Sammanfattning av kommitténs rekommendationer

1.1. Kommittén understryker vikten av att så fort som möjligt påbörja förenklingen av lagstiftningen på inre marknaden, samtidigt som man förbättrar föreskrifternas kvalitet och gör överföringen till nationell lagstiftning mer effektiv och stärker det civila samhällets friheter och ansvar.

1.2. Kommittén uppmanar Europeiska rådet i Stockholm att under våren år 2001 på förslag av kommissionen anta en flerårig plan för perioden 2001–2005 för att förenkla bestämmelserna. Planen bör innefatta målsättningar, prioriteringar, metoder, budget samt uppföljnings- och kontrollinstrument. Europeiska rådet bör varje år under dess vårmöte granska genomförandet av planen på grundval av en rapport från kommissionen.

1.3. Kommittén föreslår att planen bland annat skall leda till att EU-institutionerna antar uppförandekoder som säkerställer att institutionerna arbetar för att förenkla och inte att komplicera bestämmelserna. Kommissionen bör framstå som ett exempel och verka för förenkling inom alla sina avdelningar

samt se till att den nyligen inrättade enheten för förenkling av bestämmelser knyts direkt till generalsekretariatet och förses med tillräckliga resurser. Även medlemsstaterna och deras administrationer bör uppmanas att anta sådana uppförandekoder och bidra till att de bästa metoderna sprids på detta område.

1.4. Kommittén understryker betydelsen av att lägga större vikt vid konsekvensanalysen som bör vara en del av alla lagstiftningsprojekt. Konsekvensanalysen bör från och med nu göras under förhållanden som till fullo garanterar oberoende och hög kvalitet. Den bör omfatta en systematisk undersökning av eventuella alternativ till lagstiftning (avtal, självreglering, samreglering) och en grundlig utvärdering av förenklingseffekterna. Analysen bör även offentliggöras.

1.5. Kommittén rekommenderar att kommissionen ännu en gång ser över valet av lagstiftningsmöjligheter. Förutom den föregående undersökningen av alternativ till lagstiftning skulle det vara lämpligt att oftare gå lagstiftningsvägen när detta är nödvändigt för att en förenkling verkligen skall få

resultat. Det är även viktigt att det skapas förutsättningar för att området för ömsesidigt erkännande utvidgas, att möjligheterna att tolka och genomföra direktiv på olika sätt reduceras samt att direktiv antas som gör arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper och inte enbart medlemsstaterna ansvariga för att klargöra och genomföra direktivens grundläggande krav.

1.6. I egenskap av den församling inom EU som representerar dem som använder sig av lagstiftningen, framför kommittén sin önskan till kommissionen om att direkt få delta i definitionen, genomförandet och den årliga utvärderingen av förenklingsprocessen före parlamentets och rådets rådfrågningsprocess.

1.7. Kommittén vill varje år rådfrågas av kommissionen om prioriterade frågor som kommer att ingå i SLIM-projekt och "testpaneler".

1.8. För att på ett effektivt sätt bidra till förenklingsprocessen kommer kommittén att anta en uppförandekod som fastställer att kommittén

- ständigt skall beakta kraven på en förenklad, kvalitativ och effektiv lagstiftning för användarna,
- skall organisera sitt arbete för att i tid svara på alla framställningar om yttrande på området,
- varje år skall utarbeta en rapport om framstegen inom ramen för det fleråriga programmet för förenkling av lagstiftning,
- skall genomföra en systematisk bedömning av varje projekts konsekvensanalys,
- skall upplysa de andra EU-institutionerna om det eventuella behovet av att utarbeta alternativ till lagstiftning som avtal, självreglering och samreglering,
- skall utveckla en dialog med aktörer i näringsliv och samhälle i EU för att uppmuntra dem att ta direkt ansvar, bland annat genom avtal, inom ramen för gemenskapens föreskrifter,
- skall utveckla en dialog med Regionkommittén om lagstiftningsförenklings regionala dimension och

- utveckla en dialog med de ekonomiska och sociala råden i medlemsstaterna så att de på nationell nivå skall kunna spela en roll liknande den som ESK spelar på EU-nivå, i syfte att göra förenklingsprocessen framgångsrik.

2. Utgångspunkter

2.1. Förenklingen av lagstiftningen i EU blir en allt viktigare fråga för medborgarna i EU på grund av följande:

2.1.1. Det alltjämt ökande antalet bestämmelser på nationell nivå begränsar friheten och privata och kollektiva initiativ i medlemsstaterna, samtidigt som det på EU-nivå blir allt svårare att få till stånd ömsesidiga erkännanden.

2.1.2. En ständigt återkommande fråga är i hur stor grad gemenskapsinstanserna skall ingripa och hur man skall tackla problemet med den invecklade harmoniseringslagstiftningen som ofta innebär att ingripanden på EU-nivå och nationell nivå överlappar varandra på ett invecklat sätt.

2.1.3. Medlemsstaterna insisterar på att lägga till särskilda ofta överflödiga bestämmelser när gemenskapslagstiftningen skall överföras till nationell lagstiftning förutom de förseningar och svårigheter som uppstår när EU-bestämmelserna skall omvandlas till nationell lag.

2.2. Denna oro går hand i hand med ökade kvalitativa krav från EU-medborgarnas sida både vad gäller kvaliteten på produkter, tjänster, arbete, livsvillkor eller miljön. Lagstiftningen kommer inte att kunna undgå detta allmänna kvalitetskrav. På detta och andra områden bör EU ses som en garant för ett positivt mervärde. I samband med den "nya ekonomin" som grundas på ett mer interaktivt förhållningssätt som är öppnare och mer decentraliserat, behövs även en "ny medborgaradministration" som grundas på en "ny lagstiftning" som är bättre anpassad till de kulturella förändringar som påverkar vanor och önskemål bland 2000-talets EU-medborgare. Kommissionens ordförande Romano Prodis målsättning att bygga upp en effektiv gemenskapsadministration kan och bör visa vägen för hur man bäst skall tillgodose EU-medborgarnas krav.

2.3. Betydande analyser har gjorts på EU-nivå rörande kraven på en förenkling av lagstiftningen bland annat genom Molitor-rapporten från 1995. Dessa analyser har följts upp av liknande rapporter från andra internationella institutioner som bland annat OECD. Flera medlemsstater har inom ramen för denna verksamhet tagit initiativ till att minska antagandet av ny lagstiftning och förenkla gällande lagstiftning.

2.4. På gemenskapsplanet har man de senaste åren börjat vidta åtgärder för att förbättra interventionsmetoderna bland annat genom att utarbeta konsekvensbeskrivningar och för att ändra alltför invecklade bestämmelser, framför allt genom SLIM-projekt. Varken de som tillämpar lagstiftningen eller EU-medborgarna i allmänhet har dock fått intrycket av att det gjorts några verkliga framsteg på området. EU ses ofta snarare som ytterligare en källa till förvirring som leder till ökade "teknokratiska" begränsningar som läggs på de nationella bestämmelserna som varken blir mindre invecklade eller färre.

2.5. Observationsgruppen för inre marknaden har genom sina undersökningar och hearingar särskilt den från den 17 maj 2000 som anordnades inom ramen för utarbetandet av denna rapport, kommit fram till följande slutsatser som stärker denna analys:

2.5.1. Gemenskapslagstiftningen anses i allmänhet vara allt för invecklad i förhållande till användarnas förväntningar.

2.5.2. De som använder sig av lagstiftningen anser att en verklig förenkling är nödvändig. Den allmänna uppfattningen är att förenklingen, om den utförs på ett bra sätt, inte kommer att gå emot de intressen som det civila samhällets aktörer har, utan i stället direkt gagna deras självständighet, synlighet och intressen.

2.5.3. Även om hälften av de tillfrågade snarare anser att harmoniseringen innebär en förenkling av lagstiftningen oroar sig den andra hälften över den ofta förekommande överlappningen av EU-bestämmelser och nationella bestämmelser. Ansvarlet skjuts i lika hög grad över till den ena som den andra sidan och leder antingen till ett alltför stort ingripande från gemenskapens sida eller till att nationella överflödiga bestämmelser bibehålls eller införs när direktiven överförs till nationell lagstiftning.

2.5.4. En stor majoritet anser att förenklingsprocessen som påbörjats på gemenskapsnivå varit otillräcklig, samtidigt som samtliga tillfrågade understryker vikten av att påskynda processen inför utvidgningen.

2.5.5. Samtliga tillfrågade understryker också vikten av att medlemsstaterna samtidigt påbörjar en förenklingsprocess för att processen på EU-nivå skall bli framgångsrik.

2.5.6. Alla stöder även utvecklingen av en dialog om fördelen med avtal och självregleringsbestämmelser i stället för en exklusiv tillämpning av traditionell lagstiftning på områden som är mycket viktiga för aktörerna inom näringsliv och samhälle som t.ex. sociala frågor, miljöskydd, konsumentpolitik och elektronisk handel.

2.5.7. Kommittén väntas ta ställning för en förenkling till förmån för användarna och man lägger särskild stor vikt vid dess uppgift att vaka över utvecklingen av olika alternativ till traditionell lagstiftning som avtal och självregleringar.

2.6. Under Europeiska rådets möte i Lissabon den 23–24 mars beslutade man — vilket ligger i linje med förväntningarna på en ny förenklingsstrategi — att före 2001 fastställa en strategi som syftar till att förenkla ramarna för lagstiftningen, även inom den offentliga administrationen, både på det nationella planet och gemenskapsplanet, samt identifiera de områden där medlemsstaterna bör förbättra överföringen av lagstiftning. Kommissionen planerar att presentera sitt förslag under första halvåret av 2001 mot bakgrund av de nya prioriterade åtgärderna för inre marknaden.

2.7. Ekonomiska och sociala kommittén som representerar aktörer från näringsliv och samhälle, dvs. dem som tillämpar lagstiftningen, anser att frågan beträffande en högre kvalitet på lagstiftningen i EU är avgörande på grund av följande:

2.7.1. Lagstiftningen har en direkt inverkan på den inre marknadens funktion.

2.7.2. Lagstiftningen är en faktor som avgör i vilken utsträckning den europeiska integrationen accepteras av medborgarna.

2.7.3. Lagstiftningen utgör en del av den mer allmänna frågan om bättre europeiska styrelse reformer som Europeiska kommissionen kommer att behandla i en vitbok före slutet av första halvåret 2001.

2.7.4. Det blir allt mer brådskande att förenkla lagstiftningen inför anslutningen.

2.8. Kommittén är medveten om att det är mycket svårt att få fram en lyckad förenklad lagstiftning och att man måste undvika flera stötestenar och tackla problemet på rätt sätt. Det är viktigt att inte förespråka en radikal och alltför enkel avreglering som skulle inverka negativt på produkternas och tjänsternas kvalitet samt gå emot användarnas, dvs. företagarnas, arbetstagarnas eller konsumenternas intressen. Det behövs regler för att ekonomin och samhället skall fungera väl, men:

2.8.1. Dessa regler bör utarbetas och tillämpas på rätt nivå, dvs. på internationell nivå, gemenskapsnivå, nationell, regional eller lokal nivå. Kommittén konstaterar att det trots globaliseringen snarare finns en brist än ett överflöd på lagstiftning på internationell nivå, vilket klart visar sig i samband med WTO:s problem, samtidigt som man på det nationella planet fortsätter att producera alltför mycket lagar och bestämmelser vilka överlappas av EU-lagstiftningen på ett oklart sätt.

2.8.2. Dessa regler bör utarbetas på ett balanserat sätt utan att extra, oproportionerliga krav läggs till deras målsättning och genom att avtalsfriheten utvecklas mellan det civila samhällets aktörer som utöver administrationerna bör vara direkt delaktiga i utformningen och genomförandet av förenklingspolitiken. Förenklingen av lagstiftningen kan inte bli framgångsrik om den endast genomförs av tjänstemän.

2.9. Det är lämpligt att beakta frågan om förenklingen av lagstiftningen ur ett europeiskt perspektiv på grund av följande:

2.9.1. EU-nivån och en effektiv och sammanhängande inre marknad utgör nödvändiga grunder för EU att delta i utarbetandet av internationella regler inom ramen för globaliseringen.

2.9.2. Det är viktigt att inte glömma bort att det bakom själva EU-lagstiftningen finns en inneboende målsättning att förenkla, eftersom EU-lagstiftningen syftar till att harmonisera och sammanfoga femton olika nationella lagstiftningar för att få inre marknaden att fungera. Detta innebär dock inte att EU-lagstiftningen står fri från all kritik vad gäller omfattning och innehåll.

2.9.3. De nationella lagstiftningarna kan inte bortse från de krav som ställs för att den inre marknaden skall fungera genom att ta sig alltför stora friheter vid tillämpningen av de gemensamma reglerna eller genom att förneka reglernas vikt för förenklingen av denna stora marknad.

2.10. Ekonomiska och sociala kommitténs initiativyttrande syftar inte till att upprätta en ny förteckning över förenklingsåtgärder på specifika områden utan snarare att förstå och föreslå följande:

2.10.1. Genom att analysera varför den europeiska lagstiftningen är så invecklad och genom att utvärdera framstegen men även begränsningarna av de förenklingsåtgärder som redan påbörjats vill ESK försöka att förstå de bakomliggande orsakerna till det som i allmänhet ses som ett misslyckande.

2.10.2. ESK föreslår att man för att lyckas med förenklingen skall tackla problemet på ett mer sammanhängande och genomgripande sätt genom att ompröva de olika europeiska aktörernas ansvar inom ramen för en förenklingspolitik som innefattar effektivare metoder och kriterier för utvärdering, samråd och uppföljning.

3. Orsaker till bestämmelsernas komplexitet

3.1. Den främsta orsaken till komplexiteten i EU:s bestämmelser beror på ett ekonomiskt och socialt behov och ökade politiska krav på EU-nivå, samtidigt som man måste beakta verkligheten och nationella kulturer som ofta är mycket mångskiftande. I detta sammanhang är det symtomatiskt att toppmötet i Lissabon i mars 2000 förespråkade att en europeisk strategi för förenkling skall utarbetas snarast, samtidigt som samma toppmöte själv spikade en agenda utan motstycke med åtgärder på det ekonomiska och sociala planet, vilka skall vidtas samtidigt av gemenskapens institutioner och av medlemsstaternas regeringar. Denna önskan om förenkling kan på förhand te sig omöjlig, särskilt med tanke på de komplexa problem som harmoniseringen stöter på, med tanke på de tungrodda förfarandena, med tanke på förvaltningens konservatism och med tanke på lobbyverksamheten i olika riktningar i Bryssel och Strasbourg.

3.2. Dessa orsaker till komplexiteten utökas av en brist på systematisk utvärdering och en brist på kritisk sakkunskap gällande kostnaderna av denna komplexitet. Detta beror på att gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaternas regeringar hittills inte har slagit fast hur man skall kunna sköta EU-regleringen samtidigt som den förenklas. De få åtgärder som vidtagits i detta syfte har snabbt nått sina gränser eftersom en allmän politisk, stimulerande och sammanhängande ram saknas. Dessa kostnader bör granskas kritiskt i sin helhet, dvs. genom att inbegripa de kostnader i tid som i orimlig omfattning förorsakas medborgarna i och med de överdrivna förvaltningsförfarandena och genom att inbegripa de alltför tunga kostnader som åläggs företagen (särskilt små och medelstora företag) samt genom att inbegripa budgetkostnaderna, dvs. skatterna, för alltför stora administrativa kostnader som förhindrar uppkomsten av sundare offentliga finanser som verkligen skulle tjäna allmänheten.

3.3. Institutionernas förfaranden har del i ansvaret även om det i större utsträckning handlar om nödvång än om systematiska hinder för förenkling. Kostnaderna för uppnående av majoritetskonsensus eller enhällig konsensus bland kommissionärerna, sedan i rådet och vidare i parlamentet med dess förfaranden för medbeslutande och samförstånd, är alltför ofta resultatet av mångskiftande politiska kompromisser som ofta leder till att målgruppens bästa tappas bort. Den i och för sig hedervärda viljan hos rådets ordförandeskap att under sin halvårsperiod uppnå ett så stort antal fattade beslut som möjligt kan även få som bieffekt att man gör avkall på kvaliteten i vissa beslut.

3.4. Överensstämelsen mellan vissa juridiska instrument visar sig ofta vara föga tillfredsställande. Vissa bestämmelser är onödigt tungrodda och komplicerade trots att de genom utökade ömsesidiga kompromisser kunde ha förenklats utan att för den skull bli mindre effektiva, snarare tvärtom. Vissa direktiv öppnar för många möjligheter till alternativ eller tolkning och tillämpning i medlemsstaterna utan att det finns någon verklig kontroll varken när det gäller de svårigheter som detta spelrum kan innebära för målgruppen för bestämmelserna eller när det gäller den otillräckliga verkliga harmonisering som denna situation leder till. Detta hindrar den inre marknaden från att fungera tillfredsställande. Ibland förekommer det också att själva den frihet som medlemsstaterna åtnjuter genom ett direktiv kan leda till beslut eller bibehållna nationella bestämmelser som vida överflyglar de gemensamma bestämmelserna, vilket i onödan kan försvåra utbytet, medan enhetliga tillämpningsbestämmelser skulle ha tillåtit förenklingar som kunde omfattas av alla berörda parter. I andra fall förekommer det att bestämmelser om ömsesidigt erkännande visar sig vara ogiltiga p.g.a. avsaknaden av uppföljning eller juridiska verktyg som skulle bidra till att bestämmelserna fungerar i praktiken.

3.5. Man kan också understryka att så gott som alla EU-regler uteslutande härrör från en trång krets av EU-institutioner med beslutande- eller medbeslutandemakt, d.v.s. kommissionen, Europaparlamentet och rådet. Den europeiska debatten har visserligen varit djupgående när det gäller subsidiariteten, men har till dags dato alltför mycket koncentrerat sig på den vertikala axeln (fördelning av uppgifter mellan EU-nivå och nationell och regional nivå) medan den horisontella nivån ännu i stor utsträckning lämnats obeaktad (fördelning på regler och på avtal eller uppförandekoder). På grund av detta har det horisontella planet — trots att det är väl förankrat på de nationella planet i flera medlemsstater — ännu inte fått någon jämförbar förlängning eller motsvarighet på EU-planet. Med undantag av den anmärkningsvärda europeiska sociala dialogen som ännu inte utnyttjas fullt ut (f.n. tre arbetslivsöverenskommelser som sedermera omvandlats till direktiv om föräldraledighet, halvtidsarbete och visstidskontrakt) och vissa frivilligt slutna överenskommelser och förordningar (särskilt gällande miljöskydd inom Auto-Oil-programmet och minskning av energiförbrukningen) har föga utrymme för avtalsmässig frihet erbjudits de socioekonomiska aktörer som är direkt berörda av de gemensamma reglerna. Detta underskott av partnerskapskultur (inte bara remisser utan om möjligt även beslut som fattas gemensamt med socioprofessionella kategorier) på bekostnad av ett huvudsakligen politiskt och administrativt beslutsfattande tär på integrationen och ansvarstagandet hos medborgarsamhällets aktörer vid en förenklingspolitik. På motsvarande sätt stegras medborgarsamhällets mest korporativistiska påtryckningar på de politiska och administrativa beslutsfattarna, d.v.s. minskad förenkling.

3.6. Remissfunktionen i den form den används särskilt vid ESK representerar de ekonomiska och sociala aktörerna och har långt i från alltid en tillräcklig institutionell tyngd gentemot medbeslutandetriangeln kommissionen, Europaparlamentet och rådet. Remitteringen sker sent, i ett skede då de beslutande organen redan inlett processen. Därför har ESK stora institutionella problem med att vinna tillräcklig tyngd för att kunna göra bestämmelsernas målgrupps röst hörd i riktning mot ökad förenkling. Det är nödvändigt att överväga en omvärdering av denna remissfunktion i syfte att åstadkomma en högre kvalitet på lagstiftningen.

3.7. Ett annat problem som ofta uppstår gäller anpassningen mellan EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen. Det är i själva verket vanligt att direktiv och förordningar sätts i första rummet och att dessa överlappar nationell lagstiftning utan att till innehållet ändra dessa eller ännu hellre upphäva dem. Det händer också att medlemsstaterna vid genomförandet av direktiv lägger till ytterligare nationella bestämmelser som vida överskrider gränserna för direktivets bestämmelser.

3.8. Slutligen kan avsaknaden av överensstämmelser i många nationella bestämmelser störa det ömsesidiga erkännandet, vilket en rapport från kommissionen i juni 1999 tydligt påvisade.

4. Konsekvenserna av bestämmelsernas komplexitet

4.1. På ett ekonomiskt och socialt plan får en alltför komplicerad EU-lagstiftning negativa återverkningar på den ekonomiska konkurrenskraften, vilken mer än någonsin i ett allt mer konkurrensbetonat internationellt sammanhang är ett nödvändigt villkor. En otillräcklig konkurrenskraft påverkar sysselsättningen. Detta drabbar företagargrandan och nyskapande och bromsar utvecklingen av små företag, inbegripet s.k. "start-up" som är nödvändiga för livskraften i Europas nya ekonomi. På ett allmänt plan bromsas nyskapandet och förmågan att anpassa sig till förändringar och vidta reformer. Det handlar i ett Europa i förändring om ett stort handikapp i mötet med kraven på globalisering i jakt på en nyskapande dynamik.

4.2. Komplexiteten får även negativa återverkningar på medborgarnas frihet och sociala liv genom att den medför krav i form av tid och kostnader och därmed ökar ojämlikheten gällande begripligheten i bestämmelserna vilket i sin tur ökar antalet faktorer som leder till utslagning.

4.3. På det politiska planet leder denna komplexitet av bestämmelser — som medlemsstaterna motvilligt åtar sig ansvaret för inför den allmänna opinionen — till att öka oron bland eller t.o.m. fjärmandet av en stor del av opinionen gentemot "eurokratin" trots att EU tvärtom borde upplevas som ytterligare ett forum för frihet, demokrati och säkerhet. Det otillräckliga utrymmet för avtalsmässiga dialoger mellan de direkt berörda socioprofessionella parterna försvagar för övrigt livskraften i föreningsdemokratins på EU-nivå medan mängden ekonomiska, teknologiska och sociala utmaningar i stället kräver att europeerna i högre grad deltar direkt i EU-arbetet.

4.4. Vad gäller den inre marknadens funktion, försvagar mångfalden av bestämmelser förmågan att reellt undanröja hinder samtidigt som ett nytt avstamp behövs för att kunna genomföra de väsentliga beståndsdelar som ännu saknas inför nästa utvidgning. Det saknas särskilt enkla rättsliga instrument på EU-nivå, t.ex. en riktig Europabolagsstadga, ett pålitligt och förmånligt gemenskapspatent och en förenklad EU-moms.

4.5. På det rättsliga planet leder mångfalden av bestämmelser inom EU även till brister i medlemsstaternas genomförande av bestämmelserna och till rättsliga tvister med kommissionen och EU-domstolen. Det viktigaste målet för förenkling borde vara att försäkra sig om en tillräckligt hög nivå av överföring av EU-bestämmelser till nationell nivå och om en bättre kontroll av hur gemenskapsbestämmelserna tillämpas.

4.6. Denna fråga är av stor vikt med tanke på utvidgningen. En förenkling av lagstiftningen kunde hjälpa kandidatländerna att nå upp till de tunga kraven att införa gemenskapsrätten samtidigt som överföringen av gemenskapsrätten till de 15 medlemsstaterna underlättas. De sistnämnda har inte kunnat utgöra något föredöme för kandidatländerna. Denna förenkling skulle även bidra till att den utvidgade inre marknaden skulle fungera under bästa möjliga omständigheter.

5. Utvärdering av redan vidtagna förenklingsåtgärder

5.1. Under 1980-talet, mitt under debatten om subsidiaritet, kom kommissionen överens om att för varje ny gemenskapsreglering införa en konsekvensanalys i syfte att motivera åtgärden och analysera förhållandet mellan kostnad och nytta. Dessa konsekvensanalyser består av en gemensam ram som inbegriper en motivering enligt subsidiaritetskriterierna, en analys av de ekonomiska och sociala återverkningarna (inklusive de små och medelstora företagens synvinkel) och en förklaring om det bakgrundsarbete som gjorts. Detta initiativ var lovvärt men dess

effekt förblir begränsad i sin nuvarande form eftersom den inte uttryckligen garanterar att utvärderingen är oberoende. Analysen omfattar inte heller någon förberedande granskning av alternativ till lagstiftning och den innehåller ingen systematisk granskning av den verkliga graden av förenkling genom åtgärden. Slutligen ges inte detta bakgrundsarbete någon offentlighet.

5.2. Under 1990-talet gav kommissionen stort utrymme för utarbetandet av grönböcker, vars syfte är att starta en offentlig debatt innan man inledde arbetet med nya bestämmelser, och vitböcker, vars syfte är att presentera ett allmänt lagstiftningsprogram inom ett speciellt område, samt slutligen meddelanden, vars syfte är att fastställa problem och lägga fram förberedande analyser i samband med ett nytt lagstiftningsprojekt. Genom det tekniska hjälpmedlet Internet, som kommissionen gör rätt i att använda i stor utsträckning i dag — särskilt genom Europa-servern — har denna praxis medfört en offentlig och interaktiv dialog om lagstiftningsprojekten. Effekten av den utvidgade förberedande rådföringen om förenkling kommer dock oundvikligen att förbli måttlig så länge som man begränsar sig till att inrikta debatten på det möjliga innehållet i bestämmelserna i stället för att systematiskt höra sig för om möjliga alternativ till bestämmelserna, t.ex. förordningar eller självreglering.

5.3. På begäran av rådet granskade en arbetsgrupp under ledning av Bernhard Molitor 1995 möjligheterna till förenkling av gemenskapslagstiftningen.

5.3.1. Utöver ett antal förslag till omformuleringar i flera tekniska bestämmelser, lades 18 allmänna rekommendationer fram i denna rapport. Många av dessa rekommendationer har sedan dess glömts bort och det är därför skäl att i korthet repetera dem:

- att övergå till kodifiering på gemenskapsnivå och på nationell nivå;
- att starta ett förenklingsprogram som omfattar all befintlig gemenskapslagstiftning, inklusive överföringen av denna till nationell lagstiftning;
- att erhålla rapporter från kommissionen om vad som skall stå kvar, ändras, strykas;
- att på förhand utforma frågeställningar i alla nya lagstiftningsprojekt (överensstämmelse, subsidiaritet, kostnad/nytta, alternativ till offentlig finansiering, proportionalitet, tidsgränser);
- att erhålla offentliga studier om integrationen av gemenskapsinitiativ i medlemsstaterna;

- att beakta en serie kriterier vid varje åtgärd: förståelse av innehållet, klara mål, samordning med befintlig lagstiftning, avgränsade tillämpningsområden, realistiska tidtabeller, förfaranden vid senare översyn;
- att publicera förberedande studier;
- att höra berörda (konsumenter, företag, löntagare) på ett effektivt och systematiskt sätt, i god tid;
- att utarbeta en motivering rörande sysselsättningen, konkurrenskraften, kostnaderna, innovation;
- att offentliggöra orsakerna till att en medlemsstat understöder eller motsätter sig ett förslag;
- att inleda ett systematiskt och offentligt förfarande för utvärdering av resultaten;
- att utveckla förenklingen på nationell och lokal nivå, också vid överföringen av gemenskapslagstiftningen till denna nivå;
- att säkerställa en förstärkt tillsyn över den nationella tillämpningen;
- att ålägga ovilliga medlemsstater straffavgifter;
- att föredra förordningar framför direktiv om detta kan bidra till förenkling;
- att tillämpa ömsesidigt godkännande alltid då detta är möjligt;
- att av kommissionen erhålla förhandsbesked, med ett utökat utnyttjande av grönböcker och vitböcker;
- att av kommissionen erhålla rapporter om hur förenklingen framskrider, att ålägga en av kommissionärerna ansvaret för förenklingen, att denna kommissionär skulle kunna stödja sig på en central men liten enhet för samordning.

5.3.2. Fem år efter det att Molitor-rapporten gavs ut är den fortfarande högaktuell, särskilt eftersom största delen av rekommendationerna inte alls har följts upp på något avgörande sätt. Två huvudsakliga orsaker till detta kan skönjas:

5.3.2.1. Å ena sidan skulle rapporten utan tvivel ha vunnit på att gå ännu längre i sina analyser och förslag. Rapporten kunde i högre grad ha betonat faktorer för den komplexa byråkratien, inbegripet den allmänna kulturen bland beslutsfattare och handläggare som föga understöder förenkling. Man borde ha tänkt över nödvändiga förslag för att frångå detta. Rapporten angrep i synnerhet symptomen i och effekterna av denna komplexitet men det är svårt att komma med effektiva lösningar eftersom det inte finns någon praxis. Rapporten beaktade inte heller uttryckligen införandet av tillsyn, hearingar och budget-

medel i syfte att kontinuerligt säkra möjligheter till och ständig förstärkning av förenklingspolitiken.

5.3.2.2. Å andra sidan vidtog rådet, som beställt Molitor-rapporten, inte vid denna tid några operationella åtgärder genom att anta ett verkligt politiskt förenklingsprogram, vilket också föreslogs i rapporten. En överdriven politisering av debatten tog vid om det mycket snedvridna och konfliktfyllda dilemma om förenkling/avreglering. I stället borde man klart ha lagt fram frågorna och närmat sig problemet på ett nytt sätt i riktning mot en gemenskapslagstiftning som är av hög kvalitet och lättfattlig, som medger insyn och som är effektiv. Kommissionen har för egen del påverkats av flera rekommendationer i rapporten, men det gäller främst vissa enskilda åtgärder där rekommendationerna tillämpats endast delvis.

5.4. Bland dessa enskilda åtgärder som kommissionen vidtagit är initiativet SLIM (förenklad lagstiftning för den inre marknaden) från 1996 värt särskild uppmärksamhet. Detta initiativ har redan gett upphov till 14 projekt som syftar till förenkling av olika bestämmelser som tidigare antagits av gemenskapen. SLIM-grupperna består av experter från de nationella förvaltningarna och av representanter för målgrupperna. Grupperna ger förslag till förenkling av EU-bestämmelser som redan är antagna sedan minst fem år. Olika områden berörs av detta, t.ex. prydnadsväxter, farliga ämnen, färdigförpackning, byggnadsprodukter, gödningsmedel, elektromagnetisk bokföring, banktjänster, försäkringar, samhälls rätt, godkännande av examina, social trygghet, moms, intrastat-statistik och statistik för utrikes-handeln. Dessa projekt har enligt kommissionens senaste utvärderingsrapport från mars 2000 framskridit väl när det gäller rekommendationer och förenklingar, vilket gett kommissionen möjlighet att på basis av dessa lägga fram ett flertal förslag till förenkling av bestämmelserna. Men det problem som kvarstår är det slutliga antagandet av dessa förnyade bestämmelser, vilket tills vidare har skett i rådet och Europaparlamentet bara i några, alltför få fall (prydnadsväxter, justeringar i intrastat, terminologi i anslutning till utrikeshandeln). I syfte att återuppliva dynamiken i SLIM-initiativet presenterade kommissionen i mars 2000 15 förslag till reformer som syftar till att i högre grad ge ansvar åt och samordna aktörerna.

5.5. Kommissionen inledde även 1998 ett pilotprojekt för europeiska företagarpaneler i syfte att i ett tidigare skede och direkt bland företagen utvärdera motiveringen till och kostnaderna för vissa förslag till bestämmelser. Detta förfarande har tillgripits i tre fall som gällde förenklingen av de bestämmelser som gäller för skatteombud för moms, harmonisering av bokföring respektive avfall från elektrisk och elektronisk utrustning (i detta fall omfattades 1 744 företag). Detta förfarande är dock tills vidare på experimentstadiet och kommissionen räknar inte ännu med att kunna utvidga förfarandet till en bredare och mer systematisk omfattning.

5.6. En arbetsgrupp benämnd BEST inrättades för övrigt av kommissionen 1997 med uppgift att förenkla förhållandena för företagen. I detta arbete deltog även socioprofessionella aktörer och representanter för universiteten. 1998 utkom BEST med en rapport med 19 rekommendationer som särskilt fokuserade på förhållandena i medlemsstaterna på mycket olika områden (förvaltningsförfaranden, utbildnings- och fortbildningssystem, flexibilitet gällande arbetskraft, finansiering och beskattning, innovation). Hösten 2000 kommer kommissionen att lägga fram en utvärderingsrapport om genomförandet av dessa rekommendationer.

5.7. En mellaninstitutionell överenskommelse om kvaliteten på publikationerna publicerades i mars 1999 till följd av Amssterdamfördraget. Kommissionen, rådet och Europaparlamentet omfattades. Effekterna av detta är ännu alltför färska för att kunna utvärderas.

5.8. Kommissionen ger dessutom hädanefter ut en årlig rapport om förbättrad lagstiftning. Rapporten fokuserar på kommissionens insatser för förenklad gemenskapslagstiftning. Den senaste rapporten, som kom ut i november 1999, presenterade hur de senast genomförda förenklingsinitiativen utvecklats och betonade det arbete som pågår för att kodifiera, omarbета och konsolidera gemenskapsbestämmelserna samtidigt som överlappning av texter undviks och föråldrade bestämmelser stryks.

5.9. Då kommissionen inledde sin interna reform hösten 1999 inrättades en enhet för förenkling av lagstiftningen inom GD Företag. Detta initiativ är hedervärt men dess verkan är begränsad så länge denna förenklingsenhet inte arbetar i direkt anslutning till generalsekretariatet eftersom förenklingen skall bli en gemensam fråga för alla generaldirektorat och alla avdelningar inom kommissionen.

5.10. Rådet (inre marknaden) underströk för sin del den 25 maj 2000 nödvändigheten av att bättre samordna de olika förenklingsinitiativ som redan tagits (SLIM, BEST, testpaneler, konsekvensanalys) inom en sammanhängande strategi som skall läggas fram av kommissionen för rådet under våren 2001.

5.11. Härav kan man konstatera följande:

5.11.1. Å ena sidan att det inte saknats initiativ under de senaste åren för att inleda gemenskapsåtgärder för förenkling men att dessa initiativ som i och för sig har lovvärda mål, tillämpningsområden och metoder inte har uppnått tillräckligt betydelsefulla resultat för att kunna avvärja känslan av att effekterna varit otillräckliga.

5.11.2. Å andra sidan att det nu är tid att tänka över nya metoder att närma sig problemet genom att beakta vad man hittills lärt av framgångarna och motgångarna. Detta är aktuellt

särskilt som kommissionen har ombetts överlämna en förenklingsrapport till rådet för dess sammanträde våren 2001.

6. ESK:s förslag till en ny förenklingsstrategi

6.1. Som det klart framgick vid den hearing som observationsgruppen för inre marknaden anordnade gäller det nu att agera utifrån nya grunder för att fortare få till stånd större förbättringar. ESK förespråkar därför en konkret "förenklingsprocess" som omfattar följande:

6.1.1. En flerårig förenklingsplan som kan utgöra ramen för en samordnad process i EU.

6.1.2. Uppförandekoder för de aktörer inom EU som svarar för lagstiftningen. Dessa borde även antas av medlemsstaterna.

6.1.3. Bättre utnyttjande av konsekvensanalyserna, som bör kompletteras och ingå i lagstiftningsprocessen.

6.1.4. Ett aktivt samarbete med arbetsmarknadens parter och samtliga aktörer i det civila samhället, vars medverkan är en förutsättning för en framgångsrik förenklingspolitik.

6.2. ESK vill först och främst uttrycka önskemål om att rådet följer upp sitt mandat från Lissabon och att man vid sammanträdet våren 2001 — med utgångspunkt i det dokument som rådet har bett kommissionen presentera i början av 2001 — antar en konkret flerårig plan för en förenkling av lagstiftningen med prioriterade målsättningar, en tidsplan, nyskapande metoder, en budget och effektiva utvärderingsinstrument. Kommittén rekommenderar att planen utformas på så sätt att större förändringar på detta område genomförs senast år 2005, det vill säga när mandatperioden för Europaparlamentet och kommissionen går ut. Planen bör innehålla följande:

6.2.1. Insatser för att åtgärda de påtagligaste problemen i samband med förenklingen av gällande lagstiftning.

6.2.2. Förebyggande åtgärder för att säkerställa en ny strategi i syfte att förenkla aktuella och framtida lagstiftningsförslag inom EU.

6.2.3. Kompletterande åtgärder i medlemsstaterna.

6.3. ESK framför önskemål om att denna plan skall göra det möjligt att sätta igång en omfattande process för att förenkla EU:s lagstiftning genom att komplettera och förstärka effekterna av de processer som inleddes vid toppmötena i Luxemburg, Cardiff och Köln för att få till stånd en större dynamik inom ekonomin, inre marknaden och sysselsättningen. Det extra EU-toppmöte som man kommit överens om att hädanefter anordna varje vår för att sammanfatta läget för de ekonomiska och sociala insatser som man beslutade om i Lissabon bör även innefatta en granskning av förenklingsprocessen med utgångspunkt i en rapport från kommissionen med resultatavlor.

6.4. Kommittén vill göra gemenskapsinstitutionerna uppmärksamma på att man inte bör äventyra mervärdet i lagstiftningens innehåll genom alltför många kompromisser, som skulle innebära fler nationella särbestämmelser till skada för användarna. Man bör inte heller betunga direktiven med alltför många alternativ för genomförande på nationell nivå, vilket skulle strida mot harmoniseringstanken. Samtliga rättsliga instrument bör bidra till att uppnå förenkling, oavsett om det är fråga om förordningar, direktiv eller ömsesidiga erkännanden. Kommittén vill även framhålla att det är nödvändigt att fortsätta kodifieringsinsatserna för att undvika att texterna överlappar varandra, samt att man bör eftersträva ett enkelt och lättförståeligt språk i enlighet med det mellaninstitutionella avtal som slöts i december 1998.

6.5. När det gäller lagstiftningens tillämpning vill kommittén understryka att medlemsstaterna måste visa prov på större disciplin i fråga om genomförandet. Kommissionens senaste resultatavla visar att 13 % av de direktiv på inre marknaden för vilka tidsgränsen för genomförandet löpt ut, det vill säga 194 av 1489, ännu inte har genomförts i alla medlemsstater. Detta innebär en påtaglig försämring som gör det allt mindre troligt att uppnå målsättningen om endast 1,5 % före slutet av 2000.

6.6. Kommittén vill även uppmärksamma problemet med avsaknaden av tidsgränser i lagstiftningen, och rekommenderar att man i synnerhet på de områden där det sker en snabb utveckling systematiskt ser till att nya bestämmelser har en begränsad giltighetstid samt att det fastställs tidsgränser för en obligatorisk översyn av texten; respekteras inte dessa bör lagstiftningen upphävas.

6.7. Kommittén understryker särskilt den roll som aktörerna i näringsliv och samhälle bör spela för att tillämpningen av förenklingspolitiken i EU skall lyckas.

6.7.1. De bör utnyttja den avtalsfrihet som EU:s lagstiftande instanser ger dem, främst på det sociala området.

6.7.2. De bör utöva påtryckning för att uppnå nya områden för avtalsfrihet, själv- eller samreglering eller uppförandekoder på EU-nivå, bland annat på områdena för miljöskydd, konsumenträtt, elektronisk handel och informationssamhället.

6.7.3. De bör vara beredda på att i egenskap av parter direkt delta i genomförandet av direktiv av en ny typ som ger dem ansvaret att i stället för medlemsstaterna se till att vissa krav kommer till uttryck i avtal, kvalitetsmärken, certifieringsförfarande och självreglering.

6.7.4. De bör delta aktivt i SLIM-projekten där deras röst väger lika tungt som de sakkunnigas inom administrationerna.

6.7.5. De bör underlätta inrättandet av testpaneler bland aktörerna på fältet, främst företagen, fackförbunden och konsumentföreningarna.

6.8. Den fleråriga planen för en förenklad lagstiftning bör enligt ESK:s mening grunda sig på uppförandekoder för EU-institutionerna och medlemsstaterna, som innebär att de åtar sig följande:

6.8.1. Att anta en allmänt sett positiv attityd till förenkling och försöka uppfylla de förväntningar som aktörerna inom näringsliv och samhälle samt företrädarna för det civila samhället har.

6.8.2. Att inte bara handla som lagstiftare utan även som aktörer i förenklingsprocessen genom att anta nya metoder avseende lagstiftningens utarbetande, innehåll och tillämpning.

6.8.3. Att se till att nationella lagar och bestämmelser är förenliga med inre marknaden.

6.9. Kommittén understryker den nyckelroll som kommissionen spelar för att se till att förenklingspolitiken lyckas. Mot denna bakgrund vill kommittén ge kommissionen följande rekommendationer:

6.9.1. ESK förväntar sig att kommissionen inför Europeiska rådets sammanträde i Stockholm våren 2001 lägger fram en omfattande och nyskapande plan som täcker kommissionens mandatperiod, det vill säga perioden 2001–2005. Denna plan bör göra det möjligt för rådet att inleda en övergripande förenkling av lagstiftningen i enlighet med ESK:s rekommendationer i detta yttrande. ESK förväntar sig att kommissionen därefter lägger fram en rapport för Europeiska rådet varje vår med resultatavlor som sammanfattar de framsteg som gjorts, och att man samtidigt lägger fram förslag till nya åtgärder eller en anpassning av åtgärderna med beaktande av den fleråriga planen för 2001–2005.

6.9.2. ESK förväntar sig att kommissionen särskilt framhåller kravet på förenklade bestämmelser i samband med den interna reformen av kommissionens avdelningar som syftar till att skapa en mycket väl fungerande administration. Man bör prioritera den centrala enheten för förenkling och ge den alla medel som krävs för att den skall kunna utföra sin uppgift, och eftersom kravet på förenkling bör uppfyllas av samtliga enheter inom kommissionen oavsett vilka ärenden som behandlas bör den knytas direkt till kommissionens generalsekretariat.

6.9.3. För att förenklingsprocessen skall lyckas anser kommittén att det är absolut nödvändigt att förse planen för förenklade bestämmelser med en budget. Vidare anser man att aktörer från det civila samhället bör delta, främst i syfte att på ett mer utförligt och underbyggt sätt ge svar på konsekvensanalysens inledande frågor.

6.9.4. ESK vill rikta uppmärksamheten på hur viktiga konsekvensanalyserna är. De bör ligga till grund för varje nytt lagförslag, och kommittén kräver att konsekvensanalysen stärks genom att fyra nya punkter införs:

6.9.4.1. Kommittén understryker behovet att förstärka oberoendet och kvaliteten när det gäller konsekvensanalyserna. Detta kan åstadkommas genom att man säkerställer att tillräckliga medel tilldelas, att relevanta metoder används och att berörda sociala intresseorganisationer rådfrågas på ett effektivt sätt. Det vore lämpligt att överlåta dessa analyser till ett organ som uppfyller erforderliga krav i fråga om kvalifikationer och oberoende, men som står utanför kommissionen.

6.9.4.2. Kommittén föreslår att den föregående kontrollen av överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen härnäst skall kompletteras med ett alternativitetskriterium. Detta skulle innebära att man inte bara måste motivera insatser på EU-nivå, utan att man även måste kontrollera att det inte finns något alternativ till ny EU-lagstiftning. Eventuella alternativ vore uppförandekoder för företagen och arbetsmarknadens parter samt övriga intresseorganisationer eller avtalsmässiga lösningar i likhet med den sociala dialogen (exempelvis på områdena miljö, konsumentskydd och elektronisk handel). Alternativen skulle emellertid inte nödvändigtvis behöva utgöras av lagar eller avtal, utan skulle kunna bestå i utbildningsverksamhet, mer systematisk användning av rättsliga förfaranden eller insatser till förmån för föreningar i det civila samhället som kan bidra till att uppfylla vissa målsättningar.

6.4.9.3. Kommittén föreslår att konsekvensanalysen härnäst skall innehålla en utförlig redogörelse för den förenkling som ny lagstiftning leder till, inklusive kostnads- och tidsvinster för medborgarna, såväl när det gäller målsättning och innehåll som tillämpning. Detta skulle kunna motivera att man ger de verkliga förhållandena för genomförandet större betydelse.

6.9.4.4. Slutligen vill kommittén föreslå att konsekvensanalysen härnäst skall offentliggöras, och att den skall åtfölja lagförslaget under hela lagstiftningsprocessen så att beslutsfattarna kan kontrollera att inte bara ursprungsversionen respekterar konsekvensanalysens kriterier utan att det även är fallet när det gäller de versioner som varit föremål för ändringsförslag under de olika etapperna fram till antagandet. Ett offentliggörande av konsekvensanalysen skulle även göra det enklare att regelbundet kontrollera om lagstiftningen blivit föråldrad och i själva verket inte längre motsvarar de kriterier som låg till grund för dess antagande.

6.9.5. SLIM-projekten bör fullföljas och utvidgas, så att kommissionen kan uppfylla sin målsättning att reviderade lagförslag skall läggas fram senast sex månader efter rekommendationerna i SLIM-rapporten.

6.9.6. Försöken med testpaneler bör utvecklas. Företrädare för arbetsmarknadens parter och konsumenterna bör beroende på ärendet delta och ges det tekniska stöd som krävs för att metoden skall kunna utnyttjas fullt ut.

6.9.7. Kommissionen bör främja en allmänt sett gynnsam miljö där förenklingskulturen kan få fäste genom att informera de folkvalda, utbilda tjänstemän (i första hand kommissionens egna tjänstemän), anordna seminarier i ämnet, uppmuntra benchmarking för att jämföra bästa praxis i medlemsstaterna (och göra resultaten tillgängliga via Internet), utveckla samarbetet med andra internationella organ som till exempel OECD, samt stödja initiativ från det civila samhället, stiftelser och "think tanks" som kan bidra till att sprida denna nya förenklingskultur på EU-nivå och i medlemsstaterna.

6.10. I egenskap av enda församling som företräder samtliga användare av lagstiftningen är Ekonomiska och sociala kommittén medveten om den viktiga — och ur användarsynpunkt centrala — roll som kommittén har att spela inom ramen för en ny förenklingspolitik inom EU.

6.10.1. För att på ett tillfredsställande sätt kunna utöva denna roll, framför kommittén följande önskemål till kommissionen:

6.10.1.1. ESK vill vid varje tillfälle det är möjligt rådfrågas innan besluten fattas för att undvika att det mervärde som ESK genom rådfrågning kan tillföra på förenklingsområdet inte blir lidande av att beslutsfattande institutioner rådfrågas samtidigt.

6.10.1.2. Framför allt vill ESK varje år i samband med att kommissionen presenterar sitt årliga program för remisser till ESK rådfrågas om förberedelserna av rapporten om förenklingsprocessens utveckling inför vårens Europeiska råd. På så vis skulle kommissionen kunna låta ESK delta i fastställandet av nya prioriterade åtgärder, såsom exempelvis områden för nya SLIM-initiativ eller frågor som med fördel kan behandlas av testpaneler.

6.10.1.3. ESK vill direkt delta i diskussionerna för att förbättra och förstärka konsekvensanalyserna.

6.10.2. För att på ett effektivt sätt kunna bidra till förenklingspolitiken är kommittén beredd att i full utsträckning leva upp till de uppförandekoder som man föreslår att EU:s institutioner skall införa. Kommittén är därmed beredd att till följd av detta yttrande följa flera detaljerade uppförandekoder som beskrivs i yttrandets slutsatser.

6.11. När det gäller övriga beslutsfattares deltagande i förenklingspolitiken vill Ekonomiska och sociala kommittén framföra följande rekommendationer till Europaparlamentet och rådet:

6.11.1. Att stödja kommitténs krav på att bli rådfrågad i ett tidigare skede, vilket skulle göra det möjligt att dra nytta av kommitténs yttranden redan i inledning av den gemensamma beslutsfasen.

6.11.2. Att i förekommande fall ge kommittén i uppdrag att göra efterforskningar på de områden som är kopplade till förenklingen av bestämmelserna. Det kan gälla såväl diskussioner om alternativ som helt eller delvis skulle kunna ersätta bestämmelser som håller på att utarbetas eller planer på att låta aktörer inom näringsliv och samhälle delta i genomförandet av ett direktiv.

6.11.3. Att godkänna en budget som gör det möjligt för kommissionen att utveckla analyser och metoder som kan bidra till att förenklingspolitiken röner framgång.

6.11.4. Att förbinda sig att uttala sig senast tolv månader efter det att kommissionen lagt fram ett reviderat förslag till lagstiftning inom ramen för SLIM.

6.11.5. Se till att konsekvensanalysens kriterier — och därmed även användarnas förväntningar — respekteras under förenklingsförfarandet.

6.11.6. Att före utvidgningen påskynda införandet av vissa förenklingsåtgärder som aktörerna på inre marknaden fortfarande saknar, till exempel gemenskapspatent, en funktionell europeisk företagsstadga, ett moms-system som inte medför några svårigheter för handeln inom EU, avskaffande av all dubbelbeskattning på inre marknaden samt direktiv som underlättar företagsfusioner och omflyttningar av företag inom EU.

6.12. Kommittén vill även framhålla de europeiska och de nationella domstolarnas roll liksom den roll som ombudsmanen kan spela i strävan efter förenkling:

6.12.1. Dessa instanser kan dels utöva påtryckningar på EU-institutionerna, regeringarna och parlamenten så att de på ett effektivt sätt skapar klarhet i de bestämmelser och den lagstiftning som de skall tolka och tillämpa.

6.12.2. De kan även bidra till en diskussion om en ökad kodifiering av texterna, vilket skulle underlätta för domare, lagmän och alla dem som använder sig av lagstiftningen.

6.13. Kommittén understryker att medlemsstaterna kan spela en nyckelroll för att förenklingspolitiken skall lyckas, och rekommenderar följande:

6.13.1. Att medlemsstaterna antar uppförandekoder för förenklade förfaranden på inre marknaden och ser till att den nationella lagstiftningen är förenlig med inre marknaden.

6.13.2. Att de visar prov på större disciplin när det gäller genomförandet av gemenskapslagstiftningen. De bör vara medvetna om att de i nuvarande läge måste föregå med gott exempel för kandidatländerna.

6.13.3. Att de skapar bättre villkor för ömsesidigt erkännande.

6.13.4. Att de tar direkt ansvar för att den inre marknaden skall fungera bättre. De initiativ som man redan tagit i de femton medlemsstaterna för att inrätta samordningscentrum för inre marknaden kan stå som förebild. Medlemsstaterna bör i partnerskap med kommissionen och varandra, enligt harmoniserade administrativa förfaranden som certifierats av EU, ta delat ansvar på områdena för avskaffande av tekniska hinder, bättre tillämpning av ömsesidigt erkännande, produktsäkerhet, miljö, bedrägeribekämpning och tullsamarbete.

6.13.5. Medlemsstaterna bör även utveckla nationella initiativ som kan bidra till konkreta framsteg inom förenklingspolitiken — samt till utvecklingen av centrala förenklingsenheter — och informera kommissionen om bästa praxis för att denna skall kunna inrätta en permanent benchmarking och sprida resultaten.

7. Ekonomiska och sociala kommitténs uppförandekod för att bidra till förenklingsprocessen

För att redan nu bidra till förenklingsprocessen och de uppförandekoder som man rekommenderar EU:s institutioner att följa, antar ESK följande uppförandekod:

7.1. ESK fastställer som prioriterad målsättning att övervaka att kraven på förenkling, kvalitet och effektivitet för användarna respekteras i de lagstiftningsförslag som man får i remiss att yttra sig om.

7.2. ESK förbinder sig att anpassa sin arbetsorganisation för att inom utsatt tid — och innan besluten fattas — yttra sig om de remisser som inkommer från kommissionen, Europaparlamentet eller rådet i de fall då dessa institutioner markerar att de är särskilt intresserade av kommitténs yttranden i fråga om förenklade bestämmelser.

7.3. ESK beslutar att varje år utarbeta en rapport på eget initiativ med en lägesbeskrivning av det fleråriga förenklings-

programmet i syfte att bidra till kommissionen årliga utvärdering inför vårens Europeiska råd.

7.4. ESK skall företa en systematisk bedömning av konsekvensanalysen för varje lagstiftningsförslag.

7.5. ESK skall göra EU-institutionerna uppmärksamma på eventuella behov av att ersätta lagstiftningen med avtalsfrihet, själv- och samreglering under insyn av EU:s lagstiftande instanser så att det blir arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer inom de berörda områdena och sektorerna som svarar för att organisera sig inom rimlig tid för att uppfylla dessa förväntningar.

7.6. ESK skall bygga ut dialogen med de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna i EU i syfte att uppmuntra dem att ta ansvar, bland annat genom att utnyttja avtalsfriheten, för att direkt bidra till EU:s lagstiftning.

7.7. ESK beslutar att utveckla dialogen med Regionkommittén för att inrätta ett löpande samarbete på detta område, i synnerhet med hänsyn till förenklings regionala dimension.

7.8. Kommittén beslutar att utveckla dialogen med existerande ekonomiska och sociala råd i medlemsstaterna för att de på nationell nivå skall spela samma roll som ESK spelar på EU-nivå när det gäller att bidra till att förenklingsprocessen blir en framgång.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Översyn av strategin för den inre marknaden 2000"

(2001/C 14/02)

Den 3 maj 2000 beslutade 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 ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 september 2000. Föredragande var María Candelas Sánchez Miguel.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 87 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Kommissionen har lagt fram en uppdaterad version av strategin för den inre marknaden. Utgångspunkten är det som beslutades vid Europeiska rådets möte i Lissabon, där man betonade att den positiva bedömningen av Europas ekonomiska situation kräver att man bibehåller de rambestämmelser som antogs av Europeiska rådet i Helsingfors och som skall stimulera nytänkande, investeringar och ekonomisk effektivitet. Det rör sig om den första av en rad årliga översyner av den strategi för den inre marknaden som antogs 1999.

1.2. Kommissionens meddelande innebär inga större förändringar av de strategiska målen i det förra meddelandet, som lades fram i slutet av 1999 och innehöll följande fyra mål:

- Förbättrad livskvalitet för medborgarna.
- Att göra gemenskapens marknader för produkter och kapital effektivare.
- Ett förbättrat företagsklimat.
- Att utnyttja den inre marknadens fördelar i en föränderlig värld.

1.3. Meddelandet innebär en tidsmässig prioritering bland de fastställda åtgärderna, så att man kan kontrollera att dessa antas i tid och även få en bild av läget för pågående åtgärder för att uppfylla de fyra ovannämnda målen på inre marknaden. På så sätt kan man avgöra hur pass högt man skall prioritera de olika genomförandeåtgärderna.

1.4. Man skiljer samtidigt på lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder och betonar åtgärder i form av uppföljning, såväl av vitböcker — t.ex. Vitboken om livsmedelssäkerhet, där man redogör för åsikterna inom olika tillfrågade sektorer — som

av åtgärder för EU:s medborgare, genom utarbetandet av en handbok om medborgarnas rättigheter.

1.5. Den uppdaterade strategin bygger på de erfarenheter man gjort av olika åtgärder och de svar man fått när man rådfrågat arbetsmarknadens parter, konsumentorganisationer och miljöorganisationer. Främst har kommissionen dock tagit hänsyn till Europaparlamentets betänkande och ESK:s yttrande och utökat lagstiftningsinstrumenten med några av förslagen i dessa dokument.

2. Allmänna kommentarer

2.1. I och med att det inte är länge sedan kommissionen lade fram sitt förra meddelande om strategin för den inre marknaden⁽¹⁾ intar ESK i huvudsak samma ståndpunkt som i sitt yttrande om detta meddelande. Där ställde sig kommittén positiv till åtgärder som löper över två år samt en årlig uppföljning, men motsatte sig att man utarbetar två resultatavlor årligen. Man kan redan konstatera att dessa inte visar tillräckliga resultat, eftersom det gått så kort tid mellan dem — och eftersom lagstiftningsproceduren i samband med de föreslagna åtgärderna har förlängts i och med parlamentets medbeslutande.

2.2. De resultat som kommissionen lade fram i maj är inte särskilt smickrande: Av de 53 åtgärder som föreslogs i november 1999 kunde endast 26 avslutas före juli 2000, och detta beror delvis på att arbetet i rådet gått långsamt och på det utdragna förfarandet i parlamentet. Bland annat därför är det positivt att man i det nya meddelandet tagit fasta på ett förslag i ESK:s förra yttrande och gjort en prioritering bland åtgärderna. På så vis kan man koncentrera sig på att uppnå de prioriterade målen.

⁽¹⁾ "Strategin för inre marknaden och rekommendationer till översynen av de målinriktade åtgärderna" — EGT C 140, 18.5.2000, s. 36.

2.3. Det bör påpekas att man i den föreslagna översynen underlåtit att prioritera vissa åtgärder som är viktiga för att den inre marknaden skall fungera väl, exempelvis följande:

- Statligt stöd, som har stort inflytande på marknadens konkurrenskraft.
- Fri rörlighet för personer, till vilket man måste lägga de problem som uppstår i samband med de stora migrationsströmmarna från Östeuropa och Nordafrika.

2.4. Trots de blygsamma resultaten lägger kommissionen i sitt meddelande fram nya kompletterande åtgärder, bland annat att ändra lagstiftningen för EU:s läkemedels- och kemikaliemarknad så att den garanterar skydd för hälsa och miljö och därmed skapar förtroende hos konsumenterna.

2.5. Slutsatserna i kommissionens meddelande formuleras i mycket positiva ordalag, men faktum är att verkligheten på den inre marknaden är en annan: Alltför många administrativa hinder kvarstår för att de europeiska företagen skall kunna fungera bra, särskilt i fråga om små och medelstora företag. Trots de gemenskapsåtgärder som genomförts fortsätter gränsöverskridande transaktioner att skapa oro hos konsumenterna. Det finns inget enhetligt system för hur arbetstagarna, som också utgör en del av inre marknaden, skall medverka i utvecklingen. De nationella skillnaderna kvarstår när det gäller formerna för arbetstagarnas inflytande i företagen.

3. Särskilda kommentarer om åtgärderna

3.1. Kommittén ställer sig positiv till att man gör en prioritering bland åtgärderna för att uppfylla de fyra mål som är grunden för en väl fungerande inre marknad, så att institutionerna riktar in sitt arbete på de prioriterade åtgärderna med en fastställd tidsfrist.

3.2. Medborgarnas livskvalitet

3.2.1. När det gäller de prioriterade åtgärderna för att uppnå de fyra olika målen måste man framhäva de framsteg som gjordes för förbättringar i livskvaliteten för medborgarna vid Europeiska rådets möte i Lissabon, där man slog fast fyra utgångspunkter för att återställa medborgarnas förtroende för inre marknaden.

3.2.2. Rådet och Europaparlamentet har föreslagit att man skall skapa ett forum för den inre marknaden. Ett sådant forum skulle ge möjlighet att upptäcka vilka svårigheter medborgarna och småföretagen har att tillvarata sina rättigheter gentemot

de nationella förvaltningarna. ESK anser att dess observationsgrupp för inre marknaden bör ingå, eftersom den kan analysera och upptäcka problem på inre marknaden.

3.2.3. ESK anser att en effektiv åtgärd för att inre marknaden skall fungera är att stärka utomrättsliga system för konfliktlösning. Sådana system kan förenkla förhållandet mellan konsumenter och företagare utan att detta inkräktar på regleringen av de rättsliga lösningarna⁽¹⁾.

3.2.4. Vitboken om livsmedelssäkerhet⁽²⁾ kan vara ett av de lämpligaste verktygen för att återvinna de europeiska konsumenternas förtroende. De har under de senaste åren fått uppleva en rad händelser som avslöjat allvarliga brister i inre marknadens livsmedelskontroll. ESK anser att man måste genomföra de planerade åtgärderna inom den fastställda tidsramen, och i det sammanhanget har livsmedelsmyndigheten en avgörande roll.

3.2.5. När det gäller transportsäkerheten har man efter de allvarliga incidenterna i samband med oljetransporter föreslagit lagstiftningsåtgärder som skall klargöra ansvaret för oljeföroreningar, samt lagstiftning kring transporter i miljömässigt känsliga områden. Man bör under alla omständigheter komma ihåg att man måste prioritera behandlingen av miljöansvarsreglerna, som i dag diskuteras i form av en vitbok⁽³⁾, och erkänna allmänt tillämpliga regler om ett objektiva ansvar för all slags miljöförstöring, inte bara sådan som orsakas av transporter till sjöss.

3.2.6. Modern teknik, framför allt Internet, anses vara ett lämpligt sätt att förstärka dialogen mellan medborgare och företag. Även om det är ett bra system för att uppnå en dialog får man inte glömma vad som krävs för att det skall vara effektivt. Dels måste man ha ett bra utbildningssystem så att skolorna lär ut hur man använder den nya tekniken, dels krävs ett stödsystem så att alla kan få tillgång till Internet — inte bara alla företag utan även medborgare med mindre ekonomiska resurser, särskilt landsbygdsbefolkningen.

(1) "Förslag till rådets förordning (EG) om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område", EGT C 117, 26.4.2000, s. 6.

(2) "Vitbok om livsmedelssäkerhet", EGT C 204, 18.7.2000, s. 21.

(3) EGT C 268, 19.9.2000.

3.3. Ett förbättrat företagsklimat

3.3.1. Införandet av euro kommer att vara en avgörande faktor för ett förbättrat företagsklimat. ESK stöder alla åtgärder för att avskaffa skattemässiga snedvridningar, och kommittén vill i denna fråga upprepa de förslag som den lade fram i förra yttrandet⁽¹⁾. Där föreslogs att man före utvidgningen skall utveckla ett momssystem som bygger på principen om ursprungsland och möjliggör kontroll av skattebedrägerier på inre marknaden. Kommittén vill också åter rekommendera att man för att effektivare bekämpa arbetslösheten ser över beskattningen av produktionsfaktorn arbete. ESK hoppas att det skattepaket som ministerrådet antog vid toppmötet i Feira i Portugal skall ha den positiva effekt på inre marknaden som kommittén önskat.

3.3.2. När det gäller förenklade bestämmelser på inre marknaden vill kommittén fästa uppmärksamheten på innehållet i sitt initiativyttande⁽²⁾ i denna fråga, särskilt när det gäller följande:

- Att ESK rådfrågas om prioriterade åtgärder inom SLIM-projektet.
- Att oberoende organ måste genomföra en konsekvensanalys av varje ny gemenskapsreglering.
- Att man erkänner den uppförandekod som ESK utarbetat för att bidra till förenklingsarbetet.

3.3.3. I samband med detta mål vill vi påminna om att man ännu inte antagit Europabolagsstadgan. Den har nu debatterats i många år, och ett antal ändringar har gjorts i både stadgan och det vidhängande direktivet om arbetstagarinflytande. Tiden är mogen för att tillämpa dessa.

3.3.3.1. Eftersom det saknas bolagsbestämmelser som reglerar ägarkoncentration, särskilt internationella fusioner, uppstår snedvridningar i de europeiska företagen. Detta får följder för medlemsstaternas regeringar och är mycket negativt för de berörda parterna, främst aktieägare och anställda i de europeiska företagen.

(1) "Strategin för inre marknaden och rekommendationer till översynen av de målinriktade åtgärderna" — EGT C 140, 18.5.2000, s. 36

(2) Yttrande CES 1174/2000 om "Förenklade bestämmelser på inre marknaden".

3.3.3.2. I dag finns endast konkurrensreglerna och förordningen om kontroll av företagskoncentrationer att tillgå.

3.4. Effektivare gemenskapsmarknader för produkter och kapital

3.4.1. Åtgärderna för att uppnå målen i denna rubrik är de effektivaste inom den övergripande strategin. Avregleringen av tjänstesektorn fortskrider i tillfredsställande takt, även om det fortfarande finns statligt deltagande i vissa medlemsstater.

3.4.2. Avregleringen av tjänster är något positivt, men man bör betona att den inte får leda till oligopol som hotar den fria konkurrensen och de europeiska medborgarnas tillgång till grundläggande tjänster, som bör hålla god kvalitet och ha rimliga priser.

3.4.3. Finansmarknaden är en grundläggande faktor för en väl fungerande inre marknad. Anpassningen av direktiven om bolagens och i synnerhet finansbolagens bokföring ger dessa möjlighet att komma in på de internationella värdepappersmarknaderna, i och med att bokföringsreglerna blir enhetliga. Något annat kommer att göra värdepappersmarknaden mer flexibel är genomförandet av handlingsplanen för riskkapital. Detsamma kan sägas om försöken att finna ett enhetligt system som möjliggör en europeisk värdepappersmarknad med utrymme för värdepapper kopplade till den nya tekniken, som är strategiskt viktig för den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen i EU.

3.4.4. När det gäller att främja innovationer bör man ge hög prioritet åt skyddet av industriell och immateriell äganderätt. Det gläder ESK att kommissionen nyligen lade fram ett förslag till förordning om gemenskapspatentet. Därmed tillmötesgår man också ESK:s tidigare uttryckta önskan om att skapa ett gemenskapsinstrument för att skydda patent i Europa.

3.4.5. Man bör också betona att lagstiftningen för transport- och energimarknaderna måste antas, särskilt direktiven om gemensamma regler på inre marknaden för el och naturgas. I samband med detta kan man påminna om att man var tvungen att ändra direktivet om avreglering av posttjänster för att de samhällsomfattande tjänsterna skulle fungera på ett fullgott sätt.

4. Slutsatser

4.1. ESK uppskattar att man varje år lägger fram en översyn av strategin för den inre marknaden, och särskilt att man gör en prioritering bland de olika pågående åtgärderna. Man bör emellertid ta hänsyn till lagstiftningsprocedurerna för att hålla de tidsgränser som syftar till att inre marknaden skall fungera väl.

4.2. När det gäller de strategiska målen som påverkar medborgarnas livskvalitet är det nödvändigt att genomföra de planerade åtgärderna i Vitboken om livsmedelssäkerhet och inrätta en livsmedelsmyndighet för att återupprätta de europeiska konsumenternas förtroende för den europeiska marknaden.

4.3. ESK anser att prioriteringen av skatteharmonisering och det åtgärdspaket som ministerrådet för detta ändamål antog vid toppmötet i Feira i Portugal är av stor betydelse för att få slut på skattebedrägerierna.

4.4. För att uppnå ett förbättrat företagsklimat måste man också förenkla inre marknads regelverk så att alla företag, särskilt små och medelstora företag, kan följa reglerna.

4.5. ESK anser att antagandet av Europabolagsstadgan är en av de viktigaste förutsättningarna för att den inre marknaden skall kunna fungera friktionsfritt. Stadgan är inte bara ett lämpligt instrument för företagsfusioner, utan också för systemen för arbetstagarnas medverkan i företagens utveckling.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Konkurrensregler avseende horisontella samarbetsavtal — Tillkännagivande enligt artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 2821/71 av den 20 december 1971 avseende tillämpningen av fördragets artikel 81.3 på grupper av avtal, beslut och samordnade förfaranden, ändrad genom förordning (EEG) nr 2743/72"⁽¹⁾

(2001/C 14/03)

Den 25 maj 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen lämna ett yttrande om ovannämnda tillkännagivande.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 27 september 2000. Föredragande var Giacomo Regaldo.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 93 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Kommissionens två förslag till förordningar avseende tillämpningen av fördragets artikel 81.3 på grupper av forsknings- och utvecklingsavtal och specialiseringsavtal, samt tillhörande förslag till direktiv avseende tillämpningen av fördragets artikel 81 på horisontellt samarbete är ett resultat av långvariga överläggningar om behovet av att reformera och modernisera konkurrenspolitiken avseende horisontella samarbetsavtal.

1.2. Förslagen till förordningar och riktlinjer är utformade så att de kan ersätta nuvarande regleringar avseende specialisering (Kommissionens förordning (EG) nr. 417/85), forskning och utveckling (Kommissionens förordning (EG) nr. 418/85), samt följande två meddelande om samarbete mellan företag⁽²⁾.

1.3. De två förslagen till förordningar och meddelandena avseende riktlinjer för avtal om horisontellt samarbete skall träda i kraft den 1 januari 2001 och gälla under tio år, dvs. till den 31 december 2010.

⁽¹⁾ EGT C 118, 27.4.2000.

⁽²⁾ EGT C 75, 29.7.1968 och EGT C 43, 16.2.1993.

En övergångsperiod är planerad att sträcka sig från 1 januari 2001 till 31 december 2001. Under denna period kommer avtal som var i kraft den 31 december 2000 inte att vara föremål för förbudet i artikel 81 även om de inte uppfyller de villkor som fastställs i de nya regleringarna. De måste dock uppfylla kraven i befintliga regleringar.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén konstaterar med glädje att den nya föreslagna reformen av horisontella avtal passar in i — och måste analyseras i samband med — den mer genomgående revisionen av konkurrensregler som lanserades tillsammans med de nya reglerna för vertikala avtal, samt förslagen i vitboken om modernisering av reglerna om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget. Tillsammans förändrar dessa förslag de konkurrensregler som har styrt avtalen under de senaste 40 åren.

2.2. Kommittén har gjort en bedömning av huvuddelarna i reformen som föreslås i vitboken⁽¹⁾ genom ett yttrande om densamma⁽²⁾. Det gällde till exempel att ta bort anmälningsplikten och att tillämpning av konkurrensregler decentraliseras till nationell nivå (artikel 81 och 82) genom att man går över från ett system baserat på "godkännande i enskilda fall" till ett system med "direkt tillämplighet av undantagsregeln".

2.3. Även om den modernisering av konkurrenspolitiken som föreslås i vitboken bör välkomnas (även om detaljerna gällande den formella revisionen av förordning 17(62) ännu är okända), så är reformen inte utan risker för gemenskapens konkurrensregler för avtal mellan företag. De största riskerna rör att reglerna inte tillämpas enhetligt, marknaden fragmenteras och att konkurrenspolitiken återförs till nationell nivå.

2.4. Risken för att medlemsstaterna kommer att göra olika bedömningar eller vidta olika åtgärder — särskilt då det gäller avtal som faller utanför artikel 81.1 och som överskrider den gräns för marknadsandel som finns i förordningarna om gruppundantag eller som styrs genom icke-bindande riktlinjer — kommer att leda till juridisk osäkerhet för företag och kan rent av hota den inre marknads integritet.

2.5. De nya reglerna om vertikala avtal och de regler som nu föreslås för horisontella avtal föregår den reform som planerades i vitboken. De är således mycket viktiga för att skapa tydliga regler som är enkla att tillämpa och som gör det möjligt för företag, gemenskapen och nationella myndigheter att enhetligt tolka och tillämpa gemenskapsrätten på hela den

inre marknaden. Kommittén anser därför att de nya reglerna om gruppundantag måste utformas i avvaktan på decentraliserad tillämpning.

2.6. Ovanstående är nödvändigt för att tillförsäkra företag en hög rättssäkerhet, särskilt när de uppmanas att göra en egen bedömning av ekonomiska och konkurrensanknutna aspekter av deras avtal i ljuset av gemenskapsrätten och dess tillämpning både på gemenskapsnivå och nationell nivå. Om det uppstår fragmentering uppmanar kommittén kommissionen att vidta åtgärder för att nå enhetlighet.

2.7. Vad gäller det senare har tidigare yttranden från kommittén redan behandlat principen om "one-stop shop", och decentraliserad tillämpning skulle innebära att frågan får högsta prioritet.

2.8. Kommittén anser det glädjande att kommissionen behandlar förslagen till nya förordningar och direktiv på samma sätt som då det gällde vertikala avtal.

2.9. Den nya reformen moderniserar den nuvarande juridiska tolkningen av artikel 81 till fördel för mer ekonomiska kriterier, baserade på begreppet marknadskrafter. Avtalen kommer således att bedömas i ljuset av deras påverkan på relevant marknad.

2.10. Genom att ge vissa avtal rättssäkerhet syftar förslaget med all rätt till att göra det enklare för ekonomiska aktörer att svara på snabba svängningar på marknaden och anpassa sig till den hårda konkurrens som uppstår genom globalisering och tekniska framsteg.

2.11. Kommittén påpekar att kommissionens förslag erkänner de ekonomiska fördelarna med horisontellt samarbete och att det är ett viktigt verktyg för att hjälpa små och medelstora företag att anpassa sig till marknadsförändringar, särskilt då det gäller avtal om forskning och utveckling.

2.12. Horisontellt samarbete kan leda till att det uppstår samordnat förfarande, särskilt mellan konkurrerande företag. Kommittén medger att detta kan förorsaka konkurrensproblem. Eftersom horisontellt samarbete kan anta många former är det mycket viktigt att företag har en precis rättslig ram så att de kan väga upp både konkurrenshämmande effekter och fördelar som samarbete enligt villkoren i artikel 81 ger upphov till.

(1) Vitboken om modernisering av reglerna om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

(2) EGT C 51, 23.2.2000.

2.13. Kommittén påpekar att även om riktlinjerna som anger kriterierna för bedömning av horisontellt samarbete under artikel 81 enbart kompletterar reglerna för gruppundantag för forskning och utveckling och specialiseringsavtal, har kommissionen också för avsikt att tillämpa dem på avtal om standardisering, gemensamma inköp och gemensam marknadsföring, som inte täcks av gruppundantagen. I de senare fallen kan det finnas en objektiv risk för juridisk osäkerhet i bedömningen av avtalen. Därför uppmanar kommittén kommissionen att utarbeta bestämmelser avseende gruppundantag som täcker alla typer av horisontella avtal, liknande det gruppundantag som finns för vertikala avtal, samt att fortsätta behandla den här frågan.

2.14. De nya reglerna upphäver den nuvarande "vita listan" för uttryckligen undantagna klausuler. Istället föreslår kommissionen att man skall upprätta en säkerhetszon som gör det möjligt för företag att ingå avtal med allmänt undantag om deras sammanlagda marknadsandel är under 20 % för specialiseringsavtal och under 25 % för avtal om forskning och utveckling. Detta gäller under villkor att de inte innehåller grundläggande restriktioner ("svarta listan") som fast prissättning, begränsning av produktionen och att man delar marknader och kunder, vilket skulle göra gruppundantaget omöjligt att genomföra i praktiken.

2.15. Kommittén noterar, förutsatt att den rättssäkerheten för företag uppnås, att reformen för horisontella avtal måste hjälpa till att säkerställa de ekonomiska vinster som bättre konkurrens förväntas ge, samt att vidarebefordra dessa till alla dem som påverkas av företagens verksamhet, i synnerhet till kunderna.

2.16. De särskilda kommentarer som följer nedan är utformade för att den rättssäkerheten skall förbättras och för att förslagen skall vässas så att det blir lättare att uppnå ovannämnda vinster.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Inledning

3.1.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens erkännande av behovet av en reform av reglerna gällande forsknings- och utvecklingssamarbete mellan företag och specialiseringsavtal för produktion av varor och tillhandahållande av tjänster. Kommittén välkomnar dessutom att kommissionen stöder att bedömning av sådana horisontella avtal skall ske efter ekonomiska kriterier, liksom förslaget att inte längre utgå från varje enskild avtalsbestämmelse. Det

senare kommer att medföra ökad flexibilitet i form av kommersiella avtal inom forskning och utveckling, unilaterala och ömsesidiga specialiseringsavtal och avtal om gemensam produktion. I detta sammanhang anser kommittén det glädjande att kommissionen föreslår att den "vita lista" med avtalsbestämmelser som är undantagna skall tas bort.

3.1.2. Kommittén välkomnar på det hela taget riktlinjer som tillhandahåller råd som är mer omfattande än tidigare meddelanden och förordningar. Inte desto mindre uppmanar kommittén kommissionen att göra riktlinjerna om horisontella avtal mer praktiskt inriktade. Företag, konkurrensmyndigheter och — i det framtida systemet med kontroll i efterhand — nationella domstolar behöver praktiska råd för hur de skall tillämpa de nya reglerna för horisontella avtal.

3.1.3. Samtidigt som Ekonomiska och sociala kommittén av denna anledning välkomnar reformen, vill den lämna ett antal förslag till förbättringar. Förslagen är baserade på erfarenheter från industrin och näringslivet.

3.2. Frågor som är lika i de två förslagen till förordning

3.2.1. Kommissionen verkar ha insett behovet av en reform för horisontella avtal i likhet med den som genomförts för vertikala avtal, men resultatet har blivit ett system i två skikt. Enbart forskning och utveckling fick den förmån som gruppundantaget ger. Ett antal andra horisontella avtal, till exempel avtal om gemensamma inköp, gemensam saluföring och standardiseringsavtal, täcks av riktlinjerna men omfattas inte av gruppundantaget. Faktum är att om kommissionen erkänner att sådana avtal är bra för konkurrensen så borde den i princip se till att de får den rättssäkerhet som ett gruppundantag ger. Det skulle vara synd om vi efter all den kraft som lagts ner på att skapa ett nytt juridiskt ramverk som rör ekonomiska effekter, hamnar i ett läge där företag känner att de måste förvanska horisontella avtal så att de passar in i befintliga gruppundantag.

3.2.2. I kommissionens förslag stadgas inte att horisontellt samarbete i form av avtal om forskning och utveckling och specialiseringsavtal skall anmälas retroaktivt. Borde det inte vara lämpligt att överväga en förändring av artikel 4.2 i förordning 17 om den vill uppmåna till sådana avtal? Förändringen skulle göra det tillåtet med retroaktivt anmälan av avtal på samma sätt som föreskrevs inom ramarna för de nya reglerna om vertikala avtal. Detta skulle vara ett stort steg på vägen mot att ta itu med den oro som är kopplad till beräkningen av marknadsandelar och som kommittén i sina senaste yttranden har gjort kommissionen uppmärksam på. Kommittén föreslår att kommissionen försöker få det bemyndigande som krävs för att göra denna förändring.

3.2.3. Vidare bör man i förordningen eller direktiven uttryckligen beakta hur pålitliga parterna är vad gäller att bedöma sina marknadsandelar.

3.3. Den föreslagna förordningen om forskning och utveckling

3.3.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar att den nya artikel 1 har större räckvidd och är mer flexibel, liksom att man frångår kravet på ramavtal. Kommittén välkomnar också de förändringar som gjorts för att göra den nya förordningen mer attraktiv för kommersiella företag och industriföretag. Gruppundantaget för forskning och utveckling har tidigare inte varit en av kommissionens tydligaste framgångar. Man kan hoppas att kommissionen kommer att överväga ytterligare förändringar för att göra förordningen än mer användarvänlig än förslaget som lagts fram.

3.3.2. Kommissionen medger vikten av avtal om forskning och utveckling för att EU skall kunna vara konkurrensfärdigt på världsmarknaderna. Den har också medgivit att den nya rättsliga ramen syftar till att uppmuntra till avtal som har potential att ge effektivitetsvinster och som särskilt utesluter andra former av avtal mellan konkurrenter så som informationsavtal och minoritetsinnehav av aktier. Så som kommissionen påpekar i sina riktlinjer kan kriterierna i artikel 81.3 anses vara uppfyllda, särskilt beträffande avtal om forskning och utveckling och produktionsavtal där sammanslagningen av kompletterande kunskaper och tillgångar kan medföra betydande effektivitetsvinster (punkt 38). Kommissionen hävdar också att den önskar att denna rättsliga ram skall erbjuda en balanserad bedömning som beaktar både ekonomiska vinster och konkurrenshämmande effekter som att företagen blir alltför starka på marknaden, fastställda priser och fastställd produktion, samt att man delar upp marknaden mellan sig.

3.3.3. Kommittén ifrågasätter om kommissionen har hittat den rätta balansen i förslaget till förordning om forskning och utveckling när den väljer att begränsa gruppundantagets giltighet till avtal mellan konkurrerande producenter vars sammanlagda marknadsandel inte överstiger 25 % av aktuell marknad. Om kommissionen accepterar att de olika horisontella avtalen i stort sett är fördelaktiga, skulle det vara meningsfullt att reglerna var samma som för vertikala gruppundantagsbestämmelser, dvs. att gränsen låg på 30 %. Detta blir extra viktigt eftersom kommissionen i förslaget till förordning om forskning och utveckling har behållit skyddet i artikel 5 vilket verkar inriktat på alla de betänkligheter kommissionen har gällande konkurrens och sådana avtal.

3.3.4. Vidare är kommittén oroad över svårigheterna att beräkna marknadsandelarna inom ett område där avtal ofta gäller nya produkter och nya marknader. Under dessa omständigheter föreslår kommittén att kommissionen ger mer specifika anvisningar i riktlinjerna vad gäller identifiering av marknaderna och beräkning av marknadsandelar i samband med horisontella avtal om forskning och utveckling.

3.3.5. Kommittén samtycker till kommissionens beslut att göra skillnad på avtal om forskning och utveckling mellan icke-konkurrerande tillverkare och konkurrerande tillverkare. Kommissionen har gjort ett undantag för avtal om forskning och utveckling mellan icke-konkurrerande tillverkare. Undantaget gäller så länge dessa avtal är giltiga. När företagen gemensamt utnyttjar resultaten begränsas dock undantaget till fem år från den tidpunkt då de varor som omfattas av avtalet för första gången släpps ut på marknaden.

3.3.6. Kommittén ifrågasätter om de referenser som finns med i de föreslagna riktlinjerna är lämpliga för att behandla avtal om forskning och utveckling baserade på betydande investeringar som företagen troligen inte kommer att få tillbaka under femårsperioden. I skäl 11 i den föreslagna bestämmelsen för avtal om forskning och utvecklingen medger kommissionen enbart att "Det gemensamma utnyttjandet av resultaten kan anses som den naturliga följden av gemensam forskning och utveckling".

3.3.7. Kommittén anser att gemensamt utnyttjande ofta är viktigare än att enbart vara en följd. Ofta är det nödvändigt att företag till en början samarbetar då det handlar om riskfyllda investeringar. För att främja samarbete inom forskning och utveckling anser kommittén att principen om längre undantagsperioder, som nämns i punkt 69 i riktlinjerna, gällande gemensamt utnyttjande när företag gör investeringar som troligen inte kommer att återbetala sig inom fem år, bör tas upp i skälen.

3.3.8. Kommittén ifrågasätter om det är nödvändigt för kommissionen att i artikel 2.3 i den föreslagna regleringen insistera på att om avtalet endast avser gemensam forskning och utveckling måste varje part för att komma ifråga för undantaget självständigt få utnyttja resultaten och redan befintlig know-how. Kommittén förstår inte varför man inte kan behålla den policy som kommer till uttryck i artikel 4 e i befintlig förordning om forskning och utbildning och som tillåter att man begränsar utnyttjande av forskning och utveckling mellan icke-konkurrenter till ett eller flera områden för teknisk tillämpning. Den föreslagna förändringen för in nya hinder i ett läge när företagen måste vara flexibla för att kunna anpassa sig.

3.3.9. Det nuvarande förslaget till förordning säger inget om sambandet mellan förordningen om forskning och utveckling och förordningen om tekniköverföring. Kommissionen borde åtminstone uttryckligen föreskriva att parter i avtal som täcks av förordningen om forskning och utveckling kan dra nytta av reglerna i tekniköverföringsförordningen.

3.3.10. Kommittén är oroad över kommissionens sätt att använda begreppet varor som kan förbättras eller ersättas av de varor som omfattas av avtalet. I förslaget används begreppet för att bedöma huruvida deltagande företag är konkurrenter eller har inflytande på marknaden. Detta måste förtydligas i riktlinjerna.

3.3.11. Ekonomiska och sociala kommittén är också oroad över definitionen av begreppet "konkurrerande tillverkare" eftersom det sträcker sig från tillverkare som faktiskt är konkurrenter till tillverkare som är potentiella konkurrenter. I det här sammanhanget är begreppet potentiella konkurrenter för vitt. Kommittén föreslår att kommissionen begränsar begreppet genom att ändra det till "faktiskt potentiella konkurrenter" som i riktlinjerna om vertikala begränsningar. Kommittén föreslår också att förklaringen till "faktiskt potentiella konkurrenter" i riktlinjerna till vertikala begränsningar förs in i riktlinjerna om horisontella avtal.

3.3.12. Kommissionen verkar övertygad om att den kan ta bort invändningsförfarandet i förslaget till förordning om forskning och utveckling eftersom alla begränsningar kommer att behandlas i den nya förordningen om gruppundantag för forskning och utveckling. Det finns emellertid vissa begränsningar för dessa undantag och ett invändningsförfarande skulle vara positivt för att uppmuntra avtal om forskning och utveckling.

3.3.13. Kommittén stöder i princip att svarta listan används för att begränsa gruppundantaget. Kommittén anser dock att kommissionen borde se över användningen av svarta listan för att förbjuda passiv försäljning under de första fem åren efter det att varorna första gången förs ut på den gemensamma marknaden. Kommissionen borde acceptera behovet av skydd för riskabla investeringar i nytt teknologisamarbete inom avtal för forskning och utveckling på samma sätt som man gjort i avtalen om tekniköverföring.

3.3.14. Kommittén kan inte heller förstå varför kommissionen insisterar på att behålla en "svart lista" i meddelandet om avtal av mindre betydelse. Som kommittén påpekade i sitt yttrande om vertikala avtal är detta inte förenligt med en "ekonomisk" strategi för regleringen av kommersiella avtal. Kommittén uppmanar till översyn av meddelandet om avtal av mindre betydelse.

3.4. *Den föreslagna förordningen om gruppundantag för specialiseringsavtal*

3.4.1. Kommittén välkomnar den utökade räckvidden i den föreslagna artikel 1 för att täcka ensidiga och ömsesidiga specialiseringsavtal, avtal om gemensam produktion och accessoriska åtgärder, samt för att täcka in produkter i form av tjänster.

3.4.2. Kommittén är också införstådd med förenklingen av relaterade inköps- och försäljningsavtal, samt med kommissionens förslag att stryka omsättningströskeln.

3.4.3. Kommittén anser dock att gränsen på en marknadsandel på 20 % är för låg och rekommenderar att den höjs till 25 % med tanke på skyddet som ges i den svarta listan i artikel 4.

3.4.4. Kommittén rekommenderar också att invändningsförfarandet behålls.

3.5. *Avtal om gemensamma inköp*

3.5.1. Kommittén undrar varför avtal om gemensamma inköp behandlas inkonsekvent. När det är fråga om horisontella avtal omfattas de av riktlinjerna men inte av ett gruppundantag. När det gäller vertikala avtal omfattas en del av gruppundantaget, till exempel de där de enskilda företagen har en omsättning under 50 miljoner euro. Dessutom får den marknadsandel som horisontella avtal tilldelas uppgå till högst 15 %, medan marknadsandelen för vertikala avtal får uppgå till 30 %. Kommittén vill att kommissionen ser över dessa skillnader samt att den håller de här delarna av avtal om gemensamma inköp under ständig uppsikt.

3.5.2. Kommittén delar kommissionens synpunkt att det är oundvikligt att små och medelstora företag samarbetar om inköp samt den synpunkt som kommer till uttryck i artiklarna 107–108 i riktlinjerna. Som en konsekvens av detta uppmanar kommittén kommissionen att vara flexibel när det gäller att bedöma dessa avtal. Framför allt borde kommissionen på ett bättre sätt tydliggöra de olika vertikala och horisontella aspekterna av sådana avtal.

3.5.3. Kommittén håller dock inte med om att gemensamma inköp skall bestämmas genom att man tar hänsyn till en sammanlagd marknadsandel på 15 % på både inköps- och försäljningsmarknaderna. Detta innebär en underskattning av de positiva konkurrenseffekterna av gemensamma inköp och en överskattning av de negativa konkurrenseffekterna av en marknadsandel på 15 %. Vidare skulle det leda till att artikel 81.1 skulle tillämpas på avtal om gemensamma inköp

även om det inte föreligger någon negativ konkurrenspåverkan. Kommittén är bekymrad över att riktlinjerna under punkt 122 och 141 fastställer en tröskel för marknadsandelar till 15 % och uppmanar kommissionen att omedelbart höja denna tröskel till 20 % när det gäller små och medelstora företags gemensamma inköp.

3.5.4. Kommittén föreslår att kommissionen tar fram en tydligare metod för att hjälpa företag att utvärdera de ekonomiska effekterna av de horisontella och vertikala avtalen på aktuell marknad. Kommittén anser att alla inköpsaktiviteter som görs av olika grupperingar i själva verket skall betraktas som mer vertikala än horisontella. Kommittén tror också att kommissionen, tack vare inköpsavtalens specifika karaktär, i större utsträckning i första hand måste koncentrera sig på marknaden i efterföljande led där deltagarna i avtalen om gemensamma inköp är aktiva som försäljare.

4. Slutsatser

4.1. I ljuset av ovanstående allmänna och särskilda kommentarer uttrycker kommittén den tillfredsställelse den känner med det betydande arbete kommissionen utfört och stöder därför i stort sett den föreslagna reformen av horisontella samarbetsavtal.

4.2. Kommittén är inte desto mindre oroad över att reformen till sin natur är delad. Kommittén skulle föredra ett omfattande gruppundantag för horisontella avtal så att alla relevanta avtal kan omfattas av den fördel som gruppundantag ger.

4.3. Kommittén skulle också gärna se en möjlighet att retroaktivt anmäla horisontella avtal på samma sätt som vid vertikala avtal och vill att kommissionen vidtar åtgärder för att lösa detta problem.

4.4. Kommittén är medveten om att kommissionen skulle behöva ett särskilt mandat från rådet för detta. Därför yrkar den på att kommissionen eftersträvar ett sådant mandat.

4.5. Kommittén skulle också vilja rekommendera:

- en marknadsandel på 30 % för avtal om forskning och utveckling,
- en marknadsandel på 25 % för specialiseringsavtal,
- en marknadsandel på 20 % för avtal om små och medelstora företags gemensamma inköp.

4.6. Kommittén påpekar att de nya reglerna om horisontella och vertikala avtal föregår den reform som planeras i vitboken och att reglerna därför måste utformas i avvaktan på decentraliserad tillämpning.

4.7. Kommittén yrkar på att kommissionen skall erkänna behovet av öppenhet, tydlighet och enkelhet, vilket innebär ett mindre komplext juridiskt ramverk särskilt i fråga om kraven på marknadsandelar.

4.8. Kommittén förespråkar att övergångsperioden för att befintliga regleringar skall anpassas till de nya bestämmelserna förlängs från ett år till minst två år, således till och med den 31 december 2002. Fram till dess bör avtal som följer befintliga regler kunna löpa vidare i oförändrad form.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 95/21/EG om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll)”,
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 94/57/EG om gemensamma regler och standarder för organisationer som utför inspektioner och utövar tillsyn av fartyg och för sjöfartsadministrationernas verksamhet i förbindelse därmed”, och
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om påskyndat införande av bestämmelser om dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov”

(2001/C 14/04)

Den 27 april 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslagen.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 28 september 2000. Föredragande var Daniel Retureau och medföredragande Anna Bredima-Savopoulou.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 88 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. De tre nya direktivförslag från kommissionen som nämns i titeln till föreliggande yttrande har remitterats till ESK. Förslagen handlar om frågor som är grundläggande för säkerheten på fartyg som transporterar oljeprodukter samt om förebyggande av risken för förorenande olyckor som sådana transporter kan innebära.

1.2. Dessa förslag har föregåtts av ett meddelande från kommissionen till parlamentet och rådet om säkerheten vid oljetransporter (meddelandet om säkerhet på fartyg), i vilket kommissionen lägger fram förslagen till direktiv och stakar ut en politik på lång sikt. ESK har beslutat utarbeta ett yttrande på eget initiativ om säkerhet på fartyg och kommer att granska och kommentera meddelandet innan de remitterade texterna behandlas.

2. Meddelandet om säkerhet på fartyg

2.1. De viktigaste förslagen i kommissionens meddelande

2.1.1. Åtgärder har vidtagits på internationell nivå i syfte att förbättra säkerheten och begränsa föroreningar till följd av olyckor, vilket lett till en klar minskning av olyckor och oljenedsmutsning. Ändå konstaterar kommissionen att de säkerhetsåtgärder som vidtagits i mitten av nittioalet angående säkerhet på fartyg är otillräckliga med tanke på följande: gamla fartyg utgör en säkerhetsrisk, vilket ännu en gång bevisades genom oljetankerfartyget Erikas förlisning i slutet av december

1999 vid franska kusten; de internationella reglerna är begränsade, särskilt med avseende på otillräcklig tillsyn över hur de tillämpas; utvecklingen beträffande bekvämlighetsflagg och brevlådeföretag inom offshoresektorn; certifierings- och klassificeringssystemen tillämpas inte tillräckligt effektivt; medlemsstaterna efterlever inte fullt ut de gemenskapsregler som för närvarande gäller.

2.1.2. Kommissionen föreslår en serie åtgärder på kort sikt (två direktivändringar och en förordning) och åtgärder på lång sikt, som skall bli föremål för förslag före årets slut.

2.1.3. De huvudsakliga syftena med kommissionens förslag till åtgärder på lång sikt är följande:

- Att förbättra det nuvarande ersättningssystemet vid skador till följd av oljeförorening.
- Att göra informationen om säkerhet till sjöss mer öppen för insyn.
- Att skapa en europeisk struktur för säkerhet på fartyg.
- Att förbättra övervakningen av sjöfarten vid EU:s kuster.

2.1.4. Kommissionens argumentering och analys kan sammanfattas som följer:

2.1.5. De oklarheter som för närvarande förekommer är oacceptabla. Därför håller den nya databasen Equasys på att utarbetas i syfte att förbättra övervakningen av fartyg, underlätta inspektioner och gynna åtgärder som skall avhjälpa lagöverträdelse.

2.1.6. Övervakningen av riskfartyg bör effektiviseras och ett förbud mot fartyg som innebär särskild risk att navigera inom medlemsstaternas exklusiva ekonomiska zon (EEZ) planeras. Detta medför dock vissa juridiska, tekniska och materiella problem vid genomförandet. Systemen för kustbevakning, signalsystem och rapporter (obligatoriska inom EU) är godkända av Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) men måste förbättras. På ett mer allmänt plan kommer ett världsomspännande signalsystem att bli en prioriterad fråga för EU.

2.1.7. Utvidgningen ställer till särskilda problem för vissa länder, särskilt Malta och Cypern (fjärde och femte största flottorna i världen). I avsaknad av åtgärder kommer säkerhetsnivån i Europa att sjunka, vilket bedöms vara oacceptabelt.

2.1.8. En europeisk struktur för säkerhet på fartyg planeras, men detta stöter på ett antal mångfacetterade problem. Tanken på en europeisk kustbevakningsorganisation efter förebild av US Coast Guards har framkastats, men detta har stött på praktiska problem i synnerhet med tanke på genomförbarhet, utrustning och behörighet.

2.1.9. Det föreslås även att aktörerna inom sektorn för sjötransporter i högre grad skall åläggas ansvar. Det begränsade ansvaret för skeppsredare och frånvaron av ansvar för lastens ägare är ett problem. Den nuvarande definitionen av ersättningar kunde utvidgas till att gälla skadornas fulla omfattning. En europeisk fond planeras i syfte att höja nuvarande tak. Överenskommelser med näringslivet rekommenderas liksom även sanktioner.

2.2. Allmänna kommentarer

2.2.1. Med undantag av vissa särskilda anmärkningar stöder ESK de planerade allmänna riktlinjerna, som särskilt inriktar sig på följande aspekter inom politiken för säkerhet till sjöss:

- Att förebygga.
- Att vidta verkliga åtgärder för att reglerna skall efterlevas (kontroller, sanktioner).

2.2.1.1. Vad gäller planering på lång sikt avvisar inte ESK på förhand någon av arbetshypoteserna och anser att de är intressanta. Däremot behöver dessa arbetshypoteser få fastare form och preciseras, och de bör bli föremål för fördjupade

studier inom institutionerna och bland alla berörda parter. ESK bedömer att det dock inte är motiverat att överbetona vare sig den föreslagna texten på kort sikt eller de kommande åtgärder på lång sikt och att man skall närma sig problemen på ett realistiskt och sakligt sätt i syfte att effektivt förbättra säkerheten på fartyg.

2.2.2. Enligt ESK:s uppfattning finns det andra viktiga områden där EU bör verka aktivt: förstärkning av generellt tillämpliga multilaterala regler och antagande av EU-regler och EU-åtgärder på områden som hittills inte omfattats eller som bara delvis omfattats av IMO:s bestämmelser⁽¹⁾. ESK råder kommissionen och medlemsstaterna att behandla denna fråga samtidigt som de samordnar sina insatser inom IMO i syfte att skärpa standarderna för säkerhet på fartyg samt standarderna för ersättning, med målet att säkerställa utvidgade ersättningar för dem som blir lidande av nedsmutsning orsakad av fartyg. Denna ersättning bör även beakta skadorna på miljö och ekologisk mångfald.

2.2.3. I den världsomspännande ekonomin där nio tiondelar av den internationella handeln med varor sker till sjöss har sjöfartsbranschen blivit en strategisk sektor för internationell handel. Nutida företag är i hög grad beroende av sjötransporter för tillförsel av varor och för export. Företagen kan alltså inte förhålla sig likgiltiga till villkoren för hur denna viktiga ekonomiska verksamhet i ständig tillväxt utförs.

2.2.4. Ändå har antalet förlorade fartyg under många år stannat på samma nivå räknat i antalet enheter — detta trots att mängden förlorat tonnage minskar kontinuerligt. Detta förhållande pekar på begränsningarna i gällande regler och åtgärder för säkerhet till sjöss, och måste leda till förnyade studier om säkerhetsproblemet.

2.2.5. De internationella åtgärder som vidtagits för att förbättra säkerheten och begränsa nedsmutsning till följd av olyckor har dock inneburit en betydande minskning av skador förorsakade av sådan förorening. När det gäller den avsiktliga nedsmutsningen från fartyg, t.ex. utsläpp av avfall eller avbalkning till havs, måste andra åtgärder vidtas. Bland annat bör man se till att det finns adekvata hamnanläggningar⁽²⁾. Kommittén är medveten om att avfall från stadsområden och landbaserad ekonomisk verksamhet är orsaken till två tredjedelar av nedsmutsningen av kuster och flodmynningar. Det är nödvändigt att kraftigt minska denna form av förorening. Förorening förorsakad av fartyg är alltså långt ifrån den enda källan till nedsmutsning av vatten. Däremot får fartygsolyckor mycket större rubriker i media och påverkar i högre grad den allmänna opinionen.

⁽¹⁾ Internationella sjöfartsorganisationen IMO är ett specialiserat FN-organ med högkvarter i London. 157 stater är medlemmar i organisationen.

⁽²⁾ Antagandet av "Förslag till rådets direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester från fartyg" (EGT C 271, 31.8.1998, s. 79, ESK:s yttrande EGT C 138, 18.5.1999, s. 12) borde leda till minskning av sådan nedsmutsning.

2.2.6. Bestämmelserna i Montego Bay-konventionen har varit i kraft sedan den antogs 1982. Konventionen ger kuststater större möjligheter att ingripa inom sin EEZ (200 sjömil från kustlinjen) i avsikt att skydda de ekonomiska resurserna i denna zon, vilka kan ta svår skada av förorening till följd av olyckor eller medveten förorening. Staterna har rätt att vidta skyddsåtgärder i detta syfte. Gemenskapen är part i denna konvention och kan i och med Maastrichtfördraget i gemenskapens namn och i harmoniseringssyfte lagstifta om medlemsstaternas hela EEZ inom ramen för sin behörighet.

2.2.7. Säkerheten på oljetankfartyg och förebyggandet av nedsmutsning är i huvudsak reglerade i 1974 års konvention om räddande av liv till sjöss (Solas) och Marpol-konventionen (1973 och 1978) om förhindrande av förorening från fartyg. Vidare finns ett antal tilläggsprotokoll som undertecknats av EU:s medlemsstater. Dessa konventioner ålägger flaggstater som skrivit under konventionerna att beivra lagöverträdelser. Marpol tillhandahåller även en juridisk bas för hamnstatens agerande så fort en potentiell risk uppdragas. Marpol-konventionen är en starkt bidragande orsak till minskningen av råoljenedsmutsning till sjöss. Detsamma gäller nya eller kompletterande gemenskapsåtgärder som vidtagits gällande nedsmutsning, säkerhet och inspektion.

2.2.8. Ersättningar på en begränsad nivå, såväl gällande den som lidit skada som gällande miljön till följd av nedsmutsning orsakad av fartyg, utbetalas i enlighet med den internationella ansvarskonventionen (CLC⁽¹⁾) och den internationella fondkonventionen om ersättningar vid oljeförorening (IOPC⁽²⁾). Vidare kan ersättningar utbetalas från skeppsredarnas obligatoriska försäkringar, men dessa ersättningar har ett fastställt tak.

2.2.9. Samförståndsavtalet i Paris⁽³⁾ om hamnstatens kontroll av fartyg har getts laga kraft på gemenskapsnivå genom direktiv 95/21/EG, ändrat 1998. Hamnstaterna har genom memorandumet särskilda åligganden beträffande inspektion av fartyg som lägger till i deras hamnar. Åliggandena gäller säkerhet, miljöskydd samt besättningens levnads- och arbetsvillkor. Detta tillämpas dock inte lika överallt. Alla fartygs-

inspektioner som görs på basis av detta samförståndsavtal redovisas i databasen Sirenac som drivs av det administrativa centrumet för sjöfartsfrågor⁽⁴⁾ i Saint-Malo i Frankrike.

2.2.10. Flaggstater som faller under internationell sjö rätt⁽⁵⁾ måste efterleva särskilda åligganden gällande inspektioner samt besättningens levnads- och arbetsvillkor, om staterna i fråga har ratificerat bestämmelserna på området. Dessa åligganden uttolkas dock på synnerligen varierat sätt av flera orsaker: utflaggning blir vanligare; många flaggstater som ratificerat konventionerna ger den inte laga kraft; det finns en press att ständigt sänka kostnaderna (särskilt för arbetskraften); användningen av register som inte ratificerat ILO-konventionerna. Till följd av IMO:s begränsade förfaranden, fullmakter och resurser för att säkerställa att flaggstaterna efterlever de regler de ratificerat, förekommer det att sanktioner inte inleds eller att lämpliga åtgärder inte vidtas i syfte att i tillräcklig mån undvika kränkningar av internationella standarder eller undvika annan tvivelaktig praxis. Denna situation har lett till att behörighet och ansvar i ökande grad överförs till hamnstaterna i enlighet med t.ex. samförståndsavtalet i Paris, IMO-reglerna och ILO:s konvention 147.

2.3. Särskilda kommentarer

2.3.1. ESK ställer sig positiv till kommissionens förslag att kontrollstaternas och klassificeringsföretagens kontroller förbättras inom ramen för befintliga regler.

2.3.2. Säkerhet på fartyg är beroende av ett antal faktorer, bl.a.: att standarder och regler för fartyg och sjöfart efterlevs; att effektiva kontroller utförs med beaktande av dessa standarder och regler; att kontrollpersonalen, lotsarna och fartygsbesättningen är sakkunniga; att besättningens levnads- och arbetsförhållanden beaktas. Hamnpersonalens, kaptenernas, befälens och sjömännens kvalifikationer, situation, rättigheter och skyldigheter är därför nyckelfaktorer i fråga om säkerhet. Många olyckor uppstår till följd av den mänskliga faktorn, ofta i kombination med andra orsaker såsom tekniska faktorer eller väderleksförhållanden. En omfattande del av dessa frågor regleras genom IMO:s och ILO:s konventioner, men tyvärr tillämpas dessa konventioner bristfälligt eller inte alls av de stater som skrivit under dem — inte ens när det gäller EU:s medlemsstater, av vilka några inte har ratificerat alla konventioner. ESK uppmanar de berörda medlemsstaterna att

⁽¹⁾ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution.

⁽²⁾ International Oil Pollution Compensation Fund.

⁽³⁾ Ofta kallat "Mémorandum de Paris" eller "Mémorandum d'Entente" eller "Memorandum of Understanding" (MOU).

⁽⁴⁾ Centre administratif des affaires maritimes.

⁽⁵⁾ Förslag till EU-flaggning har förfallit pga. oenighet mellan EU:s medlemsstater.

ratificera ILO:s sjöfartskonventioner, såsom protokollet till konvention 147 och konvention 180⁽¹⁾. Dessa konventioner måste tillämpas rättsligen och i praktiken för att konkurrensen inte skall snedvridas och säkerheten äventyras.

2.3.3. Underlåtenhet att på ett adekvat sätt genomföra internationella standarder eller angripa överträdelser mot dessa (särskilt gällande utbildning, arbetsskydd, arbetsförhållanden och efterlevnad av operationella krav) påverkar besättningens insatser och utsätter både besättning, fartyg och omgivning för ökade risker. Oacceptabel ekonomisk press på arbetsledare och besättning som fortsätter att arbeta på fartyg som inte uppfyller standarderna kan få samma följder.

2.3.4. EU och Förenta staterna delar på största delen av världens oljetransporter. Förenta staterna har kustbevakare (USCG) som har tillgång till omfattande medel och befogenheter. USCG har lagt fram ett initiativ kallat Port State Initiative to Target Substandard Ships. De asiatiska staterna, bl.a. Japan (den största importören i regionen), har infört unilaterala bestämmelser och antagit Tokyomemorandumet som inför hamnstatskontroll på samma sätt som i EU. Initiativen i dessa tre regioner bör bidra till att utveckla det internationella regelverket i dess helhet, och det åligger de berörda staterna att fungera som initiativtagare och exempel inom OIM i stället för att bidra genom spridda åtgärder kombinerade med privata initiativ som spräcker det multilaterala systemet, vilket skulle leda till en situation utom all kontroll och till att skillnaderna och riskerna slutligen blir större.

(1) Den 13 december 1999 antog rådet direktiv 1999/95/EG om tillsyn av efterlevnaden av bestämmelser om arbetstidens längd för sjömän ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar. Artikel 10 i direktivet bestämmer att direktivet skall tillämpas fullt ut fr.o.m. den 30 juni 2002. Tillämpningen av direktivet är beroende av ratificering av ILO:s konvention nr 180 från 1996 om sjömäns arbetstid och bemanningen på fartyg och protokollet från 1996 till konventionen om miniminormer i handelsfartyg från 1976.

I syfte att säkerställa att de båda konventionerna genomförs samtidigt och särskilt i syfte att samtidigt genomföra direktiv 1999/95/EG i alla medlemsstater, har kommissionen även givit en rekommendation till medlemsstaterna med uppmaning att ratificera konvention 180 och protokollet till konventionen om miniminormer från 1976.

Enligt artikel 4 i konventionen 1976 om miniminormer i handelsfartyg (147) kan endast en stat som ratificerat konvention 147 med de ändringar som införts genom protokollet från 1996 utföra kontroller gällande arbetstider och viloperioder ombord på skepp som lägger till i deras hamnar.

Det är därför i ljuset av tidsfristen (den 30 juni 2002) motiverat att medlemsstaterna överför direktiv 1999/95/EG till nationell lagstiftning och att de inom angiven tid åläggs att ratificera de två ILO-instrumenten i syfte att undvika bristande samstämmighet med bestämmelserna i konvention 147.

2.3.5. I sitt meddelande om en gemenskapspolitik för sjösäkerhet (1993) beaktade kommissionen med rätta sjötransporternas internationella dimension. ESK godkände denna politik i tidigare yttranden och ansåg att den borde fortsätta att inspirera EU:s framtida insatser. Kommittén framhöll att problemets kärna i mindre grad utgjordes av utformningen av internationella normer och i högre grad säkerställandet av att de genomförs över hela linjen.

2.3.6. De europeiska normerna för sjösäkerhet och skydd av den marina miljön bör grundas på följande principer:

- Bidra till att göra transporterna på europeiska vatten så säkra som möjligt.
- Beakta att de europeiska vattnen bör förbli öppna utan undantag för alla fartyg som respekterar de internationella normerna.

2.3.7. Samtidigt som de syftar till att ändra eller komplettera gemenskapens lagstiftning bör kommissionens förslag eftersträva målsättningen att förstärka marknadspositionen för företag som respekterar normerna; de företag och organisationer som tar mindre ansvar för säkerhet och miljöskydd bör berövas alla fördelar eller vinster som detta kan medföra.

2.3.8. Hela 40 % av världens sjöfart och majoriteten av oljetransporterna i Europa (av vilka bara 10 % sker via pipeline, väg eller kanal) passerar Engelska kanalen och vattnen utanför Bretagne (totalt cirka 300 000 fartyg per år). De återstående oljetransporterna sker främst genom Medelhavet, ett särskilt sårbart hav som inte har några exklusiva ekonomiska zoner, och då särskilt från Suezkanalen och i viss mån Svarta havet. De flesta fartygskatastrofer som involverat oljetankfartyg har rört fartyg som inte uppfyllde normerna eller var mer än 18 år gamla⁽²⁾ eller gick på grund. Rådande vindförhållanden och strömmar tenderar att föra de föroreningar som blir resultatet av utsläpp eller olyckor mot västeuropeiska länders kuster.

2.3.9. Tyvärr kan sjökatastrofer inte helt undvikas och de föreslagna åtgärderna bör vara realistiska, proportionerliga och inriktade på olyckornas huvudorsaker. Kommittén beklagar att alla EU:s medlemsstater ännu inte ratificerat IMO:s internationella konvention om förebyggande av, behandling av och samarbete vid oljeutsläpp (OPRC — International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990) som förpliktar länderna att upprätta ett nationellt system för snabba och effektiva insatser vid oavsiktliga utsläpp.

(2) Institute of London Underwriters, statistik om förlorade fartyg 1989–1998.

2.3.10. Kommittén påminner om att Europaparlamentet i sin resolution av den 20 januari 2000 betonade att det finns ett akut behov av att skapa optimala villkor för att hantera kriser till följd av oljeutsläpp, och att parlamentet beklagade att tekniken för att bekämpa oljeföreningar är otillräcklig. Därför stöder ESK de framställningar som gjorts om att inrätta ett kuststatssystem som identifierar nödhavnar och deras utrustning och kapacitet att hantera olyckor, vilket skulle göra det möjligt för myndigheterna att aktivt hjälpa fartyg i nöd, särskilt i situationer där besättningen eller ägaren/förvaltaren inte reagerar på situationen på ett lämpligt sätt och där människoliv eller miljön är i fara.

2.3.11. ESK ser positivt på kommissionens lagstiftningsförslag och ser det som nödgärder i en första etapp. Dessa åtgärder bör dessutom förstås och tillämpas i samband med det framtida ramdirektiv om miljöansvar som bör bli resultatet av vitboken i samma ämne som ESK utarbetar ett särskilt yttrande om. Förslaget till förordning om dubbelskrov väcker dock viktiga tekniska och ekonomiska frågor som kommittén kommer att behandla längre fram.

2.3.12. En striktare och effektivare förordning behövs desto mer som sjöfarten i allmänhet och oljetransporterna i synnerhet för närvarande utvecklas mot bakgrund av ohämmad konkurrens och överdriven press beträffande sjöfartskostnaderna och hård konkurrens mellan hamnarna, vilket är till nackdel för god praxis inom fartygssäkerheten och goda förhållanden för sjömän och till förmån för dålig praxis, vilket är oacceptabelt ur säkerhetssynpunkt och för en rättvis konkurrens.

2.3.13. Kostnaden för oljetransporter är relativt låg, vilket gynnar oljebolagen, som spelar en viktig roll i avregleringen, men det är sämre för säkerheten. Detta är en situation som varken allmänheten eller ansvarsfullt branschfolk kan tolerera längre. Kostnaden för säkerheten måste undantas från konkurrensen. Det är nödvändigt att ha priser som gör transporter lönsamma för att man skall kunna förnya flottorna, som med nuvarande förhållanden blir allt äldre. De sjöfartsverksamma försöker utveckla ett slags självreglering, vilket är en mycket viktig aspekt men också visar hur dåligt anpassade de gällande reglerna och förfarandena är. Det visar också på hur viktigt det är att ändra dem för att göra dem effektivare och återinföra en sund konkurrens, för att hämma och vända på utvecklingen där registrering under flagg med gott anseende överges till förmån för bekvämlighetsflagg, och för att där så är möjligt kunna införa effektiva och allmängiltiga regler och kontroller, eftersom detta är en internationell bransch.

3. Direktivet om säkerhet på fartyg — fartygskontroller genom hamnstatens försorg

3.1. Ändring av rådets direktiv 95/21/EG — motiv och syften

3.1.1. Detta utkast till direktiv syftar till att åstadkomma en verklig förstärkning av kontrollerna av fartyg som trafikerar gemenskapens hamnar och skall leda till en strängare hållning gentemot fartyg vars "allmänna tillstånd är uppenbart undermåligt".

3.1.2. Direktivet ställer upp enhetliga krav och förfaranden för inspektioner, som skall vara tillämpliga på alla fartyg som anlöper europeiska hamnar (inom såväl EU som EES). Inspektionerna ligger i linje med internationella normer i fråga om säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende- och arbetsförhållanden ombord (hamnstatskontroll). Målet med de föreslagna åtgärderna är att effektivisera inspektionsförfarandena.

3.1.3. Genomförandet av direktivet har emellertid gått olika långt, och ibland har tillfredsställande inspektioner uteblivit på fartyg som utgjort allvarliga säkerhets- och miljörisiker när de anlöpt hamnar i EU:

- Flera stater respekterar inte direktivets krav på att minst 25 % av fartygen skall inspekteras.
- Den prioritetsfaktor som infördes genom MOU och som gjordes obligatorisk genom direktivet tillämpas inte på ett tillfredsställande sätt.
- De förstärkta inspektioner som efterlyses i direktivet utförs fortfarande inte tillräckligt rigoröst. I synnerhet fartyg med den högsta prioritetsfaktorn blir inte föremål för systematiska inspektioner.

3.1.4. Eftersom ingen av fartygsinspektionerna lyckades påvisa de fel som anses ha orsakat Erikas förlisning anser kommissionen att denna olycka blottlagt bristerna i ett flertal kontrollsystem, nämligen följande: kontroller av fartygets konstruktion och beskaffenhet, som utförts i enlighet med de bestämmelser som fastställts av klassificeringssällskapen; regelbundna kontroller och inspektioner som utförts av klassificeringssällskap på uppdrag av andra instanser; tilläggskontroller som utförts av hamnstaterna. Kommissionen lägger således fram ett antal åtgärder som skall förbättra och förstärka inspektionsförfarandena.

3.2. Kommitténs iakttagelser

3.2.1. Kommittén hänvisar till sitt tidigare yttrande⁽¹⁾ om förslaget till direktiv 95/21/EG (som genomgått ett flertal ändringar) om tillämpning av internationella normer för säkerhet på fartyg, förhindrande av förorening samt boende-

⁽¹⁾ EGT C 393, 31.12.1994, s. 50 (ej tillgänglig på svenska).

och arbetsförhållanden ombord på fartyg som anlöper gemenskapens hamnar och framförs i medlemsstaternas territorialvatten (hamnstatskontroll). Framför allt vill kommittén påminna om sin ståndpunkt att bestämmelserna för inspektion och kvarhållande av fartyg skall vara tillräckligt stränga för att säkerställa att alla fartyg som trafikerar EU:s vatten uppfyller alla gällande internationella normer, utan att för den skull försvåra arbetet för fartyg som sköts och underhålls på ett korrekt sätt och inte heller påtvinga dessa fartyg orimliga bördor.

3.2.2. Enligt OECD har standarden på sjöfartssäkerheten i dag fallit till en kritisk nivå. Uppskattningsvis 15 % av alla oljetankfartyg uppfyller inte normerna.

3.2.3. Därför välkomnar ESK både andan och det huvudsakliga innehållet i de föreslagna ändringarna. Kommittén ställer sig helt bakom kravet på öppenhet så att EU:s myndigheter, de olika berörda parterna och allmänheten kan identifiera fartyg som inte uppfyller normerna, "brevlåderederier" samt hamnar som underlåtit att skärpa kraven, och därigenom komma till rätta med denna "dumpning". En större öppenhet kommer även att göra det möjligt att identifiera bulklästägare som bedriver illojal konkurrens genom att använda fartyg som inte uppfyller normerna och därmed riskerar människoliv och utgör en fara både för ekonomiska resurser och verksamheter och för miljön.

3.2.4. ESK välkomnar införandet av strängare kontroller av fartyg vars "allmänna tillstånd är uppenbart undermåligt" och möjligheten att bannlysa dessa från EU:s vatten, även om kommittén anser att alla fartyg som kvarhållits fler än två gånger under de senaste 24 månaderna bör förbjudas. Fartyg "vars allmänna tillstånd är uppenbart undermåligt" är enligt ESK sådana som är förbjudna enligt artikel 7 a — där emellertid ålderskriteriet på 15 år bör tas bort — och som transporterar människor, farliga eller eventuellt förorenande ämnen. Dessa bör förbjudas från att trafikera hela den exklusiva ekonomiska zonen utanför Europas kuster eftersom de utgör en potentiell fara för människoliv och ekonomiska resurser inom denna zon, och förbudet bör gälla fram till dess att de nödvändiga ändringarna och reparationerna utförts och inspekterats. Om dessa fartyg inte uppfyller de nödvändiga kraven inom de fastställda tidsgränserna bör de beläggas med slutgiltigt förbud.

3.2.5. Skyldigheten att inneha försäkring eller annan ekonomisk säkerhet som täcker ansvar för uppkomna miljöskador skall utsträckas till att gälla alla fartyg som transporterar farliga eller förorenande ämnen oavsett tonnage, detta i överensstämmelse med bestämmelserna för fartygsäkerhet och förhindrande av föroreningar. Därför bör medlemsstaterna ratificera den internationella HNS-konventionen, och Interna-

tionella sjöfartsorganisationens (IMO) riktlinjer om ansvarsförsäkring bör genomföras.

3.2.6. Slutligen bör antalet inspektörer vara tillräckligt stort i förhållande till den mängd och den typ av fartyg som anlöper varje hamn; man bör utan tvekan utse specialiserade inspektörer som kan utföra strukturella och tekniska inspektioner, och likaså bör vissa inspektörer vara specialiserade på besättningsvillkor och sociala normer.

3.2.7. ESK noterar skillnaderna i medlemsstaternas förmåga att uppfylla kraven i direktivet om hamnstatskontroll, framför när det gäller målet att 25 % av de fartyg som anlöper deras hamnar skall inspekteras. Även om målet 25 % per medlemsstat klaras av är det inte säkert att detta är tillräckligt — exempelvis om inspektionerna har koncentrerats till de mest välskötta fartygen där bristfälligheter svårigen låter sig upptäckas. Därför välkomnar ESK de föreslagna ändringarna inom ramen för Parisavtalet (MOU); med hjälp av dessa kan man komma till rätta med den nuvarande situationen genom att införa en förbättrad och mer effektiv metod för identifiering av fartyg vars tillstånd är uppenbart undermåligt och genom att befria välskötta fartyg från omotiverade inspektioner. De nya bestämmelserna får emellertid inte innebära en ursäkt för hamnstaterna att avbryta sina ansträngningar att uppbåda tillräckliga mänskliga resurser. Den bristande kvaliteten på de utförda inspektionerna liksom ett otillräckligt antal kvalificerade inspektörer på de olika områdena bör under alla omständigheter vara en tillräcklig anledning för kommissionen att vidta åtgärder mot hamnstaterna för att inte ha fullgjort sina förpliktelser.

3.2.8. Med hänsyn till en utvidgning av de olika inspektionsformerna bör man överväga åtgärder som stärker den operativa kapaciteten hos de organisationer som är behöriga att utföra inspektioner och utöva tillsyn av fartygen.

3.2.9. Likaså är det nödvändigt att vidta särskilda åtgärder för att anpassa antalet inspektörer inom denna verksamhet liksom att möjliggöra utbildning och specialisering på området; på så vis kan man säkerställa en fullgod teknisk kapacitet liksom en operativ kontinuitet och homogenitet.

4. Klassificeringsdirektivet

4.1. Mål och syften

4.1.1. Detta direktiv innebär en ändring av rådets direktiv 94/57/EG om gemensamma regler och standarder för organisationer som utför inspektioner och utövar tillsyn av fartyg och för sjöfartsadministrationernas verksamhet i förbindelse med detta.

4.1.2. Ändringarna avser

- gemenskaps erkännande av klassificeringssällskap, inklusive kontroller och sanktioner,
- en skärpning av de krav som skall uppfyllas av de erkända organisationerna.

4.2 Allmänna kommentarer

4.2.1. Det finns omkring 60 privata klassificeringssällskap i världen — av vilka ett tiotal är medlemmar i *International Association of Classification Societies (IACS)* — som klassificerar fartyg på uppdrag av rederier, vilket görs helt på privat basis, och godkänner fartyg på uppdrag av flaggstater, som delegerar dessa offentliga uppgifter till klassificeringssällskapen på grund av deras tekniska kompetens. Klassificeringssällskapen utför samtliga eller vissa av de tekniska inspektioner som egentligen faller på myndigheterna i den stat där fartyget är registrerat. Dessa klassificeringssällskap är i regel bemyndigade att utfärda eller dra in certifikat genom att undersöka fartygens förenlighet med tekniska normer, säkerhetsbestämmelser och miljöskyddsbestämmelser vid inspektioner som utförs när fartyget för första gången tas i drift och därefter vid regelbundna kontroller.

4.2.2. Flaggstaterna är ansvariga för att utarbeta de olika säkerhetscertifikaten och andra certifikat, fastställa lämpliga inspektionsförfaranden och ange de instanser som skall utföra inspektionerna; detta kan ske antingen genom multilaterala konventioner till vilka staterna är avtalslutande parter eller unilateralt. Med undantag för de nationella och internationella normer som klassificeringssällskapen har att rätta sig efter på denna nivå kan de tillämpa egna bestämmelser vid fartygsklassificeringen.

4.2.3. Kommittén välkomnar de föreslagna ändringarna som skall förbättra inspektionerna genom att säkerställa en strängare övervakning av klassificeringssällskapen och deras arbetsinsatser, hårdare kriterier för ett erkännande och en större öppenhet inom denna verksamhet, som är en nyckelfaktor för säkerheten på detta område. I sitt yttrande över kommissionens meddelande om säkerhet på fartyg⁽¹⁾ stödde kommittén det allmänna målet och kommissionens helhetsstrategi för att införa de internationella bestämmelserna i gemenskapsinstrumenten.

4.2.4. Det finns ingen tid att förlora för klassificeringssällskapen när de i samråd med myndigheter och industri skall se över sina insatser och genomföra de nödvändiga förändringarna så att vederhäftiga och professionella insatser kan garanteras vid varje tillfälle. För att förbättra öppenheten bör klassificeringssällskapen vara skyldiga att förse tredje man med all relevant information i frågor som exempelvis rör byte av fartygsklass, ägarbyte, certifikatsförnyelse och tekniska uppgifter. Bestämmelserna om skrovets intakta skick och rostbeständighet, om inspektioner och om byte från en erkänd organisa-

tion till en annan måste ägnas speciell uppmärksamhet av Internationella sjöfartsorganisationen och av kommissionen.

4.2.5. Klassificeringssällskapen har ett stort ansvar för att säkerställa fartygs- och miljö säkerhet och bör även acceptera ett juridiskt ansvar för oriktiga insatser. Därför vill kommittén se ett rimligt avtalsrättsligt ansvar för klassificeringssällskapen gentemot deras uppdragsgivare och ett rimligt straffrättsligt ansvar gentemot tredje man, så att de kan göras ansvariga för eventuella felgrepp. I den mån klassificeringssällskapen handlar under medlemsstatens suveränitet bör en bestämmelse om regeringsansvar tas upp under det relevanta lagrummet.

5. Dubbelskrovsförordningen

5.1. Målet med förslaget till förordning och anledningen till att det lades fram

5.1.1. Denna förordning skall påskynda den under 1996 påbörjade utfasningen av enkelskrovsfartyg till förmån för dubbelskrovsfartyg eller likvärdiga konstruktioner, som är säkrare vid kollisioner och grundstötningar.

5.1.2. Förordningen är till stora delar jämförbar med de bestämmelser som antagits unilateralt av de amerikanska myndigheterna (år 2005, 2010 och 2015, beroende på fartygets tonnage) och som kräver dubbla skrov för oljetankfartyg. Om unionen inte bedriver en liknande politik föreligger enligt kommissionen från och med 2005 en uppenbar risk för att fartyg som bannlysts från amerikanska vatten i stället kommer att trafikera EU:s vatten med därmed tillhörande risker, samtidigt som världens oljetankflotta i sin helhet blir allt äldre. Internationella sjöfartsorganisationen har reagerat på det amerikanska initiativet och antagit bestämmelser för utfasningsprocessen, men med en långsiktigare tidtabell. IMO:s alternativa operativa åtgärd (*Hydrostatic Balance Loading*) accepteras därmed inte längre. Som en tilläggsåtgärd för att påskynda utbytet av enkelskrovsfartyg föreslår kommissionen ett system med differentierade hamn- och tullavgifter som bestraffar sådana fartyg.

5.2. ESK:s kommentarer

5.2.1. Kommittén anser att kommissionsförslaget bör motiveras ur teknisk synvinkel, och konsekvenserna av åtgärden bör tas under kraftigt övervägande. Dubbelskrovet är på intet sätt någon universallösning, och även om det är effektivt vid mindre kollisioner och grundstötningar är detta inte fallet vid kraftigare olyckor. Utrymmet mellan de två skroven måste vara tillräckligt stort för att inspektioner skall kunna utföras utan risk för inspektörerna.

(1) EGT C 34, 2.2.1994, s. 14 (ej tillgänglig på svenska).

5.2.2. En internationell överenskommelse om utfasningen av enkelskrovsfartyg kom till stånd inom IMO genom Marpol-konventionen 1992; ESK anser att IMO bör göra en översyn av bestämmelserna så snart som möjligt. Därför uppmanas kommissionen att åstadkomma en samordning av medlemsstaternas ståndpunkter inom IMO för att möjliggöra en omarbeting av Marpol och därigenom på ett realistiskt och genomförbart sätt påskynda den tidtabell för utfasningen som för närvarande gäller enligt bestämmelse nr 13 G i avtalets bilaga I. Om en sådan överenskommelse skulle visa sig vara omöjlig att uppnå inom skälig tid inser ESK att en regional EU-lösning både är oundviklig och nödvändig.

5.2.3. ESK inser även att enkelskrovsfartygen rimligen kommer att slås ut av marknadskrafterna tidigare än vad Marpol-konventionens tidtabell föreskriver genom att företräde kommer att ges åt dubbelskrovsfartyg eller nyare enkelskrovsfartyg. Därför bedömer ESK att det föreslagna systemet med differentierade avgifter dels skulle ha begränsade effekter i praktiken, dels skulle slå orättvist, eftersom enkelskrovsfartygen fram till avskaffandet kommer att anses förenliga med gällande internationella bestämmelser.

5.2.4. Kommittén menar bestämt att särskilda villkor och förfaranden måste skapas för tjock eldningsolja som är svår att förbränna, med tanke på dagens otillräckliga teknik för att hantera denna.

5.2.5. Kommissionen är medveten om de ekonomiska och sociala följderna för industrin och medlemsstaterna och erbjuder sig att företa en fördjupad undersökning av dessa. Kommittén anser emellertid att förslaget är av en sådan karaktär och betydelse att en förhandsundersökning av effekterna måste övervägas för att en realistisk tidsplan skall vara möjlig. En påskyndad förnyelse av fartygsflottan får inte påverka kontinuiteten i fartygsleveranserna.

5.2.6. ESK betonar att en förnyelse av fartygsflottan bör gå hand i hand med införandet av de allra senaste navigeringssystemen, däribland satellitbaserade navigationssystem⁽¹⁾, och de allra senaste systemen för fartygsidentifiering, besättningsutbildning på lämplig nivå samt Internationella arbetsorganisationens (ILO) sjöfartsnormer. I synnerhet bör EU kräva av sina medlemsstater och av kandidatländerna att dessa ratificerar de sex senaste normerna som antagits av Internationella arbetskonferensen vid dess sammanträden om sjöfartsfrågor samt alla de principiella sjöfartsnormer som fastställts av ILO och IMO.

6. Slutsatser

6.1. Till skillnad från tidigare försök tror kommittén denna gång fullt och fast att en helhetspolitik för sjöfartssäkerheten

verkligen kan genomföras, en politik som inbegriper alla fartyg som trafikerar europeiska vatten eller nyttjar europeiska hamnar och som på ett effektivt sätt kan förhindra de risker och katastrofer som orsakas av utsläpp från sjö- och kustfarten, med alla de ödesdigra konsekvenser dessa har i form av förlorade människoliv, materiella skador, miljöförstöring och en förlorad biologisk mångfald.

6.2. Kommittén anser att man bör låta hela den överenskomna sjölagstiftningen träda i kraft, dvs. den som reglerar fartygssäkerhet och sjömännens villkor och som berör flaggstater, hamnstater och kuststater. Kommittén anser också att kommissionen inom kort bör lägga fram nya lagstiftningsförslag som gäller alla berörda stater och alla andra inblandade aktörer, liksom alla sjötransporter av farligt eller potentiellt förorenande gods.

6.3. Tillämpningen av principen om att den som förorenar också skall betala bör utsträckas till att gälla inte bara fartygets ägare, utan även lastens ägare. Ansvaret bör också utsträckas till flaggstaten enligt sådana former och förfaranden som är relevanta med tanke på den internationella rättsordning som bör utvecklas inom området. Vidare bör kuststater ha rätt att vägra erkänna fartygstillstånd utfärdade av eller på uppdrag av flaggstater eller klassificeringssällskap som enligt IMO inte uppfyller gällande normer.

6.4. Kommittén hyser särskild oro för det stora och ökande antal fartyg som hålls kvar i europeiska hamnar efter inspektion. Det rör sig inte bara om fartyg som går under bekvämlighetsflagg från väl kända länder, utan även om fartyg som är flaggade i länder på väg mot marknadsekonomi och i kandidatländer.

6.5. Man bör därför ägna särskild uppmärksamhet åt sjösäkerhet under anslutningsförhandlingarna och de undantag som har medgivits för fartyg som registrerats i andrahandsregister i medlemsstaterna inom EU och EES. Europeiska flaggstater och hamnstater bör till fullo uppfylla det internationella regelverkets krav såsom de fastställts av FN, IMO och ILO.

6.6. Slutligen har allmänheten, sjöfartsnäringen och turistindustrin rätt till information och öppenhet i fråga om vilka förebyggande säkerhetsåtgärder som har vidtagits i händelse av katastrof måste det också finnas information om vilka faror eventuella utsläpp innebär för hav och för kust, vilka risker de medför på kort sikt och i längre perspektiv när det gäller hälsa och livsmedel, miljö och biologisk mångfald. Det finns anledning att göra en översyn när det gäller ersättningsansvaret och i samband med det ta hänsyn till alla de skador som uppstår, också på lång sikt, och till återställningskostnaderna.

⁽¹⁾ "Meddelande från kommissionen — Galileo — Europas deltagande i en ny generation av satellitbaserade navigationstjänster".

6.7. Den förebyggande strategin bör innefatta tekniska och rättsliga möjligheter att identifiera och spåra fartyg som går i EU:s farvatten, sanktioner för att få fartyg att avstå från avsiktliga utsläpp av förorenande ämnen samt förbud för fartyg som inte uppfyller gällande normer att vistas i den exklusiva ekonomiska zonen.

6.8. En ambitiös sjösäkerhetspolitik (där de föreslagna åtgärderna bara är ett första steg) bör sträva efter en sundare sjötransportindustri och göra säkerhetstänkandet lönsamt, inte bara för sjöfartsnäringen utan även för varven och tillverkarna av utrustning, med avseende på kvalificerad verksamhet och

kvalificerade arbetstillfällen. Ombord på fartygen bör arbetsförhållandena och arbetsuppgifterna vara så utformade att fartyget kan framföras på säkrast möjliga sätt. Antalet kvalificerade inspektörer bör vara så stort att det är möjligt att genomföra inspektioner ombord för att kontrollera fartygens konstruktion, deras säkerhetsutrustning och besättningens villkor samt säkerställa att navigationsinstrumenten är moderna.

6.9. Det framstår klart att en förstärkt reglering kräver ett verkligt politiskt engagemang från medlemsstaterna. Dessutom måste också tillräckliga medel avsättas för att regleringen skall bli effektivt genomförd inom en snar framtid.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Prioriteringar när det gäller vägtrafiksäkerheten inom EU: Lägesrapport och klassificering av åtgärder"

(2001/C 14/05)

Den 20 mars 2000 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 28 september 2000. Föredragande var Hubert Ghigonis.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. I detta nya meddelande om trafiksäkerhet utvärderar kommissionen vilka framsteg som gjorts efter antagandet av meddelandet i april 1997⁽¹⁾. Kommissionen konstaterar att minskningen av antalet trafikoffor har avtagit och föreslår ett antal åtgärder för att öka vägtrafiksäkerheten:

— Följande sex åtgärder prioriteras på kort och medellång sikt:

- Fortsätta arbetet med och utvecklingen av programmet för bedömning av nya bilmodeller (European New Car Assessment Programme, EuroNCAP).
- Kampanjer och lagstiftning om användning av säkerhetsbälten och anordningar för fastspänning av barn.
- Rekommendationer till medlemsstaterna om högsta tillåtna alkoholhalt i blodet vid bilkörning.
- Lagstiftning om hastighetsregulatorer i lätta nyttofordon.

⁽¹⁾ "Ökad vägtrafiksäkerhet inom EU", KOM(97) 131 slutlig; ESK:s yttrande i EGT C 73, 9.3.1998, s. 66.

- Utarbeta riktlinjer för hantering av särskilt osäkra platser (platser med hög olycksfrekvens) och utformning av "barmhärtigare" infrastruktur kring vägarna (där risken för kroppsskador vid eventuella olyckor är mindre).
- Lagstiftning om bilfronter som är säkrare för fotgängare och cyklister.
- Förutom dessa nyckelprioriteringar innehåller meddelandet ytterligare fem åtgärder, vars kostnadseffektivitet dock bör undersökas ytterligare:
 - Medicinska krav för körkort.
 - Standarder för körkortsprov.
 - Belysning under färd i dagsljus.
 - Olika läkemedels inverkan på körförmågan.
 - Vård- och hjälpinsatser efter vägo.lyckor.
- Tre stödåtgärder prioriteras också högt:
 - Databasen CARE.
 - Integrerade informationssystem.
 - Fordonsstandarder och telematik.

1.2. Slutligen rekommenderar kommissionen medlemsstaternas myndigheter på alla nivåer (nationell, regional och lokal nivå) att utarbeta metoder för att beräkna kostnaderna för och resultaten av olika vägtrafiksäkerhetsåtgärder, öka investeringarna i dessa åtgärder och utveckla mekanismer som leder till att fördelarna med vägtrafiksäkerhetsåtgärder märks mer direkt hos dem som fattar beslut och betalar för att åtgärderna genomförs.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Det övergripande målet

2.1.1. ESK ställer sig bakom de allmänna målen för gemenskapens vägtrafiksäkerhetspolitik och välkomnar kommissionens nya initiativ.

2.1.2. ESK delar kommissionens åsikt att den avtagande minskningen av antalet vägtrafikoffer talar för nya åtgärder. Eftersom det saknas andra kvantitativa mål är det helt avgörande att åtminstone uppnå en konstant minskning av antalet trafikoffer. Kommittén saknar en analys av orsakerna bakom denna avtagande minskningstakt eftersom den skulle kunna

ligga till grund för nya lösningar. Samtliga EU-institutioner och nationella institutioner måste engagera sig och aktivt sträva efter fortsatta framsteg på detta område.

2.2. Rekommenderad strategi

2.2.1. ESK gläder sig över att de åtgärder som kommissionens föreslår är i linje med det tidigare meddelandet för programmet 1997–2001 och tar fasta på kommitténs synpunkt i yttrandet av den 10 december 1997⁽¹⁾ att det behövs en klassificering och bedömning ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv:

- En kombination av lagstiftning och andra initiativ som väljs ut med hänsyn till effektivitet och kostnadseffektivitet.
- Objektiva kriterier som är lätta att använda för att klassificera tänkbara åtgärder.
- Efterlevnad av subsidiaritetsprincipen på ett område där nationella och regionala särdrag kan få stor inverkan på en viss åtgärds effektivitet.
- Strävan efter högsta möjliga harmoniseringsnivå för att skapa bättre villkor för EU-medborgare som reser mellan olika länder och yrkeschaufförer.

2.3. Kritik och förslag av allmän karaktär

2.3.1. I meddelandet konstateras att en allmän tillämpning av "bästa praxis" skulle leda till en betydande minskning av antalet trafikolyckor och offer. ESK beklagar att det mot den bakgrunden inte föreslås ett särskilt initiativ för att sprida bästa praxis. Kommittén anmodar därför kommissionen att bekräfta sin föresats att aktivt arbeta för att sprida välfungerande lösningar.

2.3.2. ESK noterar att man ännu inte i någon större utsträckning har börjat utnyttja CARE-databasen, som upprättades 1993. De analyser som nämns i punkt 2.4 i meddelandet visar hur värdefull en sådan databas kan vara, och ändå har den hittills använts i mycket begränsad omfattning. Om alla parter som är intresserade av vägtrafiksäkerhet (myndigheter, industri, forskare, trafikanter osv.) fick tillgång till CARE-databasen skulle den kunna bli ett mycket effektivare verktyg än i dag för att öka vägtrafiksäkerheten.

⁽¹⁾ "Ökad vägtrafiksäkerhet inom EU", KOM(97) 131 slutlig; ESK:s yttrande i EGT C 73, 9.3.1998, s. 66.

2.3.3. ESK anser att bristen på exakta och tillförlitliga uppgifter rent allmänt utgör ett stort hinder för att utforma effektiva trafiksäkerhetsåtgärder. Det är möjligt och nödvändigt att förbättra samtliga led som krävs för sådana åtgärder:

- Insamling av data.
- Bearbetning av data.
- Analys av data.
- Information om den förda politiken.

2.3.4. ESK vill erinra om att trafikanternas beteende i hög grad beror på vilka kunskaper och attityder de har tillägnat sig redan som barn. Ett väsentligt villkor för framsteg är därför att skolan, särskilt grundskolan, ger utbildning i trafiksäkerhet, för vilket det skulle kunna utformas gemensamma normer.

3. Särskilda kommentarer om de föreslagna åtgärderna

3.1. Prioriterade åtgärder

3.1.1. ESK stöder kommissionens avsikt att i högre grad integrera åtgärder som inte är av lagstiftningskaraktär i en sammanhängande vägtrafiksäkerhetspolitik.

3.1.2. Uppgifterna från EuroNCAP-programmet främjar i själva verket försäljning av de säkraste bilarna bättre än lagstiftningsåtgärder, och informationskampanjer som riktar sig till trafikanterna påverkar den mänskliga faktorn, som är helt avgörande för trafiksäkerheten.

3.1.3. ESK stöder också de initiativ som syftar till att skapa säkrare infrastrukturer (särskilt osäkra platser, "barmhärtigare" infrastruktur kring vägar). Denna typ av säkerhetsinsatser bör också omfatta olycksförebyggande insatser och minskning av olyckornas följder. Kommittén anser att de som förvaltar infrastrukturen i likhet med biltillverkarna skulle kunna uppmantras att förbättra säkerheten med hjälp av EuroNCAP-programmet genom offentliggörande av jämförbara uppgifter om infrastrukturernas säkerhet.

3.1.4. ESK fäster stor vikt vid åtgärderna för att bekämpa rattonykterhet. Svårigheterna att enas skall inte underskattas, men det är ändå beklagligt att det enligt kommissionen

uppenbarligen inte är möjligt att anta en gemensam högsta tillåtna alkoholgräns. Kommittén upprepar sitt krav i ett tidigare yttrande⁽¹⁾ om att det bör antas ett direktiv om en högsta alkoholhalt i blodet på 0,5 mg. Denna högsta gräns får självfallet inte leda till att strängare regler i vissa medlemsstater ifrågasätts.

3.1.5. ESK stöder planerna om lagstiftning om säkerhetsbälten och anordningar för fastspänning av barn. Eftersom denna typ av åtgärd inte systematiskt bör utesluta särskilda fordonskategorier eller transportslag, rekommenderar kommittén att lagstiftningen för exempelvis allmänna transporter, taxi och nyttofordon skall ta hänsyn till driftsrelaterade och kommersiella aspekter.

3.1.6. ESK stöder i princip ökad användning av hastighetsregulatorer i andra nyttofordon. På lång sikt är dock hastighetsgränser som varierar beroende på till exempel väderförhållanden och trafiktäthet att föredra framför fasta gränser. Tekniska framsteg skulle göra det möjligt att utnyttja sådana system för alla vägfordonskategorier i en nära framtid. De nuvarande hastighetsregulatorerna kan inte användas i ett sådant system. En ökad användning av obligatoriska hastighetsregulatorer bör därför ske successivt, och man måste vara särskilt uppmärksam på oönskade effekter, exempelvis att det tillkommer fler fordon med en bruttovikt som ligger just under gränsen, vilket skulle leda till fler fordonskilometer, ökade utsläpp och större risker i trafiken.

3.2. Ytterligare forskning

ESK ser positivt på de ämnesområden som föreslås för ytterligare forskning. Man bör särskilt undersöka inverkan av läkemedel och narkotika på körförmågan. Eftersom sådana substanser används i allt större omfattning — trots ett antal värdefulla konkreta åtgärder (varningar, jämförbara data) — föreslår kommittén att man vidtar bindande åtgärder för att bekämpa bilkörning under påverkan av läkemedel och narkotika. Sådana åtgärder innebär att man redan nu måste ge bättre information till samtliga berörda parter (läkemedelsföretag, läkare, apotekare, användare) om effekterna.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Ökad vägtrafiksäkerhet inom EU — Programmet för åren 1997–2001", EGT C 73, 9.3.1998.

3.3. Stödåtgärder

3.3.1. Enligt ESK är en snabb utveckling av CARE-databasen av avgörande betydelse för varje klassificering och en vägtrafikpolitik som bygger på principen om kostnadseffektivitet. Det är därför som kommittén tog upp denna fråga i avsnittet "Kritik och förslag".

3.3.2. ESK stöder de två andra prioriterade stödåtgärderna: integrerat informationssystem och studier om fordonsstandarder och telematik. Kommittén anser dock att dessa studier även bör inbegripa väginfrastruktur. Standarder för anläggning

och underhåll av infrastruktur bör ta större hänsyn till trafiksäkerheten, och telematik är en lämplig teknik för att öka efterlevnaden av trafikreglerna och informera trafikanterna om säkrare uppträdande i trafiken.

4. Slutsats

Ekonomiska och sociala kommittén stöder generellt alla åtgärder för att öka vägtrafiksäkerheten. Det är särskilt glädjande att rådet (transport) den 26 juni 2000 antog en resolution om ökad vägtrafiksäkerhet, som dessutom är i linje med de åtgärder som förespråkats i föreliggande yttrande.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3922/91 om harmonisering av tekniska krav och administrativa förfaranden inom området civil luftfart"

(2001/C 14/06)

Den 27 april 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 september 2000. Föredragande var Alexander Graf von Schwerin.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 94 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Kommissionens förslag till förordning syftar till att harmonisera tekniska krav och administrativa förfaranden på området civil luftfart. Kommissionen skall med få ändringar, i form av en förordning, ge ut JAR-OPS 1 (Joint Aviation Requirement), som hittills givits ut av JAA (Joint Aviation Authority) och redan överförts till medlemsstaternas nationella lagstiftningar.

2. Sammanfattning av kommissionens dokument

2.1. Kommissionen motiverar sitt förslag enligt följande:

2.1.1. När det andra liberaliseringspaketet utarbetades 1989 kom rådet och kommissionen överens om att gemenskapens politik på luftfartsområdet även skulle omfatta harmoniseringen av den lagstiftning som är tillämplig på civil luftfart. Målet var att både upprätthålla säkerheten på en fortsatt hög nivå och se till att konkurrensen inte snedvrids på inre marknaden.

2.1.2. För att uppnå dessa mål antog gemenskapen rådets förordning (EEG) nr 3922/91 om harmonisering av tekniska krav och administrativa förfaranden inom området civil luftfart. Syftet var att fastställa och kontinuerligt uppdatera harmoniserade bestämmelser för konstruktion, tillverkning, drift och underhåll av luftfartyg, samt för personal och organ som sysslar med dessa uppgifter.

2.1.3. Förordningen innehåller dessutom en förteckning över ett antal gemensamma tekniska krav, JAR (Joint Aviation Requirements), som fastställts av de gemensamma luftfartsmyndigheterna, JAA (Joint Aviation Authorities), och som gäller som lagstiftning i gemenskapen.

2.2. Mot bakgrund av ovanstående gick kommissionen igenom JAR-OPS 1, dvs. det dokument som 1995 antogs av JAA i syfte att fastställa harmoniserade krav för drift av luftfartyg som används i kommersiell luftfart. Antagandet av gemensamma bestämmelser på det här området faller inom ramen för de mål som fastställs i förordningarna (EEG) nr 3922/91 och (EEG) nr 2407/92 måste införlivas i gemenskapslagstiftningen.

2.3. Det visade sig dock att det av olika anledningar inte är möjligt att införliva JAR-OPS 1 genom att enbart föra in bestämmelserna i bilagan till rådets förordning (EEG) nr 3922/91, vilket man har gjort med andra JAR-regler.

2.3.1. Den främsta anledningen är att JAR-OPS 1 innehåller vissa bestämmelser som är oförenliga med gemenskapens lagstiftning och politik. Bestämmelserna måste därför anpassas för att de skall stämma överens med gemenskapslagstiftningen.

2.3.2. Vidare finns det fortfarande ett antal punkter som vissa berörda parter inte är överens om. Det är därför viktigt att kommissionen diskuterar dessa frågor och kommer fram till egna slutsatser.

2.3.3. Detta är nödvändigt eftersom bestämmelserna i fråga har stor ekonomisk betydelse för tusentals företag och deras arbetstagare.

2.4. Det är därför särskilt viktigt att se till att antagandet av lagstiftningen sker med sedvanlig öppenhet, och att samtliga berörda parter har möjlighet att medverka. Således skall alla bestämmelser behandlas enligt gemenskapens vanliga förfarande för antagande av lagstiftning.

2.5. Kommissionen har valt att införliva innehållet i JAR-OPS 1 genom att tillfoga en ny bilaga till förordning (EEG) nr 3922/91 med syfte att säkra en ändamålsenlig övergång och tillföra nödvändiga ändringar till förordningens tidigare text.

2.6. Bilagan har utarbetats utifrån följande synpunkter:

- Tillämpa den säkerhetsnivå som JAA föreslagit.
- Begränsa gemenskapskraven så att de endast omfattar det som är absolut nödvändigt för att drifttillstånd automatiskt skall kunna erkännas. Texten innehåller därför endast del 1 av JAR-OPS 1. De delar som berör AMC (Acceptable Means of Compliance) eller klagöranden enligt definitionerna i del 2 av JAR-OPS 1 har inte tagits med.
- Följa texten i JAR-OPS 1 så nära som möjligt för att det i framtiden skall bli lättare att vidareutveckla och ändra den med tanke på regelsystemen i de JAA-länder som inte är medlemmar i EU.

Säkerställa förenlighet med gemenskapslagstiftningen genom att ändra följande bestämmelser:

- Registrering av luftfartyg.
- Kortsiktiga leasingavtal.
- Undantag/operationella direktiv.

2.7. JAA:s arbete med JAR-OPS 1 är ett lämpligt underlag vid antagandet av gemensamma säkerhetsföreskrifter för kommersiell luftfart. Kommissionen föreslår därför att innehållet i JAR-OPS 1 införs i gemenskapslagstiftningen, och att så få ändringar som möjligt görs för att säkerställa att gemenskapens åtaganden uppfylls och att dess politik följs.

3. Kommitténs kommentarer

3.1. Kommittén välkomnar kommissionens förslag till förordning eftersom införlivandet av JAR OPS 1 i gemenskapslagstiftningen kommer att leda till en harmonisering av säkerhetsföreskrifter samt förhindra att konkurrensen snedvrids på inre marknaden.

3.2. Kommittén hoppas även att man med detta förfarande skall kunna rätta till de missförhållanden som uppstått på grund av att vissa medlemsstater inte införlivat JAR OPS 1 i sin lagstiftning och även rätta till snedvridningen av konkurrensen som därmed uppstått.

3.3. I kommissionens förslag finns dock vissa brister som bör åtgärdas. Innehållsmässigt ställer sig kommittén helt bakom kommissionens förslag eftersom det grundar sig på JAR OPS 1 som antagits efter samråd med berörda parter. I kommissionens förslag hänvisar man dock inte till andra JAR-regler som dock är viktiga för lufttrafiken och som har en viss koppling till JAR OPS 1 (JAR 26, JAR 145, JAR STD, JAR TSO, JAR FCL 1, JAR FCL 3 osv.).

3.3.1. Sådana hänvisningar har hittills funnits med i JAR OPS 1. Kommissionens förslag skulle få till följd att OPS-systemet inom EU helt skiljs från det allmänna JAR-systemet och att ett slutet och överlappande system skapas.

3.4. Om kommissionen inte tar med del 2 till JAR OPS 1 i bilagan kommer man inte att kunna uppnå målet att harmonisera bestämmelserna. Medlemsstaterna kan tolka flera av tilläggskraven och begränsningarna som finns med i del 2 av JAR OPS 1 på olika sätt vilket oundvikligen skulle leda till en snedvridning av konkurrensen på inre marknaden. Enligt kommittén finns det här behov av ytterligare reglering.

3.5. Översättningarna av JAR OPS 1 i kommissionens förslag skiljer sig dessutom till viss del åt och innehåller fel som måste rättas till. Detta gäller naturligtvis inte de avsnitt från JAR OPS 1 som kommissionen avsiktligt inte tagit med i sitt förslag.

3.6. Kommissionen uppmanas att åtgärda översättningsfe-len för att hela förslaget skall kunna genomföras i praktiken. Kommittén föreslår dessutom att redan kända och relevanta facktermer från JAR OPS 1 skall användas så mycket som möjligt för att undvika missförstånd. Enligt kommittén är det i detta hänseende lämpligt att i så stor utsträckning som möjligt utgå från JAR OPS 1 (både den engelska originalversionen och de översättningar som redan finns). JAR OPS Change 1 bör även ligga till grund för kommissionens förslag eftersom det är den senaste versionen och en utveckling av JAR OPS 1.

4. Slutsatser

4.1. Kommittén anser att det är nödvändigt att så fort som möjligt och som planerat inrätta en europeisk myndighet för luftfartssäkerhet (EASA) som kan utfärda samtliga föreskrifter för luftfarten och även bestämmelser inom ramen för EU OPS.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande: Resultat av det offentliga samrådet om 1999 års kommunikationsöversyn och vägledning för det nya regelverket"

(2001/C 14/07)

Den 2 maj 2000 beslutade kommissionen i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 september 2000 (föredragande: Göran Lagerholm).

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Kommissionens meddelande

1.1. I meddelandet rapporterar kommissionen om det samråd som hållits i samband med 1999 års kommunikationsöversyn⁽¹⁾ samt presenterar slutsatser vad gäller det

kommande förslaget till nytt regelverk. Det rådde delade meningar bland dem som yttrat sig om bland annat finansiering av nationella tillsynsmyndigheter, införande av två utlösande faktorer för asymmetriska skyldigheter i samband med tillträde och samtrafik, riktlinjerna för överkomliga priser på samhällsomfattande tjänster samt om användarfunktioner och tjänstekvalitet.

⁽¹⁾ EGT C 204, 18.7.2000, s. 3.

1.2. Kommissionens slutsatser av samrådet vad gäller utformningen av det framtida regelverket är att den kommer att behålla de ursprungliga förslagen på alla områden utom ett. Detta område är tillträde och samtrafik, där kommissionen inte har för avsikt — som den förutskickade i översynen — att föreslå införande av två utlösande faktorer för förhandsreglering av starka marknadsaktörer.

2. Kommentarer

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén uppskattar det sätt som kommissionen har valt att förbereda denna viktiga lagstiftningsfråga vars syfte är att påskynda avregleringen av marknaderna för elektronisk kommunikation. Kommittén är övertygad om att de omfattande allmänna samråd som gav mer än 200 svar från många olika intressegrupperingar markant har förbättrat villkoren för att genomföra ett effektivt och brett accepterat regleringssystem. Kommittén uppmanar kommissionen att använda sig av offentligt samråd oftare.

2.2. Sedan kommissionen presenterade sitt meddelande om resultatet av samrådet kring 1999 års kommunikationsöversyn och vägledning för det nya regelverket har Ekonomiska och sociala kommittén den 24 maj 2000 antagit sitt yttrande över själva översynen. I detta ger kommittén i princip sitt stöd till huvuddragen i kommissionens förslag, dock med ett antal särskilda kommentarer på olika punkter och med bestämda invändningar på en punkt, det senare i fråga om förslaget att införa två utlösande faktorer för förhandsreglering av starka marknadsaktörer.

Bryssel den 19 oktober 2000.

2.3. Kommissionens slutsatser av samrådet och redovisningen av de överväganden som den avser att lägga till grund för utformningen av de förslag till direktiv som kommer att utgöra det uppdaterade regelverket för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster ligger helt i linje med de synpunkter som kommittén redovisat i sitt yttrande.

2.4. Kommittén noterar med särskild tillfredsställelse att kommissionen tänkt om i fråga om vad som skall utlösa förhandsreglering med krav på vissa aktörer att uppfylla skäliga krav vad gäller tillträde, kostnadsorienterade tjänster och icke-diskriminering.

2.5. Kommittén noterar också med tillfredsställelse att på de övriga områden som den lämnat särskilda synpunkter på i sitt yttrande är kommissionens slutsatser av samrådet att de bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet på ett sätt som ligger väl i linje med vad kommittén framfört.

2.6. Kommittén delar kommissionens oro angående möjligheten att ifrågasätta nationella tillsynsmyndigheters beslut. Kommissionen bör ha möjlighet att kräva att tillståndsmyndigheterna upphäver sådana beslut om de inte är i linje med ramlagstiftningen.

2.7. Vidare anser kommittén, i överensstämmelse med de åsikter som kommit till uttryck i de allmänna samråden, att det är riktigt att det finns tillgång till enkla förfaranden för klagomål och tvistlösning för användare och konsumenter både nationellt och gränsöverskridande. Nationella tillsynsmyndigheter och kommunikationsgruppen på hög nivå bör tilldelas lämpliga befogenheter och få tillgång till lämpliga förfaranden.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av krav och harmoniserade förfaranden för säker lastning och lossning av bulkfartyg"

(2001/C 14/08)

Den 23 juni 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

TEN-sektionen (transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället), som ansvarat för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 28 september 2000. Föredragande var Anna Bredima-Savopoulou.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Mer än 5 000 bulkfartyg går i fraktfart över hela världen och transporterar 30 % av världens oceangående laster (torra bulkklaster) på en mycket konkurrensutsatt marknad med hårda driftsvillkor. Bulkfartyg måste handhas med varsamhet vare sig de är i hamn eller till sjöss. Oavsiktlig överbelastning eller skada vid lastning eller lossning kan orsaka katastrofala brister i fartygets struktur, med oacceptabla förluster av liv som följd.

1.2. Det stora antal bulkfartyg som förlit och förlusten av människoliv som det orsakat har varit en källa till ökande oro under de senaste åren. Statistiken visar att totalt 131 bulkfartyg förlit med 731 förlorade människoliv som följd under perioden 1990–1998⁽¹⁾. Forskning har visat att överbelastning till följd av felaktig lastning, överlastning i samband med brister i lastningsförfarandet samt fysiska skador på lastrummens strukturer i samband med lossning har bidragit till brister i skrovet som har lett till fartygsförluster. Konsekvenserna av förfarandena för att hantera torra bulkklaster är ofta osynliga men kan bli potentiellt skadliga när fartyget under sin färd möter de dynamiska vågkrafterna till havs.

1.3. Säkerheten hos bulkfartyg är en av de viktigaste frågorna för Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), som därför nyligen har tagit initiativ till ett antal säkerhetsåtgärder när det gäller både fartygens konstruktion och handhavande. Koden för säker lastning och lossning av bulkfartyg (BLU-koden; Code of Practice for the Safe Loading and Unloading of Bulk Carriers) är en av dessa åtgärder. Syftet med koden är att den skall fungera som stöd i arbetet för personer som är

ansvariga för lastning och lossning av bulkfartyg, samt att den skall främja säkerheten hos bulkfartyg.

1.4. ESK har ombetts avge ett yttrande om ett förslag till direktiv som kommissionen har lagt fram om fastställande av krav och harmoniserade förfaranden för säker lastning och lossning av bulkfartyg.

2. Kommissionens förslag

2.1. Kommissionen belyste redan 1993 i sitt meddelande om en gemensam politik för säkerhet till sjöss problemet med försvunna bulkfartyg och efterlyste en prioritering av åtgärder för att öka säkerheten hos denna sårbara typ av fartyg.

2.2. Intercargo (International Association of dry cargo shipowners) har gjort en utvärdering av faktorerna bakom förlisningar hos bulkfartyg. Den visar att det har förekommit plötsliga förlisningar där orsaken inte alls kunnat fastställas. En bakomliggande orsak skulle dock kunna vara felaktiga lastningsmetoder. Vidare påvisade resultaten av en undersökning gjord av Europeiska kommissionen tydligt behovet av förbättra samarbetet och kommunikationen mellan bulkfartyg och terminaler som hanterar torra bulkklaster i de europeiska hamnar som dessa fartyg anlöper. Det föreslogs också att denna förbättring bäst kunde säkerställas genom att man utarbetar en kvalitetssäkringspolitik för hamnterminalerna.

2.3. När det gäller driftsaspekter som kan påverka säkerheten hos bulkfartyg anser kommissionen att man särskilt måste uppmärksamma de säkerhetsaspekter som rör kontakterna mellan fartyg och hamn. Å andra sidan finns det en självklar koppling mellan lasthantering och fartygens säkerhet, och avsaknaden av en enhetlig tillämpning av säkerhetsregler i hamnarna kan snedvrider konkurrensen.

(1) Intercargo: Bulk Carrier Casualty Report, 1998.

2.4. Syftet med förslaget till direktiv är att förbättra säkerheten hos bulkfartyg som anlöper hamnterminaler i EU för att lasta eller lossa fasta bulkklaster. I förslaget framförs lämplighetskrav för bulkfartyg och terminaler, befälhavares och terminalrepresentanters ansvar, förfaranden i samband med kontakterna mellan bulkfartyg och terminaler samt de behöriga myndigheternas roll.

2.5. Förslaget syftar till att fastställa ett gemensamt rättsligt regelverk för en harmoniserad tillämpning av relevanta bestämmelser i IMO-koden för säker lastning och lossning av bulkfartyg (BLU-koden), som IMO antog i december 1997 genom resolution A.862(20). De föreslagna obligatoriska bestämmelserna är utarbetade på grundval av vissa grundläggande avsnitt i BLU-koden eftersom det inte ansågs nödvändigt att ta med alla BLU-kodens bestämmelser.

3. Allmänna kommentarer

3.1. I sitt yttrande om kommissionens meddelande om en gemensam politik för säkerheten till sjöss⁽¹⁾ stödde ESK åsikten att sjötransporter "bör säkerställa konkurrenskraften inom transporttjänsterna och garantera att dessa utförs med minsta möjliga risk för besättning, passagerare, gods och fartyg, havsmiljö och verksamheter längs kusterna". Förslaget ligger i linje med den strategin och utvidgar på ett effektivt sätt räckvidden för handlingsprogrammet för den gemensamma politiken för säkerhet till sjöss till det viktiga området driftsäkerhet, där det än så länge råder bristande överensstämmelse och harmonisering.

3.2. ESK anger även i yttrandet⁽²⁾ att alla — rederier, fartygsoperatörer, sjömän, sjöförsäkringsgivare, befraktare, flaggstater, klassificeringssällskap och hamnstater — måste hjälpas åt för att göra haven renare och säkrare. I samma anda undertecknade företrädare för 24 organisationer inom sjöfartsnäringsen (däribland de två hamnorganisationerna ESPO⁽³⁾ och FEPORT⁽⁴⁾) ett avtal vid Mare Forum-konferensen (Amsterdam den 22 juni 1999). I avtalet står uttryckligen att alla länkar i sjöfartens ansvarskedja, vare sig det är på land eller till sjöss, bör integrera säkerhetstänkandet i all sin verksamhet.

3.3. Det finns cirka 100 kommersiella hamnar/terminaler i EU där lastning och lossning av torra bulkklaster sker. Hamn- och terminaloperatörer och — vilket är lika viktigt — befraktare som äger egna terminaler behöver upplysning om vilka faror som lastning och lossning kan innebära. Alltför länge har hamnar och terminaler använt förfaranden för lastning och lossning som har styrts av behovet att lasta eller lossa så snabbt som den maskinella utrustningen förmår. I lastningshamnarna finns ett konstant tryck att fartygen skall acceptera snabbare och snabbare lastning. I lossningshamnarna används tunga gripskopor eller tryckluftshammare för snabbare lasthantering, och tunga maskiner med stålskopor för att flytta jord är ett vanligt inslag på många lastningskajer. I detta sammanhang kan nämnas att enligt forskning utförd av IACS⁽⁵⁾ kan felaktig lastning eller lossning av last av hög densitet leda till kraftiga påfrestningar och fysisk skada på lastrum och skott, och dessutom skador på lastrummens rostskyddsbeläggning. Med tiden kan detta leda till att säkerhetsmarginalerna för konstruktionen minskar eller helt försvinner när fartyget är till havs i dåligt väder.

3.3.1. Många bulkfartyg har förlit eller lidit konstruktionsmässiga skador under svåra väderförhållanden eftersom de under trycket av kommersiella hänsyn — för att nå hamnen i tid — inte avviker från kursen eller minskar hastigheten.

3.3.2. Befälhavaren och besättningen har ansvaret för att hålla fartyget i gott skick vid normal drift. I många fall kan dock behovet av att säkerställa fartygets säkerhet, och därmed också den egna säkerheten, underordnas ekonomiska krav, vilket bevisas av de undermåliga fartyg som går i fraktfart. Dessutom kan den stora arbetsbördan och de många uppgifter som vilar på befälhavare och deras besättningar när de är i hamn leda till uttrötning, vilket i sin tur påverkar fartygets säkerhet.

3.3.3. ESK anser att sådant ekonomiskt tryck på fartyg och besättningar inte bör få undergräva möjligheten att upprätthålla relevanta säkerhetsmarginaler.

3.4. Befällets plikt är att försöka förhindra skada på fartyget. I de flesta fall är det dock svårt att fastställa att fysisk skada har åsamkats fartyget förrän lossningen är utförd, och det är än svårare att förhindra att skador uppstår. Att bevisa att terminalen är den felande parten är också tämligen svårt, eftersom fartyget snabbt förs från kajen efter lossningen. För att man snabbt skall kunna identifiera potentiella problem finns i IMO:s resolution A.866(20) riktlinjer för fartygsbesättning och terminalpersonal när det gäller de delar av bulkfartyg som löper störst risk att råka ut för skador eller rost. I riktlinjerna rekommenderas att terminaloperatörer och även fartygsbesätt-

(1) EGT C 34, 2.2.1994, s. 47.

(2) EGT C 34, 2.2.1994.

(3) ESPO: European Sea Ports Organization.

(4) FEPORT: Federation of European Private Port Operators.

(5) IACS: International Association of Classification Societies.

ning regelbundet inspekterar lastrum, lastrumsluckor och ballasttankar i syfte att upptäcka skador eller brister. I riktlinjerna betonas också att det i säkerhetshänseende är önskvärt att besättning eller terminaloperatörer inspekterar lastrummen i god tid före lastning och efter lossning, även om man också måste ta hänsyn till praktiska begränsningar.

3.5. ESK konstaterar att vissa delar av IMO:s BLU-kod — som inte i sig själv är en juridiskt bindande rättsakt — har skrivits in i SOLAS-regel VI/7 som trädde i kraft den 1 juli 1998 och som därför är bindande från detta datum. Ovan nämnda bestämmelse berör särskilt arbetsfördelningen mellan fartyg och terminaler för lastning och lossning av bulklaster. Att göra de centrala bestämmelserna i IMO-resolutionerna obligatoriska genom gemenskapslagstiftning och att vidta relevanta tilläggsåtgärder, till exempel att genomföra ett kvalitetsförvaltningssystem för terminaler, anses vara det lämpligaste och effektivaste sättet att uppnå målet att förbättra säkerheten hos bulkfartyg.

3.6. ESK välkomnar det länge emotsedda förslaget och stöder dess huvudsakliga syfte att inom EU på ett harmoniserat sätt respektera de viktigaste principerna och genomföra bestämmelserna i IMO:s resolutioner om säkerheten hos fartyg som fraktar fasta bulklaster och om säker lastning och lossning av sådana fartyg, samt i synnerhet att säkerställa genomförandet av de fem huvudprinciper som avses i den praktiska delen av IMO:s resolution A.862(20). ESK anser också att förslaget bör införliva relevanta delar av IMO:s resolution A.866(20). Den form av rättsakt som direktivet föreslår ger medlemsstaterna större flexibilitet i tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Artikel 2 — Räckvidd

BLU-koden innehåller inga storleksgränser för terminaler eller bulkfartyg för sin tillämpning. Kommissionen anser därför att man bör undvika att tillämpa två olika säkerhetsordningar varigenom vissa klasser av bulkfartyg eller terminaler skulle undantas från direktivets räckvidd. ESK instämmer i kommissionens åsikt.

4.2 Artikel 3 — Definitioner

Kommittén konstaterar att definitionen av terminalrepresentant kan tolkas som att terminalen måste tillsätta en represen-

tant för varje enskilt fartyg. Även om det i praktiken vore möjligt bör endast en person utses till terminalrepresentant, eftersom han eller hon skall utgöra en motsvarighet till den person som är utsedd i enlighet med ISM-koden⁽¹⁾. Den utsedda terminalrepresentanten bör ha det övergripande ansvaret för att terminalen efterlever bestämmelserna i bilaga VI.

4.3 Artikel 5 — Lämplighetskrav för terminaler

I artikel 5 finns en oundgänglig del som säkerställer balansen mellan fartygens och terminalernas åtaganden när det gäller säkerheten. Kravet på terminalerna att utveckla, införa och upprätthålla ett kvalitetsförvaltningssystem enligt standardserien ISO 9001: 2000 bör ses som en motsvarighet till kravet på fartyg och rederier att efterleva ISM-koden. Det finns uppskattningar som visar att endast 20 % av terminalerna har ett kvalitetsförvaltningssystem. Dessutom är en del västeuropeiska terminaler i dåligt skick i jämförelse med terminalerna vissa i utvecklingsländer. ESK välkomnar kommissionens vision och dess strävan efter att tillämpa internationellt överenskomna säkerhets- och kvalitetsförvaltningsprinciper både för bulkfartyg och terminaler.

4.4 Artikel 6 — Befälhavares och terminalrepresentanters ansvar

I BLU-koden och förslaget till direktiv fastställs befälhavarens och terminalrepresentantens respektive ansvarsområden tydligt. Att befälhavaren ges övergripande ansvar bör tolkas som ett erkännande av hans centrala roll när det gäller säkerheten på fartyget och hans bestämmanderätt om det skulle finnas skilda åsikter i sådant som rör kontakterna mellan fartyg och terminal. Man bör dock inte tolka det så att hans ansvarsområde skulle innefatta även terminalens rutiner, åtgärder eller underlåtelse.

4.5 Artikel 9 — Reparationer av skador som uppstått i samband med lastning eller lossning

Om skador på fartyget uppstår i samband med lastning eller lossning skall valet av åtgärd (dvs. om skadan skall repareras omedelbart eller om reparationen kan uppskjutas) enligt BLU-koden godkännas av administrationen eller en organisation som den erkänt och av vederbörande myndighet i hamnstaten. Om det bedöms som nödvändigt att omedelbart reparera fartyget fastslås i BLU-koden att reparationen skall utföras på ett sätt som befälhavaren finner tillfredsställande innan fartyget lämnar hamnen. Enligt förslaget till direktiv skall beslutet fattas av hamnstatens inspektionsmyndighet, som kan anlita en erkänd organisation (som tydligen inte är densamma som den

⁽¹⁾ ISM-koden: Internationella säkerhetsorganisationskoden för säker drift av fartyg och för förhindrande av förorening.

av administrationen erkända organisationen). Här kan det vara lämpligt att klargöra att alternativet att använda en annan organisation bör begränsas endast om det rör sig om fartyg som är certifierade av organisationer som inte är erkända av EU.

4.6. Artikel 10 — Övervakning och rapportering

Ekonomiska och sociala kommittén anser att övervakningen bör utsträckas till att innefatta kontroll av att terminaler har utvecklat, infört och upprätthåller ett kvalitetsförvaltningssystem enligt kraven i artikel 5.4.

4.7. Bilagorna V och VI — Befälhavarens och terminalrepresentantens förpliktelser före och under lastning eller lossning

Befälhavarens och terminalrepresentantens förpliktelser bör även, när så är möjligt, innefatta kravet på inspektion av

lastrum i god tid före all lastning och efter all lossning, i syfte att upptäcka skador och brister.

5. Slutsatser

5.1. ESK anser att genomförandet av förslaget till direktiv kommer att förbättra säkerheten för bulkfartyg i EU-hamnar. Det kan även vara ett tydligt vittnesmål om medlemsstaternas vilja att stödja åtgärder som beslutats på internationell nivå. Det skulle också minska risken för att konkurrensen mellan terminaler snedvrids.

5.2. ESK stöder de föreslagna målsättningarna när det gäller den befogade oro som sjöfartsnäringskänner. Bulkfartygens säkerhet har reglerats på ett heltäckande sätt, och det finns mekanismer för att genomföra och tillämpa den befintliga internationella lagstiftningen och EU-lagstiftningen. De kompletterande åtgärder som införs genom direktivet utgör en god avvägning mellan fartygens och terminalernas intressen. Den balansen bör vidmakthållas om en förbättring av säkerheten skall kunna uppnås.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimikrav på utbildning för sjöfolk (kodifierad version)"

(2001/C 14/09)

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

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 september 2000. Föredragande var Eduardo Chagas.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 93 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Ekonomiska och sociala kommittén har vid flera tillfällen uttryckt sitt stöd för kommissionens beslut att genomföra kodifieringar av lagtexter som blivit föremål för ett stort antal ändringar, i syfte att göra dem mer lättillgängliga och begripliga för medborgarna.

1.2. Det aktuella förslaget till kodifiering av direktiv 94/58/EG⁽¹⁾ motiveras av att det sedan det publicerades har ändrats väsentligt, bland annat genom direktiv 98/35/EG⁽²⁾ som innefattar de förändringar som infördes av Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) 1995 vid revideringen av konventionen om normer för utbildning, certifiering och vakthållning för sjöfolk. Dessutom har det kommit nya internationella bestämmelser om sjösäkerhet, miljöskydd samt boende- och arbetsförhållanden ombord.

1.3. Den konsoliderade texten skall helt och fullt återge innehållet i de kodifierade texterna och endast sammanställa dem, utan att det företas andra än rent formella ändringar.

(1) Rådets direktiv 94/58/EG av den 22 november 1994 om minimikrav på utbildning för sjöfolk (EGT L 319, 12.12.1994), ESK:s yttrande: EGT C 34, 2.2.1994, s. 10.

(2) Rådets direktiv 98/35/EG av den 25 maj 1998 som ändrar direktiv 94/58/EG om minimikrav på utbildning för sjöfolk (EGT L 172, 17.6.1998, s. 1), ESK:s yttrande: EGT C 206, 7.7.1997, s. 29.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén anser att införandet och harmoniseringen av bestämmelser om utbildning och certifiering för sjöfolk är en grundläggande förutsättning för en sjöfartspolitik som skall främja sjösäkerhet och miljöskydd.

2.2. Likaså är det viktigt att lagstiftningen blir lättillgänglig och begriplig för användarna, eftersom det annars finns risk för att den inte uppfyller de mål som satts upp.

2.3. Kommittén godtar kommissionens förslag som medför en bättre systematiserad lagstiftning avseende utbildning och certifiering för sjöfolk.

2.4. ESK anser det även vara avgörande att medlemsstaterna i sina hamnar kan genomföra effektiva kontroller av certifikat och utbildning för sjöfolk, vare sig de hör hemma i gemenskapen eller inte. ESK uppmanar därför kommissionen att utvärdera den aktuella faktiska kapaciteten att genomföra detta i de olika medlemsstaterna, bl.a. genom hamnatatskontroll, i syfte att åtgärda de brister som förekommer och säkerställa att man upprätthåller regler för utbildning och certifiering som överensstämmer med internationella bestämmelser.

Brüssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosttillskott"

(2001/C 14/10)

Den 23 juni 2000 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 43 och 198 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, lantbruksutveckling och miljö, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 5 oktober 2000 (Föredragande: Johannes Jaschick).

Ekonomiska och sociala kommittén antog vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 följande yttrande med 96 röster för, 1 emot och inga nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Förslaget till direktiv skall reglera försäljningen av produkter som saluförs som tillskott till den ordinarie kosten och som hittills har betecknats som kosttillskott. Det är utslutande fråga om näringskoncentrat som säljs i avdelade doser, förpackade som kapslar, tabletter, pulver m.m. och som ibland är kombinerade med andra tillsatser, fyllnadsmedel eller smakämnen. Det stora utbudet av kosttillskott på marknaden innehåller en mängd olika näringsämnen som aminosyror eller specifika fettsyror och även vitaminer, mineralämnen, örtextrakt och andra ämnen.

1.2. För några årtionden sedan rekommenderades kosttillskott då man ville bekämpa allmän undernäring och vitaminbristsjukdomar. Nu är syftet att förbättra hälsan (kondition, välbefinnande) eller att genom preventiva åtgärder minska riskfaktorer hos olika målgrupper, som t.ex. äldre personer. Marknaden för sådana produkter expanderar snabbt, karakteriseras av dålig insyn och är mycket olika i de olika medlemsstaterna.

1.3. I reklamen för kosttillskott utlovas entydigt att de främjar hälsan eller har kosmetiska och estetiska effekter, vilket påverkar allt fler konsumenter att inta större mängder av dessa produkter. E-handeln får en allt större betydelse på denna marknad utan att konsumentinformation ges eller konsumentskyddet tillgodoses i tillräcklig utsträckning.

1.4. I vissa medlemsstater ses kosttillskott av tradition snarast som (receptfria) läkemedel. Myndigheter med ansvar för livsmedelskontrollen har ofta haft anledning att förbjuda försäljning av vissa produkter på grund av de höga halterna av näringsämnen och verksamma ämnen eftersom de snarast har motsvarat läkemedel men inte har uppfyllt de långtgående rättsliga krav som ställs på sådana.

1.5. Dessa brister i definition, märkning och andra krav skall nu åtgärdas för konsumentskyddets och konsumentinformationens skull och till förmån för den fria rörligheten för varor inom gemenskapen.

1.6. Kommissionens förslag om tillnärmning av lagstiftningen om kosttillskott definierar sådana som "livsmedel som utgör koncentrerade källor för näringsämnen, enskilt eller i kombination, och som säljs i avdelade doser". Direktivet gäller tillåtna vitaminer och mineralämnen som anges i bifogade förteckningar (bilaga I och II). Icke tillåtna ämnen av dessa typer kan alltså inte användas. Andra ingredienser (övriga näringsämnen, örtextrakt) berörs inte av detta direktiv, utan regleras tills vidare av de enskilda medlemsstaterna.

1.7. För de tillåtna vitaminerna och mineralämnena skall *maximimängder* fastställas på grundval av en vetenskaplig riskbedömning, men också de *minimimängder* som krävs för att uppnå avsedd verkan. Vad gäller ämnen som lätt kan överdoseras och bli hälsovådliga skall säkerheten garanteras genom att den rekommenderade dagliga dosen används som referensvärde.

1.8. Vad gäller märkningen och förpackningen av produkterna, liksom reklamen för dem, är påståenden om att de kan förebygga eller bota sjukdomar förbjudna. Märkningen måste ange det dagliga rekommenderade intaget i form av portioner av preparatet, samt innehålla en varning om att dessa mängder inte får överskridas och en förklaring om att kosttillskott inte utgör en ersättning för en behovsanpassad kost. Därför är det också förbjudet att påstå att tillräckliga mängder av näringsämnen inte kan tillföras genom kosten.

1.9. På förpackningen skall mängden näringsämnen för den rekommenderade dagliga dosen samt per dosenheter anges, uttryckt både i numerisk form med samma enheter som värdena i bilaga I och som procentandel av referensvärdena.

1.10. För att underlätta en effektiv övervakning skall tillverkaren (eller importören, om produkten är tillverkad i tredje land) sända in ett exemplar av etiketten till den berörda myndigheten när produkten första gången släpps ut på marknaden.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Avsikten att reglera de berörda produkterna på gemenskapsnivå är mycket välkommen såväl ur producenternas och handelns som ur livsmedelskontrollens och konsumenternas synvinkel. Kommittén stöder kommissionen i dennas strävan att ge högsta prioritet åt skyddet av konsumenternas hälsa samt allmänhetens säkerhet och information. Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att kommissionen i sitt förslag uttryckligen inkluderar EES-länderna.

2.2. Kommissionen definierar entydigt kosttillskotten som livsmedel trots att de i vissa länder vid första anblicken inte framstår som sådana. Som livsmedel är de inte underkastade de stränga regler som gäller för läkemedel.

2.3. Direktivet gäller till att börja med bara ämnesgrupperna vitaminer och mineralämnen, eftersom de anses som essentiella näringsämnen i rapporten från Vetenskapliga livsmedelskommittén om närings- och energiintag i gemenskapen (31:a serien). Kommittén anser dock att detta inte är en tillräckligt hög ambitionsnivå från kommissionens sida eftersom det endast är en liten del av utbudet av kosttillskott som berörs. Man bör snabbt gå vidare och inkludera listor över ämnen för vilka det finns tillräcklig dokumentation rörande säkerhet och användningsområde.

2.4. Direktivets titel, "Lagstiftning om kosttillskott", väcker förväntningar om att det berör fler ämnen. Men regleringen av dessa skulle dröja oproportionerligt länge med hänsyn till den tid som krävs för genomförande och övergångsperioder. Kommittén önskar därför att kommissionen snarast möjligt även skapar regler för andra ämnen och tillfälligt träffar en överenskommelse med medlemsstaterna för att harmonisera bestämmelserna om märkning och reklam också för dessa produkter och för att utesluta snedvridning av konkurrensen, hälsovådliga effekter och vilseledande av konsumenterna.

2.5. Kommittén välkomnar uttryckligen att kommissionen anger gränser för doseringen av de tillåtna ämnena i kosttillskott (maximimängder) och också anger den minimimängd som krävs för avsedd verkan. Utkastet till direktiv stöder sig på redan existerande föreskrifter (direktiv 90/496/EEG) som kommittén dock anser snarast bör aktualiseras av Vetenskapliga livsmedelskommittén, eftersom vissa medlemsstater sedan

januari 2000 har nya referensvärden för intag av näringsämnen.

2.6. Det är också mycket viktigt att ta hänsyn till konsumenternas ålder, eftersom t.ex. små barn har mycket mindre behov, medan t.ex. brustabletter med delvis högre vitamin- och mineraldoser, smak- och färgämnen samt sötningsmedel är särskilt attraktiva för barn.

2.7. Förbrukningen av kosttillskott bör övervakas liksom allmänna höjningar av befolkningens näringsstatus för att man skall kunna handla snabbt och målinriktat vid tecken på negativa effekter (t.ex. överdosering).

2.8. Beträffande reklamen gäller, liksom i livsmedelslagstiftningen, att inga påståenden eller löften får framföras som låter påskina att produkten skulle kunna bota, lindra eller förhindra sjukdomar⁽¹⁾. Kommittén anser detta vara motiverat med hänsyn till att vetenskapliga studier om effekten av enskilda ämnen — t.ex. när det gäller att förhindra sjukdomar — inte alltid har kommit till entydiga resultat. Man har till och med konstaterat en förhöjd sjukdomsrisk hos högriskgrupper vid överdosering.

2.9. I reklamen tillskrivs kosttillskotten ofta hälsobringande egenskaper och kosmetiska eller estetiska effekter (mot hårfall, hudens åldrande etc.). Sådana påståenden berörs dock inte av förbudet mot påståenden om produkternas effekter på sjukdomar. Därför uppmanas kommissionen att snarast utfärda regler för påståenden om hälsoeffekter i reklamen.

2.10. Kommitténs ledamöter fruktar att många produkter från tredje land inte alltid svarar mot gemensamma marknadens bestämmelser och alltför sällan kan kontrolleras av berörda organ. Problemet är ännu svårare inom e-handeln. Bestämmelserna i detta direktiv bör därför kompletteras så att de även gäller för produkter som säljs via Internet eller postorder⁽²⁾, som för närvarande delvis regleras endast på nationell nivå.

2.11. Uttalandet att en adekvat och fullvärdig kost ger tillräcklig näring är viktigt, särskilt i dag med hänsyn till de moderna produktionsmetoderna. Förbudet garanterar att kosttillskott inte får en alibifunktion, att reklamens påståenden inte upphöjer kosttillskotten över den "naturliga kosten" eller

(1) Sådana påståenden förekommer allt oftare i redaktionell text om livsstil och hälsa i media.

(2) Se ESK:s yttrande om elektronisk handel, EGT C 169, 16.6.1999, s. 36.

förklarar denna otillräcklig. Detta är mycket glädjande med hänsyn till skyddet av konsumenternas hälsa. Med tanke på detta är kosttillskotten egentligen inte nödvändiga, men marknaden behöver inte begränsas i onödan eftersom det finns en efterfrågan och ett behov hos vissa befolkningsgrupper, som äldre personer eller personer i speciella situationer, t.ex. graviditet eller amningstid. Användningsområdet för dietetiska livsmedel som tjänar till speciella näringsändamål berörs inte (direktiv 89/398/EEG).

2.12. Allmänheten bör dock ges mer information om i vilka situationer det kan vara fördelaktigt att använda kosttillskott, vilka begränsningar som bör göras och i vilka fall man rekommenderas att inhämta oberoende kostråd av dietist. I detta sammanhang har regeringarna, hälsovården, läkarkåren och tillverkarna av kosttillskott en roll att spela. Denna av producenterna oberoende information får inte tona ner kostens och livsföringens betydelse för hälsan och inte heller få människor att avstå från kostrådgivning.

2.13. I yttrandet om "Vitbok om livsmedelssäkerhet"⁽¹⁾ betonade ESK att EU:s livsmedelspolitik inte bara får inriktas på livsmedelssäkerhet (punkt 2.17) utan också måste ägnas åt näring och kosthållning. Av detta skäl välkomnade kommittén att vitboken gick in på frågor om kostvanor och hävdade att den planerade livsmedelsmyndigheten också borde befatta sig med näringsaspekter.

3. Särskilda kommentarer

Artikel 2

3.1. Kosttillskott definieras som koncentrerade källor för särskilt definierade näringsämnen, enskilt eller i kombination. Detta skulle visserligen omfatta vitaminer och mineralämnen i egenskap av mikronäringsämnen, men det täcker inte närings-tillskott utan karaktär av egentliga näringsämnen. Ändå har just de s.k. bioaktiva substanserna, exempelvis sekundära växtämnen, fibrer, hormonartade substanser och enzym, kommit att stå i centrum för det vetenskapliga intresset. Dessa substanser marknadsförs nu i allt större utsträckning av industrin i form av koncentrat, med hänvisning till de positiva hälsoeffekter som motsvarande livsmedel kan ge. Definitionen av närings-tillskottsprodukter bör därför utformas på ett sådant sätt att det går lätt att utvidga direktivets tillämpningsområde.

3.1.1. Definitionen av "avdelade doser" i artikel 2 c bör uttryckas mer generell: "... i form av tabletter, pulver, vätskor och liknande."

Artikel 3

3.2. När det gäller medlemsstaternas uppgift att se till att kosttillskott som innehåller tillåtna näringsämnen uppfyller direktivets krav, vill kommittén framhålla att de kontrollorgan som skall utföra denna uppgift måste förses med tillräckliga personella och tekniska resurser.

Artiklarna 4 och 5

3.3. I konsekvensens namn bör man även här använda mer allmängiltiga begrepp såsom "näringsämnen" och "tillåtna ämnen", i stället för "vitaminer och mineralämnen".

Artikel 5.1 b

3.4. Artikel 5 är enligt kommittén av central betydelse för en tillnärmning av medlemsstaternas rättsregler för näringstill-skott. Genom å ena sidan övre säkerhetsgränser samt inriktningen på referensintag och intag från andra kostkällor, och å andra sidan minimimängder, uppfyller man kravet på hög säkerhet och skydd mot eventuell felaktig användning. När minimimängder och övre säkerhetsgränser fastställs bör man absolut ta hänsyn till vissa åldersgrupper, särskilt mindre barn. Kommittén föreslår följande formulering i artikel 5.1 b: "om gapet mellan referensvärdena och de säkra maximivärdena (upper safe levels) är av ringa omfattning".

Artikel 5.3

3.5. Förteckningarna över minimi- och maximimängder samt renhetskriterierna bör fastställas så snabbt som möjligt av Vetenskapliga livsmedelskommittén så att en långvarig rättslig osäkerhet efter direktivets ikraftträdande kan undvikas. En sådan skulle i slutändan kunna leda till minskad produktsäkerhet.

Artikel 6

3.6. Kommittén välkomnar bestämmelserna om den märkning som används för kosttillskotten. Denna märkning är väl ägnad att ge konsumenterna utförlig information om tänkbara hälsorisker och olämpliga förhållningssätt. Särskilt förbudet mot reklam som tillskriver produkterna vissa effekter på sjukdomar samt skyldigheten att ange varningar och rekommenderade doser är viktiga bidrag till skyddet mot bedrägerier.

(1) Se ESK:s yttrande från maj 2000 (EGT C 169, 16.6.1999, s. 26).

Artikel 6.1

3.7. Formuleringen i fråga om den beteckning under vilken produkterna säljs förefaller i alla händelser alltför allmänt hållen. Denna beteckning skulle lätt kunna förväxlas med varunamnet. Därför bör direktivtexten uttryckligen föreskriva att beteckningen skall finnas med "på (produkternas) etikett" och förses med tillägget "tillskott".

Artikel 6.2

3.8. Dessutom måste kommissionen snarast se över gällande regler och praxis i medlemsstaterna med avseende på hälsorelaterade påståenden i reklamen (health claims), för att vid behov kunna komplettera med ytterligare krav till skydd mot bedrägerier och vilseledande påståenden⁽¹⁾.

Artikel 6.3 b

3.9. Följande bör infogas: ", i förekommande fall med hänvisning till vissa befolkningsgrupper".

Artikel 6.3 c

3.10. Ordet "variationsrik" bör ersättas med "behovsanpassad".

Artikel 6.4

3.11. Upplysningen bör formuleras som en positiv sats: "Detta är ett näringstillskottspreparat".

3.12. Även om genetiskt framtagna beståndsdelar enligt nuvarande lagstiftning endast skall märkas om det finns rester av förändrat protein kvar i produkten har konsumenterna ett väsentligt intresse av att få veta om den aktuella produkten tagits fram på genetisk väg när det handlar om näringstillskott, som ju utlovas som särskilt hälsofrämjande.

(1) Kommitténs yttrande om "Vitbok om livsmedelssäkerhet": "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."

Artikel 7

3.13. Det är välkommet att man förbjuder reklampåståenden som gör gällande att en kosthållning utan tillskott inte är tillräcklig. Men eftersom det är vetenskapligt belagt att en sådan kost måste vara mer omsorgsfullt sammansatt, bör formuleringen "variationsrik och adekvat" ersättas med "fullvärdig och behovsanpassad".

Artikel 8.2

3.14. Kommissionen ombeds att snarast finna en lösning på problemet med hur det skall bli möjligt för konsumenterna att göra reella prisjämförelser, mot bakgrund av det stora antalet produkter och produkternas olika sammansättningar. Mängden näringsämnen skulle exempelvis kunna anges per 100 gram som en enhetlig och allmänt förekommande referensmängd. Det skulle också kunna bli obligatoriskt att ange priset per dosenhet.

3.15. En normering av måttenheterna och förkortningarna (bilaga I) skulle bidra till att göra etiketterna mer lättförståeliga.

Artikel 10

3.16. Avsikten med den föreslagna underrättelseplikten är att underlätta myndigheternas övervakning av näringstillskott. Visserligen kan konsumentskyddsåtgärder, enligt principen "tell and do", alljämt vidtas först när produkterna redan finns ute på marknaden, men kontrollmöjligheterna är åtminstone större än de skulle vara utan ett underrättelseförfarande. Därför bör dessa regler gälla för alla medlemsstater. Enligt kommitténs uppfattning förefaller det alltför svårt att kontrollera medlemsstaternas särskilda argument för att inte behöva genomdriva detta krav.

Artikel 15 b

3.17. Tidsfristen bör ändras från den 1 juni 2004 till den 1 juni 2003.

4. Sammanfattning

4.1. ESK ser positivt på att detta direktivförslag innebär en harmonisering av rättsreglerna om näringstillskott inom gemenskapen. Framför allt täpper man på så vis till luckor med avseende på skydd för konsumenternas hälsa, livsmedelssäkerhet och konsumentinformation, och undanröjer därigenom också ett antal handelshinder.

4.2. Bestämmelser om direktivets tillämpningsområde bör i alla händelser formuleras på ett sådant sätt att ytterligare produkter av näringstillskottskaraktär lätt kan läggas till så snart som möjligt.

4.3. Det är nödvändigt att snarast utarbeta en enhetlig vetenskaplig grund för sådana uppgifter som skall läggas fram eller beaktas när det gäller substanserna i förteckningen (övre gränser (maximum levels) och säkra maximinivåer (upper safe levels). Referensvärdena i direktiv 90/496/EEG måste uppdateras, kompletteras och slutligen accepteras av alla medlemsstater.

4.4. Efter direktivets ikraftträdande måste man undvika att det uppstår en rättslig osäkerhet kring förteckningarna över minimi- och maximimängder samt renhetskriterierna.

4.5. När det gäller påståenden om hälsobefrämjande effekter i reklamen (health claims), bör man ta ännu större hänsyn till skyddet mot bedrägerier.

4.6. Det förefaller nödvändigt att uttryckligen inbegripa produkter som säljs via Internet och postorder i direktivets tillämpningsområde.

4.7. Underrättelseplikten bör utan undantag gälla för alla medlemsstater, och de ansvariga myndigheterna måste bli bättre rustade för en effektiv övervakning.

4.8. ESK vill fästa uppmärksamhet på att allmänheten måste bli bättre informerad om i vilka situationer det över huvud taget är meningsfullt med näringstillskott och när det finns behov av rådgivning i näringsfrågor.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/22/EG om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell eller tyreostatisk verkan samt av β -agonister vid animalieproduktion"

(2001/C 14/11)

Den 13 juli 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2000. Föredragande var David Evans.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 93 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Kommissionens förslag

1.1. I rådets direktiv 96/22/EG föreskrivs att medlemsstaterna skall förbjuda att husdjur ges hormonella ämnen med östrogen, androgen eller gestagen verkan, utom "i terapeutiskt eller zootekniskt syfte"⁽¹⁾. Import från tredje land av djur eller animaliska produkter som har behandlats med dessa ämnen i tillväxtsyfte beläggs också med förbud.

1.2. I februari 1998 beslutade WTO att importförbudet inte var förenligt med EU:s regler. Kommissionen inledde omedelbart en kompletterande riskbedömning i enlighet med kraven i WTO:s avtal om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder. Sex hormonella ämnen ingick i denna bedömning: *östradiol 17- β* , *testosteron*, *progesteron*, *trenbolonacetat*, *zernanol* och *melengestrolacetat*.

1.3. Den 30 april 1999 avgav Vetenskapliga kommittén för veterinära åtgärder till skydd för människors hälsa (Scientific Committee on Veterinary measures relating to Public Health (SCVPH)) ett yttrande om bedömningen av eventuella negativa effekter på folkhälsan av resthalter av hormoner i nötkött. De viktigaste slutsatserna var för det första i fråga om ett för högt intag av resthalter av hormoner och deras metaboliter, och i fråga om inneboende egenskaper hos hormonerna och epidemiologiska rön, att det finns en risk för konsumenthälsan, men att de avgörande indicierna var olika starka för de sex utvärderade hormonerna. För det andra framgick att de sex hormonerna kan ha endokrina, utvecklingsmässiga, immunologiska, neurobiologiska, genotoxiska och cancerogena effekter

och att barn före puberteten är den främsta riskgruppen bland de olika mottagliga riskgrupperna. För det tredje kunde, när det gäller hormonernas inneboende egenskaper och med hänsyn till de epidemiologiska rönen, inga tröskelvärden och därför inte heller något godkänt dagligt intag fastställas för någon av de sex utvärderade hormonerna när de ges till nötkreatur i tillväxtsyfte.

1.4. När det gäller *östradiol 17- β* gjorde SCVPH den bedömningen att de senaste forskningsrönen till stor del visar att ämnet måste anses som cancerogent, eftersom det både är cancerframkallande i sig och fungerar som en hjälpfaktor, samt att tillgängliga uppgifter inte gör det möjligt att göra en kvantitativ bedömning av risken.

1.5. Efter SCVPH:s yttrande ställdes nya vetenskapliga rön avseende några av de sex hormonerna till kommissionens förfogande av Storbritanniens Veterinary Products Committee, EG:s kommitté för veterinärmedicinska läkemedel och den gemensamma expertkommittén för FAO/WHO om livsmedelstillsatser. Efter att ha gått igenom dessa rön drog SCVPH den 3 maj 2000 den slutsatsen att de inte innehöll uppgifter eller argument som motiverar en omarbetning av slutsatserna i kommitténs yttrande från den 30 april 1999.

1.5.1. Enligt gemenskapslagstiftningen skall Europeiska läkemedelsmyndigheten bedöma ansökan från en producent och fastställa en högsta resthalt för veterinärmedicinska produkter som används i terapeutiska och zootekniska syften.

(1) Zooteknisk behandling definieras som "tillförsel till enstaka husdjur av ett av de ämnen som tillåts enligt artikel 5 i detta direktiv, i syfte att synkronisera östrus och förbereda donatorer och recipienter vid implantation av embryon, efter det att djuret undersökts av veterinär eller enligt artikel 5, stycke 2, på dennes ansvar" (se direktiv 96/22/EG artikel 1 c).

1.5.1.1. Europeiska läkemedelsmyndigheten har på begäran av producenter bedömt *östradiol 17- β* utifrån strikt definierade användningsvillkor och dragit slutsatsen att det inte är nödvändigt att fastställa en högsta resthalt för *östradiol 17- β* för terapeutiska syften.

1.5.1.2. SCVHP har undersökt frågan i ett mycket vidare sammanhang och det förklarar de olika slutsatserna.

1.5.1.3. Kommissionens förslag bygger på ett riskhanteringsperspektiv som väger in alternativ till *östradiol 17-β*, avsaknaden av möjlig kontroll av missbruk och de båda vetenskapliga kommittéernas utlåtanden.

1.6. Efter att ha beaktat alla tillgängliga vetenskapliga rön, utlåtanden från berörda EU-organ och andra rådgivande vetenskapliga organ och kravet att konsumenterna inte får utsättas för onödiga risker, föreslår kommissionen följande:

1. Att det införs ett permanent förbud mot att *östradiol 17-β* och dess esterliknande härledda produkter ges till husdjur och att det endast skall vara tillåtet att ge det i terapeutiskt syfte till andra djur än husdjur.
2. Att det provisoriska förbudet mot de andra fem hormonerna skall kvarstå till dess mer uttömmande vetenskapliga rön finns tillgängliga. Det kommer dock även fortsättningsvis att vara tillåtet att använda några av dessa ämnen i "terapeutiskt syfte och som zooteknisk behandling" enligt bestämmelserna i rådets direktiv 96/22/EG.

1.7. Detta förslag innebär att import av nötkött och nötköttprodukter från länder där *östradiol 17-β* och dess esterliknande härledda produkter lagligt får ges i terapeutiskt och zootekniskt syfte kommer att utsättas för en strikt kontroll, vilket kommer att omöjliggöra import i vissa fall om inte EU kan få tillräckliga garantier i enlighet med bestämmelserna i rådets direktiv 96/22/EG⁽¹⁾.

2. Konsekvenser för Världshandelsorganisationen

2.1. En viktig aspekt av detta nya förslag är den pågående tvisten inom WTO mellan EU och USA/Kanada om användning av hormoner i tillväxtsyfte.

2.2. 1996 hölls överläggningar mellan USA/Kanada och EU inom WTO:s tvistlösningsorgan om EU:s förbud mot hormonbehandlat kött. Samtalen utmynnade i inrättandet av WTO-paneler som i augusti 1997 fastställde att EU:s åtgärder inte var förenliga med WTO:s bestämmelser. EU protesterade mot dessa slutsatser och begärde att de skulle ses över av WTO:s överprövningsorgan.

2.3. Överprövningsorganet angav i sitt utlåtande i februari 1998 att även om de studier som EU anfört visade på en allmän cancerrisk var de inte "tillräckligt specifika för det föreliggande fallet" för att vara relevanta. Överprövningsorganet påpekade dock att en WTO-medlem

- har rätt att fastställa önskvärd hälsoskyddsnivå,
- inte är skyldig att bedöma risker i kvantitativ form för att kunna vidta åtgärder,
- inte är skyldig att följa den förhärskande vetenskapliga meningen, utan också kan beakta inte lika allmänt omfattade eller avvikande uppfattningar.

2.4. Överprövningsorganet behandlade också frågan om tillväxthormoner i förhållande till naturligt förekommande hormoner. Det påpekade att WTO:s bestämmelser medger att medlemmarna vidtar provisoriska åtgärder när den vetenskapliga informationen är ofullständig och uppmanade EU att säkerställa att åtgärderna är förenliga med kraven i WTO:s avtal om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet).

2.5. EU fick därefter en frist till den 13 maj 1999 för att genomföra dessa rekommendationer. Några dagar efter detta datum ansökte USA och Kanada om WTO:s godkännande av motåtgärder, och detta genomfördes i juli 1999.

3. Kommentarer

3.1. Direktivförslaget har fullt stöd av de senaste vetenskapliga rönen, bygger på riskbedömning i enlighet med SPS-avtalet och är avsett att skapa överensstämmelse mellan EU:s ståndpunkt och WTO-bestämmelserna genom att införa ett totalförbud mot *östradiol 17-β* och ett provisoriskt förbud mot de övriga ämnena. ESK stöder helt och fullt kommissionens förslag.

3.2. ESK efterlyser dock ytterligare underlag för kommissionens beslut att tillåta att *östradiol 17-β* ges till andra djur än husdjur inom animalieproduktionen, till exempel sällskapsdjur. Kommittén uppfattar i detta sammanhang, och mot bakgrund av motivering 12 i det nuvarande förslaget, att kommissionen avser att prioritera kontroll av hormoner hos husdjur och att behandla sällskapsdjur i ett senare skede. I sin nuvarande form är förslaget tvetydigt och kan ge upphov till felaktiga slutsatser eller missbruk.

⁽¹⁾ EGT L 125, 23.5.1996, s. 10–32.

3.3. Den överskuggande aspekten vid bedömningen av detta förslag måste vara konsumenternas säkerhet i EU och särskilt för de utsatta grupper som identifierats i de senaste vetenskapliga rönen. Förslaget bygger på en balanserad bedömning av riskerna med att använda dessa ämnen, både i terapeutiska och zootekniska syften — när det handlar om djurens hälsa och välfärd samt om potentiella ekonomiska frågor — och i tillväxtskyften när motivet enbart är av ekonomisk art. Under utarbetandet av förslaget har kommissionen och dess rådgivande organ tvingats ta hänsyn till såväl komplexa vetenskapliga data som skiftande djurhållningsmetoder, inte bara i EU utan också i tredje land. Forskning på detta område pågår kontinuerligt och kommittén vill betona hur viktigt det är att kommissionen ser över lagstiftningen mot bakgrund av framtida rön.

3.4. Viktiga handelsintressen står på spel och ESK ställer sig frågande till effektiviteten hos EU:s oundvikligen ytterst komplicerade kontroll av import från tredje land där dessa ämnen får användas i olika syften. Kommittén anmodar därför kommissionen att granska systemen för kontroll av importerat kött från tredje land och att säkerställa att dessa är helt förenliga med målsättningen att framhäva konsumentskyddet.

3.5. Östradiol 17- β kan användas för alla djur inom animalieproduktionen och intaget av resthalter för hela befolkningen kan därför utgöra ett problem, särskilt för högriskgrupper

(t.ex. små barn). Ett sådant intag måste undvikas för att skydda folkhälsan. Ett relevant faktum är att man med de vanliga analytiska metoder som för närvarande används inte kan spåra resthalter av detta ämne. Det är också viktigt att det finns alternativ att tillgå, även om dessa kan bli föremål för olika kontroller i de olika medlemsstaterna. Kommittén stöder därför helt och fullt kommissionens förslag om att inte tillåta användandet av detta ämne.

3.6. ESK stöder också kommissionens förslag om de övriga fem ämnena, men anser att man närmare måste undersöka förhållandet mellan risker och fördelar med att använda dem. Även om zooteknisk användning (främst för att synkronisera östrus vid insemination) kräver licens och noggrann prövning, anser kommittén att detta användningsområde bör tas under ytterligare övervägande. ESK sätter frågetecken kring huruvida

- detta användningsområde är förenligt med försiktighetsprincipen,
- import från tredje land som använder dessa ämnen för terapeutisk eller zooteknisk behandling är föremål för harmoniserad och systematisk kontroll,
- lantbruken inom EU registrerar användningen av sådana ämnen så att det kan övervakas av berörda myndigheter. ESK vill dessutom veta om det utförs effektiva kontroller; om så inte är fallet rekommenderar kommittén starkt att kommissionen vidtar nödvändiga åtgärder.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Äldre arbetstagare"

(2001/C 14/12)

Den 2 mars 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbete ett yttrande om "Äldre arbetstagare".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 3 oktober 2000. Föredragande var Gérard Dantin.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 97 röster för, 1 emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Europeiska rådet uppställde vid sitt möte i Lissabon ett ambitiöst mål för sysselsättningstalet i EU och angav att det bör höjas till "i möjligaste mån nära 70 % 2010" och till 60 % för kvinnor. Detta mål är viktigt av såväl sociala som ekonomiska skäl. Sysselsättningen är det bästa skyddet mot social marginalisering och utgör också i stor utsträckning det finansiella underlaget för det sociala trygghetssystemet. Om detta mål inte uppnås skulle följden bli en bromsande effekt på den ekonomiska tillväxten.

1.2. För att gradvis kunna förverkliga målet måste de flesta länder framför allt försöka ta sig an den nödvändiga uppgiften att höja de äldre arbetstagarnas sysselsättningsgrad, som i åldersgruppen 50 till 64 år håller på att sjunka i samtliga medlemsstater. För att vända denna trend krävs en politik som är anpassad till denna åldersgrupp och som bland annat innefattar strukturella reformer.

1.3. I riktlinjerna för medlemsstaternas sysselsättningspolitik under år 2000 anges i punkt 4 att det är viktigt att utarbete en strategi för aktivt åldrande "så att även äldre arbetstagare kan stanna kvar och delta aktivt i arbetslivet".

1.4. Denna strategi omfattar också förtidspensionssystemen, eller i vidare mening att man avslutar sitt yrkesverksamma liv i förtid, som kommittén redan har uppmärksammat i tidigare yttrande. Denna strategi är i själva verket central för sysselsättningsgraden i denna åldersgrupp.

1.5. Kommittén anser att frågan om äldre arbetstagare är så viktig att den har valt att utarbete ett initiativytttrande om olika aspekter av problemet. Med detta yttrande vill ESK också framhålla att det krävs en positiv strategi gentemot äldre arbetstagare, eftersom behandlingen av dem ofta bygger på en samhällsuppfattning som präglas av bristande solidaritet och

diskriminering. Det medför i många fall förlust av högt kvalificerad personal och därmed en försämring av den totala konkurrenskraften. ESK anser för övrigt att om de vetenskapliga framstegen i dag gör det möjligt att "ge tid till livet", så är det på motsvarande sätt viktigt att utforma ett samhälle som ger "liv till tiden".

I föreliggande yttrande redovisas först en rad nyckeltal och fakta. Därefter analyseras orsakerna bakom de äldre arbetstagarnas sjunkande sysselsättningsstal. Yttrandet avslutas med en diskussion av möjliga lösningar som syftar till att utveckla en gemenskapsstrategi med stöd av åtgärder och erfarenheter i en rad EU-länder.

2. Fakta

2.1. Arbetets fördelning under ett levnadslopp har under de senaste tjugo åren förändrats dramatiskt.

2.1.1. De unga gör sitt inträde på arbetsmarknaden allt senare på grund av längre skol- och universitetsutbildning och svårigheten att hitta ett passande arbete⁽¹⁾.

2.1.2. Sysselsättningsgraden för den samlade befolkningen över 55 år har minskat kraftigt i Europa, men inte lika märkbart i USA. I åldersgruppen 55-64 år var sysselsättningsgraden 1999 37 % i EU och 55 % i USA⁽²⁾.

(1) Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ungdomsarbetslöshet", EGT C 18, 22.1.1996.

(2) Europeiska kommissionens bidrag till rådets (sociala frågor) möte i Lissabon. Källa: Eurostat.

Sysselsättningsgraden har sjunkit kraftigt och kontinuerligt⁽¹⁾ sedan 70-talet, särskilt mellan 1980 och 1985⁽²⁾. Mellan 1971 och 1999 föll den för den manliga befolkningen med 47,4 % i Frankrike, 45,8 % i Nederländerna, 39 % i Spanien, 38,7 i Tyskland, 30 % i Irland och mer än 29 % i Portugal och Storbritannien. Man kan tveklöst tala om en individualisering av det yrkesverksamma livet. Men det är inte ett uttryck för större valfrihet för den enskilde individen. Den som slutar sitt yrkesverksamma liv i förtid har oftare tvingats till det än valt det. Den nya flexibiliteten i slutet av det yrkesverksamma livet är snarare ett uttryck för ett hårdnande klimat på arbetsmarknaden och för företagens personalpolitik och myndigheternas arbetsmarknadsåtgärder⁽³⁾.

2.2. Det yrkesverksamma livets längd tenderar således att minska i skalans båda ändar och berör i dag huvudsakligen åldersgrupperna i mitten av skalan.

2.3. Åldersgruppen 50–64 år är särskilt viktig för sysselsättningspolitiken. Enligt Eurostats prognoser kommer denna grupp att öka från 25 % 1995 till 34,4 % 2025 av den totala befolkningen i EU. Ökningen kommer dessutom att bli betydligt större i de skandinaviska länderna under nästa årtionde⁽⁴⁾. Detta genomsnitt kan dessutom dölja betydligt värre situationer i vissa regioner och sysselsättningsområden.

2.4. Denna utveckling är särskilt oroande om man ser till att andelen äldre i EU-länderna kommer att öka markant i början av 2000-talet⁽⁵⁾.

2.5. Detta leder inte bara till påfrestningar på pensionssystemen utan reser också frågan om arbetskraften kommer att räcka till i framtiden. Den åldrande befolkningen kommer obehagligt att få till följd att också arbetskraften blir äldre och att den minskar, om man bortser från eventuell invandring. Sett ur ett makroekonomiskt perspektiv kommer detta att skapa ett lönetryck som kan leda till inflation.

2.5.1. I många medlemsstater är medelåldern för de förvärvsarbetande 40 år och ibland något högre beroende på att

mindre årskullar kommer ut på arbetsmarknaden⁽⁶⁾.

2.6. Frågan är om EU, medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter i framtiden kan nöja sig med en så begränsad arbetskraft, eller om företagen måste anpassa produktionen av varor och tjänster till en äldre arbetskraft som får fortlöpande fortbildning och som måste motiveras. En annan möjlighet är att utnyttja arbetskraftsinvandring eller flytta viss produktion till tredje land. Invandring och utflyttning skulle under alla omständigheter bara delvis och inte helt kunna lösa problemet med brist på högt kvalificerad arbetskraft. I detta sammanhang är det också viktigt att samhället blir bättre på att integrera unga, kvinnor och långtidsarbetslösa i arbetslivet. Dessa olika strategier kräver att alla berörda parter för en ingående dialog.

3. Orsakerna

3.1. Att äldre arbetstagare avbryter sitt yrkesverksamma liv i förtid beror huvudsakligen på tre faktorer: företagen, de anställda och juridiska eller avtalsmässiga regler.

3.2. Företagen

3.2.1. Produktionsapparaten och tillverkningsprocesserna utvecklas ständigt i en föränderlig ekonomi och på en lätttröglig marknad. Företagen måste därför anpassa, utveckla och omstrukturera sig för att kunna hävda sig i en global ekonomi och samtidigt finna en jämvikt mellan sociala och ekonomiska hänsynstaganden, som är en grundförutsättning för deras dynamik och tillväxt. De behöver följaktligen manöverutrymme, en möjlighet att hämta andan.

3.2.2. Företagen finner detta manöverutrymme i fråga om kvantitet och kvalitet framför allt bland äldre arbetstagare. Det gäller framför allt "personalåtgärderna" i samband med omstruktureringar.

(1) Se tabell 1 och 2, b och c.

(2) Se tabell 3.

(3) Guillemard 1986; Casey och Laczko 1989.

(4) Se tabell 4.

(5) "Befolkningssituationen och befolkningstillväxten i EU".

(6) Anne-Marie Guillemard, "Salariés vieillissants et marché du travail", rapport från Europeiska observationsgruppen för åldersfrågor och pensioner, GD V, Bryssel, januari 1993, och av samma författare "Vers un nouveau contrat entre générations pour les retraités". Anne-Marie Guillemard är professor i sociologi vid Sorbonne i Paris och ledamot av Institut universitaire de France.

3.2.3. Förutom "personalåtgärderna" gör förtidspensionering det möjligt för företagen att ersätta äldre anställda som de anser är lågproduktiva och har föråldrade kunskaper med yngre och färre löntagare. Företagen anser att de på så sätt kan förbättra sin konkurrenskraft och samtidigt minska sina lönekostnader och få en jämnare ålderssammansättning. Situationen är inte lätt, men den uppstår faktiskt på grund av bristfällig personalförvaltning och i synnerhet till följd av dålig framförhållning i fråga om arbetstillfällen och kvalifikationer. Det innebär att företagen ibland gör sig av med kunskap, vilket gör det svårare att integrera unga och försämrar deras möjlighet att överföra kunskap och lära upp ny personal.

Vissa fakta kan man dock inte bortse ifrån:

- Vissa löntagare har svårt att anpassa sig till och lära sig nya och teknologiskt avancerade arbetsuppgifter. Problemet måste uppmärksammas eftersom det i slutändan kan leda till utslagning.
- Vissa, ofta lågkvalificerade löntagare känner ingen glädje i arbetet, antingen för att de på grund av bristfällig skolutbildning upplever att de inte klarar av sina uppgifter, eller för att de vet att de snart skall gå i pension.

3.2.4. I företagen finns i dag många "halvgamla" som anses "sakna framtid" och som arbetsgivarna tvekar att befordra eller utbilda. Det paradoxala är att åldersgruppen 40–60 år, som utgör baby-boom-generationen, efter 2001 kommer att vara den största gruppen i den förvärvsarbetande befolkningen.

3.2.5. Samtidigt har de ökande förtidspensioneringarna lett till att äldre arbetstagare har fått ännu lägre värde på arbetsmarknaden. Sänkningen av åldersgränserna för att underlätta förtidspensionering har fått stora konsekvenser för denna grupp eftersom det har förändrat arbetsgivarnas uppfattning om i vilken ålder de anställda kan betraktas som "för gamla". Det finns otaliga bevis för detta i alla EU-länder, vilket vittnar om att äldre arbetstagare diskrimineras när de söker arbete. Det tydligaste tecknet på EU-nivå är de Eurobarometer-undersökningar som genomfördes i samband med Europeiska äldreåret för solidaritet mellan generationerna: I en opinionsundersökning svarade fyra av fem på frågan om "äldre arbetstagare diskrimineras när de söker arbete" att diskrimineringen var ett faktum⁽¹⁾.

3.3. Löntagarna

3.3.1. Det har talats mycket om trycket på anställda att sluta sitt arbete före allmän pensionsålder när de i själva verket vill fortsätta arbeta. Det förekommer, men det vore felaktigt att tro att det alltid eller oftast förhåller sig så.

3.3.2. Endast fyra av tio löntagare uppger att de hade velat fortsätta yrkesarbete⁽²⁾. Man får inte bortse från denna önskan om att på så sätt komma i åtnjutande av tillväxtens frukter, att slippa utföra ett ofta nedvärderat och ibland monotont och tungt arbete sedan fyrtio år och i stället leva ett annat liv. Och det är ofta med en känsla av att ha "gjort sitt" som de frivilligt slutar i förtid. Det vore ur detta perspektiv intressant att undersöka vad som skulle krävas för att förändra denna attityd. Kommissionen skulle kunna inleda en studie om denna fråga.

Under nuvarande förhållanden sammanfaller ofta löntagarens intresse med företagens, det vill säga att det finns en objektiv allians som i allmänhet yttrar sig i att arbetsmarknadens parter förhandlar fram kollektivavtal på olika nivåer, både inom privat och offentlig sektor.

3.3.3. Ur ett psykologiskt perspektiv känner dessutom den äldre arbetstagaren av stämningen inom företaget och att han inte längre först och främst betraktas som en anställd som närmar sig pensionsåldern och har rätt att vila. I stället klassas han som "arbetsoförmögen" eller "oanställbar". När nästan hälften av dem som uppbär pension har slutat sitt arbete på grund av "invaliditet", vilket en gång var fallet i vissa EU-länder, finns det en tendens att den arbetsfria tiden uppfattas som just arbetsoförmögenhet och inte längre som tid för välförtjänt vila. En sådan åldersuppfattning, som fått fäste genom denna etikettering, leder till beteendeförändringar eftersom den hos löntagarna och i realiteten förstärker en känsla av marginalisering både inom företaget och på arbetsmarknaden, till och med i själva samhället.

3.3.4. Till denna känsla kan man lägga vad som skulle kunna definieras som "generationskrocken" eller "motsättning" mellan kulturer som tid och ålder fjärrmat från varandra.

⁽¹⁾ Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor: "Kampen mot åldershinder på arbetsmarknaden", s. 23.

⁽²⁾ Jfr "Age and Attitudes — Main Results from a Eurobarometer Survey", Europeiska kommissionen 1993.

På grund av den ekonomiska krisen under 1980- och 1990-talen införde många företag och offentliga förvaltningar helt eller delvis anställningsstopp och förnyade inte personalen, vilket har lett till en förändring av den mittersta delen av ålderspyramiden.

När ekonomin återhämtar sig och anställningsbehovet ökar riktar sig företagen i första hand till unga som de anser utgör företagets framtid. Det får till följd att de äldre anställda känner sig nedvärderade och mindre uppskattade inom företaget. Det händer också att de hamnar i konflikt med de nya generationerna och deras annorlunda inställning till arbetet, nya arbetsmetoder och organisation, vilket kan uppfattas som ett ifrågasättande av det sätt som de har arbetat på under årtionden. Denna situationen förstärker ofrånkomligen deras vilja att sluta i förtid.

3.3.5. Ändå skulle fyra av tio ha velat fortsätta yrkesarbete. I korthet och generellt kan deras personliga profil beskrivas på följande sätt:

- De besitter en stor kompetens som gör deras arbete intressant, spännande och uppskattat, vilket ibland gör det till deras "hobby". Arbetet är deras fritidsintresse och samtidigt deras existensberättigande (forskare, ingenjörer, tekniker osv.). Att sluta arbeta är för dem en omvälvande förändring som de inte kan hantera.
- De har en hög position i sitt företag och de knyter denna till sin sociala ställning, som de vill bevara.
- De är inte förberedda på "sysslolöshet" och att lämna yrkeslivet ger dem en känsla av att inte finnas till och att livet är innehållslöst och inte kan fyllas med mening.
- De har fortfarande betydande försörjningsförpliktelser (för barn eller släktingar, obetalda lån, underhållsskyldigheter efter skilsmässa osv.) och kan inte acceptera ens en obetydlig inkomstminskning.
- De är ännu inte berättigade till full pension.

3.4. Offentliga och avtalsreglerade åtgärder

3.4.1. De flesta undersökningar om förkortningen av det yrkesverksamma livet har utgått från två analysmodeller:

3.4.1.1. Vissa har koncentrerat sig på det sociala trygghetssystemet, särskilt på offentliga och privata pensionssystem, och på olika former av arbetslöshetsersättning och förtidspension. De har visat att dessa system innehåller faktorer som utgör incitament att arbeta eller inte arbeta från och med en viss ålder och att de enskilda individernas förhållningssätt till förtidspension kan tolkas ur detta perspektiv⁽¹⁾.

3.4.1.2. Andra arbeten har fokuserat på arbetsmarknadens centrala roll och företagens agerande för att förklara de bakomliggande orsakerna till förtidspension⁽²⁾.

3.4.2. Dessa båda infallsvinklar försvarar sin plats i analysen, men det är fel att ställa dem emot varandra eller att uteslutande framhäva endera av dem. Tvärtom är de nära sammanhängande.

Det sociala trygghetssystemet eller andra offentliga och avtalsreglerade åtgärder är bara medel för arbetsmarknaden för att minska de sociala kostnaderna för långtidsarbetslöshet och marginalisering. Man har med andra ord använt förtidspensioneringar som instrument i en "sysselsättningspolitik" eller närmare bestämt som ett instrument för att bekämpa arbetslösheten. Man kan konstatera att i många medlemsstater har företagen ofta uppfattat att dessa instrument är till för att göra personalförändringar, samtidigt som löntagarna betraktat dem som en social förmån och en förvärvad rättighet.

4. Lösningar

4.1. En ökning av antalet yrkesverksamma personer över 55 år är en av de förändringar som krävs för att fördelningen mellan yrkesverksamma och icke yrkesverksamma åter skall bli balanserad, och för att man skall kunna bibehålla en optimal arbetskraftsnivå i förhållande till prognoserna för EU:s befolkningsutveckling. Denna ökning måste naturligtvis ske inom ramarna för den önskvärda balans mellan arbete och pension, och mellan fritid och arbete, som värderas högt i den europeiska sociala modellen.

4.2. Omvandlingen bör ske på medellång sikt genom att det inrättas en politik för anställbarhet under hela arbetslivet och omskolning av löntagare över 40 år, med samma möjligheter för kvinnor som för män. Det är svårt att i detta sammanhang tänka sig ett harmoniskt scenario som uppstår spontant och enligt vilket en kursändring i tendenserna på arbetsmarknaden skulle räcka för att företagen skulle behålla sin äldre löntagare och så att säga skapa något nytt av något gammalt.

⁽¹⁾ Quinn m.fl. 1990; Quinn och Burkhauser 1990.

⁽²⁾ Standing 1986; Sorensen 1989.

4.2.1. För att detta skall få genomslagskraft, förefaller det ytterst viktigt att man förutom att vidta konkreta åtgärder gör allt för att åstadkomma en ny mentalitet och ökad medvetenhet hos såväl företag som löntagare. Det måste bli så att löntagarna ser arbete efter 55 år som något som ger dem ökat värde, och att de privata eller allmännyttiga företagen blir medvetna om de fördelar som äldre arbetstagare kan ge dem (erfarenhet, kunnande och förmåga att delge andra det de kan).

4.2.2. I detta hänseende föreslår kommittén kommissionen att i samverkan med medlemsstaterna främja en bred informationskampanj, för att bidra till en positiv uppfattning av den roll som äldre arbetstagare kan spela inom privata eller allmännyttiga företag.

När man ser hur förtidspensionerade personer engagerar sig i föreningslivet, icke-statliga organisationer och lokala frågor, får man ett klart bevis för deras resurser i fråga om dynamik, innovation och effektivitet.

4.3. Det är ytterst lärorikt och värdefullt att kunna dra lärdom av medlemsstaternas praxis och erfarenheter. Höjd sysselsättningsnivå bland äldre arbetstagare har därför varit föremål för en rad initiativ från regeringar och/eller arbetsmarknadens parter, t.ex. i Österrike, Belgien, Finland, Nederländerna, Sverige och Irland.

En undersökning som gjorts av Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor har gjort det möjligt att ta fram en rad intressanta exempel från tyska, belgiska, brittiska, franska, grekiska, italienska och nederländska företag⁽¹⁾.

Dessa olika analyser har gjort det möjligt för kommittén att dra följande slutsatser:

4.3.1. En förändring av mentalitet och beteenden är nödvändig. Det räcker inte att förbjuda anställningserbjudanden med åldersgränser om anställningspolitiken inte anpassas. Mentalitetsförändringen får inte bara ske inom en enda grupp, utan måste vända sig till både de offentliga myndigheterna, arbetsgivarna och arbetstagarna för att omfatta hela samhället.

4.3.2. Det räcker inte att föra en politik för ålderskategorierna från 45–50 år och uppåt. Det förhåller sig så som Belgiens högsta sysselsättningsråd har konstaterat: "En politik som skall få bukt med äldre arbetstagares problem kommer för sent om den bara omfattar denna åldersgrupp. Därför är det nödvändigt med en personalpolitik som tar med åldern i beräkningen

redan då arbetstagarna inträder i arbetslivet." I detta hänseende är det viktigt att föra en strikt framåtsyftande politik på området sysselsättning och kvalifikationer och att rent allmänt förvalta kvalificerade personalresurser.

4.3.3. Såsom Dublinfondens undersökning visar bör man i utformningen av en politik för äldre arbetstagare beakta fem huvudaspekter:

- anställningen och anställningens upphörande,
- yrkesutbildning, vidareutbildning och befordran,
- flexibel arbetsorganisation,
- ergonomi och definition av arbetsuppgifter,
- ändrat beteende inom företagen.

4.3.4. Kommittén har under sitt arbete särskilt fäst uppmärksamheten på följande initiativ:

- Det branschövergripande avtal i Belgien som föreskriver ytterligare insatser på vidareutbildningsområdet, genom att grupper med låg anställbarhet särskilt uppmärksammas.
- Offentliga myndigheter som uppmuntrar vidareutbildningsinsatser för vissa målgrupper genom ytterligare skattelättnader, såsom de avdrag för vidareutbildning som har införts i Nederländerna och föreslagits av arbetsmarknadens parter i Österrike.
- Äldre arbetstagare som får i uppgift att utbilda sina yngre kolleger och/eller handleda lärlingar.
- System med deltidsarbete, smidigare avslutning på karriären eller progressiv förtidspensionering (Tyskland, Finland, Belgien och Frankrike).
- Möjlighet att välja mellan minskad arbetstid och högre lön (vissa avtal på sektorsnivå i Sverige).
- Minskade arbetsgivaravgifter för äldre arbetstagare eller anställning av en äldre arbetssökande.
- Möjlighet för löntagare att öppna ett "kompetenskonto" med ett avdragsgillt belopp. Arbetsgivaren bidrar med ett belopp motsvarande det som satts in av löntagaren, och pengarna gör det möjligt för löntagaren att ta ut en längre ledighet för utbildning, så att han eller hon kan genomgå vidareutbildning utan inkomstbortfall (Sverige).

(1) Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor: Kampen mot åldershinder på arbetsmarknaden.

4.3.5. Kommittén har under sitt arbete funderat över i vilken utsträckning de äldre arbetstagarnas lönenivå och den löneutveckling som ofta planeras bidrar till att deras jobb hotas (jfr punkt 3.2.3). Det är fortfarande så att en äldre löntagare har högre lön än en yngre person med samma kvalifikationer (tillägg för högt antal tjänsteår, befordran som sammanhänger med åldern etc.). Antingen en person stannar kvar på ett jobb eller nyanställs, är denna faktor en bidragande orsak till att äldres jobb hotas i många medlemsstater. Kommittén har varken dragit några säkra slutsatser eller intagit någon bestämd ställning i denna fråga och har inte behandlat den tidigare, men anser att hur känslig den än är får den inte ignoreras eller lämnas därhän. ESK föreslår utifrån sin frågeställning en kartläggning av fördelarna och nackdelarna med att på sikt förändra lönesystemen, genom att låta löneutvecklingen ske i snabbare takt i början av karriären för att sedan avta i slutet. Om en sådan kartläggning i första hand görs med de äldre löntagarna för ögonen, kan man naturligtvis inte acceptera eventuella negativa konsekvenser av alla eller vissa parametrar i en rättvis lönepolitik och karriärutveckling.

4.3.6. När det gäller kvinnor är det nödvändigt att framhålla att bristen på lokala tjänster, särskilt när det gäller tillsyn av småbarn, får många kvinnor mellan femtio och sextio år att säga upp sig.

4.4. I de flesta länder är förtidspensionssystemens framtid en särskilt svår fråga.

Många undersökningar visar att det är nödvändigt att höja åldern för förtidspension. Det är tydligt att denna diskussion är ofrånkomlig. I och med att den inte kan undvikas anser kommittén att den bör föras i ett större sammanhang. I sitt yttrande om strategin för att modernisera social trygghet framhåller kommittén följande: "Som ett alternativ till förtidspensionering skulle det, både av sociala och ekonomiska skäl, vara lämpligt att utveckla en flexibel pensionspolitik, och att i tid främja vidareutbildning och utformning av nya verksamhetsformer genom livslång utbildning"⁽¹⁾.

Enligt ESK förtjänar två typer av förtidspensionering att behandlas med särskild uppmärksamhet och försiktighet:

- Förtidspensionering vid omfattande omstruktureringar, eftersom det är sant att det är bättre med en "ung" pensionär än en långtidsarbetslös person som inte har några utsikter att få en ny anställning.

- Hel eller delvis förtidspensionering som möjliggör anställning av arbetssökande, för det är också sant att det är bättre med en pensionär än en arbetslös person som inte erbjuds någon möjlighet till integrering på arbetsmarknaden.

Om befolkningsutvecklingen och den minskning av den tillgängliga arbetskraften som aviserats skall föranleda några åtgärder, får dessa inte leda till att man hamnar ur askan i elden i och med att utslagningen ökar och den sociala sammanhållningen försämras.

4.5. När det gäller att uppnå resultat på medellång sikt finns det också anledning att fråga sig vilket instrument som kan leda till en effektiv politik på detta område.

4.5.1. Företagens situation varierar ju alltefter förhållandena i de olika medlemsstaterna, och det är därför självklart att alla effektiva lösningar måste ha sin grund i ingående kännedom om dessa förhållanden och genomföras så nära gräsrotsnivå som möjligt.

4.5.1.1. Från denna synpunkt, och oavsett vilket tillvägagångssätt eller instrument som antas på EU-nivå, är samråd med arbetsmarknadens parter och beaktande av deras åsikter centralt. Endast om deras åsikter beaktas kan man garantera att de lösningar som väljs kan genomföras på ett effektivt sätt.

4.5.2. Kommittén anser att följande fyra instrument kan bidra till att, med varierande effektivitet, skapa dynamik på EU-nivå:

- Dialogen mellan den europeiska arbetsmarknadens parter.
- En exakt och förpliktande riktlinje för sysselsättning som särskilt behandlar denna problematik.
- En frivillig uppförandekod.
- Ett direktiv.

4.5.2.1. Den europeiska arbetsmarknadens parter skulle, på eget initiativ eller på begäran av kommissionen, kunna inleda en social dialog i denna fråga som skulle kunna leda till ett utbyte, ett yttrande, rekommendationer eller varje annan form av slutsatser som förefaller nyttiga. Resultatet av denna sociala dialog skulle till exempel kunna leda till en frivillig uppförandekod, som vid behov kunde fördjupas, men framför allt skulle dialogen bidra till innehållet i exakta och förpliktande riktlinjer för sysselsättning, det instrument som ESK uppfattar som mest lämpligt. Detta tillvägagångssätt skulle ha den fördelen att det ledde till riktlinjer och åtgärder som skulle utgöra en syntes av och skapa balans mellan de ståndpunkter som företräds av de huvudaktörer som skall genomföra riktlinjerna på företagsnivå. De är de som bäst kan bedöma om lösningarna är genomförbara.

(1) EGT C 117, 26.4.2000.

4.5.2.2. En exakt och förpliktande riktlinje för sysselsättning skulle kunna ha den fördelen att den genomfördes på ett mångskiftande sätt, genom att det konkreta ansvaret lades på medlemsstaterna utifrån en fastställd gemensam ram. För att vara effektivt skulle ett sådant tillvägagångssätt dock kräva att en stor del av initiativet kom från arbetsmarknadens parter. De bör under alla omständigheter och i allmänhet medverka i utformningen och genomförandet av den nationella handlingsplanen för sysselsättning och äldre arbetstagare.

4.5.2.3. En frivillig uppförandekod som grundar sig på god praxis och antas på gemenskapsnivå skulle göra det möjligt för företagen att utvecklas på ett smidigt sätt i förhållande till sina förutsättningar.

4.5.2.4. Kommittén anser inte att det instrument som bör prioriteras är ett direktiv som tillkommer på kommissionens initiativ och med kommissionen som enda ansvariga instans. Även om det bara gällde att fastställa en ram, skulle ett sådant direktiv kunna uppfattas som en "patentlösning" på en mångfacetterad situation, och framför allt skulle det befinna sig alltför långt bort från de aktörer som skulle genomföra det.

4.6. Oavsett vilket instrument som väljs, önskar ESK att kommissionen skall undersöka i vilken utsträckning ESF kan bidra till finansieringen av de åtgärder som bör vidtas⁽¹⁾.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén uppskattar det beslut Europeiska rådet i Lissabon fattade om att höja sysselsättningsnivån till en nivå så nära 70 procent som möjligt senast år 2010.

5.2. Härvid beaktar kommittén följande:

- De befolkningsutvecklingsproblem som på sikt kommer att uppstå inom EU.
- Den inom alla branscher allt lägre sysselsättningsnivån för åldersgruppen 55–64 år.
- Denna åldersgrupps konstanta ökning i reella tal och i procent i förhållande till andra åldersgrupper.

⁽¹⁾ Europeiska fonden för förbättring av levnads- (och) arbetsvillkor: Kampen mot åldershinder på arbetsmarknaden.

- Nuvarande praxis inom företag och bland löntagare samt rättsliga och avtalsbaserade bestämmelser i medlemsstaterna.

Kommittén anser att rådets beslut kan verkställas endast om EU, medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter tar initiativ till åtgärder för att höja sysselsättningsnivån bland äldre arbetstagare.

Det vore oroväckande om man misslyckades på denna punkt, eftersom en arbetskraftsminskning då skulle hämma tillväxten och påverka sysselsättningen och köpkraften hos såväl dagens som morgondagens pensionärer.

5.3. Först och främst måste man åstadkomma en annan mentalitet och större medvetenhet hos både företagare och löntagare. Att arbeta efter 55 års ålder måste betraktas som något som ger löntagaren ett högre värde och är till nytta för företagen. Om en sådan kollektiv insikt inte får fäste, kan de konkreta åtgärder som vidtas inte bli helt effektiva.

I detta sammanhang föreslår kommittén kommissionen att i samverkan med medlemsstaterna främja en informationskampanj för att öka medvetenheten hos huvudaktörerna och i hela samhället, och på så sätt bidra till en positiv uppfattning av den roll äldre arbetstagare kan spela inom privata och allmännyttiga företag.

5.4. I kapitel 4 i detta initiativyttrande lägger ESK fram en rad konkreta förslag som antingen grundar sig på de bra metoder som tagits fram av medlemsstaterna — både rättsliga och avtalsbaserade metoder — eller på egna reflektioner och frågeställningar, och vidare omnämns åtgärder som Dublinfonden har utarbetat och som ESK anser vara centrala.

Dessa förslag har som syfte att blåsa liv i och berika diskussionen, och på så sätt bidra till de riktlinjer och beslut som arbetsmarknadens parter, rådet och medlemsstaterna måste ta.

5.5. Eftersom det gäller ett instrument som borde användas på EU-nivå, anser kommittén att ett direktiv inte är den lämpligaste vägen.

ESK föreslår att arbetsmarknadens parter, antingen på eget initiativ eller på begäran av kommissionen, inleder en social dialog i denna fråga som skulle kunna leda till ett utbyte, ett yttrande, rekommendationer eller varje annan form av slutsatser som förefaller nyttiga. Resultatet av denna sociala dialog skulle till exempel kunna leda till en frivillig uppförandekod, som vid behov kunde fördjupas, men framför allt skulle dialogen bidra till innehållet i exakta och förpliktande riktlinjer för sysselsättning, det instrument som ESK uppfattar som mest lämpligt.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

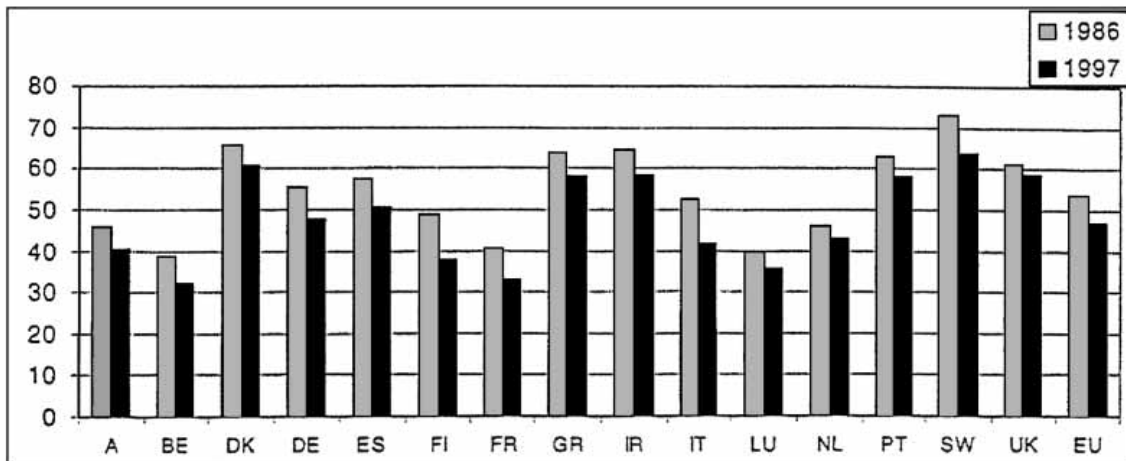
ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Tabell 1 — Antalet yrkesverksamma män (åldersgrupp 55-64) 1986(*) och 1997



(*) Källa: Eurostat-studie om den yrkesverksamma befolkningen, utom Österrike, Sverige och Finland.
Uppgifterna om första referensåret för dessa tre medlemsstater kommer från nationella studier och gäller 1985.

Tabell 2 — Sysselsättningstalet för män i åldrarna 55–64 i 12 länder 1971–1997 (a)

Land	1971	1975	1980	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	Variation
USA	77,3	71,4	68,8	64,4	64,5	64,3	63,9	63,1	63,6	64,7	65,5	– 15,3
Frankrike	73,0	67,1	65,3	46,7	43,9	43,3	42,0	40,3	38,7	38,6	38,4	– 47,4
Tyskland (b)	77,1	66,7	64,1	53,6	54,1	51,7	49,9	48,0	48,0	48,0	47,3	– 38,7
Nederländerna	79,3	69,9	61,0	44,2	44,7	44,2	41,8	40,5	41,0	40,7	43,0	– 45,8
Sverige	82,8	80,7	77,5	73,2	73,4	73,9	73,7	65,9	64,4	66,0	64,7	– 22,0
Storbritannien	82,9	82,0	73,9	59,4	58,1	61,6	61,5	55,9	56,0	57,0	58,6	– 29,3
Irland	82,4	76,1	72,2	64,7	62,7	59,9	60,2	59,1	59,1	58,7	57,8	– 30,0
Portugal	82,1	77,1	74,8	64,9	62,1	63,9	66,5	59,9	59,1	58,5	58,2	– 29,1
Spanien	82,7	76,7	71,5	59,1	57,0	56,7	56,2	51,6	48,0	49,9	50,5	– 39,0
Kanada	78,8	76,3	72,7	64,3	61,9	61,9	57,3	55,0	54,0	54,7	56,1	– 29,0
Japan	85,3	83,2	82,2	78,9	78,2	79,2	82,0	82,1	80,8	80,6	80,9	– 5,16
Australien	—	—	—	– 56,0	56,3	58,93	54,5	50,7	55,3	54,4	54,3	—

Noter:

(a) När det gäller kvinnorna är det svårt att tolka statistiska genomsnittsuppgifter. Oftast är siffrorna stabila eller ökar något under perioden. Detta övergripande resultat omfattar två sinsemellan motsägelsefulla tendenser för kvinnorna: dels kvinnornas massiva inträde på arbetsmarknaden, som började vid olika tidpunkter i olika länder, dels tendensen att lämna arbetsmarknaden i förtid. Kohortanalyser gör det möjligt att urskilja dessa tendenser. De visar att kvinnor liksom män har tvingats lämna arbetsmarknaden i förtid, och att kvinnornas massiva inträde på arbetsmarknaden medför att detta inte syns i statistiken.

(b) Det återförenade Tyskland (1991).

Källa:

Uppgifter från OECD samt egna beräkningar.

Tabell 2a — Tabell 1: Sysselsättningstalet för olika åldersgrupper av män över 55 år i 12 av EU:s medlemsstater

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	S	UK
55-59	1983	60,9	77,4	60,3	77,6	76,4	76,5	71,1	52,5	65,3	74,7	79,1	75,8
	1986	54,2	78,3	57,3	73,9	73,7	71,6	67,2	56,5	—	72,1	67,9	73,3
	1988	48,1	78,8	56,3	72,2	72,4	69,9	66,4	54,6	63,4	69,9	66,6	72,6
	1990	48,4	81,6	56,2	73,9	70,7	69,6	66,4	62,8	63,6	73,5	69,4	74,9
	1992	48,7	75,7	58,1	67,2	70,8	66,7	63,9	53,3	60,9	68,8	66,7	69,5
	1994	48,6	75,1	55,9	63,9	71,0	67,8	59,3	51,3	59,3	68,9	60,7	67,3
60-64	1983	27,4	48,3	28,2	38,3	58,2	63,3	35,9	19,5	34,2	62,8	60,4	52,5
	1986	22,4	52,6	22,0	30,8	51,7	57,3	36,7	16,1	—	53,5	45,6	48,1
	1988	19,4	51,7	19,4	31,7	49,2	55,0	36,4	18,0	25,1	53,7	44,0	49,1
	1990	18,9	48,6	16,0	32,9	45,5	50,4	34,5	22,8	21,7	54,2	43,2	49,4
	1992	20,2	45,8	13,5	28,5	45,9	52,1	33,1	15,7	21,4	55,4	43,0	47,5
	1994	17,3	40,9	12,5	26,1	45,5	50,6	29,6	15,1	21,0	52,2	38,0	45,1
55-64	1983	47,7	63,1	46,0	60,2	68,8	70,3	55,3	38,0	50,5	—	—	64,3
	1986	38,8	65,8	40,6	55,4	64,0	64,6	52,7	39,6	—	63,2	57,5	61,1
	1988	34,4	65,5	38,7	54,1	61,6	62,7	52,0	39,7	44,1	62,2	55,9	61,1
	1990	34,3	65,6	37,0	54,3	58,4	60,2	50,9	42,9	44,0	64,6	56,9	63,3
	1992	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
	1994	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
65-69	1983	5,1	26,4	7,9	10,2	34,1	31,6	15,0	10,2	5,3	—	20,7	13,0
	1986	5,5	26,0	7,1	8,5	26,8	28,3	15,5	4,5	—	30,3	10,9	11,7
	1988	4,2	25,9	6,1	7,4	24,1	26,8	13,8	4,2	10,0	30,6	7,5	11,3
	1990	3,3	27,4	5,1	8,6	21,4	25,7	12,8	5,5	9,7	31,5	7,4	13,5
	1992	3,9	26,0	5,2	6,9	21,2	25,7	12,0	4,3	11,1	28,5	7,0	14,1
	1994	2,3	3,8	2,5	4,3	11,7	16,0	6,2	2,1	5,8	20,6	2,9	7,3

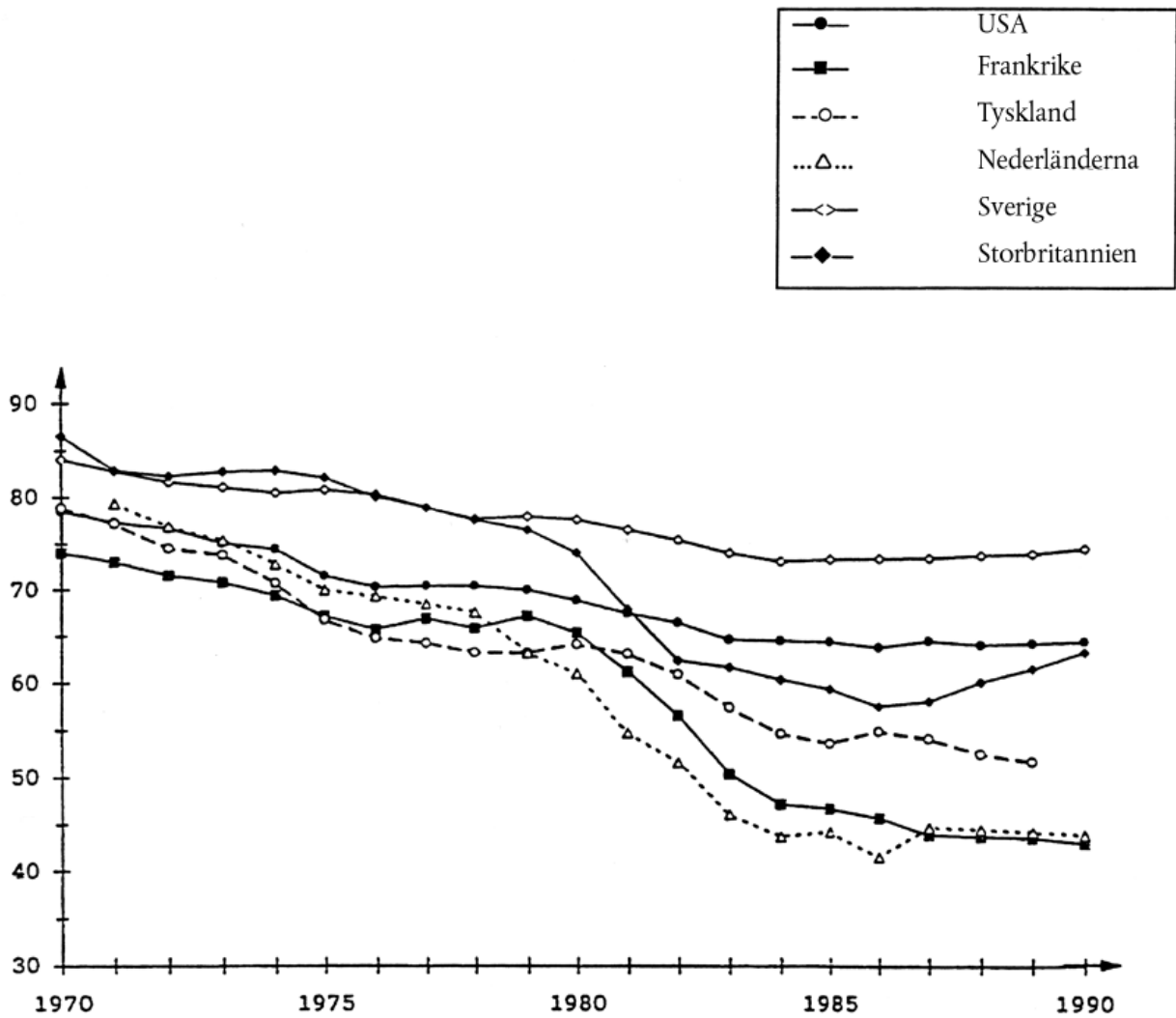
Källa: Guillemard 1993, Tabell 3.2: Eurostat-undersökning om arbetskraften 1992 (1994), Tabell 6: Eurostat-undersökning om arbetskraften, opublicerad.

Tabell 2b — Tabell 2: Sysselsättningstalet för olika åldersgrupper av kvinnor över 50 år i 12 av EU:s medlemsstater

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	SP	UK
50-54	1983	26,1	63,8	52,7	45,2	35,6	24,6	29,7	20,1	25,9	—	—	60,8
	1986	26,5	68,1	53,2	47,4	38,1	23,3	31,2	25,1	—	42,9	23,7	62,1
	1988	25,8	72,6	53,7	47,9	37,9	24,3	30,8	24,0	33,3	45,9	24,7	62,0
	1990	28,6	72,9	55,3	53,8	36,3	25,5	31,7	26,9	36,0	47,6	25,5	65,2
	1992	31,8	74,1	57,1	59,5	35,1	27,9	33,4	30,6	39,9	51,9	28,7	65,7
55-59	1983	15,7	50,2	37,2	37,5	29,5	20,6	19,5	17,9	17,2	—	—	47,4
	1986	16,7	57,3	36,4	35,9	29,9	18,6	19,9	19,0	—	33,5	21,0	48,6
	1988	14,6	55,9	37,4	36,3	31,4	19,2	20,4	17,1	21,7	36,3	21,0	49,1
	1990	14,7	57,6	37,6	38,7	28,0	20,6	19,3	18,0	22,9	37,9	21,5	51,9
	1992	17,2	61,4	38,0	36,1	26,0	21,3	18,8	21,0	25,1	42,2	21,4	52,1
1994	20,4	57,1	38,8	37,6	26,5	23,4	18,6	19,0	27,4	41,4	20,8	51,7	
60-64	1983	6,0	28,0	16,6	12,1	19,9	16,5	9,0	10,2	7,7	—	—	19,7
	1986	4,2	29,2	14,7	10,5	20,9	12,1	9,5	7,5	—	23,6	14,8	18,0
	1988	3,8	22,9	14,2	10,3	22,0	11,8	9,9	7,4	7,2	26,0	15,8	18,6
	1990	4,0	26,9	11,8	11,6	19,7	13,8	10,0	9,5	8,3	23,7	14,6	21,8
	1992	5,0	24,6	11,3	9,2	17,4	12,6	8,6	9,8	6,3	27,1	15,3	22,8
	1994	4,9	20,8	11,3	8,4	18,5	13,6	8,0	7,5	7,2	24,9	15,0	24,7

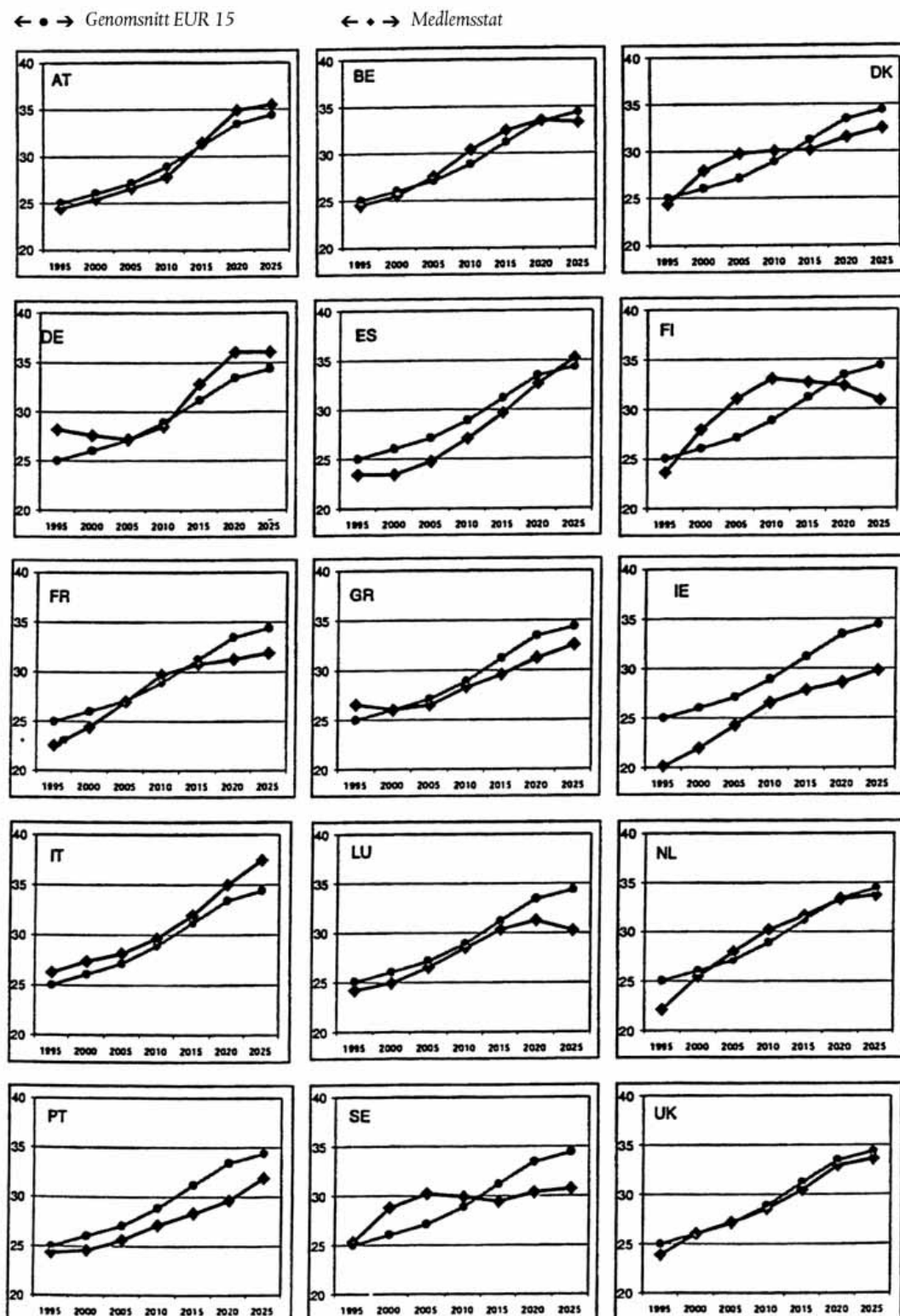
Källa: Guillemard 1993, Tabell 3.2: Eurostat-undersökning om arbetskraften 1992 (1994), Tabell 6: Eurostat-undersökning om arbetskraften, opublicerad.

Tabell 3 — En jämförelse av sysselsättningstal för män i åldrarna 55–64 (1970–1990)



Källa: OECD, undersökning om arbetskraften (1992).

Tabell 4 — Åldersgruppen 50–64 i förhållande till hela befolkningen
1995–2025



Källa: Eurostat, demografiska uppskattningar 1997 (grundprognos).

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Agera lokalt för sysselsättningen — En lokal dimension i den europeiska sysselsättningsstrategin"

(2001/C 14/13)

Den 7 april 2000 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 svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 3 oktober 2000. Föredragande var Gianni Vinay.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 103 röster för, 0 röster emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Syftet med det dokument som Ekonomiska och sociala kommittén fått på remiss från kommissionen är att väcka debatt och få in olika synpunkter, förslag och idéer som kan bidra till att man inom ramen för EU:s sysselsättningsstrategi kan identifiera alternativ och möjliga former för ett utvecklingsprogram för sysselsättningen. Detta program skall genomföras och stödjas på lokal nivå utifrån en analys av utvecklingen under de senaste åren på såväl gemenskapsnivå som i de enskilda medlemsstaterna.

1.2. Redan sedan länge är man i de flesta medlemsstater införstådd med att den lokala nivåns potential för att skapa nya arbetstillfällen ger mycket intressanta resultat och får mer effekt om man parallellt även utvecklar decentraliserade förfaranden, där sådana inte redan finns.

1.2.1. Även om Europeiska unionens sysselsättningsstrategi i första hand utgår från den nationella nivån, har man samtidigt stött experimentellt arbete med inriktning på den lokala nivån (olika lokala utvecklings- och sysselsättningsinitiativ, lokala och regionala sysselsättningspakter och pilotprojekt som "Tredje sektorn" och "Kapital för lokala sociala ändamål").

1.2.2. Med den nya strukturfondsförordningen från juni 1999 lyfts den lokala nivån fram i ännu högre grad. Det är inte bara Europeiska regionala utvecklingsfondens (ERUF) tillämpningsområde som uttryckligen är inriktat på att skapa sysselsättning genom regional utveckling och främjande av territoriella sysselsättningspakter och av nya sysselsättningsområden, utan även när det gäller Europeiska socialfonden (ESF) hänvisas till "såväl initiativ till stöd för den lokala utvecklingen på sysselsättningsområdet som territoriella sysselsättningspakter". I kommissionens förslag angående "Riktlinjer

för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001" betonas dessutom vikten av att mobilisera samtliga aktörer på lokal och regional nivå för att ta till vara alla möjligheter till att skapa nya arbetstillfällen. Även i "Gemensamma sysselsättningsrapporten 2000" tydliggörs behovet av en målmedveten utveckling i riktning mot en decentralisering för att få till stånd lokala sysselsättningsstrategier.

2. Kommissionens meddelande

2.1. Samtidigt som man vill lyfta fram de positiva effekter för sysselsättningsstrategin som en bättre samordning mellan gemenskapspolitiken och politiken på nationell nivå resulterat i framhåller kommissionen även hur viktigt det är att varje administrativ nivå och alla sektorer ges handlingsutrymme och instrument för att på bästa möjliga sätt kunna uppfylla den grundläggande målsättningen att bekämpa arbetslösheten. Genom Amsterdamfördraget har denna målsättning kommit att betecknas som en av de viktigaste frågorna för EU och som en obligatorisk aspekt inom all gemenskapspolitik och samtliga gemenskapsåtgärder.

2.2. Efter att ha lyft fram ovannämnda punkter går kommissionen i sitt meddelande över till en analys av olika problem och framtidsperspektiv i samband med att den lokala nivån skall integreras i den europeiska sysselsättningsstrategin.

2.2.1. Kommissionen bekräftar att det trots den tekniska och marknadsmässiga utvecklingen på makronivå finns en betydande potential för lokala insatser. Denna potential är mer direkt kopplad till lokala resurser och kan reagera snabbare på nya behov som kan uppstå av såväl ekonomiska som

demografiska orsaker. På grund av sina befogenheter och funktioner utgör dessutom lokala myndigheter ofta en av de största arbetsgivarna inom sitt förvaltningsområde.

2.3. Det bör även påpekas att den organisatoriska utveckling som skett inom lokala förvaltningar — en utveckling som dock inte sett likadan ut inom hela EU, eller ens inom en och samma medlemsstat — lett till att befolkningen inom ett visst förvaltningsområde ofta bedömer sin lokala förvaltning utifrån dess förmåga att reagera på sysselsättningsproblematiken. Detta är orsaken till att det som komplement till nationella åtgärder spontant inletts initiativ på utbildningsområdet, för stöd till småföretagande etc. Det finns således ett behov av att fastställa mer integrerade och samordnade former och homogena och mer utvecklade instrument så att lokala myndigheter kan integrera ett sysselsättningsperspektiv i all sin verksamhet.

2.4. Vid sidan av de lokala myndigheterna har naturligtvis även företagen, i synnerhet små- och mikroföretag med en positiv sysselsättningsdynamik, en framträdande sysselsättningskapande roll att spela. Företagens roll på detta område skall främjas genom olika stimulans- och stödåtgärder, åtgärder för att minska byråkratibördan samt olika företagstjänster.

2.5. En sektor som är av särskilt intresse på det lokala planet är den s.k. tredje sektorn, eller "den sociala ekonomin", som vuxit fram som en spontan reaktion på gemensamma behov som inte tillgodosetts via den offentliga sektorn, eller som ett sätt att stödja och bidra till en återhämtning inom det tyvärr ännu mycket stora antalet socialt eftersatta områden. Även om tillväxtnivån varierar mellan olika medlemsstater — delvis på grund av skillnader i grundförutsättningar — står denna sektor redan för 7 % av den totala sysselsättningen. Om man även räknar in frivilligarbetet, omräknat i avlönat heltidsarbete, stiger denna siffra till 10 %.

2.5.1. För denna sektor är det således ännu mer påkallat att identifiera ytterligare utvecklingsmöjligheter samt de svagheter — organisatoriska eller finansiella — som hämmar sektorns tillväxt.

2.6. I kommissionens meddelande analyseras vidare de offentliga arbetsförmedlingarnas uppgift, kapacitet och utvecklingsmöjligheter. Härvid behandlas arbetsmarknadsparternas nuvarande och framtida roll, samt hur regionala och nationella myndigheter skulle kunna stödja lokala initiativ.

2.7. Kommissionen visar slutligen på hur den nya förordningen — efter det att rådet vid sitt möte i Wien fastställt att ESF skall utgöra det främsta instrumentet för att genomföra nationella handlingsplaner för sysselsättningen — kan stödja

lokala partnerskap och, mer allmänt, lokala utvecklings- och sysselsättningsinitiativ. Kommissionen framhåller att man inom ramen för samrådsförfarandet i samband med varje initiativ för att stärka den lokala dimensionen i den europeiska sysselsättningsstrategin (som ju är ämnet för meddelandet), inte bara står öppen för bidrag från EU:s olika institutioner, utan också för enskilda individer eller organisationer som är intresserade av den lokala sysselsättningsutvecklingen och av andra frågor som tas upp i meddelandet. Kommissionen kommer även att stödja transnationella seminarier. Samrådsprocessen skall avslutas i oktober 2000. Resultatet kommer att presenteras i december i samband med ett möte som det franska ordförandeskapet anordnar i Strasbourg, då det även skall göras en utvärdering av resultaten och framtidsperspektiven.

2.8. En särskild budgetartikel (B5-503) har ställts till förfogande för initiativ på detta område. Denna budgetartikel skall även användas för att kunna lyfta fram de lokala handlingsplanernas potential inom ramen för de europeiska riktlinjerna, sprida kännedom om vilka möjligheter det finns att skapa sysselsättning på lokal nivå, utveckla samarbetet över nationsgränser, samt kartlägga och främja utbytet av god praxis. Dessutom skulle man i detta sammanhang även kunna främja tredje sektorn i enlighet med artikel 6 i ESF-förordningen.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén ser mycket positivt på kommissionens meddelande, både vad gäller temat i sig och den ingående analysen av de frågor som tas upp, samt kommissionens ansträngningar för att få in ytterligare bidrag och förslag.

3.1.1. Sysselsättningsåtgärderna, som hittills utgått från gemenskapsnivå och nationell och regional nivå, blir tvevelsutan effektivare med lokala handlingsplaner, som de många olika berörda eller presumtvt berörda aktörerna skulle kunna identifiera sig med utifrån sina specifika ansvarsområden och befogenheter och även olika geografiska och nationella förhållanden. Genom att lokala aktörer görs mer delaktiga i arbetet med att analysera och utforma de nationella sysselsättningsplanerna skulle man samtidigt stärka den lokala kapaciteten för politiska reaktioner på den europeiska sysselsättningsstrategin. En sådan process måste naturligtvis respektera subsidiaritetsprincipens klara avgränsningar, och lokala initiativ måste stämma överens med nationella riktlinjer och prioriteringar. Antagligen skulle man på så sätt inte endast bättre kunna anpassa åtgärderna till de eftersträfvade effekterna, utan även få ett ytterligare tillskott av mer intressanta förslag, eftersom förslagen bättre skulle avspegla en specifik lokal verklighet och i högre grad svara mot medborgarnas potential och behov.

3.1.2. Behovet av att lyfta fram den lokala nivåns betydelse för utvecklingen, och därmed för sysselsättningen, är något som kommittén framhållit i ett stort antal yttranden, några redan för ett antal år sedan⁽¹⁾. Den lokala nivåns betydelse för sysselsättningspolitiken i samband med den europeiska sysselsättningsstrategin är något som efter Amsterdamfördraget har påvisats i ännu högre grad.⁽²⁾ Kommittén stöder sålunda fullt ut de förslag som kommissionen lägger fram, men vill även bidra med några kommentarer.

3.2. I en process för att få till stånd en långtgående samordning av olika sysselsättningsåtgärder på EU-, medlemsstats- och lokal nivå synliggörs inte bara den roll som lokala organ och ekonomiska aktörer (t.ex. små- och mikroföretag) och den sociala ekonomin har. Det finns även möjlighet att ta till vara värdefulla bidrag från arbetsmarknadens parter, arbetsgivarorganisationer och fackföreningar, som har en viktig roll på det lokala planet. Detta är något som bland annat visat sig i samband med de lokala och regionala sysselsättningspakterna, där även medborgarnas gräsrotsorganisationer kommit med bidrag. Ett medborgarengagemang är viktigt ur såväl social som politisk synvinkel.

3.2.1. Det är just genom en sådan massiv gemensam insats som sysselsättningsriktlinjernas fyra pelare anställbarhet, utveckling av företagandan, företagets och de anställdas anpassningsförmåga och jämställdhet mellan kvinnor och män kan konkretiseras.

4. Aktörerna på området

De lokala myndigheterna

4.1. I kommissionens dokument hänvisas ständigt och uttryckligen till de lokala myndigheterna, eftersom de utgör den administrativa nivå som befinner sig närmast medborgarna, men som inte har befogenhet att fastlägga någon sysselsättningspolitik, trots att de direkt eller indirekt har ett starkt inflytande på den lokala sysselsättningen. Dessutom framgår av en av kommissionen genomförd enkät att en stor del av de ca 80 000 europeiska lokala organen har mycket bristande

information, såväl om den europeiska sysselsättningsstrategin, som om de på lokal nivå användbara sysselsättningsinitiativen. Uppenbarligen gäller detta inte regioner och större kommuner, men däremot många mindre kommuner.

4.1.1. För att förbättra den europeiska sysselsättningsstrategin på lokal nivå bör man alltså eftersträva att utveckla en ström av förslag och en handlingskraft som kan komplettera det nuvarande uppifrån och ned-orienterade förhållningssättet med ett nedifrån och upp-orienterat, vilket redan tillämpats med positivt resultat under uppbyggnaden av gemenskapsramarna för stöd till strukturpolitiken 2000–2006.

4.1.2. För att aktivera och få till stånd denna initiativkraft, som kan göra den lokala dimensionen till ett strategiskt instrument för målsättningen att utveckla sysselsättningen i Europa, också med hänsyn till subsidiaritetsprincipen, kunde man på lokal nivå införa ett slags sammanlänkande funktion. Syftet skall inte vara att förlägga definitionen och valet av möjliga initiativ till central nivå, utan denna funktion skulle fungera som ett stöd, en tillgång i koordineringen av initiativen, vilka ändå skulle förvaltas på lokal nivå.

4.1.3. Påpekas bör att många av de finansierade lokala och regionala sysselsättningspakterna är resultatet av ett gemensamt initiativ som tagits av flera lokala myndigheter tillsammans med olika samarbetspartner. Man skall inte heller glömma initiativ som härrör från flera kommuner som gått samman eller andra intressegemenskaper och som grundas på territoriella och socioekonomiska särdrag, som till exempel bergskommunerna. Den regionala nivån skulle också kunna åta sig att utbilda och informera särskilt administratörer i landsbygdskommuner om de stödinstrument på nationell nivå eller gemenskapsnivå som kan utnyttjas från fall till fall. Till de nätverk av städer som ofta spelar en viktig upplysande roll hör i allmänhet de lokala myndigheter som redan har förbättrat sin kunskap om de stödinstrument som den lokala regeringen erbjuder och om spridningen av bästa metoder.

Företagen

4.2. Tillväxten inom privata små och medelstora företag och mikroföretag utanför jordbrukssektorn, vilken kännetecknat de senaste åren och som visat sig ha en betydande förmåga att skapa nya arbetstillfällen, hör obestriddligen ihop med ett lokalt sammanhang vars potential på så vis lyfts fram. Det är därför ytterst viktigt att inrätta instrument till stöd för denna utbredda form av företagandan, i synnerhet i inledningsfasen, och även att införa lättnader vad gäller formalia och skatter samt underlätta tillgången till krediter.

(1) ESK:s yttrande om "Europe 2000+ — Cooperation for European territorial development", EGT C 301, 13.11.1995 [den svenska versionen finns inte tillgänglig]; ESK:s yttrande om "Europeiska unionens roll i stadsfrågor", EGT C 30, 30.1.1997.

(2) ESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen: Mot ett program för städer inom Europeiska unionen", EGT C 95, 30.3.1998; ESK:s yttrande på eget initiativ om "Lokala och regionala sysselsättningspakter", EGT C 407, 28.12.1998; ESK:s yttrande om "Förslag till riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik år 2000", EGT C 368, 20.12.1999; ESK:s yttrande om gemenskapsinitiativet Urban, EGT C 51, 23.2.2000; ESK:s yttrande på eget initiativ om "Den sociala ekonomin och inre marknaden", EGT C 117, 26.4.2000.

4.2.1. Om lokala och regionala myndigheter kan ge ett påtagligt bidrag till utveckling av lokal företagsamhet genom minskade formaliteter och minskad byråkrati, är det minst lika viktigt, om inte rent av oundgängligt, att skapa allmänna villkor för att underlätta möjligheten till förmånligare krediter också med initiativ från offentlig-privata partnerskap. Det är emellertid nödvändigt att det vid sidan av mobiliseringen av lokala och nationella resurser sprids en allmän kännedom om de möjligheter till finansiering som gemenskapspolitiken i sin helhet erbjuder.

4.2.2. Bland de förutsättningar som är nödvändiga för tillväxten av den lokala småföretagsamheten skall särskild tonvikt läggas på utbildningsinitiativ, som skiljer sig från de informationsinitiativ som skall utveckla "företagarandan" hos unga. Lokala och regionala initiativ och överenskommelser avseende utbildning måste lanseras och främjas. Genom samordning av stödet från lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter, offentliga arbetsförmedlingar, organisationer inom den sociala ekonomin och forskningscentra med nätet av skolinrättningar bör dessa leda till ökad kulturell medvetenhet, kunskapsspridning, införande av informationssamhällets teknik, stimulans till nytänkande inom produktions- och tjänstesektorn, främjande av professionalism och anställbarhet, såväl vad gäller skapandet av nya företag som anställning och återanställning i redan existerande företag. Dessa initiativ är helt i linje med de beslut om utbildning som fattades av Europeiska rådet i Lissabon.

4.2.3. Den lokala ekonomin är särskilt lämplig både när det gäller att skapa nya generationer företagare eller arbetstagare med ett kunnande som är anpassade till tillväxten och utvecklingen inom denna ekonomi, och när det gäller att på nytt ge socialt utslagna återfå de två förutsättningar som brukar definieras som *functioning* och *capability*, dvs. möjlighet att utföra uppgifter som innebär att de deltar i socialiseringsprocesser och den nödvändiga förmågan att gripa de möjligheter som erbjuds i ett visst sammanhang. Det är viktigt att utbildningsverksamheten inte begränsas till att mätta behovet av den kompetens som efterfrågas i dag eller i den närmaste framtiden. Den måste hos individen skapa och befästa en kultur som gör det möjligt för denne att klara förändringen av arbetsformer och arbetsorganisation.

4.2.4. Detta gäller också mikroföretag, vilka också ökar både i antal och i antal arbetstillfällen, men som ofta riskerar att bli ett kortfristigt försök att reagera på en uteslutning från arbetsmarknaden snarare än att vara ett spontant uttryck för företaganda. Det är emellertid tydligt att kommissionens

uppgifter om ökningen av små- och mikroföretag skulle vara lättare att tolka om de innehöll indikationer på dessa företags fortsatta närvaro på marknaden på kort, medellång och lång sikt.

Den sociala ekonomin

4.3. Frågan om den roll som det tredje systemet eller den sociala ekonomin, eller den tredje sektorn, kan spela för utvecklingen av sysselsättningen på lokal nivå är samtidigt mycket enkel och mycket komplicerad. Även om det är allmänt accepterat att man med dessa uttryck syftar på självständiga lokala initiativ, som varken hör till den offentliga eller privata sektorn, och som genomförts för att möta gamla och nya krav inom deras eget territorium och som inte fått lämpligt gensvar, är det absolut nödvändigt att hitta en gemensam definition av vad som avses med dessa uttryck.

4.3.1. Den vanligaste definitionen grundas mer eller mindre på den juridiska formen för de organisationer som är verksamma inom denna sektor eller detta system: kooperativ, föreningar, ömsesidiga bolag och stiftelser. Denna definition passar emellertid inte för att beskriva en homogen situation i de olika länderna i unionen och inte heller inom varje enskilt land.

4.3.2. En enhetlig definition av den tredje sektorn nås genom en analys av den verksamhet denna bedriver, snarare än genom en definition av "den juridiska formen". I de flesta fall rör det sig om organisationer som är socialt orienterade, ofta med ekonomiskt stöd från en lokal myndighet, och som är verksamma inom det sociala området och välfärd, utbildning, miljö och fritid förutom att syssla med återanpassning och återanställning av särskilt missgynnade grupper. De har således en stark lokal eller regional dimension. I ett tidigare yttrande har kommittén föreslagit att det främsta kriteriet för definition av den tredje sektorn skall vara att det rör sig om organisationer som utan vinstintresse fokuserar på mål och verksamheter där människan står i centrum⁽¹⁾. Till detta kan läggas att dessa i betydande utsträckning bidrar till social sammanhållning. Dessa organisationers arbete är ju särskilt värdefullt vad gäller grupper som är diskriminerade på arbetsmarknaden, såsom funktionshindrade, invandrare och socialt utslagna personer.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande om "Den sociala ekonomin och inre marknaden" (yttrande på eget initiativ), EGT C 117, 26.4.2000.

4.3.3. Vid sidan av skatteåtgärder och olika former av ekonomiskt stöd hör utbildning av arbetstagare till de åtgärder som krävs för att skapa fler hållbara arbetstillfällen inom den sociala ekonomin, åtminstone i inledningsskedet. Efter den första spontaniteten eller det på området förvärvade yrkeskunnandet leder utbildning till kunskaper om förvaltning, ett av de områden där dessa organisationer helt naturligt visat sig svagare. Den redan påvisade förmågan att fastställa nya behov, liksom att finna nya former för att uppfylla de krav som uppstår i samband med den demografiska utvecklingen, bör uppmuntras. Vidare bör det spridas en tydlig kultur som gör det möjligt att fortlöpande utvärdera effektiviteten hos de sociala initiativen, något som hör till de lokala organens uppgifter.

Offentliga arbetsförmedlingar

4.4. Den pågående moderniseringen av de offentliga arbetsförmedlingarna har i de flesta medlemsstater lett till en mer decentraliserad organisation. De lokala kontoren kan därför i högre grad anpassa de egna resurserna till den lokala arbetsmarknaden.

4.4.1. I och med det successiva avskaffandet av det offentliga monopolet på arbetsförmedlingar har konkurrerande privata initiativ inom samma område utgjort ytterligare en sporre till förnyelse och stärkande av de offentliga arbetsförmedlingarna. Men detta medför också krav på att bedriva rationaliseringar och länka samman alla organ, både offentliga och privata, som verkar för ökad sysselsättning och företagande inom sitt verksamhetsområde. De offentliga arbetsförmedlingarna bör satsa både på tillgång och efterfrågan.

4.4.2. För att uppnå en generell förbättring av verksamheten inom de allmänna arbetsförmedlingarna behövs uppenbarligen en allmän kompetenshöjning hos personalen samt införande och spridning av ny teknik, men främst bör man på lokal nivå inrätta former för samarbete med skolor, universitet, forskningsorgan och arbetsmarknadens parter. Det bör införas en kontinuerlig granskning och bearbetning av data för övervakning av arbetsmarknaden, samt en systematisk utvärdering av effektiviteten i arbetet.

4.4.3. Det bör understrykas att förutom den uppenbara uppgift som åligger de offentliga arbetsförmedlingarna vad gäller pelaren anställbarhet, kan dessa också spela en väsentlig roll på lokal nivå för lika rättigheter. De kan vidare bidra med specifika insatser inom de övriga två pelarna: företagande och anpassningsförmåga.

Arbetsmarknadens parter

4.5. Även om det av samtliga ovannämnda punkter klart och tydligt framgår att arbetsmarknadens parter spelar en roll vad gäller strategier för lokal utveckling av sysselsättningen, bör denna roll särskilt understrykas. Också vid det nyligen avslutade Europeiska rådet i Feira fastslogs, med hänvisning till utarbetandet av de nationella handlingsplanerna för sysselsättning, att "arbetsmarknadens parter uppmanas att spela en mer framträdande roll vad gäller definition, genomförande och utvärdering av riktlinjerna för sysselsättningen som ligger under deras ansvar, med särskild tonvikt på moderniseringen av arbetet, på fortlöpande utbildning, höjning av sysselsättningsnivån, särskilt för kvinnor".

4.5.1. Eftersom de nu aktuella insatserna på lokal nivå är ett strategiskt element inom den europeiska handlingsplanen för sysselsättning och inom de enskilda nationella sysselsättningsplanerna måste dessa förstärkas genom fastställande av en för arbetsmarknadens parter gemensam ståndpunkt och gemensamma mål, så att dessa kan utveckla ett slags "process inom processen" inom de ramar och mål som fastställts av de lokala myndigheterna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de eventuella bilaterala organen inom området, vilka kan utgöra ett värdefullt instrument på lokal nivå när det gäller utbildnings- och sysselsättningsinitiativ, stöd i krissituationer, flexibel förvaltning och organisatoriskt stöd till småföretag. Arbetsmarknadens parter kan även fastställa mervärdet av en särskilt initiativ genom regelbunden utvärdering och spridning av benchmarking av resultaten från deras samordnade insatser, med särskild referens till pelaren anpassningsförmåga.

5. Särskilda kommentarer

5.1. I allmänhet är det främsta skälet till att vissa områden röner större ekonomisk framgång än andra ett enhetligt system för insatser från enskilda eller sociala intressegrupper inom ramen för en mängd riktlinjer för produktionen, samt den sammanhållande roll som de offentliga institutionerna spelar. En modell för lokal utveckling, anpassad till den övergripande sysselsättningspolitiken, bör således i dag utgå från denna kulturella förutsättning och ha som främsta mål att anpassa och bedöma resurser och område från fall till fall.

5.1.1. Det finns emellertid vissa grundläggande problem som särskilt bör framhåvas eftersom de ofta spelar en stor roll för den lokala sysselsättningen: svartarbete, tillfälligt arbete och social utslagning.

5.1.2. Svartarbete är ett ganska vanligt fenomen inom arbetsintensiva sektorer med medverkan av lokala ekonomiska nätverk⁽¹⁾. Det är vidare utbrett i sektorer med en hög andel små företag och även inom den sociala ekonomin (icke att förväxla med frivilligsektorn). Den främsta orsaken till detta fenomen, vilket kommissionen understrukit i flera olika meddelanden⁽²⁾, utgörs av skattetrycket och de sociala avgifterna — ett problem som bör angripas, men som säkert inte kan lösas på lokal nivå. I väntan på åtgärder från de nationella regeringarna för reglering av det odeklarerade arbetet är det därför viktigt att man inom sysselsättningspolitiken på lokal nivå ser till att reglerna följs och inför en strikt kontroll.

5.1.3. Enligt artikel 1 i den nya ERUF-förordningen skall fonden bidra till "... att varaktig sysselsättning skapas". Även den lokala sysselsättningspolitiken bör ha samma målsättning. Initiativ bör tas som leder till verkliga möjligheter till nya arbetstillfällen med undvikande av risken att anställningen eller återanställningen av utslagna bidrar till fenomenet *working poor*.

5.1.4. Den sociala utslagningen beror inte bara på ekonomiska faktorer som t.ex. fattigdom, långtidsarbetslöshet eller bostadsproblem. Kulturella, generationsrelaterade, tekniska, samt miljö- och hälsomässiga faktorer spelar också en roll. Detta är en av de utmaningar som den lokala sysselsättningspolitiken inte kan bortse från oberoende av andra eventuella gemenskapsinitiativ eller nationella initiativ. Tidigare erfarenheter har också påvisat inte bara betydelsen av ett gemensamt förhållningssätt till problemet utan också värdet och effektiviteten av partnerskap som förmår engagera såväl de socialt utslagna själva som lokala organ, arbetsmarknadens parter, icke statliga organisationer och andra frivilligorganisationer.

5.2. Ett möjligt hinder för utvecklingen är byråkratin. Även om den utbredda tendensen till decentralisering kan bidra till att minska den, är det emellertid viktigt att försöka lätta upp förfarandena för främjande av nya företag, och att skapa kvalificerade tjänster för administrativ rådgivning och utbildning och marknadsföring i avsikt att särskilt stötta de små företagen under inledningsfasen, vare sig det gäller hantverksföretag eller lokala serviceföretag.

5.2.1. Tjänstesektorn, framför allt riktad till enskilda men även till allmänheten, verkar för närvarande vara den sektor som står för den största sysselsättningsökningen, men man

skall heller inte glömma de mer traditionella sektorerna eller uppvärderingen av hantverkstraditionerna. Även politiken för en hållbar miljö ger utrymme för nya arbetstillfällen. För övrigt skall de möjligheter som lokala sysselsättningsinitiativ och mikroföretag erbjuder inte underskattas eftersom de ger upphov till betydande företagsverksamhet, t.ex. många initiativ inom informationsteknologin. Den blixtnabba utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknologin och förmodligen att utnyttja den kan på det lokala planet avgöra huruvida en möjlig utveckling kan leda till framgång eller till förlust av ytterligare arbetstillfällen. De nya programmen för innovativa åtgärder på regional nivå som kommissionen nyligen lade fram⁽³⁾ är en absolut nödvändig ram för en lokal sysselsättningsstrategi.

5.2.2. I meddelandet betonas nästan uteslutande små- och mikroföretagens potentiella roll, men de medelstora och större företagen skall inte uteslutas i sammanhanget⁽⁴⁾. Inte heller skall man glömma möjligheten av en regelbunden kontakt mellan lokala organisationer och arbetsmarknadens parter, eftersom det inte är ovanligt att en lokal ekonomi plötsligt hamnar i kris till följd av beslut som fattats långt bort och utan förvarning. Å andra sidan kan utvecklingen inom vissa delar av den lokala ekonomin ge upphov till intressanta aspekter också när det gäller att skapa nya arbetstillfällen och väcka positivt intresse hos medelstora och större företag.

5.3. Behovet av ekonomiskt stöd från lokala myndigheter är uppenbart, men innebär problem eftersom tilldelningen av skatteresurser från den centrala regeringens sida eller dessa myndigheters möjligheter till direktbeskattning skiljer sig åt från medlemsstat till medlemsstat. Det måste finnas garantier för tillgång till ekonomiska resurser, utan vilka det är omöjligt att utföra några som helst strategiska åtgärder. Vid sidan av de särskilda angivelserna i de ovan nämnda artiklarna i förordningarna om ERUF och ESF bör utnyttjas alla möjligheter i strukturfonderna, i gemenskapsinitiativen och särskilt i ESF-programmen. Stöd till lokala sysselsättningsinitiativ är en övergripande prioritet för ESF som måste genomföras i praktiken. Dessutom skall möjligheten undersökas att utnyttja de nya finansieringsmekanismerna också för små bidrag enligt artikel 4.2 i ESF-förordningen, särskilt avsedda för icke-statliga organisationer och lokala partnerskap.

(1) ESK:s yttrande om "Kommissionens meddelande om odeklarerat arbete" EGT C 101, 12.4.1999.

(2) Särskilt KOM(1998) 219 slutlig.

(3) Utkast till kommissionens meddelande till medlemsstaterna "Regionerna i den nya ekonomin — riktlinjer för de innovativa åtgärderna inom ERUF för perioden 2000–2006" av den 11 juli 2000.

(4) Yttrandet har titeln: "Att hantera förändringar — Högnivågruppen om ekonomiska och sociala konsekvenser av industriella förändringar" (EGT C 258, 10.9.1999, s. 1).

5.4. Det är av största vikt att det inrättas ett nätverk för verklig och effektiv spridning av goda metoder som utvecklas på det lokala planet, men likaså bör kännedom spridas om erfarenheter som inte har uppnått önskat resultat. Man lär sig även av misstagen. Det är emellertid önskvärt att det sker

en regelbunden utvärdering av uppnådda resultat, inte bara vad gäller skapade arbetstillfällen utan också deras kvalitet, samt att utvecklingen, tillväxten och "dödligheten" inom små- och mikroföretag analyseras.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från den Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av ett program för gemenskapsåtgärder som skall uppmuntra medlemsstaterna att samarbeta för att motverka social utslagning"

(2001/C 14/14)

Den 24 juli 2000 beslutade rådet i enlighet med artikel 137 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 3 oktober 2000. Föredragande var Giacomina Cassina och medföredragande var Soscha zu Eulenburg.

Vid sin 376:e plenarsession (sammanträdet den 19 oktober 2000) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 99 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av ett program för gemenskapsåtgärder som skall uppmuntra medlemsstaterna att samarbeta för att motverka social utslagning (hädanefter kallat "programmet") härrör från det strategiska mål⁽¹⁾ för nästa decennium som fastställdes av Europeiska rådet i Lissabon.

(1) "Unionen har i dag fastställt ett nytt strategiskt mål för nästa decennium, nämligen att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning." (Europeiska rådet i Lissabon, ordförandeskapets slutsatser, punkt 5). "Antalet personer i unionen som lever under fattigdomsgränsen och är socialt utslagna är oacceptabelt." (Europeiska rådet i Lissabon, ordförandeskapets slutsatser, punkt 32).

1.2. Förslaget syftar till att skapa en dynamisk ram för samarbete mellan medlemsstaterna, som i sin tur har utarbetat eller kommer att utarbeta nationella handlingsplaner mot social utslagning. Syftet är dock att uppnå målet om "större social sammanhållning" på ett samordnat och solidariskt sätt, genom ökad kunskap om social utslagning och med utgångspunkt i gemensamma kriterier för analys och metoder.

1.3. Programmets mål är att öka förståelsen för social utslagning, få till stånd ett samarbete och ett ömsesidigt kunskapsutbyte inom ramen för de nationella handlingsplanerna och utveckla de berörda parternas förmåga att effektivt ta itu med social utslagning, särskilt genom nätverkssamarbete på EU-nivå.

1.4. De planerade åtgärderna delas in i följande områden:

— Analys av kännetecknen, orsaker och utvecklingstendenser i fråga om social utslagning, insamling av jämförbar

statistik, utarbetande av gemensamma metoder och temastudier.

- Samarbete kring politiska frågor och utbyte av information och goda lösningar, på basis av kvantitativa och kvalitativa indikatorer och utvärderingskriterier och med regelbunden uppföljning.
- Främjande av dialog med olika aktörer och stöd till EU-nätverk av frivilligorganisationer som är verksamma inom detta område.

1.5. Kommissionen ansvarar för genomförandet av programmet och för diskussionerna med berörda aktörer om de rapporter som krävs. Kommissionen skall också verka för att arbetet med att motverka social utslagning samordnas och integreras med den övriga politiken. Det bör även vara kommissionens uppgift att integrera alla berörda parter i arbetet och informera om vilka åtgärder som kan finansieras inom ramen för detta program.

1.6. Samtliga berörda samhällsgrupper och institutioner kommer att uppmanas att bidra till att göra programmet till en framgång.

1.7. Enligt förslaget kommer handlingsprogrammet att sträcka sig över en femårsperiod. De totala anslagen uppgår till 70 miljoner euro. Resurserna anslås till analys av social utslagning (27,6 miljoner), samarbete mellan medlemsstaterna och utbyte av information och goda lösningar (29,3 miljoner) och intressegruppernas deltagande i och bidrag till nätverks-samarbete på EU-nivå (13,1 miljoner).

1.8. När programmet genomförs är det viktigt att de vidtagna åtgärder stämmer överens sinsemellan samt kompletterar varandra och gemenskapens övriga politik, styrinstrument och åtgärder — framför allt verksamheten inom Europeiska socialfonden och Equal-programmet.

1.9. Samarbete bör även inledas med länderna inom EFTA och EES, de central- och östeuropeiska kandidatländerna, Turkiet, Malta och Cypern. Dessa länder omfattas också av programmet med stöd av befintliga (eller kommande) avtal.

1.10. Programmets rättsliga grund är artikel 137.2, andra och tredje stycket, i EG-fördraget, i kombination med artiklarna 2 och 136.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Europeiska rådet i Lissabon betonade att det är nödvändigt att modernisera den europeiska samhällsmodellen genom att investera i humankapital och bekämpa utslagning i samhället. Informationssamhället skall skapas för och av samtliga EU-medborgare. Prestationernas kvantitet och kvalitet blir lika viktiga i ett samhälle där social sammanhållning och bekämpning av fattigdomen främjas även genom samarbete på gemenskapsnivå. I stället för att försvagas kommer den europeiska konkurrenskraften att dra fördel av en rättvis och modern samhällsmodell. En bättre balans mellan ekonomisk utveckling och social sammanhållning kommer att utgöra ett särskilt trumfkort för EU gentemot omvärlden, vilket kommer att präglade EU:s bidrag och roll i internationella sammanhang.

2.2. Att åter göra social sammanhållning till en av EU:s främsta prioriteringar utgör således en avgörande vändpunkt som ger rättvisa åt arbetet med att prioritera en human utveckling. Detta bör ske genom en rad nya åtgärder, politiken bör omformuleras och vi måste dessutom ändra vårt beteende. Det handlar om demokratins grundvalar och ESK vill särskilt framhålla att Europeiska rådet i Lissabon på nytt underströk behovet av en nära koppling mellan kampen mot social utslagning och de grundläggande rättigheter som fastställts av FN och som anges i den reviderade sociala stadgan och snart även i det nya fördraget, förutsatt att stadgan för grundläggande rättigheter kan accepteras av samtliga medlemsstater.

2.3. ESK konstaterar att EU:s ekonomiska läge för närvarande är optimalt och att man nu för första gången på många år kan uppmärksamma den sociala och humana utvecklingen. EU:s regeringar har också gjort viktiga åtaganden i detta hänseende⁽¹⁾. Det är dessutom intressant att konstatera att man i företagarkretsar blir alltmer angelägen om att främja social sammanhållning, för att på så sätt trygga dagens utvecklingsstrategier och den kommande utvecklingen. Det är således mycket viktigt att vi på alla tänkbara sätt anstränger oss i kampen mot social utslagning och att vi ser till att dessa initiativ faktiskt innebär en ny chans för alla. ESK påminner om att kommissionen i sitt meddelande "Att bygga ett Europa för alla" (punkt 5.1.1) betonade att man bör "dra nytta av den förväntade ekonomiska tillväxten under det kommande årtiondet, och satsa på ett effektivt deltagande för alla, för att på lång sikt minska behovet av sociala transfereringar och den börda de medför, omstrukturera de offentliga utgifterna så att man frångår passiva transfereringar till förmån för aktiv investering och framsynt anpassning". I linje med detta synsätt bör kampen mot social utslagning särskilt handla om att ge arbetslösa och utslagna i samhället en fast grund att stå på. ESK betonar särskilt att arbetsmarknaden måste öppnas för

⁽¹⁾ Jfr. Köpenhamn och Köpenhamn+5.

dem som står utanför, genom att dagens krav sänks för vissa särskilt utsatta grupper (t.ex. personer med särskilt betungande familjesituation, funktionshindrade, lågutbildade, psykiskt sjuka och personer som avtjänat fängelsestraff). Att ha ett arbete är en nödvändig men inte alltid tillräcklig förutsättning för att man skall inkluderas i samhället. Kommittén framhåller därför att utslagningen måste motverkas genom specifika åtgärder som är inriktade på problemets kärna, så att man kan bryta den onda cirkel som innebär att fattigdom och utslagning går i arv. I detta sammanhang är det viktigt att framhålla socialförsäkringssystemens oersättliga roll, framför allt eftersom en nödsituation kan lösas genom att detta sociala skyddsnät garanterar en tillvaro på existensminimum (i form av bidrag, varor och tjänster). Det är särskilt viktigt att främja en integrationskultur som kan prägla de politiska, ekonomiska och sociala lösningar som väljs.

2.4. Vid en rad tillfällen har ESK i sina yttranden⁽¹⁾ uppmärksammat att hänsyn måste tas till den verklighet som råder i fråga om social utslagning och fattigdom genom politiska åtgärder och olika program. Det handlar om mycket komplicerade fenomen som inte går att analysera med förenklade metoder. Ännu mindre finns det några universallösningar — dessa tenderar ofta att förvärra de utslagnas situation. ESK uppskattar att kommissionen intar en försiktig hållning. Programmet är snarare en första metodgenomgång än ett verkligt program för att motverka utslagning. Kommittén beklagar att programmets innehåll och resurser begränsats i nuvarande utsträckning och att kommissionen inte drar största möjliga fördel av det gynnsamma klimat som skapats tack vare besluten i Lissabon, meddelandet "Att bygga ett Europa för alla" och nu senast den sociala dagordningen.

2.5. Programmet skulle också ha kunnat innehålla vissa prioriterade frågor för samarbete mellan medlemsstaterna. Åtgärderna för att motverka fattigdom och utslagning måste ha tydliga mål och problemen måste angripas ur ett helhetsperspektiv. Kommittén beklagar att programmets titel endast omnämner "social utslagning" och att man inte genomgående kopplar samman utslagning och fattigdom. Vi måste ta hänsyn

till att problemet är mångfacetterat och samarbetet måste inledas på grundval av de kriterier man kommit överens om. ESK vill i detta sammanhang uppmärksamma att högnivågruppen för social trygghet i sin lägesrapport⁽²⁾ — i vilken indikatorer fastställs för olika bedömningar — förslår att man först och främst analyserar följande faktorer: inkomst, sysselsättning, levnadsvillkor och komfort, konsumtion, risksituationer och socialt deltagande. ESK välkomnar denna metod, men anser att problemformuleringen både måste fördjupas och kompletteras. Analysen bör även omfatta den tidigare typbeskrivningen av utslagna personer och den typbeskrivning som kan bli följden av de nya riskerna i samhället.

2.5.1. ESK anser att prioriteringarna även måste omfatta åtgärder för att motverka nya former av utslagning, framför allt med hänsyn till kunskapssamhället (att inte ha den rätta kunskapen kan innebära en risk för marginalisering och att vara analfabet eller ha läs- och skrivsvårigheter efter avslutad skolgång kan innebära att man aldrig lyckas ta sig in i samhället). Man bör också uppmärksamma situationen för de personer som förblir låginkomsttagare (vid en olycka ökar risken för utslagning på grund av försämrade försörjningsmöjligheter), personer som har svårt att få arbete (och tvingas söka allt farligare, mindre kvalificerade eller sämre betalda arbeten), personer med anställningsförhållanden som innebär att de ofta går arbetslösa, migrerande personer (både invandrare från tredje land och personer som ständigt flyttar i sökandet efter inkomst), äldre arbetstagare och pensionärer med alltför låg pension. Denna riskanalys bör prioriteras såsom en förebyggande åtgärd och bör omfatta samtliga gemenskapsinstitutioner och medlemsstater.

2.6. ESK anser att den sociala utslagningens omfattning i EU, den framtida utvecklingen och risken för nya fall av utslagning föranleder en offensiv på åtminstone fyra områden:

- Prioriteringarna bör definieras på ett bättre och annorlunda sätt och även inbegripa föredömliga initiativ och nya, konkreta metoder, som bygger på åtgärder som utarbetats i samråd med de berörda aktörerna i nätverk (vilka utsluts i kommissionens förslag men kan inkluderas med stöd av artikel 137.2 i fördraget⁽³⁾).

⁽¹⁾ Se i synnerhet yttrandet "Fattigdomens och den sociala utslagningens kostnader i Europa" (föredragande: Burnel), EGT 98/C 284/07.

⁽²⁾ Lägesrapport från högnivågruppen för social trygghet — Bryssel den 18 maj 2000 nr 8634/00.

⁽³⁾ "Programmet skall inte delfinansiera mikroprojekt på gräsrotsnivå vars mål är att ta itu med social utslagning på lokal, regional och nationell nivå och att direkt gynna de utslagna." (programmets motivering, punkt 5).

- Kraftigt ökade anslag och en annan anslagsfördelning. Den föreslagna budgeten är alltför begränsad för att kunna täcka verksamheten ute på fältet, även om resurserna begränsas till metodologiskt föredömliga åtgärder eller till åtgärder som stärker integrationen i samhället utan risk för återfall.
- Målet om social sammanhållning måste integreras i gemenskapens övriga politik och beslut⁽¹⁾ (även makroekonomisk politik samt finans-, närings-, konkurrens- och jordbrukspolitik). Ett tillförlitligt granskningssystem bör införas för en förhandsbedömning av politiken. Kompletterande åtgärder bör föreslås i syfte att förhindra nya fall av utslagning. Politik och beslut som påverkar den sociala sammanhållningen skall konsekvensbedömas och lösningar skall föreslås när så krävs.
- Medlemsstaterna bör uppmanas att på ett tydligare sätt utarbeta planer för att motverka utslagning. Dessa planer bör redan i inledningsskedet innehålla en tidsplan samt kvantitativa och, framför allt, kvalitativa åtgärder för att utrota fattigdom.

2.6.1. De investeringar för att bekämpa utslagning som verkligen förändrar de utslagnas eller fattigas situation på ett påtagligt och varaktigt sätt är lönsamma investeringar, både socialt och ekonomiskt. ESK uppmanar därför Europaparlamentet att verka för att programmet ändras i denna riktning (stöd till konkreta åtgärder och nya metoder). Europaparlamentet anmodas också att som budgetmyndighet se över programmet anslagsnivå och resursfördelning.

2.7. Kommissionen betonar vikten av att åtgärderna är integrerade med eller kompletterar den övriga politiken och att största möjliga samordningsvinster skapas i förhållande till EU:s sysselsättningsstrategi, Europeiska socialfondens program och åtgärder samt strategin för att modernisera de sociala trygghetssystemen. ESK stöder detta synsätt men beklagar att programmet formulerats på ett relativt vagt och till och med missvisande sätt. Det bör klart framgå att man vid genomförandet av Europeiska socialfondens samtliga program bör kontrollera att dessa åtgärder ligger i linje med målet om social sammanhållning. Texten innehåller inga hänvisningar till högnivågruppen för social trygghet, trots att Europeiska rådet i Lissabon framhöll att arbetsgruppen skall involveras i

rådets arbete med att fastställa målen för kampen mot utslagning⁽²⁾ och trots att gruppens arbete, som omnämns i punkt 2.5, redan visat sig vara värdefullt.

2.8. ESK anser att följande aktörer skall omfattas av programmet: gemenskapens institutioner och organ, medlemsstaternas nationella, regionala och lokala förvaltningar, arbetsmarknadens parter och de frivilligorganisationer som arbetar med utslagna på alla nivåer. Kommittén anser dock att de utslagna och personer som lever i fattigdom också bör inbegripas i arbetet. Dessa grupper bör beredas möjlighet att själva organisera och delta i programmet. Kategorin av frivilligorganisationer omfattar underförstått organisationer bestående av de personer som berörs, hjälporganisationer samt föreningar som erbjuder socialhjälp. Två instanser är av avgörande betydelse för om programmet skall bli framgångsrikt: de nationella regeringarna, som bär det huvudsakliga ansvaret för att motverka utslagning, och organisationslivet i det civila samhället (arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer). Ansvaret för och möjligheten att inkludera andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå är av stor vikt. Om programmen skall bli framgångsrika krävs det effektiva mekanismer för deltagande. Kommissionen bör således vara öppen för fler deltagare i nätverken (och även för nya nätverk⁽³⁾). Därigenom kan man fastställa områden för nya åtgärder i kampen mot utslagning och fattigdom, framför allt när det gäller att skapa positiva miljöer som leder bort från en marginaliserad tillvaro.

2.9. I programmet läggs också tyngdvikten vid att skapa nätverk. ESK ställer sig positiv till detta men vill understryka att de nätverk som effektivt skall bekämpa utslagning måste bestå av en rad aktörer med olika uppgifter: det politiska styret på nationell, regional och lokal nivå, arbetsmarknadens parter, frivilligorganisationer, religiösa organisationer m.fl. I ett effektivt, mångformigt nätverk måste verksamheten vara inriktad på de gemensamma målen. Inom förvaltningarna måste man bli medveten om problemen, ta sitt ansvar och verka för ett samarbete (också med andra förvaltningsnivåer). Förvaltningarna måste därför visa prov på politisk flexibilitet och samtidigt se till att de tillgängliga resurserna förvaltas på bästa sätt. Det krävs mer än en enda politisk kraft för att man skall nå framgång i kampen mot social utslagning. Förvaltningarna måste mobilisera samtliga medborgare och framför allt inbegripa de utestängda i arbetet. ESK vill understryka att förvaltningarna på regional och lokal nivå spelar en avgörande roll, liksom det civila samhällets organisationer på samma nivåer. ESK önskar därför inleda ett samarbete med Regionkommittén inom ramen för detta program.

(1) Vilket för övrigt framhålls i meddelandet "Att bygga ett Europa för alla", punkterna 2.4 och 5.1, KOM(2000) 79 slutlig.

(2) Ordförandeskapets slutsatser, punkt 32.

(3) Till skillnad mot vad som anges i bilagans punkt 3.1.

2.10. ESK anser att förfarandena för att delta i programmet måste vara tydliga, enkla och obyråkratiska. Detta borgar för ökad insyn, i motsats till en komplicerad handläggning. Samma tydliga och flexibla handläggning krävs när man utarbetar s.k. öppna metoder, vilka aldrig får begränsas till de beslutsfattande institutionerna utan att man dragit nytta av andra aktörers erfarenheter.

2.11. ESK underkänner de föreslagna åtgärderna. Kommittén anser liksom kommissionen att det är viktigt att man utarbetar gemensamma metoder samt samlar in och sprider tillförlitlig och jämförbar statistisk. ESK kan däremot inte acceptera att kommissionen fäster lika stor vikt vid "undersökningar" och "forskning". Anslagen till dessa områden är betydande (5,1 miljoner euro till tematiska undersökningar och 4,6 miljoner euro till expertarbete och särskilda undersökningar). Risken är stor att resurserna sprids till alltför många verksamhetsområden och att slutresultatet blir mycket blygsamt. ESK anser också att man bör kontrollera vilka undersökningar som redan utförts och bedöma deras kvalitet, innan man beslutar om ytterligare undersökningar.

2.11.1. I detta hänseende kommer Ekonomiska och sociala kommittén att i samarbete med Regionkommittén undersöka möjligheten att inrätta en observationsgrupp som länk för stöd och uppföljning. EU-nätverket för berörda frivilligorganisationer och Europaparlamentet bör även delta i arbetet. Denna instans skulle vara en löst sammansatt grupp bestående av framstående och kompetenta personer som utses i samråd mellan ESK, ReK, Europaparlamentet och EU-nätverket för berörda frivilligorganisationer. Dess uppdrag skulle kunna bestå i att

- koppla samman nätverken på europeisk, nationell och lokal nivå samt upprätta kontakter och samarbeta med nationella och regionala observationsgrupper⁽¹⁾,
- gå igenom de undersökningar och den forskning som finns om social utslagning och fattigdom,
- garantera en regelbunden uppföljning av programmet och samla in resultat och information,
- utvärdera initiativ och ta fram information om bästa praxis i syfte att sprida kunskapen till andra aktörer inom ramen för den ömsesidiga inlärningsprocessen,

(1) Det är särskilt viktigt att utnyttja erfarenheterna från de övervakningskommittéer som följer utvecklingen efter Köpenhamn.

- stödja en systematisk granskning av gemenskapens och medlemsstaternas politik, lagstiftning och åtgärder i syfte att garantera en överensstämmelse med målet om social sammanhållning,
- yttra sig om programmets utveckling.

3. Särskilda kommentarer

3.1. ESK anser att programmets titel också bör innehålla en hänvisning till fattigdom. Den nya titeln skulle kunna vara "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av ett program för gemenskapsåtgärder för att motverka social utslagning och fattigdom genom att bygga ett Europa för alla".

3.2. I andra beaktandesatsen bör också Europarådets reviderade sociala stadga omnämnas.

3.3. ESK konstaterar med glädje att kommittén omnämns i tredje beaktandesatsen som en av de gemenskapsinstitutioner som anmodat gemenskapen att i större utsträckning motverka social utslagning.

3.4. ESK anser att artikel 1 bör ändras enligt följande: "Ett program för gemenskapsåtgärder som skall uppmuntra medlemsstaterna att tillsammans med övriga berörda aktörer samarbeta..."

3.5. I artikel 2.2 fastslås att kampen mot utslagning skall integreras i medlemsstaternas och gemenskapens övriga politik. ESK ställer sig mycket positiv till detta men beklagar att texten endast omfattar denna formulering och inte redogör för hur denna integrering skall ske. Integreringen av kampen mot utslagning i den övriga politiken bör göras till en huvuduppgift (en åtgärd som inte skulle kosta någonting, eftersom det endast handlar om de berörda aktörernas politiska vilja).

3.6. ESK anser att artikel 3 (Mål) bör formuleras om enligt följande:

- Förbättra förståelsen för social utslagning och fattigdom, i syfte att nå fram till en gemensam definition av de kriterier och parametrar som skall tillämpas i arbetet för social sammanhållning.
- Samordna det politiska samarbetet och ömsesidiga lärandet inom ramen för de nationella handlingsplanerna och på grundval av gemensamma parametrar.
- Utveckla de berörda parternas — och även de berörda personernas — förmåga att verka för social sammanhållning genom föredömliga åtgärder och skapa nätverk på alla lämpliga nivåer."

3.7. ESK anser att första strecksatsen i artikel 4 (Gemenskapsåtgärder) bör formuleras om enligt följande:

”— Definition av kriterier för att analysera de mångfacetterade orsakerna, processerna och utvecklingstendenserna när det gäller social utslagning...”.

ESK föreslår också att en strecksats läggs till i slutet av artikel 4:

”— Direkt stöd till föredömliga initiativ och metoder som bygger på samordning mellan nätverk av olika instanser och samhällsaktörer och som kan innebära nya lösningar på problemen med utslagning, framför allt när det gäller att stärka de personer som tagit sig in i samhället, förhindra återfall och ge utslagna en ny chans.”.

3.8. ESK föreslår att man lägger till en ny artikel 5.3 om inrättandet av en observationsgrupp som länk för stöd och uppföljning, på grundval av det förslag som presenteras i punkt 2.11.1.

3.9. Artikel 6 (Finansiering): ESK efterlyser ökade anslag, i synnerhet om programmet skall omfatta stöd till olika slags verksamhet och nya, konkreta arbetsmetoder.

3.10. Artikel 7 (Kommitté): ESK noterar att det rör sig om en förvaltningskommitté och förstår inte varför denna kommitté skall rådfrågas om ”den årliga arbetsplanen för genomförandet av programmets åtgärder och kommissionens förslag till urvalskriterier vid beviljande av ekonomiskt bidrag” (artikel 7.3, tredje strecksatsen). Arbetet med urvalskriterier är mycket känsligt och innebär en politisk tolkning av programmet och dess mål. Det vore bättre om detta uppdrag ges till Kommittén för social trygghet, som skall definiera kriterier och mål för arbetet med att motverka utslagning i enlighet

med slutsatserna från Europeiska rådets toppmöte i Lissabon. I vilket fall som helst bör den roll som Kommittén för social trygghet spelar i samband med genomförandet av programmet uttryckligen omnämnas.

3.11. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna garantera att verksamheten inom en rad områden, vilka omnämns i artikel 8.1, ligger i linje med programmet för att motverka social utslagning. ESK ställer sig positiv till detta men anmodar kommissionen att även inkludera andra politikområden, t.ex. finanspolitik, ekonomisk politik, penningpolitik, konkurrenspolitik, konsumentskydd och jordbrukspolitik.

3.12. ESK välkomnar att programmet även är öppet för kandidatländerna enligt artikel 9 (EFTA-/EES-ländernas, de associerade central- och östeuropeiska ländernas, Cyperns, Maltas och Turkiets deltagande). Kommittén understryker dock att man bör samråda med dessa länder och ingående analysera hur den sociala utslagningen och de framtida tendenserna ser ut i kandidatländerna. Kandidatländernas strategier inför EU-medlemskapet bör också omfatta bestämmelser om en rad stödåtgärder — och ekonomiska bidrag — i syfte att motverka social utslagning på ett effektivt sätt, framför allt genom att främja en modernisering och förbättring av kandidatländernas socialförsäkringssystem.

3.13. I fråga om artikel 10 (Övervakning och utvärdering) undrar ESK om det är nödvändigt att invänta det tredje årets utgång innan en första utvärdering görs. ESK anser att kommissionen skulle kunna utarbeta en interimrapport efter exempelvis två år, så att man kan anpassa åtgärderna under programperiodens andra hälft. ESK vill framhålla att kommittén är beredd att till fullo stödja gemenskapen i arbetet med att följa upp och utvärdera programmet och förväntar sig samtidigt att kommissionen remitterar denna rapport till kommittén för yttrande.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001"

(2001/C 14/15)

Den 28 september 2000 beslutade rådet att i enlighet med bestämmelserna i artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog detta yttrande den 3 oktober 2000. Föredragande var Wilfried Beirnaert.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 104 röster för, inga emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Enligt artikel 128.2 i EG-fördraget skall rådet höra Ekonomiska och sociala kommittén i fråga om riktlinjerna för sysselsättningspolitiken. Som forum för organisationerna i det civila samhället i Europa fäster kommittén särskild vikt vid denna remiss. Man kan i detta sammanhang påminna om de detaljerade yttranden som ESK lade fram i samband med riktlinjerna för år 1999 och 2000 (1).

1.2. Förslagen till sysselsättningsriktlinjerna för 2001, den gemensamma rapporten om sysselsättningen 2000 samt rekommendationerna till medlemsstaterna antogs av kommissionen den 6 september.

1.3. Det föreliggande yttrandet begränsar sig (i överensstämmelse med remissen) till en bedömning enbart av de nya sysselsättningsriktlinjerna. Kommittén kommer dock att i samband med ett initiativytrande göra en utvärdering av hur själva Luxemburgprocessen fungerar mot bakgrund av de så kallade Cardiff- och Kölnprocesserna. Kommittén anser att en diskussion bör föras om de förfaranden som används, rollfördelningen mellan gemenskapsinstitutionerna och arbetsmarknadens parter, riktlinjernas antal och struktur samt i vilka kvalitativa termer framstegen skall mätas.

1.4. Riktlinjerna för 2001 präglas av slutsatserna från toppmötet i Lissabon, där man fastställde ett strategiskt mål inför det kommande decenniet, nämligen att Europeiska unionen skall bli "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning". "Denna strategi är utformad så att unionen kan återskapa förutsättningar för full sysselsättning."

Ett viktigt instrument i denna strategi är Luxemburgprocessen, där en viktig beståndsdel är att riktlinjer för sysselsättningspolitiken skall utarbetas och överföras till nationella handlingsplaner. Slutsatserna från Lissabon bekräftar och stärker denna process. Rådet anser även att en översyn efter halva tiden bör "stimulera denna process ytterligare genom att riktlinjerna förfinas och ges mer konkreta mål, genom att fastare band knyts med andra politikområden och genom att effektivare förfaranden fastställs för att göra de olika aktörerna delaktiga".

1.5. Riktlinjerna för 2001 är utformade på grundval av slutsatserna från toppmötena i Lissabon och Feira samt med hänsyn till den utvärdering som skall genomföras efter halva tiden och till arbetsmarknadens utveckling. De lägger särskild vikt vid följande:

- Huvudmålet om full sysselsättning.
- Det nödvändiga livslånga lärandet.
- Ett närmare samarbete mellan arbetsmarknadens parter för att stödja processen.
- Behovet av ett balanserat genomförande av de olika huvudpunkterna.
- Behovet av kvantitativa och kvalitativa indikatorer.

Kommittén stöder helt och fullt dessa riktlinjer, vilket redan har framhållits i tidigare yttranden.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Under 1999 skapades 1 miljon nya arbetstillfällen, vilket innebär en ökning av sysselsättningen med 1,4 %. Arbetslöshetsnivån gick från 10 % i juli 1998 till 9,3 % i juli 1999. Utvecklingen på arbetsmarknaden är alltså utan tvekan positiv, men det finns trots detta vissa uppenbara svagheter som kräver särskild uppmärksamhet, till exempel:

(1) Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Riktlinjerna för sysselsättningspolitiken" EGT C 209, 22.7.1999 och EGT C 368, 20.12.1999.

- Sysselsättningssituationen för kvinnor har visserligen förbättrats (52 % av de nya arbetena besattes av kvinnor), men skillnaden är fortfarande stor i jämförelse med männen (19 %).
- För äldre arbetstagare har visserligen situationen förbättrats något på grund av den allmänna uppgången, men sysselsättningsgraden för personer mellan 50 och 64 år är fortfarande inte högre än 48,6 %.
- Andelen långtidsarbetslösa — där man även finner en särskilt sårbar grupp i unga personer som inte har slutfört sina studier — är fortfarande stor: 46 % år 1999.
- Spänningar och till och med flaskhalsar uppkommer i större utsträckning på arbetsmarknaden på grund av bristen på kvalificerad arbetskraft.
- Skillnaderna i den regionala arbetslösheten är alltjämt stora i flera medlemsstater och har även en tendens att öka.

2.2. Arbetsmarknadspolitikerna i medlemsstaterna bör följaktligen ta särskild hänsyn till dessa aspekter, särskilt som det samtidigt finns en brist på kvalificerad arbetskraft och distrikt med strukturell arbetslöshet. Denna situation visar än tydligare hur viktigt det är att politiken för utbildning och omskolning är inriktad på arbetsmarknadens behov. Medlemsstaterna bör i framtiden prioritera en anpassning av politiken på detta område. Kommittén anser att ett nära och effektivt samarbete mellan alla aktörer inom utbildningssektorn och arbetsmarknadens parter inte bara är en garanti utan ett nödvändigt villkor för framgång. Kommittén understryker att också de enskilda organisationerna som är aktiva inom utbildningsområdet kan göra viktiga insatser.

2.3. Arbetsmarknadspolitikerna bör alltså vara utformade med särskild hänsyn till ovanstående specifika aspekter. Kommittén anser dessutom att regeringarna bör utforma hela sin politik så att sysselsättningen främjas. Det krävs alltså en integrerad politik. I detta sammanhang underströk rådet i Lissabon med all rätt den roll som forsknings- och utvecklingspolitiken kan spela när det gäller att skapa sysselsättning. Skapandet av nya arbetstillfällen är också beroende av att det finns bestämmelser som uppmuntrar till investeringar, innovation och entreprenörskap. Precis som framgick av kommitténs yttrande om sysselsättningsriktlinjerna för 1999 finns det, enligt studier av vad som kännetecknar en framgångsrik sysselsättningspolitik, en mängd olika bidragande faktorer⁽¹⁾.

- En omfattande, övergripande ekonomisk strategi.

- Gynnsamma ramvillkor för investeringar och för att stärka efterfrågan på hemmamarknaden.
- Måttfulla löneökningar samtidigt som kollektivavtalens reglerande funktion på arbetsmarknaden upprätthålls.
- Minskade avgifter på arbete genom sänkning av de lagstadgade lönebikostnaderna.
- Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder i förening med incitament för att söka arbete.
- Struktureller reformer i näringslivet för att öka konkurrenskraften.

3. Särskilda kommentarer till sysselsättningsriktlinjerna för 2001

3.1. Om innehållet i riktlinjerna för 2001

Kommittén anser visserligen att det är rätt att hålla fast vid de fyra huvudpunkterna — man bör låta de åtgärder som har vidtagits på det nationella planet få effekt och man bör sträva efter en enhetlig politik. ESK menar dock att det dessutom är nödvändigt att betona andra, nya punkter som tar hänsyn till de mål som fastställts vid toppmötet i Lissabon och till den sociologiska, ekonomiska och sociopolitiska utvecklingen i de olika medlemsstaterna (hälsa och säkerhet, utbildning, social utslagning osv.). Därför stöder kommittén kommissionens strategi.

3.1.1. Att förbättra anställbarheten

Kommittén påminner om det övergripande mål som fastställdes under mötet i Lissabon: att "höja sysselsättningsgraden från dagens genomsnittliga 61 % till i möjligaste mån nära 70 % 2010 och att öka antalet kvinnor på arbetsmarknaden från ca 51 % idag till mer än 60 % 2010".

I arbetet med att nå detta mål kommer medlemsstaterna att ställas inför nödvändigheten att investera mer i utbildning och fortbildning av arbetstagare och arbetssökande (livslångt lärande). Dessa utbildningsinsatser skall vara framåtblickande och ta hänsyn till behoven i företagen, både i den kommersiella och i den icke-kommersiella sektorn. Insatserna kommer att öka möjligheterna för unga, kvinnor och äldre arbetstagare att komma in på arbetsmarknaden. Kommittén stöder därför kommissionens hållning, där man betonar vikten av aktiva sysselsättningsåtgärder, samtidigt som utbildningens väsentliga betydelse för sysselsättningen understryks.

⁽¹⁾ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Riktlinjerna för sysselsättningspolitiken" EGT C 209, 22.7.1999.

3.1.1.1. ESK anser att sammanslagningen av riktlinje 1 (ny start för arbetslösa ungdomar) och 2 (ny start för arbetslösa vuxna) är positiv, eftersom detta lägger tonvikten på behovet av övergripande förebyggande åtgärder. Kommittén understryker dock att den större sårbarheten hos ungdomar och vuxna som hotas av långtidsarbetslöshet kräver ökade insatser. Erfarenheten visar att ungdomar som avslutar sin utbildning med låga kvalifikationer är en särskilt utsatt grupp. I riktlinjerna krävs också att lämpliga stödåtgärder sätts in för dessa. Kommittén framhåller att detta bör ske genom en anpassad studieinriktning.

3.1.1.2. I sitt initiativyttrande i samband med Lissabonmötet underströk kommittén vikten av att ge kvinnor ökad tillgång till den nya tekniken. Det handlar om ett av de mest avgörande medlen för att främja lika möjligheter i informationsområdet. Bristerna på detta område bör avhjälpas för att inte kvinnorna skall konkurreras ut från arbetsmarknaden.

3.1.1.3. En ökning av sysselsättningsgraden som helhet måste också delvis gå genom en ökad sysselsättningsgrad hos äldre arbetstagare. I ett initiativyttrande som kommittén håller på att utarbeta om äldre arbetstagare betonas nödvändigheten av att anställbarheten vidmakthålls under hela livet och att arbetstagare över 40 får fortbildning. Det är därför med tillfredsställelse som kommittén kan konstatera att kommissionen i riktlinje 3 föreslår positiva åtgärder för att upprätthålla äldre arbetstagares arbetsförmåga och kompetens, införa flexibla arbetsformer och öka arbetsgivarnas medvetenhet om den potential som äldre arbetstagare har. Fördelen med riktlinjens tillvägagångssätt är att man fastställer en gemensam ram men överlåter ansvaret för det praktiska genomförandet på medlemsstaterna.

3.1.1.4. Kommittén har alltid varit mån om att uppmärksamma problem som har drabbat svaga grupper och personer på arbetsmarknaden, till exempel funktionshindrade personer, etniska minoriteter och säsongarbetare. Därför stöder ESK helt och fullt de krav som ställs i riktlinje 8 på en politik som motverkar diskriminering när det gäller möjligheterna att komma ut på arbetsmarknaden. Alla dynamiska krafter bör involveras i en sådan politik som gör arbetsmarknaderna mer tillgängliga. Kommittén stöder också kommissionens förslag om att organisera ett "europeiskt år för funktionshindrade". Kommittén anser dock att den särskilda uppmärksamhet som bör ägnas funktionshindrade hade kunnat komma till uttryck i riktlinjerna om anställbarhet.

Riktlinjen anmodar medlemsstaterna att utveckla integrationsvägar bestående av effektiva åtgärder som främjar utsatta eller mindre gynnade gruppers och individers integration på arbetsmarknaden, i syfte att undvika marginalisering.

Kommittén anser att det är viktigt att engagera berörda organisationer i detta arbete i synnerhet sådana som sysslar med handikappfrågor.

3.1.2. Att utveckla företagandet

3.1.2.1. En inriktning som gynnar bildandet av nya företag är en huvudbeståndsdel i varje framgångsrik sysselsättningspolitik. Man måste dock konstatera att den stora mängden formaliteter fortfarande avskräcker den som vill starta ett företag, även om vissa förbättringar utan tvekan har skett. Byråkratin bromsar också tillväxten i både stora och små företag, som dessutom ställs inför en allt hårdare konkurrens. I sitt yttrande i samband med Lissabontoppmötet yrkade kommittén på en avveckling av de hinder som finns för företagets framväxt och utveckling⁽¹⁾. Resonemanget ligger i linje med de farhågor som uttrycks i den europeiska stadgan för småföretag, som kommittén uttalade sitt stöd för och enligt vilken småföretagen — i synnerhet inom tjänstesektorn — är en oersättlig källa till arbetstillfällen⁽²⁾. I detta sammanhang vill kommittén även framhålla vikten av minskade administrativa formaliteter och kostnader vid företagsetablering i regioner med hög arbetslöshet.

3.1.2.2. Som kommissionen konstaterat sker minskningen av skatter och avgifter på arbete långsamt i många medlemsländer. Att minska avgifterna har dock i många länder visat sig vara en viktig faktor (bland andra, förvisso) för att främja sysselsättningen. Precis som kommissionen anser kommittén att reformerna inte skall äventyra den finansiella jämvikten i de sociala trygghetssystemen.

3.1.3. Att främja företags och anställdas anpassningsförmåga

3.1.3.1. Kommittén delar kommissionens åsikt att anpassningsförmågan borde uppmärksammas mer av medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter, vilkas viktiga roll kommissionen med all rätt understryker. Organisationen av arbetet är fortfarande alltför bunden av traditionella mönster som förhindrar eller fördröjer den nödvändiga anpassningen till

(1) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande "Sysselsättning, ekonomiska reformer och social sammanhållning — Mot ett Europa i innovationens och kunskapens tecken", EGT C 117, 26.4.2000, s. 62.

(2) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande "En europeisk stadga för småföretag", EGT C 204, 18.7.2000.

marknadens fluktuationer. Samtidigt måste skyddet av de sociala rättigheterna ta hänsyn till de nya värderingar som börjar gälla i samhället. Även i villkoren för exempelvis avbrott i karriären, frånvaro av familjeskäl, uttag av intjänad ledighet och deltidsarbete måste det finnas utrymme för socialt liv och familj, samt för livslångt lärande.

3.1.3.2. I sitt yttrande om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen ansåg kommittén att frågan om säkerhet och hälsa på arbetsplatsen borde behandlas i sysselsättningsriktlinjerna. Det är motiverat med en effektiv hälso- och säkerhetspolitik, dels på grund av självklara mänskliga orsaker och kostnaderna för olyckor och sjukdomar, dels för att en sådan politik förbättrar arbetstagarnas anställbarhet och produktivitet samt främjar sysselsättningen⁽¹⁾. Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att kommissionen sedan dess har integrerat dessa frågor i sina förslag.

3.1.4. Att främja lika möjligheter för kvinnor och män

Kommittén anser att riktlinjerna bör återspegla slutsatserna från toppmötet i Lissabon om att alla aspekter av lika möjligheter skall främjas, och att det skall bli lättare att förena yrkes- och familjeliv, särskilt genom att ett nytt referensvärde fastställs för bättre tillgång till barnomsorg. ESK anser också att det kunde vara lämpligt att göra en uppföljning av den konkreta tillämpningen av direktiven om lika behandling av kvinnor och män. Likabehandling när det gäller tillträde till

(1) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen — tillämpningen av gemenskapsåtgärder och nya risker", EGT C 51, 23.2.2000, s. 33–41.

arbetsmarknaden kommer att bli föremål för ett särskilt yttrande från kommittén.

3.2. Om genomförandemekanismerna

3.2.1. Trots den vikt som gemenskapsinstitutionerna lägger vid att arbetsmarknadens parter skall engageras i arbetsmarknadsprocessen, inte bara i förberedelserna och genomförandet av de nationella handlingsplanerna, kan kommittén konstatera att man inte gör samma prioritering i alla medlemsstater. Detta gäller särskilt i samband med Europeiska kommissionens utvärdering av de nationella handlingsplanerna. Kommittén stämmer också in i uppmaningen från Lissabon att knyta arbetsmarknadens parter närmare till Luxemburgprocessen. Kommittén anser dock att det är viktigt att både kommissionen och de nationella regeringarna låter arbetsmarknadens parter spela sina roller och inte ingriper på ett olämpligt eller förhastat sätt, utan låter dem ta sitt ansvar till fullo inom sina kompetensområden.

3.2.2. Arbetsmarknadsparternas roll är desto mer motiverad med tanke på att toppmötet i Lissabon betonade vikten av att "en ny öppen samordningsmetod tillämpas för att sprida bra lösningar och nå större fokusering på EU:s viktigare mål". Denna metod har bevisat sina förtjänster just inom sysselsättningspolitikens område, som medlemsstaterna har det främsta ansvaret för.

3.2.3. Kommittén ser mycket positivt på den växande enhetligheten och sammanlänkningen mellan sysselsättningsriktlinjernas prioriteringar, de programplaneringsdokument som Kommittén för Europeiska socialfonden har godkänt och riktlinjerna i den sociala dagordning som kommissionen har föreslagit.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Ny socialpolitisk dagordning"

(2001/C 14/16)

I ett brev av den 26 juli 2000 begärde rådets (sysselsättning och social politik) ordförande Martine Aubry att Ekonomiska och sociala kommittén utarbetar ett yttrande om "Ny socialpolitisk dagordning".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 3 oktober 2000. Föredragande var Jean-Michel Bloch-Lainé.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

INLEDNING

1. Kommissionen översände den 28 juni ett meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om en ny socialpolitisk dagordning. Det franska rådsordförandeskapet har bitt ESK utarbeta ett yttrande om dagordningen.

2. ESK mottog denna remiss med glädje med tanke på hur viktiga frågorna i dokumentet är. Om åtgärderna i dagordningen genomförs kommer detta att utgöra en viktig milstolpe i arbetet för att bygga upp Europa, särskilt i två avseenden:

— För det första fastslås i nyskapande termer hur viktig socialpolitiken är. Den ses inte bara som ett verksamhetsområde vid sidan av och underkastad den ekonomiska politiken, utan som en faktor för produktiv effektivitet och styrka.

— För det andra definieras målsättningar, en metod och en tidsplan, även detta på ett nyskapande sätt. Ett projekt av detta slag berör själva kärnan i ESK:s uppgift som remissorgan. ESK skulle för övrigt inte ha avböjt om kommissionen önskat vända sig till kommittén i ett tidigare skede av arbetet.

3. ESK bedömer att det perspektiv som en social dagordning öppnar är en väsentlig frammarsch som oundvikligen stöter på hinder. Det vore värdefullt att redan från starten och under färden välja rätt riktningar, gå framåt i en realistisk takt samt undvika mångtydigheter, missförstånd och oenighet som kan motverka, stoppa eller dödsdöma processen.

4. ESK bedömer att kommitténs viktigaste uppgift i detta skede inte är att uttala sig om kommissionens meddelande ämne för ämne, åtgärd för åtgärd; det är tid för detta senare. ESK föredrar för närvarande att avge ett kortfattat yttrande som å ena sidan tar upp en allmän bedömning och å andra sidan lägger fram några förslag.

Följaktligen

- lägger bedömningen tonvikten på ett entydigt stöd för den socialpolitiska dagordningen,
- avser förslagen att på vissa punkter i dokumentet ge bättre balans.

I. ENTYDIGT STÖD

1. Allmänna synpunkter

1.1. Kommissionens dokument uppvisar tydliga spår av slutsatserna från toppmötet i Lissabon. ESK bemödar sig sedan länge om att hävda och förstärka socialpolitikens roll som en produktionsfaktor. Därför är det glädjande att dokumentet är tillägnat denna ledande princip och att meddelandet som främsta mål har uppställt ömsesidig förstärkning mellan den ekonomiska politiken och socialpolitiken. ESK samtycker till angreppssättet att betrakta social sammanhållning och investeringar för ökat välbefinnande och i mänskligt kapital som verksamma och hållbara resurser för det kollektiva och konkurrenskraften. Kommittén välkomnar tonvikten på forskning av hög kvalitet, som är grundläggande för Europas framtid och identitet.

2. Öppen samordningsmetod

2.1. ESK understöder den öppna samordningsmetoden som redan har visat sig verksam, särskilt inom sysselsättningspolitiken (Luxemburgprocessen) och i de förberedande arbetena med att inrätta en kommitté för social trygghet. Det är viktigt att denna metod inbegriper alla berörda aktörer med utgångspunkt i att deltagandet i skäligen omfattning är strukturerat och ansvarstagande. Den öppna samordningsmetoden får inte reserveras för sakkunniga, utan måste, som det positivt nog rekommenderas i förslaget, sträva efter att optimera bidragen från aktörer som verkar i det civila samhällets organisationsliv. ESK är redo att arbeta i denna riktning, t.ex. genom att stödja pågående arbeten om social trygghet och

social utslagning. Vad gäller social utslagning anser ESK för övrigt att kommissionen i högre grad kunde satsa på att utveckla nydanande och konkreta initiativ och metoder på gräsrotsnivå. Initiativen och metoderna kunde utgöra förebilden och bygga på åtgärder som vidtas gemensamt med berörda aktörer och utvecklas i nätverk⁽¹⁾.

2.2. ESK stöder fullt ut målsättningarna i avsnittet om sysselsättning och kvalitet i arbetet. För att kunna genomföra åtgärder på detta område krävs ömsesidigt erkända kvantitativa och kvalitativa indikatorer. ESK har redan tidigare talat för att arbetsmarknadens parter på ett mer effektivt sätt skall få delta i utvecklingen av nationella planer. Kommittén stöder innehållet i dokumentet i detta avseende och likaså tonvikten på den regionala och lokala dimensionen.

3. Den sociala dialogen

3.1. Det är välkommet att kommissionen fäster stor vikt vid den sociala dialogen som ett sätt att modernisera avtalsförhållanden, anpassa arbetsorganisationen och skapa en fungerande balans mellan flexibilitet och trygghet. (I detta sammanhang stöder ESK planerna på att starta en diskussionsgrupp om framtiden för arbetsmarknadsrelationerna.) Frågan är väsentlig med avseende på temat "Att förutse och hantera förändringar". ESK ser positivt på tanken att be arbetsmarknadsparterna, helt självständigt, utveckla egna initiativ inom sina ansvarsområden.

4. Rättsliga och icke-rättsliga instrument — det organiserade civila samhällets roll

4.1. ESK konstaterar att frågan om rättsliga och icke-rättsliga gemenskapsinstrument behandlas på ett välavvägt sätt i dokumentet, vilket är en tillgång. Det är positivt att kommissionen i nära samarbete med det civila samhället vill säkerställa utvecklingen av och respekten för de grundläggande sociala rättigheterna. ESK noterar med tillfredsställelse att kommissionen för fram förslag till bestämmelser i syfte att bekämpa diskriminering, och kommittén ser fram emot ett nära förestående antagande av stadgan om grundläggande rättigheter.

4.2. Ett annat relevant angreppssätt är förslaget att kodifiera och förenkla bestämmelserna om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och att följa upp denna åtgärd med ett meddelande om en ny gemenskapsstrategi på området.

4.3. Kommittén noterar ytterligare ett exempel på ett välavvägt angreppssätt i frågan, som innebär en stor utmaning, nämligen den kompletterande sjukförsäkringen.

5. Att förbereda utvidgningen och främja internationellt samarbete

5.1. ESK stöder fullt ut kommissionen i dess strävan att förbereda utvidgningen under balanserade omständigheter beträffande ekonomisk och social utveckling. Övergångs- och reformprocessen har redan pågått i kandidatländerna sedan slutet av 80-talet, och i de flesta fall har denna lett till kraftigt ökad arbetslöshet och till en oroande försämring av den sociala tryggheten och hälsoläget. En av de största utmaningarna i utvidgningsprocessen är att socialpolitiken i kandidatländerna skall uppnå gemenskapens nivå. I detta sammanhang välkomnar ESK att rådet (sysselsättning och sociala frågor) den 9 mars 1999 åtog sig att förstärka inslaget av sysselsättningsfrågor och socialpolitik i Phare-programmet. Det står dock klart att en hållbar övergång till anslutning kräver att kandidatländernas arbetsmarknadsparter och det civila samhället i sin helhet deltar på ett strukturerat och engagerat sätt. Kommissionens försök att främja den sociala dialogen och samhällsdialogen i dessa länder måste följas av en mobilisering av alla berörda aktörer. ESK kan fortsätta att spela en nyckelroll i sammanhanget genom de olika gemensamma rådgivande kommittéerna, genom kandidatländernas ekonomiska och sociala råd och genom de nätverk för utbyte, sakkunskap och möten som ESK stöder. Den metod som föreslås i dagordningen för en socialpolitik och de enskilda åtgärder som planerats går helt i denna riktning. Under tiden måste det internationella samarbetet gynnas i enlighet med kommissionens förslag, och ILO:s konventioner ratificeras. Detta skall ske genom utvecklingsstrategier och nära samarbete mellan kandidatländerna och EU. Samtidigt bör man undanröja de byråkratiska hindren inom EU för ratificering av vissa av ILO:s konventioner (särskilt konvention 170 om kemiska produkter från 1990) där medlemsstaterna och EU har delad behörighet.

II. FÖRSLAG

En av de största svårigheterna när det gäller insatser av den typ som det remitterade dokumentet avser är att finna en dynamisk jämvikt. Kommissionens meddelande vinnlägger sig om detta på ett sätt som förtjänar att understrykas och välkomnas.

(1) Se ESK:s yttrande om "Att motverka social utslagning".

ESK vill bidra till att värna om denna jämvikt i metoderna och formulerar i det följande några förslag i anslutning till detta.

1. Utvidgningsfrågan kunde behandlas på ett något djupare plan när det handlar om att de nya och framtida kandidatländerna på kort tid skall utveckla sina sociala system. Om man vill undvika att medborgarna i dessa länder upplever övergången till marknadsekonomi för ekonomisk investering på bekostnad av social investering, är det viktigt att omvandlingen åtföljs av betydande satsningar på utbildning som ökar möjligheten att få arbete.
2. Det är motiverat att i högre grad betona jämvikten när det gäller den ömsesidiga förstärkningen mellan det ekonomiska och det sociala. Detta innebär i enlighet med vad kommissionen understryker "att trygga ett positivt och dynamiskt samspel mellan ekonomisk politik, sysselsättningspolitik och socialpolitik samt att få till stånd en politisk överenskommelse som skall mobilisera de viktigaste aktörerna att tillsammans arbeta mot det nya strategiska målet"⁽¹⁾. Detta skall utvärderas på kort och medellång sikt.
3. Angående hälso- och säkerhetsproblematiken kunde större tonvikt läggas på vikten av förebyggande åtgärder och kontinuerlig utbildning.
4. Det förmodas allmänt att Europa inom den närmaste framtiden kommer att ta emot ett ökat antal invandrare. Dessa framtidsutsikter innebär både en stor insats och en stor utmaning. Insatsen ligger i att den demografiska vitaliteten och de europeiska ekonomiernas produktionskapacitet förstärks genom tillskott av personer utifrån. Utmaningen ligger i förmågan att på ett så harmoniskt sätt som möjligt inlemma personer från skilda kulturer i våra samhällen. Integrationen av denna mångfald av kulturer är till sin natur ett svårt problem. Den måste förberedas noggrant och i god tid på socialpolitikens område, särskilt när det gäller tillgången till arbete, yrkesutbildning och socialskyddssystem. Detta föregripande arbete förtjänar större uppmärksamhet.
5. ESK konstaterar med tillfredsställelse att riktlinjer för sysselsättning nu dras upp som är mer exakta, engagerade och ansvarskrävande än tidigare. Syftet är att öka sysselsättningen bland äldre arbetstagare⁽²⁾; annars uppnås inte målet från rådets möte i Lissabon att höja den övergripande sysselsättningsgraden så nära 70 % som möjligt till 2010. Detta kräver även ett bredare deltagande för att åstadkomma en mentalitetsförändring och ökad medvetenhet såväl bland företag som bland anställda. Därför föreslår ESK att kommissionen i samverkan med medlemsstaterna skall stödja en bred informations- och

upplysningskampanj med syfte att peka på den positiva roll som de äldre arbetstagarna kan spela inom företag och tjänster såväl inom den privata som den offentliga sektorn. Denna kampanj kunde efterföljas av särskilda instrument som involverar de offentliga myndigheterna och arbetsmarknadsparterna, vilket redan sker i flera medlemsstater.

6. Det är positivt att också hälsa och säkerhet på arbetet är föremål för en av riktlinjerna för sysselsättning. Det vore värdefullt om en sådan riktlinje kunde få stöd av exempel på god praxis enligt modellen benchmarking, som stöd för aktuella riktlinjer. Denna riktlinje bör enligt ESK:s åsikt efterföljas av informationsåtgärder, kampanjer för att öka medvetandet, fortbildning och benchmarking utgående från de bästa exemplen, särskilt god praxis bland arbetsmarknadens parter⁽³⁾. ESK beklagar dock att hälsa och säkerhet på arbetsplatsen inte i högre grad lyfts fram i den nya socialpolitiska dagordningen.
7. När det gäller de roller som tilldelats det civila samhället anser ESK att det i dokumentet inte ges tillräckligt utrymme för organisationer. Under ofta svåra villkor och utan större medel bedriver dessa en viktig verksamhet avseende social sammanhållning och utslagning, särskilt på regional och lokal nivå. De mobiliserar handlingskraft och uppfinningsförmåga. De skapar sociala band grundade på solidaritetsformer som varken offentliga myndigheter eller vinstdrivande företag kan erbjuda.
8. ESK anser att stadgan om de grundläggande rättigheterna inte får inskränka sig till att bli en högtidlig deklaration, utan måste ge uttryck för ett äkta politiskt, socialt och medborgerligt engagemang. Kommittén menar i synnerhet att stadgan skall innebära en process som inbjuder till öppenhet och deltagande på gemenskapsnivå och att det civila samhället skall kunna uttala sig inom denna process och se till att rättigheterna och skyldigheterna i stadgan efterlevs och tillämpas fullt ut. På det institutionella planet anser ESK att kommittén företräder det civila samhället på EU-nivå och att ESK därför inom ramen för ett integrations- och granskningsförfarande formellt skulle tilldelas en rådgivande roll som motsvarar kommitténs uppgifter⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ KOM(2000) 379 slutlig, tredje stycket i förordet.

⁽²⁾ ESK:s yttrande på eget initiativ om "Äldre arbetstagare".

⁽³⁾ ESK:s yttrande på get initiativ om "Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen — tillämpningen av gemenskapsåtgärder och nya risker", EGT C 51, 23.2.2000.

ESK:s yttrande om "Riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001".

⁽⁴⁾ ESK:s yttrande på eget initiativ om "Mot en stadga om grundläggande rättigheter i EU".

III. SLUTSATSER

Det är sannolikt för att inte säga troligt att antagandet av en ny social dagordning kommer att innebära mer än en etapp,

dvs. en vändpunkt i det europeiska bygget. Kommissionens dokument tyder på detta. ESK önskar nu och i framtiden bidra till att göra den nya vägen så synlig och fruktsam som möjligt.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Initiativ från Republiken Frankrike inför antagandet av rådets förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn"

(2001/C 14/17)

Den 27 juli 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda initiativ.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 3 oktober 2000. Föredragande var Daniel Retureau, medföredragande Roger Burnel och José Isaiás Rodríguez García Caro.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 106 röster för, 1 emot och 1 nedlagd röst.

Rådet har bitt Ekonomiska och sociala kommittén att yttra sig om ett förslag till förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn. Detta förslag, som har lagts fram på initiativ av Frankrike, ingår i den successiva utvecklingen av det civilrättsliga samarbetet och införlivandet av detta samarbete i gemenskapens behörighetsområde.

1. Inledning: rättsligt samarbete och den inre marknaden

1.1. Den inre marknaden och den fria rörligheten gör det bland annat möjligt att genomdriva att civilrättsliga domar som avkunnats i en medlemsstat erkänns och tillämpas i en annan medlemsstat, med hänsyn till rättssäkerheten med avseende på finansiella transaktioner, kontrakt samt rörlighet för personer, varor och kapital.

1.2. Den fria rörligheten för personer inom den inre marknaden bidrar bland annat till familjeband mellan personer som har olika nationalitet eller är bosatta i olika länder, och i samband med dessa familjebildningar kan det uppstå tvister som framför allt rör skilsmässa och utövande av föräldrarättig-

heter. En sådan fråga är umgängesrätt när det gäller barn. Det är viktigt att de domar som avkunnas i ett av medlemsländerna i sådana tvister erkänns och tillämpas av behöriga rättsliga myndigheter i de övriga medlemsländerna.

1.3. Staternas politiska vilja att stärka det ömsesidiga erkännandet av i synnerhet civilrättsliga domar har tydligt kommit till uttryck i punkt 34 i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors (15–16 oktober 1999). Förslaget till förordning om umgängesrätt när det gäller barn är en direkt följd av detta.

1.4. Olika konventioner mellan stater har utarbetats på detta område, i enlighet med de internationella konventionernas rättsregler, och följande konventioner har utarbetats på gemenskapsnivå:

— Brysselkonventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område samt Luxemburgprotokollet av den 3 juni 1971 om EG-domstolens tolkning av denna konvention.

- Brysselkonventionen av den 28 maj 1998 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål.

Här måste man även nämna Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 och i synnerhet artikel 13 i denna, som rör de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, Haagkonventionen av den 19 oktober 1996⁽¹⁾ om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn, Europeiska konventionen av den 20 maj 1980 om erkännande och verkställighet av avgöranden rörande vårdnad om barn samt om återställande av vård av barn, och förutom dessa viktiga internationella texter om familjerätt den internationella New York-konventionen från 1990 om barnets rättigheter.

1.5. Frågor om internationell familjerätt faller sedan Amsterdamfördraget inom den första pelarens behörighetsområde på gemenskapsnivå. Det rör sig om civilrättsligt samarbete (artikel 65) och den nya avdelning IV i EG-fördraget. Rättsakten bör därför antas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 67 och som stipulerar att rådet skall fatta beslut med enhällighet. Rådet har initiativrätt i civilrättsliga frågor under en femårsperiod som inleddes i och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999.

1.6. ESK har nyligen behandlat⁽²⁾ "Förslag till rådets förordning (EG) om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn"⁽³⁾.

Förordning (EG) nr 1347/2000 antogs slutligen den 29 maj 2000⁽⁴⁾. Den kommer att träda i kraft den 1 mars 2001⁽⁵⁾. Att man valt förordningen som form motiveras med att det behövs enhetliga bestämmelser och direkt tillämpning på områdena behörighet för samt erkännande och verkställande av domar rörande upplösning av de äktenskapliga banden och vårdnad om barn. För definitioner av de rättsliga begreppen och textens räckvidd hänvisas till ovannämnda yttrande. Denna förordning innebär tillämpning på gemenskapsnivå av

(1) Sistnämnda konvention har ännu inte trätt i kraft i brist på tillräckligt antal ratificeringar.

(2) Yttrande antaget den 20 oktober 1999 med Paolo Braghin som föredragande, EGT C 368, 20.12.1999.

(3) (KOM(1999) 220 slutlig — 99/0110 CNS).

(4) EGT L 160, 30.6.2000.

(5) Danmark är inte bundet av förordning (EG) nr 1347/2000 av den 29 maj 2000 och omfattas inte heller av dess tillämpning i enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Danmarks ställning som fogas till EU-fördraget och EG-fördraget. Irland och Förenade kungariket har valt att vara bundna av förordningen och omfattas av dess tillämpning. Dessa länders särskilda situation är en följd av artikel 3 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogas till EU-fördraget och EG-fördraget, vilken ger dem möjlighet att välja om de vill vara bundna eller inte.

den tidigare nämnda Brysselkonventionen från 1998, för vilken tillämpningsområdet utvidgas och vissa bestämmelser anpassas, och den kallas vanligen Bryssel II.

1.7. Tillämpningsområdet är begränsat eftersom förordningen endast gäller civilrättsliga förfaranden i samband med äktenskapsskillnad, separation eller ogiltigförklarande av äktenskap, och förfaranden som gäller föräldraansvar för makars gemensamma minderåriga barn (föräldrarättigheter, vårdnadsrätt, umgängesrätt, underhållsbidrag etc.).

1.8. Kommittén konstaterar i detta sammanhang att familjen i allmänhet och "sambo-familjen" i synnerhet hittills inte har uppmärksamats tillräckligt på gemenskapsnivå, trots att den senare är viktig i de flesta medlemsstaterna, och trots att en stor del av de barn som föds i dag har ogifta föräldrar⁽⁶⁾. ESK uppmanar gemenskapsinstitutionerna att föra upp denna fråga på dagordningen för sin verksamhet, och uppmanar särskilt kommissionen att ta med den i sitt program med åtgärder för ömsesidigt erkännande som är planerat till slutet av året.

1.9. ESK anser att bestämmelser om behörighet och erkännande av domar rörande "sambo-familjer" snarast bör läggas i linje med de befintliga bestämmelserna för familjer där föräldrarna är gifta, i synnerhet när det gäller barnens intressen.

2. Analys av innehållet i förslaget till förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn

2.1. Detta förslag har på initiativ av Republiken Frankrike lagts fram för rådet och är alltjämt föremål för diskussioner i rådet. Europaparlamentet kommer att diskutera det samtidigt som ESK.

2.2. Förslaget innebär en ändring av förordning (EG) nr 1347/2000 på en punkt som är mycket begränsad, nämligen utövande av umgängesrätt med barn som är under 16 år i en annan medlemsstat än den som har beslutat om umgängesrätten. Detta omfattar även rätten att för en begränsad tid ta med sig barnet till en annan plats än den där barnet har sitt hemvist (kapitel 1, Tillämpningsområde).

(6) Informationsrapport (initiativytrande) av Roger Burmel (CES 930/1999) av den 16 april 2000: "Befolkningssituationen och befolkningstillväxten i EU". Se även Eurostat, tema 3 — 10/2000, de första resultaten av insamling av befolkningsuppgifter för 1999 i Europa, tabell 3: fruktsamhet, av vilken det framgår att 26 procent av de barn som föddes i EU under 1998 föddes utanför äktenskapet och att denna andel har ökat under en lång period (9,6 procent 1980).

2.3. Det är fråga om att i detta särskilda fall upphäva godkännandet för en dom som har meddelats i en medlemsstat och som är verkställbar där, även om verkställbarheten gäller interimistiskt, enligt artikel 1 i förordning (EG) nr 1347/2000. Detta gäller endast domar som avser umgängesrätten och innebär att ett beslut om umgängesrätt direkt skall verkställas i alla de övriga medlemsstaterna⁽¹⁾ utan att något annat särskilt förfarande behöver användas. Den stat som verkställer domen i enlighet med förordningen skall använda samma medel för verkställighet som den skulle använda för att på sitt territorium verkställa en dom av samma slag som utfärdats av inhemska behöriga myndigheter (kapitel 2, Ömsesidigt erkännande av verkställbarheten av domar om umgängesrätt).

2.4. Vägran att verkställa umgängesrätt (kapitel 3) definieras strikt som åtgärder som syftar till att hindra utövandet av umgängesrätten och rätten att ha barnet hos sig i en annan medlemsstat, och talan skall väckas vid en av de uppräknade domstolarna i den medlemsstat där barnet har sin hemvist. De begränsas till två fall:

- a) Om utövandet av umgängesrätten och rätten att ha barnet hos sig för en begränsad tid allvarligt och direkt skulle äventyra barnets fysiska eller psykiska hälsa på grund av nya omständigheter.
- b) Om domen är oförenlig med en dom som redan är verkställbar på den medlemsstats territorium där umgängesrätten skall utövas.

Sättet för ingivande av och delgivning eller tillkännagivande av ansökningen skall bestämmas av lagstiftningen i den medlemsstat där den förälder som har umgängesrätten har sitt hemvist.

Verkställigheten får inte inställas på grund av att en talan väcks som syftar till att få konstaterat att ett skäl föreligger för att vägra erkännande eller verkställighet av hela eller en del av en dom som har meddelats, utom om detta redan lett till en dom som vunnit laga kraft.

Om den förälder som har vårdnaden överklagar på grund av vägran att verkställa umgängesrätt i de fall som nämnts, skall saken avgöras enligt ett brådskande förfarande efter det att motparten har beretts tillfälle att yttra sig och, om det behövs, efter det att barnet har hörts, om detta är lämpligt med hänsyn till omständigheterna och barnets omdömesförmåga. Avgörandet skall meddelas senast åtta dagar efter det att den

förälder som har umgängesrätt har yttrat sig. Det skall vara verkställbart även om det överklagas (överklagande utan upphävande verkan).

2.5. Även om den behöriga myndigheten i den stat där barnet är på besök i nödfall ordnar ett omedelbart och tillfälligt skydd för barnets person får den inte förklara sig behörig att ändra den dom som verkställs (kapitel 4, Ändring av avgörandet).

2.6. Kapitel 5 handlar om återlämnande av barnet. Den grundläggande principen är att barnet skall återlämnas till den förälder som har vårdnaden efter utgången av den tid för umgängesrätt och rätt att ha barnet hos sig som fastställts i ursprungslandets dom. I annat fall kan denna förälder kräva omedelbart återlämnande av barnet hos det behöriga centrala organet i den medlemsstat där han eller hon har sitt hemvist eller där barnet vistas.

De behöriga myndigheterna i den medlemsstat där barnet vistas skall i sådana fall besluta om att barnet omedelbart skall återlämnas utan att den som har umgängesrätten kan motsätta sig detta, inte ens genom att åberopa att en talan väckts, att ett avgörande om vårdnaden har meddelats i hans eller hennes land eller kan komma att meddelas, eller genom att i barnets intresse åberopa Haagkonventionen.

2.7. Slutligen tar förslaget upp samarbetet mellan medlemsstaterna (kapitel 6) och uppföljningen och eventuella framtida ändringar av förordningen (kapitel 7, Slutbestämmelser).

Medlemsstaterna skall samarbeta via utsedda nationella centrala organ för att säkerställa att umgängesrätten när det gäller barn utövas på ett tillfredsställande sätt och att barnen efter umgängesperioden omedelbart återlämnas till den förälder som har vårdnaden. De skall se till att barnets intressen tillvaratas och att föräldrarnas respektive rättigheter respekteras, och även vidta tvångsåtgärder gentemot föräldrar som vägrar att uppfylla sina skyldigheter.

De centrala organen skall utbyta information om bestämmelserna i sin nationella lagstiftning, om barnets situation och om andra omständigheter som kan vara till nytta då de utövar sina uppgifter, och de skall hålla varandra underrättade om eventuella svårigheter som de stöter på vid tillämpningen av denna förordning.

Den som har tillerkänts umgängesrätt genom dom och som möter svårigheter när det gäller att utöva sin rätt kan vända sig till detta centrala organ. Till stöd för sina rättigheter skall den som har tillerkänts umgängesrätt ge in de dokument som nämns i förslagets artikel 13.

(1) Danmark kommer inte att omfattas av en eventuell framtida förordning; Irland och Storbritannien kommer i förekommande fall att meddela om de accepterar eller ej att omfattas av dess tillämpning.

2.8. Fem år efter ikraftträdandet av denna förordning skall kommissionen överlämna en rapport om tillämpningen av denna förordning till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén. Rapporten skall vid behov åtföljas av förslag till ändringar eller justeringar. De centrala organen skall bidra till rapporten.

Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna information om de centrala organen, domstolarna, behöriga nationella myndigheter och de rättsmedel som avses i bilagorna till förordningen.

De centrala organen skall regelbundet sammanträda i rådets lokaler för att utbyta erfarenheter och söka efter lösningar på de praktiska och rättsliga problem som de möter inom ramen för sitt samarbete och tillämpningen av denna förordning. Efter varje möte skall en rapport utarbetas och överlämnas till medlemsstaterna och kommissionen.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén konstaterar att förslaget till rådets förordning avviker från avdelning 2 "Genomförande" i kapitel III i förordning (EG) nr 1347/2000, men endast vad avser umgängesrätten och rätten att ha barnet hos sig, fastställd i ett beslut i enlighet med artikel 1.

Kommittén finner att en sådant avvikelse är berättigad eftersom den i större utsträckning tillgodoser de berörda barnens intresse. Det ligger i barnets intresse att upprätthålla regelbunden kontakt med den förälder som inte innehar vårdnaden, men som åtnjuter umgängesrätt och rätt att ha barnet hos sig enligt domstolsbeslut. Det ligger också i denna förälders intresse att upprätthålla kontakten med sitt eller sina barn, var föräldern eller barnet än bor inom unionen (med undantag för icke anslutna länder, se fotnoter s. 83 och s. 84). Upprätthållandet av direkt kontakt mellan föräldrar och barn som lever åtskilda är ett nödvändigt bidrag till barnens uppfostran och formandet av deras personlighet.

3.2. Kommittén anser att förslaget till förordning syftar till att underlätta utövandet av umgängesrätten och rätten att ha barnet hos sig, samtidigt som det förhindrar att barnet blir en gisslan i konflikten mellan föräldrar som bor i olika medlemsstater, eller att till exempel den förälder som innehar umgängesrätten vidtar rättsliga åtgärder eller förhållningsåtgärder för att ifrågasätta det rättsliga beslut, i vilket arten hos och gränserna för rättigheterna gentemot barnet fastställs, eller att den förälder som innehar vårdnaden gör sammaledes för att slippa respektera sina egna skyldigheter.

3.3. Bestämmelserna för att motsätta sig utövandet av umgängesrätten och motsvarande förfaranden (artikel 4 och 8) eller erkännandet av den implicita rätten för den stat där barnet vistas att vidta lämpliga åtgärder för barnets säkerhet och för dess fysiska, moraliska och psykiska integritet (artikel 9) förefaller erbjuda tillräckliga garantier för barnets skydd. För att motsätta sig bestämmelserna krävs att nya omständigheter tillkommit som allvarligt eller direkt skulle äventyra barnets fysiska eller psykiska hälsa. Likaså kan ett motstridigt domstolsbeslut i besökslandet få den förälder som har vårdnaden att vägra att sända barnet till landet i fråga. Dessutom gör den brådskande procedur som orsakas av ett bestridande av umgängesrätten att ett förhållande utesluts och förhindrar att förfarandet förvandlas till ett oberättigat långsiktigt hinder för umgängesrätten, samtidigt som barnets intressen garanteras om förfarandet visar sig berättigat.

Kommittén är således över lag nöjd med dessa bestämmelser till skydd för barnets bästa och föräldrarnas rättigheter, som särskilt sörjer för snabba rättsmedel som respekterar principen att båda parter skall höras.

Emellertid begär kommittén att barnets rätt att höras av domaren skall tolkas så brett som möjligt och att domaren faktiskt skall beakta barnets synpunkter. Barnet bör dessutom ha rätt till personligt biträde för att försvara sina egna intressen.

3.4. Enligt kommittén har förslaget dessutom den meriten att det befrämjar det rättsliga samarbetet i föräldra- och familjeärenden, och särskilt förtroendet för rättsliga och lagstiftande institutioner i samtliga medlemsländer samt för respekten för de beslut som fattas av behöriga myndigheter rörande umgängesrätt och rätt att ha barnet hos sig när det gäller gemensamma barn till skilda makar som bor i olika medlemsstater.

Detta förslag, som visserligen har ett begränsat tillämpningsområde, men som från mänsklig synpunkt är viktigt för barnen och deras föräldrar, kan samtidigt befrämja gemenskapens medvetenhet och unionsmedborgarskapet, parallellt med harmoniseringen av familjerätten och tillhörande förfaranden, särskilt genom det samarbete som den innebär, och genom främjandet av en större ömsesidig förståelse för de känsliga och komplicerade frågorna inom internationell civilrätt.

3.5. Kommittén stöder förslagets anda och mål, och hoppas att dess definitiva formuleringar i allt väsentligt kommer att vara desamma. ESK kommer att noga följa utvecklingen av detta ärende och den uppföljningsverksamhet som skulle bli följden om förslaget till förordning antogs.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Eftersom det rör sig om hänvisningar till tillämplig internationell offentlig rätt anser kommittén att det är legitimt att gemenskapsrätten utvecklas på ett sätt som leder till gradvis konvergens, harmonisering eller standardisering, alltefter omständigheterna, av lagstiftningen i medlemsstaterna i enlighet med fördragen och medlemsstaternas vilja att gå samman i en union grundad på rätt och demokrati, samarbete och fred. Till skillnad mot befintlig internationell rätt utgör unionen en speciell, unik konstruktion som följer sina egna vägar och som ständigt utvecklas i tid och rum.

Dessa speciella egenskaper borde förmå de behöriga förhandlarna att i de internationella fördrag som de ratificerar eller till vilka de är anslutna, utverka en klausul som ger dem möjlighet att stå utanför och som respekterar den självständiga ställningen hos och företrädet för gemenskapsrätten, vilken medlemsstaterna är underkastad. Med andra ord borde det förfarande som antogs genom förordning (EG) nr 1347/2000 för att tillämpa Brysselkonventionen av år 1998 på ett lämpligt och enhetligt sätt inom gemenskapen upphöjas till en allmän princip som erkänns av de länder som inte tillhör gemenskapen men som skrivit under samma internationella konventioner. Den förordningen är inte en exakt kopia av konventionen utan en anpassning till gemenskapen och till dess specifika juridiska, kulturella och sociala särdrag.

4.2. Kommittén anser att begränsningen av barnets maximalålder till 16 år för tillämpningen av förordningen beaktar

barnets psykiska utveckling och omdömes- och insiktsförmåga, liksom tonåringars relativa självständighet.

ESK anser denna tröskel rimlig, även om en omyndig person (i allmänhet under 18 år) betraktas som ett barn i olika internationella konventioner. Emellertid kan en minderårig 16-åring i de flesta länder myndigförklaras av den eller de personer som utövar föräldrarnas rätt, vilket visar att lagen erkänner att dessa tonåringar förmår styra sina egna liv och handha sina egna intressen; materiella — enligt själva målet med frigörelsen (till exempel förvaltning av tillgångar, eller drivande av affärsrörelse) — men också moraliska eller känslomässiga.

ESK påpekar att rättslig ojämlikhet kan förekomma gällande barn som är mellan 16 och 18 år gamla; i avsaknad av särskilda bestämmelser tillämpas förordning (EG) nr 1347/2000 på fall som rör denna åldersgrupp.

4.3. Slutligen beklagar kommittén djupt att samarbetet inom civilrätten utmärks av en överdriven ängslighet och att familjens rätt ännu bara behandlats i begränsad utsträckning, så att till exempel faktiska familjebildningar och barn i sådana inte får sina rättigheter erkända eller tillgodosedda inom gemenskapsramen.

Kommittén hoppas innerligt att dessa problem snarast kommer att åtgärdas, i en strävan efter rättvisa, en realistisk syn på den sociologiska utvecklingen och jämlikhet vad gäller skyldigheter och rättigheter för unionens samtliga medborgare.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Integrering av miljöaspekter och hållbar utveckling i politiken för ekonomiskt samarbete och utveckling — Element i en övergripande strategi"

(2001/C 14/18)

Den 18 maj 2000 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Integrering av miljöaspekter och hållbar utveckling i politiken för ekonomiskt samarbete och utveckling — Element i en övergripande strategi".

Sektionen för yttre förbindelser, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 10 oktober 2000. Föredragande var Lutz Ribbe och medföredragande José Gafo Fernández.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 83 röster för och 6 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Att främja en varaktig utveckling är enligt artikel 177 i Amsterdamfördraget en central uppgift inom gemenskapens politik för utvecklingssamarbete.

1.2. Europeiska rådet framhävde vid toppmötet i Cardiff i juni 1998 vikten av att miljöskydd och en varaktig utveckling integreras i gemenskapens alla politikområden samt gav kommissionen och de berörda rådskonstellationerna i uppdrag att utarbeta strategier för detta.

1.3. Ett led i denna integrationsstrategi är kommissionens meddelande "Integrering av miljöaspekter och hållbar utveckling i politiken för ekonomiskt samarbete och utveckling — Element i en övergripande strategi" (1).

1.4. Kommittén har tagit del av rådets (utvecklingssamarbete) överläggningar av den 11 november 1999 och den 18 maj 2000, samt av kommissionens meddelande till rådet och parlamentet: "Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik" (2).

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén välkomnar att kommissionen lägger fram detta meddelande och därmed inte bara visar att den strävar efter att genomföra uppgifterna från Amsterdamfördraget och Cardiffmötet utan samtidigt beskrivs detta som ett extremt viktigt område där det fortfarande finns stora brister att åtgärda.

2.2. Kommissionen konstaterar vid flera tillfällen, både i detta meddelande och i det allmänna meddelandet om utvecklingspolitiken (2), att det civila samhället har en mycket viktig roll att spela när dessa uppgifter skall genomföras.

Med hänsyn till detta beklagar kommittén att den som en representant för det organiserade civila samhället hittills endast delvis har involverats i kommissionens överläggningar. ESK vill erinra kommissionen, rådet och parlamentet om att dess bidrag till utvecklingen av detta viktiga politikområde kan bli meningsfulla endast om kommittén kan delta i utvecklingspolitikens hela utvecklingsprocess och inte enbart rådfrågas om enskilda delar och dokument. Kommissionen ombeds att meddela kommittén hur dess integration i den fortsatta utvecklingen av det ekonomiska och utvecklingspolitiska samarbetet skall gestalta sig i fortsättningen.

2.3. Kommittén ser med oro på den nuvarande globala utvecklingen och konstaterar att de flesta industrinationer inte har hållit det löfte de gav redan vid FN:s generalförsamling den 24 oktober 1970 — och sedan har bekräftat vid upprepade tillfällen — att avsätta minst 0,7 % av bruttonationalprodukten till utvecklingshjälp. För närvarande avsätts i genomsnitt 0,23 %.

2.4. Klyftan mellan fattiga och rika vidgas alltmer. Den onda cirkel som många utvecklingsländer befinner sig i är känd sedan länge och industriländerna är medvetna om den. Den kan hastigt och föga heltäckande beskrivas med orden: bristande ekonomisk utveckling, fattigdom, låg utbildningsnivå, befolkningstillväxt och bristande miljöskydd. Hittills har denna onda cirkel inte kunnat brytas, delvis därför att den politiska viljan saknas.

2.5. Miljösituationen i de enskilda utvecklingsländerna eller -regionerna är naturligtvis mycket olika och kan därför inte generaliseras. Man kan dock hävda att situationen på många håll är dramatisk: många människor saknar tillgång till rent dricksvatten, reningen av avloppsvattnet (och därmed den hygieniska situationen) är katastrofal, ordnad avfallshantering saknas i stort sett och luften är ofta mycket dålig, inte bara i

(1) KOM(2000) 264 slutlig.

(2) KOM(2000) 212 slutlig, 26.4.2000.

storstadsområden. Naturtillgångarna överutnyttjas på många håll, delvis för befolkningens egna behov, delvis för den externa efterfrågan.

2.5.1. Ännu ett exempel på den svåra miljösituationen är ett alltför intensivt bete och jordbruk som bedrivs på marginella marker, vilket leder till minskad bördighet och avkastning. Ett annat exempel är skogsavverkning på stora ytor. De ekologiska konsekvenserna kan vara mycket olika: alltifrån klimatförändringar via förstärkt ökenbildning till översvämningar av stora arealer. Effekterna kan alltså vara både globala, regionala och lokala. Med andra ord: de flesta utvecklingsländer har långt kvar till en sund miljösituation och "en hållbar utveckling". Den här situationen berör emellertid inte bara utvecklingsländerna utan har också konsekvenser för industriländerna. Kommissionens initiativ är alltså viktigt även utifrån ett välmotiverat egenintresse.

2.6. Man måste inse att det inte är utvecklingsländerna utan industriländerna som är huvudansvariga för många av de globala miljöproblemen. Faktum är att cirka 20 % av jordens befolkning förbrukar cirka 80 % av resurserna och att denna förbrukning delvis täcks genom rovdrift och överutnyttjande av både förnybara och icke förnybara tillgångar i utvecklingsländerna.

2.6.1. De 20 % som förbrukar 80 % av råvarorna bor framför allt i industriländerna. Det är alltså främst industriländernas produktions-, konsumtions- och beteendemönster som bär ansvaret för den hotande resursbristen, för klimatförändringen, den dramatiska minskningen av den biologiska, och därmed genetiska, mångfalden. Att överföra detta till utvecklingsländerna skulle kraftigt försämra den redan mycket känsliga ekologiska situationen.

2.6.2. Industriländerna kan dock ge viktiga bidrag till att lösa problemen i utvecklingsländerna genom kunskapsöverföring för utveckling av anpassad miljöteknik.

2.7. Kommittén påpekar att en integration av miljöskydd och hållbar utveckling i EU:s utvecklingspolitik inte innebär att den europeiska livsstilen skall överföras till utvecklingsländerna. I bedömningen av det egna femte handlingsprogrammet för miljön⁽¹⁾ konstaterade kommissionen själv att man har långt kvar till att säkerställa en hållbar utveckling i Europa.

(1) KOM(1999) 543 slutlig, 24.11.1999.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Otilräcklig strategisk ansats i dokumentet

3.1.1. Det är påfallande att kommissionen i sitt meddelande lägger fram förslag som inte är särskilt förpliktande på de områden som behandlas. Enligt kommitténs uppfattning ges det inga klara besked i meddelandet om

- exakt var kommissionen anser att problemen föreligger,
- var de största bristerna i samarbetet mellan EU och utvecklingsländerna finns för närvarande,
- hur dessa brister på effektivast möjliga sätt kan motverkas.

3.1.2. Kommissionens dokument är i huvudsak koncentrerat till miljöområdet. Det saknas helt och hållet information om hur man har tänkt sig integrera en hållbar utveckling inom ramen för utvecklingspolitiken. Kommittén anser följaktligen inte att detta meddelande behandlar alla "element i en övergripande strategi", vilket det enligt kommissionsmeddelandets underrubrik skulle göra.

3.1.3. Ett område som är av avgörande betydelse för en hållbar utveckling i utvecklingsländerna är exempelvis befolkningsutvecklingen. Den frågan behandlas över huvud taget inte i kommissionsdokumentet. Kommittén rekommenderar en förnyad behandling av de svaga punkterna i dokumentet och en komplettering av strategierna i motsvarande omfattning.

3.1.4. I detta ingår även att söka svar på följande frågeställningar:

- Är den flykt från landsbygden som förekommer på många håll, och utvecklingen mot allt större megastäder med 10, 20 eller rent av 30 miljoner invånare hållbar på lång sikt?
- Är det inte i viss mån en motsägelse att man dels, med all rätt, främjar utbildningen av människor i ekonomiskt sett underutvecklade länder, dels medvetet och med hjälp av särskilda statliga initiativ, exempelvis i form av invandringsregleringar, lockar till sig yrkesarbetare från dessa länder, något som får en starkt hämmande effekt på dessa länders uppbyggnad och konkurrenskraft (brain-drain).
- Varför står det inte någonting i kommissionsdokumentet om främjande av mekanismer för en ökad tekniköverföring utöver vad som redan anges i Kyoto-protokollet?

3.1.5. Kommissionen konstaterar att det "inte gjorts några systematiska analyser av samstämmigheten i EU:s och EG:s åtgärder inom olika politikområden och deras inverkan på utvecklingsländerna". Denna kritiska självinsikt välkomnas. ESK saknar emellertid en konkret hänvisning i dokumentet till när en sådan med säkerhet helt nödvändig undersökning kommer att göras och presenteras.

3.1.6. Ekonomiska och sociala kommittén skulle gärna delta i diskussionen mellan kommissionen, rådet och parlamentet (se punkt 2.2), och för att fördjupa och föra denna diskussion vidare vore det lämpligt att göra en tydlig felanalys av den hittillsvarande globala utvecklingen och politiken. Kommittén vill påpeka att framför allt FN:s miljöprogram (UNEP) redan har utfört ett viktigt arbete som systematiskt bör utvärderas och integreras i strategin.

3.1.7. Diskussionen skulle bli klarare och mer lättförståelig för allmänheten, som med nödvändighet måste uppmärksammas på dessa frågor, om man gjorde en mer ingående beskrivning av sådana utvecklingstendenser som inte kan anses vara miljövänliga eller "hållbara". Framför allt bör man ange i vilken utsträckning statliga organ respektive företag från de industrialiserade länderna kan anses bidra till detta problem.

3.2. Underlag för ett förbättrat miljöskydd

3.2.1. I kommissionsdokumentet framhålls det ofta hur viktigt det är att främja grundförutsättningarna för upp- och utbyggnaden av den kapacitet som krävs för miljöförvaltningen inom den offentliga och privata sektorn. Kommittén instämmer i denna uppfattning. Men främjande av allmänhetens miljömedvetande och utbildning i miljöfrågor behandlas endast på ett ställe i dokumentet.

Kommittén vill med eftertryck påpeka att miljöskyddet inte fungerar om det endast är något som föreskrivs uppifrån. Det kan bara bli framgångsrikt om samhället står bakom, om medborgarna förstår och accepterar de åtgärder som vidtas, och kanske till och med önskar gå ännu längre.

I framtiden bör man ägna ännu större uppmärksamhet åt att inkludera allmänheten och det organiserade civila samhället i utarbetandet, genomförandet och utvärderingen av utvecklingsstrategier, i synnerhet när det gäller miljöpolitik och en hållbar utveckling. En förutsättning för att det civila samhället verkligen skall bli involverat är att det först får tillgång till adekvat information, exempelvis om planerade projekt och miljökonsekvensbedömningar, helt i enlighet med den av gemenskapen undertecknade Århuskonventionen. En annan viktig metod för att direkt inbegripa lokalbefolkningen är att ge utökad stöd till små projekt och mikroprojekt för miljöskydd. I båda dessa fall ger kommissionen tyvärr otillräckliga upplysningar.

3.2.2. Utvecklingsländerna uppvisar fortfarande avsevärda brister när det gäller utbildning i miljöförvaltning, och även beträffande miljölagstiftningen och dess genomförande. Enligt kommitténs uppfattning krävs det därför att utvecklingsländerna ges utökad stöd på dessa områden, särskilt när det gäller att förbättra högskolornas utbildning och kursplaner beträffande dessa frågor.

3.2.3. Vid kommissionens förbindelser med AVS-länderna står en fast ram till förfogande för dialogen om utvecklingsstrategierna, och denna utgör ett idealiskt integrationsinstrument, i synnerhet som även ekonomiska och sociala aktörer måste inbegripas i dialogen, något som Ekonomiska och sociala kommittén redan tidigare har krävt.

3.2.4. Så länge utvecklingsländerna inte i tillräcklig omfattning uppfyller de krav som ställs på en modern miljöpolitik ligger det i såväl gemenskapens intresse som i det globala allmänintresset (global governance) att Europeiska kommissionen och regeringarna i de enskilda medlemsländerna på ett tillfredsställande sätt beaktar de ekologiska aspekterna i bilaterala samtal och förhandlingar. Det är oacceptabelt att låta sig nöja med inställningen att miljöskyddet måste "anpassas till efterfrågan".

3.2.5. Därför är det också viktigt att övertyga alla kommissionstjänstemän om den stora betydelse utvecklingspolitiken och en hållbar utveckling har. Det är här som integrationen av miljöskyddet börjar.

3.2.6. I detta sammanhang skulle kommittén vilja göra ännu en kommentar till personalfrågan inom de avdelningar i kommissionen som arbetar med utvecklingsfrågor. Något som väcker stora betänkligheter är nämligen de siffror som återges i fotnot 22 i meddelandet och som bland annat anger att en kommissionstjänsteman skall bevaka miljökonsekvenserna av investeringar på upp till 1 300 miljoner euro i AVS-länderna. Den nödvändiga kontrollfunktionen kan då omöjligen utföras på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen bör vidare ange hur man i tillräcklig utsträckning skall kunna bemästra det med all säkerhet växande antalet uppgifter som den planerade omstruktureringen mellan de båda generaldirektoraten Yttre förbindelser och Bistånd samt Gemensamma tjänsten för yttre förbindelser kommer att innebära.

3.2.7. En möjlighet att skapa större effektivitet skulle kunna vara att bättre samordna och utnyttja de befintliga resurserna, såväl inom kommissionen som i medlemsstaterna och de tongivande privata och offentliga organisationerna.

3.3. Handels effekter

3.3.1. I kommissionens dokument behandlas de problem som kan uppkomma i samband med handel, men inte på ett så ingående sätt som kommittén anser vara nödvändigt.

3.3.2. Handelsförbindelserna mellan EU:s medlemsstater och utvecklingsländerna innebär vissa problem som i mycket hög grad har försvårat en hållbar utveckling såväl i utvecklingsländerna som i de industrialiserade länderna. Ett exempel är importen av djurfoder. Det europeiska lantbruket har en omfattande import av djurfoder (och andra jordbruksråvaror), även från utvecklingsländer. Inom EU leder detta i viss mån till en koncentration av den intensiva djuruppfödningen till kustregioner, vilket är helt följdriktigt av konkurrensskäl, men samtidigt innebär det ett miljöproblem, och det innebär också problem när det gäller att utveckla ett hållbart jordbruk i EU. Odlingen av foderråvaror i utvecklingsländerna leder i sin tur till olika sociala och miljömässiga problem. Som exempel kan nämnas att småbönder drivs bort från sin mark, att skogen skövlas, att känslig mark överexploateras och att man struntar i miljökrav vid bearbetningen av råvaror (exempelvis i fiskmjölfabriker). En fråga som är helt obesvarad är vilka ekologiska konsekvenser användningen av och handeln med genetiskt modifierade arter kan leda till i framtiden. I ett dokument som skall innehålla "element i en övergripande strategi" borde kommissionen i större utsträckning behandla sådana kända faktorer och lägga fram förslag till lösningar.

3.3.3. I kommissionsdokumentet hänvisas ofta till den betydelse som internationellt verksamma företag har i många länder för upprättande av miljöskydd och för att skapa en hållbar utveckling. Detta stämmer helt säkert, för företagen har medverkat till en omfattande överföring av know-how, och med hjälp av sina erfarenheter av företagsledning och modern miljöteknik kan de åstadkomma "rena" produktionsprocesser. Detta är den positiva sidan av en utveckling som ovillkorligen måste stödjas.

3.3.4. Å andra sidan känner sig kommittén tvingad att påpeka att det tyvärr också förekommer att utvecklingen går i motsatt riktning: globalt verksamma företag som på sina lokaliseringssorter i de industrialiserade länderna mycket väl uppfyller högt ställda miljökrav, men som ibland också konsekvent utnyttjar utvecklingsländernas låga krav beträffande det sociala skyddet samt arbets- och miljönormerna och därigenom förhindrar en hållbar utveckling. Eftersom detta är problem som inte får underskattas vore det önskvärt att kommissionen tog initiativ till diskussioner mellan europeiska och internationella institutioner om hur man skall kunna sätta stopp för dessa förhållanden, exempelvis med hjälp av en uppförandekodex. Ett absolut villkor är också att gemenskapen och medlemsstaterna aktivt stöder den internationella kampanjen för ratificering av ILO:s grundläggande konventioner, och gör det till en förutsättning för offentliga investeringar och lån och vissa program att dessa bestämmelser följs.

3.3.5. Det är oacceptabelt att det i utvecklingsländerna fortfarande används miljö- och hälsofarliga produkter som

sedan länge är förbjudna i EU-länderna av miljö- eller hälsoskäl, men som fortfarande tillverkas här. I många utvecklingsländer använder man dessutom persistenta, giftiga kemikalier, till exempel DDT⁽¹⁾ för malariabekämpning, som på grund av att de är både flyktiga och långlivade bidrar till ett ökat globalt hot mot miljön.

3.3.6. Mot bakgrund av de kända brister som handeln medför måste den mening i kommissionsdokumentet som lyder "Handel och miljö måste spela ömsesidigt stödjande roller i detta avseende" (se punkt 4.2 första stycket i kommissionsdokumentet) för närvarande mer betraktas som ett önskemål än som en realitet. Kommissionen och medlemsstaterna bör bland annat se till att miljödimensionen förs in bland WTO:s direktiv.

3.4. Investeringar i miljöskydd

3.4.1. Med tanke på de påtagligt låga miljöskyddsinvesteringar som görs i utvecklingsländerna är det synnerligen påkallat att överväga en ökning av miljöskyddsinvesteringarnas andel av gemenskapens totala utvecklingsstöd (enligt kommissionens uppgifter ligger den för närvarande endast på 8,5 %). Kommittén vill samtidigt påpeka att det är lika viktigt för en hållbar utveckling att man även beaktar de ekologiska aspekterna av de övriga, betydligt större resurserna som kommer att sättas in inom ramen för de prioriteringar inom den europeiska utvecklingspolitiken som presenterades i april 2000, exempelvis för att bekämpa fattigdom, för att främja handel, strukturanpassningsprogram, hälsovård och utbildning samt för att stödja den privata sektorn och produktionssektorerna.

3.4.2. Vissa miljöproblem i utvecklingsländerna har ofta relativt banala orsaker sett ur de industrialiserade ländernas synvinkel. Öknarna breder ut sig bland annat på grund av att man hugger ner träden för att använda dem vid matlagningen. Med hjälp av modern, anpassad miljöteknik (exempelvis solenergi) skulle man kunna uppnå avsevärda förbättringar. Man skulle också kunna införa motsvarande utbildningsprogram som gör människor i dessa länder i stånd att själva införa sådan teknik. Det vore fel att enbart betrakta utvecklingsländerna som mottagare av denna typ av apparater som tillverkats i industriländerna. ESK skulle välkomna om kommissionen betraktade uppbyggnad och tillämpning av sådan teknik i dessa länder som en metod som i mycket högre grad skulle kunna användas inom ramen för nedifrån-och-upp-projekt för att lösa lokala problem.

⁽¹⁾ Ca 30 % av den mängd DDT som används i utvecklingsländerna kommer tillbaka till de industrialiserade länderna via atmosfären.

3.4.3. Med sådana anpassade projekt är det också lätt att bevisa att miljöskydd inte är en "lyxvara" som enbart rikare samhällen kan kosta på sig, utan en grundförutsättning för att den globala ekologiska och ekonomiska stabiliteten skall kunna tryggas.

3.4.4. Slutligen är det oklart hur kommissionen har kommit fram till uppfattningen att "Genom privatisering av miljötjänster som t. ex. avfallshantering, renhållning och behandling av spillvatten skulle också effektiviteten kunna höjas, både ekonomiskt och miljömässigt".

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förstärkning av koncessionsrätten och avtalsrätten för offentlig-privata partnerskap"

(2001/C 14/19)

Den 2 mars 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att med beaktande av artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Förstärkning av koncessionsrätten och avtalsrätten för offentlig-privata partnerskap".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 1 september 2000. Föredragande var Philippe Levaux.

Ekonomiska och sociala kommittén antog vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober följande yttrande med 72 röster för, 2 röster emot och 7 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Vid sammanträdet den 14 december 1999 beslutade sektionen för inre marknaden, produktion, konsumtion att begära tillstånd av presidiet att utarbeta ett initiativytttrande om en förstärkning av koncessionsrätten och avtalsrätten för offentlig-privata partnerskap som ett verktyg för att öka tillväxten i Europa till förmån för medborgarna och fördjupa marknadernas integration. Gemenskapslagstiftningen om offentlig upphandling behandlar inte alla offentlig-privata partnerskapskontrakt. I direktiv 93/37/EEG⁽¹⁾ definieras och fastställs en ram för beviljande av offentliga bygg- och anläggningskontrakt, men någon allmän ram för att ingå offentlig-privata partnerskapskontrakt finns inte. Att en sådan anses som nödvändig har framgått i flera sammanhang:

— Den högnivågrupp som bildades av Neil Kinnock utfärdade rekommendationer som i sin helhet har antagits av kommissionen men som fortfarande är verkningslösa i EU:s lagstiftning och i de flesta medlemsstaternas rättstillämpning.

— Efter grönboken i januari 1997 om offentlig upphandling har kommissionen i mars 1998 publicerat en vägledning och därefter ett tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten⁽²⁾, vilka ger upphov till flera grundläggande frågor. Kommissionen vidkänns mångfalden av kontraktsformer som faller under offentlig-privata partnerskap och koncentrerar analysen till koncessioner.

1.2. Kommittén skall här ge sina synpunkter på två övergripande typer av frågor.

1.2.1. Ekonomiska, sociala och strategiska frågor

— Bör man utforma harmoniserade regler för dessa kontrakt med hänsyn till förseningarna i samband med de trans-europeiska näten, som var tänkta att byggas ut genom sådana kontrakt?

⁽¹⁾ EGT L 199, 9.8.1993.

⁽²⁾ EGT C 121, 29.4.2000.

Bör man inte ta hänsyn till dessa kontrakts strategiska värde när det gäller

- deras speciella aspekt rörande tjänster av allmänt intresse (sociala frågor, miljö),
- en konsolidering av tillväxten och skapandet av en verklig marknad för kanalisering av privat kapital till infrastruktur, som i dag hämmas av den osäkerhet som råder i Europa om avtalsrätten?
- Bör vi avvika från vår omvärld, som mycket beslutsamt utvecklar denna typ av kontrakt, och därmed på lång sikt kanske bromsa Europas ekonomiska utveckling?

1.2.2. Frågor om juridisk harmonisering och förtydligande av EG-rätten

- Bör det skapas gemensamma bestämmelser om dessa kontrakt, i enlighet med förslaget från Uncitral⁽¹⁾?
- Bör lagstiftningen om offentlig upphandling utvecklas med hänsyn till den påtagliga ökningen av nya former av offentlig-privata partnerskapskontrakt och den omorganisation som pågår i vissa medlemsstater när det gäller privata företags förvaltning av infrastruktur?

1.3. Syftet med denna rapport är att gå igenom de arbeten som hittills gjorts i Europa på området och fastställa en tydligare strategi som gynnar tillkomsten av en europeisk koncessionsrätt. Det är nödvändigt att göra en klar definition av koncessionsbegreppet och erbjuda rambestämmelser som är anpassade efter de faktiska kontrakten för att en utveckling av dessa skall vara möjlig. Med utgångspunkt i de svårigheter som erfarits vid infrastrukturkoncessioner skall rapporten lägga fram förslag för Europa.

2. Hinder för offentlig-privata partnerskap och genomgång av tidigare europeiska insatser på området

2.1. Juridiska hinder

2.1.1. Ramarna för koncessionerna i gemenskapsdirektiven är oklara. Problematiken kring koncessioner har sitt ursprung i gemenskapsrätten, dels i fördragets principer och bestämmelser, dels i de sex direktiven om dessas genomförande. EU-

direktiven syftar till att säkerställa öppenheten i samband med anbudsinfordran vid all offentlig upphandling⁽²⁾, och deras tillämpningsområden är ibland oklara när det handlar om offentlig-privata partnerskap. En definition av koncessionskontraktet finns hittills endast i rådets direktiv 93/37/EEG om samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten (artikel 1 d); endast koncessioner vid offentliga bygg- och anläggningsarbeten (nedan kallade byggkoncessioner) avses. Enligt direktivet krävs ett föregående offentliggörande i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Tyvärr görs definitionen endast genom en enkel hänvisning till kontrakt för offentlig upphandling⁽³⁾.

2.1.1.1. Medan byggkoncessioner — som omfattar både rätten att genomföra arbetet och att förvalta de tjänster som är förenade med detta — finns ordentligt förankrade i direktiv 93/37/EEG, kan inte samma sak sägas om koncessionerna för telekommunikation, transport, vatten och energi. Varken i direktiv 92/50/EEG (om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster) eller i direktiv 93/38/EEG (om upphandlingar som genomförs av koncessions- eller ensamrätts-innehavare inom telekommunikation, vatten och energi) görs en definition av koncessionerna eller deras tilldelning.

2.1.1.2. Dessa direktiv är således tämligen inkonsekventa i fråga om definition och tillämpningsområde, och det krävs ett verkligt klagörande när det gäller avtalen för koncessioner och offentlig-privata partnerskap.

2.1.2. Koncessionsbegreppet enligt EG-rätten är tämligen diskutabelt. Kritiken kan riktas dels mot att koncessionerna sätts i samband med upphandlingskontrakt, vilket är orimligt, dels mot att flertalet medlemsstater inte lämnar utrymme för koncessionsförslag från den privata sektorn.

⁽²⁾ — Rådets direktiv 93/37/EEG av den 14 juni 1993 (EGT L 199, 9.8.1993) om samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten (ersätter de två direktiven från 1971 och 1989, närmare bestämt direktiv 71/305/EEG (EGT L 185, 16.8.1971) och direktiv 89/440/EEG (EGT L 210, 21.7.1989).

— Rådets direktiv 93/36/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av förfarandet vid offentlig upphandling av varor.

— Rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster.

— Rådets direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1992 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna.

⁽³⁾ "Koncession: ett kontrakt av samma typ som angivits i a utom det att ersättningen för utförda arbeten består i antingen enbart rätten till nyttjande av anläggningen eller i en kombination av denna rätt och betalning."

⁽¹⁾ FN:s kommission för internationell handelsrätt.

2.1.2.1. En byggkoncession är ett komplext kontrakt, som innebär att en offentlig myndighet anförtror åt en privat organisation att bygga och finansiera en anläggning och därefter att underhålla och utnyttja den under en längre period, vilket gör att de gjorda investeringarna kan amorteras. Detta kräver således en ansvarsöverlåtelse från koncessionsgivaren till koncessionshavaren och ett övergripande kontrakt med ett flertal funktioner (konstruktion, finansiering, utnyttjande), oavsett hur koncessionshavarens betalningsvillkor ser ut. Ersättningen för investerarens kapital och risker måste stå i skälighetsproportion till den tjänst som erbjuds användaren.

2.1.2.2. Till följd av den grönbok som kommissionen publicerade i november 1996⁽¹⁾ antog kommittén ett yttrande den 28 maj 1997⁽²⁾, i vilket den uppmanade kommissionen att se över sitt förhållningssätt till koncessioner och definiera dessa mer självständigt i förhållande till upphandlingskontrakten:

- "Frågan om koncessioner bör också undersökas ingående, eftersom tilldelningen av koncessioner måste präglas av öppenhet och följa objektiva kriterier. Det finns grundläggande skillnader mellan en koncession och ett upphandlingskontrakt: syfte, varaktighet, finansieringsvillkor, förvaltningsmetod, ansvarets omfattning. Europeiska kommissionen skulle i syfte att främja utvecklingen av sådana kontrakt [...] kunna försöka skapa ett anpassat juridiskt instrument för den ordning som skall gälla för hur dessa kontrakt skall fullgöras."

Även andra punkter i yttrandet låter sig citeras:

- "3.7.I flera medlemsstater utvecklas metoder för privat finansiering av offentliga arbeten. Det rör sig om kontrakt med lång varaktighet där privat finansiering står för en del av det tillskjutna kapitalet, något som gör att dessa kontrakt skiljer sig tydligt från offentlig upphandling. Med tanke på de besparingar av offentliga medel som dessa metoder leder till, förtjänar de att spridas och främjas. I detta sammanhang är det viktigt att kommissionen genom ett förklarande meddelande ser till att det finns kvar ett inslag av förhandling i dessa kontrakt samtidigt som man ser till att det hela offentliggörs i vederbörlig ordning.;"
- "8.3.6. ESK skulle vilja se att koncessioner får ett särskilt regelverk, särskilt i fråga om de transeuropeiska näten (TEN).;"

"8.3.7. ESK föreslår att kommissionen stöder utvecklingen av nya kontraktstyper grundade på privat finansiering

av offentliga infrastrukturer."

2.1.3. Den nuvarande EG-rätten garanterar inte likabehandling för koncessionerna i den nationella lagstiftningen. Även kommissionen är väl medveten om de problem som gällande lagstiftning ger upphov till och har publicerat ett "Tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten" (29 april 2000).

2.1.3.1. Detta meddelande publicerades i sin slutliga version efter samråd på europeisk nivå men utan att remiss om yttrande utgått till ESK. Tolkningsmeddelandet berör koncessionernas införlivning i fördraget, själva koncessionsbegreppet och dess tillämpningsområde. Detta arbete är viktigt men ändå bara ett delmål, och åtskilliga röster har höjts för ett europeiskt direktiv i frågan för att reda ut onödiga juridiska tvetydigheter och skapa harmoniserade juridiska grundvalar som stämmer överens med tillämpningen i övriga delar av världen. Den nuvarande icke-harmoniserade lagstiftningen i olika länder, med mer eller mindre långtgående rättigheter och skyldigheter, skiljer sig vitt åt i fråga om koncessioner och offentlig-privata partnerskap. Det är inte rimligt att tilldelningen och tillämpningen av detta slags kontrakt skiljer sig så markant mellan medlemsstaterna allt medan EU:s myndigheter outhärligen upprepar de offentlig-privata partnerskapets betydelse för att skapa en verklig europeisk infrastruktur. Begreppen offentlig-privata partnerskap och koncessioner måste fastställas tydligt i EG-rätten för att inte avskräcka från privata investeringar i offentliga anläggningar.

2.1.3.1.1. Tolkningsmeddelandet innehåller en nyttig genomgång av fördragsbestämmelserna och deras tillämpning på alla tjänste- och byggkoncessioner och på tilldelningen av ensamrätter⁽³⁾. Särskild tonvikt läggs med rätta på nödvändigheten av att låta offentliga och halvoffentliga företag utsättas för konkurrens från den privata sektorn vid tilldelningen av kontrakt eller ensidiga rättshandlingar som kan betraktas som koncessioner. Kommissionen anser att det står i strid med fördragsbestämmelserna och principen om likabehandling "... att reservera offentliga kontrakt för bolag som direkt eller indirekt till övervägande del eller helt ägs av staten eller den offentliga sektorn..."

(1) "Grönbok — Offentlig upphandling inom Europeiska unionen: överväganden inför framtiden" (KOM(96) 583 slutlig).

(2) EGT C 287, 22.9.1997, s. 92.

(3) De offentliga myndigheterna skall respektera principerna om öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. "Enligt direktiv 93/37/EEG skall dock alla byggkoncessioner offentliggöras, oberoende av om den kommande koncessionshavaren förväntas bli privat eller offentlig." Tilldelningen av tjänstekoncessioner berörs inte.

2.1.3.2. Men i meddelandet regleras inte alla dessa problem vare sig vad gäller koncessionskontraktens innehåll eller tillämplig lagstiftning. Kommissionen använder rätten att "utnyttja anläggningen eller /.../ dels en sådan rätt, dels betalning" som enda kriterium för att göra åtskillnad mellan upphandlingskontrakt och koncession, och tillägger: "Nyttjanderätten gör att koncessionshavaren kan påföra användarna avgifter..."; kommissionen anser alltså att möjligheten att uppbära ersättning direkt från anläggningens användare är det som skiljer koncessioner från upphandlingskontrakt och jämställer "nyttjande" med "risker i samband med användningen"; detta har ingen förankring vare sig i alla koncessionskontrakt eller i byggdirektivet, och än mindre i tjänstedirektivet.

2.1.3.3. Beroende på vilken sorts tjänst som tillhandahålls varierar riskerna kraftigt och begränsar sig inte endast till själva användningen (sjukhus, parkeringsplatser, vattennät m.m.). Innan anläggningen kan utnyttjas måste koncessionshavaren projektera, finansiera och genomföra arbetet och dessutom under flera år stå för underhållet av anläggningen. Koncessionen torde således inte kunna reduceras till ett enda kriterium, betalningsrisken; begreppet är mycket mer omfattande än så, och för ett verkligt klagörande krävs att samtliga dess beståndsdelar identifieras och rangordnas. Dessutom bestäms risköverlåtelsen i kontrakten genom förhandlingar från fall till fall.

2.1.4. Olikheter i tillämpningen av EG-rätten medför juridiska skillnader. Kommittén konstaterar att regelverket för koncessionskontrakt varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. Exempelvis kan i Belgien, Spanien och Portugal endast långtidskontrakt med betalning genom det offentliga godkännas som byggkoncessioner, vilket inte är fallet i Tyskland, Frankrike och Italien. Det rör sig emellertid om samma typ av kontrakt, som dessutom för närvarande är på stark frammarsch både i Europa och i övriga världen.

2.1.4.1. Det måste således konstateras att det för närvarande råder en viss begreppsförvirring vad gäller offentliga kontrakt i Europa; i ett land kan ett kontrakt innebära upphandling, i ett annat är det liktydigt med koncession. På så sätt kan alltså ett och samma kontrakt tillämpas på två olika vis, allt beroende på vilket land man befinner sig i. Det finns inget som tyder på att kommissionens tolkningsmeddelande kommer att innebära några förändringar på denna punkt. Kontrakt av typen "Private Finance Initiative" i Storbritannien är mycket långvariga, de förhandlas fram helt och hållet och bekostas uteslutande av det offentliga efter att mer eller mindre betydande risker överlåtit till den privata sektorn. Enligt tolkningsmeddelandet kan dessa kontrakt antingen betraktas som upphandlingskontrakt eller som koncessioner.

2.1.5. Vad gäller förslag från den privata sektorn utanför den offentliga sektorns samrådsprocess har ett flertal länder i världen infört speciella lagar som tillåter privata aktörer att lägga fram projektförslag inför behöriga offentliga myndigheter. Om ett sådant förslag godkänns av myndigheterna uppstår en konkurrenssituation som garanterar förslagsställarens rättigheter⁽¹⁾.

2.2. Ekonomiska hinder

2.2.1. EU-rätten räcker inte för att möjliggöra en acceptabel utveckling av de privata finansieringarna i offentlig infrastruktur

2.2.1.1. Investerare framhåller att EU-rätten är otydlig och inte ger särskilt många rättigheter, vilket skapar en föga gynnsam miljö för privata investeringar i infrastruktur. Detta är särskilt beklagligt eftersom lagstiftningen rörande offentlig-privata partnerskap enligt FN:s kommission för handelsrätt (Uncitral) har utvecklats oerhört i övriga delar av världen⁽²⁾. Uncitral:s arbeten visar att olika länders nationella lagstiftning innehåller bestämmelser inte bara för tilldelning utan också för genomförande av koncessioner. Frågan behandlades delvis i samband med publiceringen av grönboken om offentlig upphandling inom Europeiska unionen i november 1996. Den har ännu inte besvarats. En lagstiftning som endast gäller kontraktstilldelning är otillräcklig och kan dessutom motverka sitt syfte, vilket för övrigt framgår av Kinnock-rapporten.

2.2.2. Man har kunnat konstatera att programmet för transeuropeiska transportnät utvecklats svagt, och detta har under lång tid givit anledning att ifrågasätta om den aktuella synen på koncessionsrätten i Europa är särskilt ändamålsenlig. Denna fråga har studerats på djupet av Kinnock-gruppen, som har publicerat sin slutrapport från högnivågruppen för offentlig-privat partnerskapsfinansiering av transeuropeiska transportnätprojekt (maj 1997).

— Arbetsgrupperna har framfört en mängd förslag om olika aspekter av rättsreglerna för koncessioner. Endast ett fåtal av dessa förslag har hittills följts upp, och mycket få projekt för transportinfrastruktur har genomförts inom ramen för ett verkligt offentlig-privat partnerskap. Detta är givetvis en av anledningarna till de förseningar som kunnat konstateras i det program som antogs i Essen för 14 prioriterade projekt.

⁽¹⁾ Detta är fallet i bl.a. Italien, och det finns ingen anledning till att inte övriga medlemsstater också skulle kunna tillämpa liknande förfaranden. Uncitral har för övrigt nyligen utfärdat lagstiftningsrekommendationer om detta.

⁽²⁾ Se rapporten "Privately financed infrastructure projects", 2 mars 1998 — Uncitral:s 31:a session.

2.2.3. Sammanfattning av högnivågruppens förslag rörande sådana problem som offentlig-privata partnerskap i Europa ställs inför (punkterna 2.2.3.1 till 2.2.3.3)

2.2.3.1. En europeisk strategi för koncessioner

— De offentlig-privata partnerskapen måste ha en tydlig politisk struktur. Det bör råda säkerhet kring projekten och finnas en struktur för lösning av problem i inlednings-skedet.

— De offentliga aktörernas samordning är bristfällig och de saknar motivation.

— Det kommer inledningsvis att behövas ansevärd offentlig finansiering, och projektbyråer måste i ett tidigt skede ta fram ekonomiska kalkyler och markstudier. När det gäller gränsöverskridande projekt har förslag framförts om en europeisk byrå som kan skapa förutsättningar för ett fungerande och kontinuerligt samarbete.

— En stadga för Europabolag kommer att behövas för gränsöverskridande koncessioner, och man måste bygga upp offentliga intressegrupper.

— Utveckling av gemensamma metoder för utvärdering och presentation av projekt baserade på klara och tydliga kostnads- och intäktsanalyser som inbegriper externalitetsmätning och framtida skatteintäkter.

— Den privata sektorn bör ha i uppgift att visa projektens ekonomiska hållbarhet.

— De offentliga myndigheternas förmåga att utforma koncessionsprojekt bör utvecklas.

— Man måste finna en harmonisk lösning på det centrala problemet med beskattningens utveckling över en längre period.

— Långsiktiga skattegarantier måste införas. Detta är ett hinder för investeringar (t.ex. 20 % moms i Frankrike).

— Byggföretag skall ha huvudansvaret för att planera och utforma ett projekt inom angivna tids- och budgetramar.

2.2.3.2. Att utveckla situationsanpassade ekonomiska metoder

— Inför återbetalningsskyldiga förskott (när trafikmålen uppnåtts).

— Skapa möjlighet att återinvestera återbetalningar.

— Skapa en verklig marknad för långfristig finansiering och kapitalbistånd.

— Uppmuntra privata investerare (återbetalning i händelse av uppköp).

— Inför en nollkuponobligation.

— Tillåt samkoncessioner för kompletterande verksamhet för att skapa balans i huvudkoncessionen.

— Utveckla möjligheterna att använda pensionsfonder.

— Utveckla metoder för riskbedömning på rättvisa, rimliga och harmoniserade grunder.

— Bekräfta principen om finansiell stabilitet i koncessionsavtalen.

— Koncessionshavaren skall inte ha några andra kostnader än de för arbete, funktion och underhåll. Den offentliga sektorn skall ta ansvar för miljöriskerna och kostnaderna för det garanterade inledande skedet.

— Reducera kostnaderna för studier och därmed sammanhängande risker.

— Reducera kostnaderna för förhandlingar genom att upprätta väl utformade anbudsspecifikationer.

— Införa en garanti för minsta intäkter som ersättning för andel i överskottet. Kommissionen borde använda offentligt finansierade koncessionsavtal.

2.2.3.3. Att utforma gemensamma metoder för upphandling

— I syfte att reducera kostnaderna i samband med upphandlingsförfarandena bör de offentliga myndigheterna i större utsträckning medverka till att förbereda projekten: trafikundersökningar, geologiska undersökningar — skydd för innehållet i förslag från anbudsgivare som inte fått sina anbud godkända.

— Utforma förhandlingsförfaranden vid selektiv upphandling — urval av det bästa anbudet.

— Begränsa användningen av detaljerade specifikationer för själva anläggningsarbetet. Kommissionen bör bidra till att förenkla förfarandena.

— Förbjud ändringar i programmet efter att byggarbetet inletts.

— Anbudsförfarandet skall inledas först efter att mark köpts in, planer godkänts, genomförbarhetsstudier gjorts och subventionerna fastställts.

- Utforma förfaranden för förhandsurval av konsessionshavare.
- Tillåta förslag från den privata sektorn.

2.2.4. Den rättsliga situationen i EU har inte utvecklats efter det att Kinnock-rapporten publicerades. Dessutom anser kommittén att förfarandena borde användas för att säkerställa att de tre pelarna (ekonomi, miljö och sociala aspekter) beaktas.

2.2.5. Upprätthållande av monopolen i större projekt

2.2.5.1. Trots kommissionens upprepade krav på medlemsstaterna att dessa verkligen skall använda kontrakt för offentlig-privata partnerskap, har användningen av sådana kontrakt ibland minskat i vissa projekt (t.ex. linjen Barcelona-Perpignan), och från vissa projekt är den privata sektorn helt utesluten, t.ex. linjen Lyon-Turin, även om den skulle kunna bidra med innovativa eller alternativa lösningar.

2.2.5.2. Även om kriterierna för ekonomisk utjämning kan motivera att undantag görs från fördragets artikel 90.2⁽¹⁾ (se rapporten om privatfinansierade infrastrukturprojekt, 2 mars 1998, Uncitral, 31:a sessionen) eller att hänsyn tas till fysisk planering och allmän ordning⁽²⁾, har dock målen och konkurrensreglerna i Maastrichtfördraget företräde. I fördraget anges att medlemsstaternas insatser skall ske "i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens"⁽³⁾.

2.2.5.3. I tolkningsmeddelandet klagörs tydligt och med rätta att offentliga och halvoffentliga organ skall vara underställda den gällande lagstiftningen om konkurrens mellan offentlig och privat sektor i enlighet med vad som anges i fördraget och i relevanta direktiv.

2.2.6. Europa står inför omfattande utmaningar både på kort sikt — i fråga om den infrastruktur som behövs — och på medellång och längre sikt för att upprätthålla de europeiska företagens konkurrenskraft och exportkapacitet. Finansieringsproblemen i samband med att det offentliga har begränsade resurser kan lösas via offentlig-privata partnerskapsavtal. I dag utnyttjar Europa dessa resurser i liten utsträckning jämfört

med andra länder. Av detta skäl borde Europa försöka dra lärdom av andra länders erfarenheter på detta område. Speciellt bör effekterna för konsumenterna analyseras.

2.2.7. Avsaknad av diversifiering av metoderna för offentlig förvaltning

2.2.7.1. För att balansera den offentliga budgeten används ibland förfaranden för att externalisera utgifterna genom användning av offentlig-privata partnerskap.

2.2.7.2. Flera stater har beslutat att göra sådana partnerskap till ett centralt verktyg för offentlig politik. Den brittiska regeringen har lagt fast principen att anlåtande av den privata sektorn gör det möjligt att begränsa den offentliga verksamheten till de mest grundläggande uppgifterna och att koncentrera sig på tjänsternas kvalitet. Offentlig-privata partnerskap innebär inte endast att man anlitar den privata sektorn för finansiering av investeringsprojekt utan även att man utnyttjar den privata sektorns förvaltningskompetens och specialkunskap för att realisera och genomföra offentliga projekt på ett mer effektivt sätt under en långvarig driftsperiod.

2.2.8. Avsaknad av fasta och enhetliga principer på europeisk nivå för utveckling av offentlig-privata partnerskap

2.2.8.1. Det enorma TEN-projektet kommer att nå verkliga framsteg endast om medlemsstaterna också beslutar sig för att vidta nödvändiga åtgärder för att främja det, om de slutar att ge alla uppdrag till offentliga eller halvoffentliga företag och om de på ett samordnat sätt efterlyser konkurrens som kan bidra till att utveckla dessa stora projekt, samt anlägger en positiv syn på olika alternativ och förslag från den privata sektorns sida.

2.2.8.2. Det är kommissionens uppgift att främja utarbetandet av projekt och att erinra medlemsstaterna om att dessa TEN-projekt inte är någonting som uteslutande ankommer på de offentliga företagen. Men mer allmänt uttryckt är kommissionens roll att erbjuda en mer tillfredsställande rättslig ram för dessa kontrakt, så att kapitalet kan investeras i dessa projekt på samma villkor som vid andra typer av investeringar.

2.2.8.3. Kommissionen måste anlägga ett strategiskt perspektiv: Antingen antar EU korrekta metoder för offentlig förvaltning för det nya århundradet, något som ligger i linje med Europas tradition, eller också stänger man in sig i regelsystemet som ger upphov till merkostnader för såväl konsumenter som privata investerare som drabbas av den högre finansieringskostnaden.

⁽¹⁾ Europeiska gemenskapernas domstol, Corbeau, 19.5.1993, Rec. 1993, s. I-2533.

⁽²⁾ Europeiska gemenskapernas domstol, Almelo-kommunen, Rec. 1994, s. I-1477.

⁽³⁾ Se "Strategin för inre marknaden och rekommendationer till översynen av de målinriktade åtgärderna". Initiativyttrande (föredragande: John Little), EGT C 140, 18.5.2000, s. 36.

3. De viktigaste landvinningarna vad gäller offentlig-privata partnerskap i Europa och i världen

3.1. Alla länder i Europa har tidigare använt systemet med koncessioner eller gör så i dag. Vi får inte glömma bort att romartidens "första Europa" redan för tvåtusen år sedan använde koncessionssystemet på en mängd tjänste- och infrastrukturuområden. I vår tid används denna typ av kontrakt i många länder i Europa (Frankrike, Storbritannien, Nederländerna, Portugal, Italien, Spanien osv.) och i andra delar av världen för konstruktion inte bara av motorvägar och parkeringshus utan även av vattenledningsnät, museer, flygplatser, spårvägs- och tunnelbanenät och stadsdelar samt för totalrenovering av skolor och sjukhus, osv.

4. Kommitténs förslag för att förbättra koncessionsrätten och göra den enhetlig

4.1. Definition av koncessionsbegreppet

4.1.1. Hittills har endast koncessioner för offentliga bygg- och anläggningsarbeten blivit föremål för en mycket skissartad definition och för en reglering på gemenskapsnivå: se direktiv 93/37/EEG av den 14 juni 1993. Det är tydligt att det inte finns någon definition av koncessionsavtal eller offentlig-privata partnerskap; först och främst måste man fastställa vad dessa avtal skall innehålla och omfatta.

4.1.2. Koncession och i bredare mening delegering kan inte reduceras till endast ett kriterium, nämligen risken eller betalningen, vilket är fallet i direktiv 93/37/EEG, och inte heller till endast betalningsformen, utan den definieras av en hel uppsättning beståndsdelar.

4.1.3. En offentlig koncession är en handling (kontrakt eller ensidig rättshandling) genom vilken en offentlig myndighet ger ett privat företag i uppgift att projektera, konstruera, finansiera, underhålla och driva en infrastruktur eller en tjänst för en längre, tidsbestämd period. Den är i allmänhet ett avtal genom vilket en offentlig myndighet ger ett företag i uppdrag att på egen bekostnad göra de investeringar som krävs för att skapa tjänsten och driva den under en längre period; företaget kan erhålla ersättning genom det pris som betalas av användaren eller den offentliga myndigheten, utan att denna bestämmelse påverkar avtalets koncessionskaraktär.

4.2. Ett harmoniserat regelverk för utveckling av koncessioner och andra avtal rörande offentlig-privata partnerskap

4.2.1. En övergripande rättslig ram

4.2.1.1. Ett fasthållande vid den liberala synen på koncessioner: ett synsätt som främjar konkurrens måste bibehållas i lydelsen i direktiv 93/37/EEG.

4.2.1.2. En europeisk finansiell ram: en lämplig rättslig ram krävs för att skapa långsiktig finansiering, och detta särskilt med tanke på att kapitalsatsningarna är mycket stora och att kapitalet måste uppbyggas på internationella finansmarknader som har behov av säkerhet vad gäller villkoren för kontraktens genomförande. Utnyttjande av kapital från pensionsfonder förefaller dock inte vara en särskilt lämplig väg att gå för de flesta medlemsstater, mot bakgrund av de befintliga sociala trygghetssystemen.

4.2.1.3. Europeiska investeringsbankens kapital och erfarenheter kan användas: denna bankinrättning som grundats av medlemsstaterna finansierar en stor mängd program som subventioneras av EU och har rika erfarenheter när det gäller partnerskap.

4.2.1.4. Ett harmoniserat regelverk för koncessioner i Europa: Det är nödvändigt att fastställa regler som skall tillämpas i medlemsstaterna och som skall säkerställa att rättigheter och skyldigheter i avtalen fördelas på ett adekvat och balanserat sätt mellan koncessionshavare och koncessionsgivare.

4.2.2. Ett harmoniserat och tydligt tilldelningsförfarande

4.2.2.1. Ett tydligt tilldelningsförfarande: De offentliga myndigheterna måste skydda sig mot kritik som kan uppstå i samband med tilldelning av kontrakt. Därför behövs en europeisk webbplats med en sammanställning av rättslig information rörande dessa avtalstyper. Därigenom skulle de behöriga organen i det aktuella landet, efter samråd med arbetsmarknadens parter, kunna ge uttryck för sin uppfattning fullständigt öppet och på ett bättre sätt kontrollera tilldelningen av dessa kontrakt.

4.2.2.2. Slutligt val av koncessionshavare: den offentliga myndigheten måste i förväg fastställa mål och syfte med projektet men överlåta det tekniska och ekonomiska ansvaret åt den privata parten för lösningar som skall ingå i dennes förslag (anbudsgivare ser inte positivt på de urvalstävlingar för projekt som kommissionen föreslår).

4.2.2.3. Urvalskriterier: ett urval av anbudsgivare som endast bygger på kvantitativa kriterier är inte anpassat till så stora och komplicerade projekt. Urvalsförfarandet måste styras av principen om tydliga urvalskriterier. Urvalet bör baseras på en kombination av lämpliga kriterier: kvalitativa, kvantitativa och realistiska kriterier i ett mycket tydligt förfarande som skall ta hänsyn till alla de enskilda anbudsgivarnas referenser.

4.2.2.4. Kostnader för studier: Genomförbarhetsstudierna inför en koncession är omfattande och kostnadskrävande, och därför är det viktigt att företagen uppmanas att delta i urvalsförfarande genom att de till betydande del ersätts för kostnaderna att utarbeta anbudet.

4.2.2.5. Respekt för innovation: en anbudsgivares anbud på en koncession kan ha en nyskapande utformning med stora och viktiga innovationer när det gäller alla tekniska, finansiella och kommersiella aspekter. Man måste absolut se till att en anbudsgivares anbud inte kommer till konkurrenternas kännedom. Upphovsmannen bör ha kvar äganderätten till ett koncept. Det är en etisk fråga, som innebär att anbudsgivaren måste ges en garanti, eftersom dennes originalidéer inte på ett generellt sätt kan skyddas genom patent (den lösning som kommissionen föreslår). Om denna intellektuella egendom inte skyddas kommer anbudsgivarna med all säkerhet att inte längre avslöja nyskapande idéer, vilket skulle leda till att samhället inte får ta del av de framsteg dessa skulle kunna ge upphov till.

4.2.2.6. Respekt för den hållbara utvecklingen: Mot bakgrund av dessa projekts stora betydelse är det nödvändigt att de offentliga myndigheterna beaktar de sociala aspekterna och miljöaspekterna.

4.2.2.7. Förhandlingar: ett förslag till koncessionsavtal skall uppfylla tjänstens mål, som skall definieras av koncessionsgivaren. Koncessionshavaren skall vara helt fri när det gäller olika sätt att uppnå detta mål: projektering av arbetet, tidsplanering, tagande av tekniska risker osv. Detta innebär att det efter det att en eller flera anbudsgivare lämnat sina förslag skall inledas en dialog med de potentiella koncessionshavarna. I denna dialog skall koncessionsgivaren visa flexibilitet vad gäller koncessionsavtalets slutliga utformning, samtidigt som koncessionsgivarens krav respekteras.

4.2.2.8. Krav på smidighet och flexibilitet. Alla andra förfaranden bör uteslutas eftersom de inte innehåller denna dialogfas som är nödvändig för att koncessionsgivaren skall kunna välja det erbjudande som är lämpligast för syftet. I fråga om offentliga arbeten innebär direktiv 93/37/EEG inget krav på koncessionsgivaren när det gäller valet av förfarande (öppet, begränsat, förhandlat). Det vore alltså lämpligt att ange vilket förfarande som skall användas när man upprättar kontrakt av denna typ.

4.3. Nödvändigheten av ett direktiv

4.3.1. Direktivet bör definiera koncessioner och andra typer av kontrakt för offentlig-privata partnerskap med hänsyn till deras långa kontraktstid och grundläggande beståndsdelar (utformning, genomförande, finansiering, underhåll och förvaltning av anläggningsarbetet). Eftersom det handlar om arbeten som innefattar tillhörande tjänster bör direktivet behandla koncessionshavarens roll när det gäller utformning, genomförande, finansiering, underhåll och förvaltning av anläggningsarbetet. Det vore lämpligt att skapa en samlad ram för kontrakt som avser parkeringsplatser, motorvägar, hamnar, flygplatser, dräneringsarbeten, etc.

4.3.2. En väl anpassad rättslig ram för koncessioner är av väsentlig betydelse när det gäller upprättandet av koncessionskontrakt eller kontrakt för offentlig-privata partnerskap. Möjligheten att upprätta partnerskapskontrakt är kraftigt beroende av möjligheten att nå fram till och respektera en avtalsmässig balans. Utan en sådan balans kommer ingen aktör att vilja ingå koncessionsavtal. Det gäller alltså att skapa principer för en balanserad fördelning av riskerna mellan koncessionsgivare och koncessionshavare, både när det gäller anläggningsarbeten och tjänster. Följande principer bör ingå i EU-lagstiftningen:

4.3.2.1. Riskerna i samband med en infrastrukturkoncession bör identifieras och kvantifieras, och ansvaret skall tydligt ges den part som är bäst lämpad att ta på sig det.

4.3.2.2. Koncessionshavaren och hans finansiärer bör garanteras att kontraktet skall gälla hela kontraktstiden och att inga ändringar skall vidtas. Ändringar av de ekonomiska ramarna i det ursprungliga avtalet skall leda till omförhandling. Lagstiftningen bör behandla ingrepp från staten och force majeure (principen om kontraktsstabilitet).

4.3.2.3. Koncessionsgivaren bör införa regler med avseende på särskild risk, dvs. en plötslig och oförutsebar händelse som medför en ökning av kontraktskostnaderna. Detta är exempelvis fallet vid ändringar av de administrativa kraven.

4.3.2.4. Koncessionshavaren bör garanteras tillräckligt mycket flexibilitet för att kunna åta sig det uppdrag han fått sig tilldelat av koncessionsgivaren. Koncessionsgivaren får inte på ett otillbörligt vis ingripa i kontraktets fullgörande, utan skall inskränka sin roll till frågor som rör övergripande regler, säkerhet och allmän ordning. Hit hör också att slå vakt om utformningen av politiken och det sociala ansvarstagandet.

4.3.3. Det bör fastställas klara europeiska bestämmelser i fråga om tillgång till nödvändig infrastruktur, dvs. existerande infrastruktur som skapats med hjälp av offentliga resurser och för monopolbruk men som nu bör göras tillgänglig för alla. Vad gäller transportavtal är frågan ordentligt reglerad genom direktiv 91/440/EEG om användningen av järnvägsinfrastruktur, men på andra områden är detta inte fallet. På TV- och radioområdet bör till exempel de investeringar som tidigare

gjorts med offentliga medel nu göras tillgängliga för företag som konkurrerar med de tidigare monopolerna.

4.3.4. Kommissionen bör ovillkorligen lägga fram en tydlig rättsakt som möjliggör partnerskap mellan den privata och den offentliga sektorn i syfte att utveckla den infrastruktur och de tjänster som Europa är i behov av. Denna rättsakt bör snarast antas inom EU.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillträde till accessnät"

(2001/C 14/20)

Den 20 september 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Den 11 juli 2000 gav Ekonomiska och sociala kommitténs presidium sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att bereda ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utsåg Ekonomiska och sociala kommittén vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 Claude Cambus till huvudföredragande samt antog följande yttrande med 77 röster för och 1 röst emot.

1. Inledning

1.1. Telekommunikationssektorn är under ständig teknisk utveckling. Utvecklingen går allt snabbare framåt eftersom man använder sig av den modernaste informationstekniken för att handskas med de fysiska och immateriella nätverken och tjänsterna som sektorn grundar sig på. Sektorn bidrar på ett avgörande sätt till att sprida ny informationsteknik och därmed till att uppnå EU:s mål beträffande ett samhälle som bygger på kunskap och innovation.

1.2. Av denna anledning har teleoperatörerna uttryckligen uppmanats att före år 2000 erbjuda snabb, enkel och billig tillgång till Internet för företag och enskilda. Enligt rådets

slutsatser från Lissabon och Feira skall medlemsstaterna därför senast den 1 januari 2001 släppa konkurrensen fri vad gäller accessnät.

1.3. Telekommunikationssektorn har ur juridisk synvinkel varit helt öppen för konkurrens sedan direktivet från 1996 genomfördes senast den första januari 1998. Alla nya operatörer kan därmed i dag etablera sig inom sektorn och konkurrera med de sedan tidigare etablerade teleoperatörerna. Den nya tekniken har dessutom legat till grund för, och varit ett sätt att utveckla, konkurrensen. Exempelvis har mobiltelefonerna gett nya operatörer möjlighet att utveckla en kundkrets utan alltför stora investeringskostnader. Målet att släppa konkurrensen fri vad gäller betjäningen av samtliga telefonabbonenter kan

däremot inte uppnås på kort sikt så länge man inte ställer krav på de redan etablerade operatörerna att ge konkurrerande operatörer tillträde till det sista ledet i telefonnätet, nämligen accessnäten.

1.4. Med accessnät avses den fysiska förbindelsen mellan en abonnents lokaler och en teleoperatörs lokalstation eller motsvarande utrustning. Det är dubbla kopparledningarna som hittills inte samtidigt har kunnat överföra taltelefoni och digital information. För att leverera digital information till abonnenter behövdes en extra ledning av typen ISDN (integrated services data network). Sedan ett år tillbaka har den tekniska utvecklingen gjort det möjligt att med samma kopparledning och samtidigt överföra såväl taltelefoni som så kallade xDSL-tjänster, dvs digitala överföringstjänster (50–100 gånger snabbare än nuvarande tjänster).

1.5. Accessnäten upprättades i takt med nätverken för taltelefoni och omfattades av exklusiva rättigheter på grund av de stora investeringarna, långa återbetalningstiderna och en politisk önskan om att bistå med en samhällsomfattande tjänst. Accessnäten har blivit en viktig fråga för de redan etablerade och nya operatörerna som vill få tillgång till denna sista del av nätverket för att kunna erbjuda abonnenterna sina nya tjänster.

1.6. I princip kan de redan göra detta under förutsättning att de upprättar konkurrerande materiella eller immateriella anläggningar (t.ex. accessnät för radiosändning). Eftersom utvecklingen av konkurrerande nätverk och/eller olika tekniker säkerligen kommer att ta lång tid och det inte är möjligt att vänta, var enda möjligheten att förhindra att EU skulle halka efter ännu mer på informationsteknikområdet att liberalisera tillgången till accessnäten, vilket beslutades under Europeiska rådets möten i Lissabon och Feira.

1.7. Ur teknisk synvinkel innehåller förordningen tre begrepp: tillträde till accessnät med ensamrätt, gemensamt tillträde till accessnät och, för att möjliggöra det ena eller det andra, en samlokalisering av en nytillkommen operatörs utrustning. De två första tekniska aspekterna, tillträdet till accessnät med ensamrätt och gemensamt tillträde till accessnät, är inte ekonomiskt neutrala.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1. Förslaget är en del av ett nytt regelverk för alla överföringsnät och överföringstjänster som skall säkerställa den elektroniska marknadens konkurrenskraft⁽¹⁾. Två målsättningar ligger till grund för förslaget till förordning, nämligen

- att upprätta en ordentlig rättslig grundval för medlemsstaternas tillsynsmyndigheter som kan komma att få problem med att utfärda bestämmelser om tillträde till accessnät och därmed få svårigheter med att uppnå det mål som Europeiska rådet satt upp i Lissabon och Feira,
- att tillträdet till accessnät genomförs på ett harmoniserat sätt på europeisk nivå för att undvika en snedvridning av konkurrensen.

2.2. Förordningen motiveras på följande sätt i beaktandesatserna:

2.2.1. Det lokala accessnätet är fortfarande ett av de minst konkurrensutsatta segmenten på den avreglerade telemarknaden eftersom nytillkomna operatörer inte disponerar över någon väl utbyggd alternativ nätinfrastuktur. De kan inte heller med traditionella tekniska lösningar nå upp till samma stordriftsfördelar och täckning som operatörerna på marknaden för fasta telefonnät, som har betydande inflytande på marknaden.

2.2.2. Tillträde till accessnät handlar för närvarande i huvudsak om den kopparbaserade infrastrukturen hos dominerande enheter. Vid investeringar i alternativ infrastruktur måste man kunna tillförsäkra sig en skälig avkastning, eftersom det skulle kunna främja utbyggnaden av sådan infrastruktur i områden där den fortfarande har dålig täckning.

2.2.3. Enbart de operatörer som anmälts av de nationella tillsynsmyndigheterna som dominerande på marknaden bör kunna åläggas att lämna tillträde till accessnät i enlighet med lämpliga gemenskapsbestämmelser.

2.2.4. Bestämmelserna för kostnadsberäkning och avgiftsättning i fråga om accessnät och tillhörande resurser (såsom samlokalisering och förhyrd överföringskapacitet) bör vara öppet redovisade, icke-diskriminerande och objektiva för att rättvisa skall åstadkommas, samtidigt som leverantören av accessnät skall kunna täcka sina faktiska kostnader och få skälig avkastning.

⁽¹⁾ Se framför allt förslaget till direktiv om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM(2000) 393 slutlig, TEN/057.

2.2.5. Anmälda operatörer som på kort tid och helst på Internet — under den nationella tillsynsmyndighetens överinseende — offentliggör väl utformade referensanbud om tillträde till accessnät skulle kunna bidra till att skapa icke-diskriminerande marknadsförhållanden med god insyn.

2.2.6. Målet att åstadkomma ett harmoniserat regelverk för tillträde till accessnät kommer inte att uppnås av alla medlemsstater på ett säkert och harmoniserat sätt eller i rimlig tid inom ramen för nuvarande nationella bestämmelser och gemenskapsbestämmelser. Målet kan därför bättre uppnås på gemenskapsnivå. Förordningens bestämmelser täcker inte mer än vad som är nödvändigt för detta ändamål.

2.3. Förslaget begränsas till följande fem artiklar

2.3.1. Artikel 1 "Tillämpningsområde" fastställer att nätoperatörer med ett betydande inflytande på marknaden skall identifieras och anmälas av de nationella tillsynsmyndigheterna.

2.3.2. Artikel 2 "Definitioner" definierar

- tillträde till accessrätt som ett tillträde med ensamrätt eller ett gemensamt tillträde som erbjuds nya operatörer,
- det gemensamma tillträdet till accessnät som en möjlighet att ge nya operatörer tillträde till det frekvensspektrum som inte omfattar talfrekvenser och låter den befintliga operatören behålla sin rätt att utnyttja frekvensspektrum som omfattar talfrekvenser,
- samlokalisering som tillhandahållandet av det utrymme som behövs för att ansluta den nytillkomna operatörens tekniska installationer till de redan etablerade operatörerna.

2.3.3. Artikel 3 "Tillträde till accessnät" fastställer att anmälda operatörer senast den 31 december 2000 skall låta andra operatörer få tillträde till accessnäten på öppet redovisade, skäliga och icke-diskriminerande villkor. Anmälda operatörer skall ge nya operatörer tillträde till varje anslutningspunkt i det kopparbaserade accessnätet eller delaccessnätet och måste vid samma datum offentliggöra ett referensanbud (villkor och priser) avseende tillträdet till accessnät och tillhörande utrustning, innefattande samlokalisering.

2.3.4. Artikel 4 "Myndighetstillsyn" fastställer att de nationella tillsynsmyndigheterna, när det är motiverat, är behöriga att ingripa i fråga om villkoren för dessa utbud, om konkurrensen är för svag samt för att lösa tvister mellan företag rörande frågor angående tillämpningen av förordningen.

2.3.5. Artikel 5 fastställer att förordningen träder i kraft den tredje dagen efter det att den offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Förslagets ändamålsenlighet

3.1.1. EU har aldrig tidigare antagit en förordning på telekommunikationsområdet och med denna text gör man alltså debut. Frågan om tillträde till accessnät kommer därmed att skiljas från övriga texter som ingår i översynen av regelverket för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster. Framför allt utgör en förordning det bästa sättet att garantera att bestämmelserna tillämpas snabbare, eftersom den inte kräver något införlivande av medlemsstaterna.

3.1.2. Kommittén delar kommissionens åsikt att informationssamhällets teknik och tjänster skall spridas så brett som möjligt bland både företag och privatpersoner. Den lagstiftningsmässiga avregleringen av telekommunikationssektorn inleddes 1996 inom de mest lovande sektorerna som fjärrsamtal där det tog konkurrenterna ett år att etablera sig. Att accessnäten inte öppnats tidigare för konkurrens kan inte bara förklaras av otillräckliga regleringsverktyg utan beror snarare på att tekniken är mycket ny (xDSL) och att de alternativa operatörernas intresse i första hand koncentrerats på de mest lönsamma områdena.

3.1.3. Därför anser kommittén att man måste agera för att påskynda allmänhetens tillgång till de nya möjligheter till Internetanslutning och dataöverföringstjänster som xDSL-applikationerna möjliggör. Målet är att EU skall befinna sig i främsta ledet av den globala konkurrensen i fråga om de applikationer för kunskaps- och innovationssamhället som accentuerades vid toppmötena i Lissabon och Feira. Detta kräver att man ger största möjliga spridning åt dessa applikationer inom samhället och att man har kapacitet att omedelbart uppfylla önskemålen från befintliga Internetanvändare som vill få tillgång till höghastighetsuppkoppling via sin existerande telefonlinje.

3.2. Förslagets innehåll

3.2.1. Ur ekonomisk synvinkel innehåller förslaget idén om att tillträdet till accessnätet skall ske på villkor som gör det möjligt att täcka kostnaderna och garantera en rimlig ersättning till den operatör som tillhandahåller nätet. Detta är enligt kommittén befogat med tanke på den avkastning på sina investeringar som varje operatör har rätt att förvänta sig av de anläggningar denne utvecklar.

3.2.1.1. Kommittén framhåller dessutom att priset för tillträde till accessnätet bör ha en neutral effekt på teknologiska val. Ett alltför högt pris skulle uppmuntra nytillkomna operatörer att investera i konkurrerande utrustning som inte nödvändigtvis är befogad, medan ett alltför lågt pris skulle få dem att prioritera kopparbaserade accessnät utan att mer seriöst undersöka mer kostnadseffektiv teknik. Det är därför viktigt att betona att priserna måste ligga så nära den ekonomiska verkligheten som möjligt.

3.2.2. Ur teknisk synvinkel omfattar förordningen tre begrepp: tillträde med ensamrätt, gemensamt tillträde och samlokalisering av en nytillkommen operatörs utrustning så att denne får tillträde med ensamrätt eller gemensamt tillträde. I förslaget nämns också möjligheten att bara ge tillträde till en del av accessnätet, nämligen delaccessnätet.

3.2.3. Kommissionens förslag grundar sig på de teknologiska och tekniska möjligheterna att skilja den traditionella taltelefonin från de nya xDSL-tjänsterna. Kommittén vill här framhålla att de nationella tillsynsmyndigheterna bör övervaka att syftet med gemensamt tillträde till accessnät inte gradvis urholkas kommersiellt genom att nytillkomna operatörer tillhandahåller taltelefoni via xDSL.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Tillämpningsområde

4.1.1. Kommittén godkänner kommissionens definition i avsnittet om anmälda operatörer av fasta allmänt tillgängliga telefonnät. ESK anser dock att det vore klokt att i detta avsnitt lägga till att de nationella tillsynsmyndigheterna har full behörighet att i samma anda behandla lokalt missbruk av en dominerande ställning som kan uppstå på andra områden än fasta allmänt tillgängliga telefonnät, exempelvis mer nyanlagda audiovisuella kabelnät.

4.2. Villkoren för tillträde till accessnätet

4.2.1. Kommittén godkänner helt att anmälda operatörer åläggs att tillmötesgå begäran om "tillträde med ensamrätt", dvs. att hela accessnätet hyrs ut till en nytillkommen operatör utan att ägarskapet ändras. Denna lösning har fördelen att vara enkel och den förutsätter att den nya operatören kan garantera leverans av både taltelefonitjänster och de nya tjänsterna för höghastighetsöverföring av digitala data. Men den ger också nya operatörer möjlighet att lägga ut taltelefonitjänsten på

underleverans hos vilka andra operatörer som helst som de väljer själva, exempelvis den etablerade anmälda operatören om abonnenterna vill det av lojalitet mot sin gamla operatör.

4.2.2. Kommittén godkänner också förordningens tvång att ge partiell tillgång till accessnätet, "gemensamt tillträde till accessnätet", som innebär att den etablerade operatören fortsätter att använda hela talfrekvensspektrumet, medan nytillkomna operatörer får tillgång till det frekvensspektrum som inte omfattar talfrekvenser.

4.2.3. Kommittén anser dock att denna tekniska bestämmelse i praktiken måste åtföljas av en kommersiell säkerhetsklausul liknande den som några medlemsstater redan har, enligt vilken den nytillkomne operatören automatiskt får tillträde med ensamrätt när abonnenten säger upp sitt taltelefoniabonnemang hos den etablerade operatören.

4.3. Kommersiella bestämmelser

4.3.1. Kommittén håller med om att anmälda operatörer skall åläggas att offentliggöra referensanbud om tillträde till accessnät. ESK anser att det allmänna kravet på att göra prisangivelser tillgängliga via massmedia som Internet rimligtvis bara kan omfatta tjänster som är så allmänna i sig själva att priserna på dem kan fastställas utan hänsyn till lokala förhållanden. Kommittén anser att detta bör tillämpas på tillträde med ensamrätt till accessnätet. För övriga tjänster (särskilt samlokalisering) bör referensanbudet i detalj redogöra för de tekniska villkoren och priserna bör fastställas efter att förfrågningarna behandlats individuellt med hänsyn till lokala förhållanden och i enlighet med principen att varje erbjudande skall vara kostnadsbaserat eller utgå från marknadspriset.

4.3.2. Man fastslår i förslagets artikel 4 att priserna för tillträde till accessnät skall följa principen om kostnadsorientering. Här bör man precisera vilka slags kostnader det handlar om, dvs. genomsnittliga, långsiktiga merkostnader, vilka är de enda som både kan garantera en rättvis och hållbar konkurrens i enlighet med direktivförslaget och säkerställa teknologisk neutralitet.

4.3.2.1. På liknande sätt anser kommittén att priset för gemensamt tillträde till accessnät bör fastställas på en grund som åtminstone består av priset för tillträde med ensamrätt minus den fasta abonnentavgiften för taltelefonitjänsten.

4.4. I förslaget behöver man införa en bestämmelse som fastslår principen om att alla dittills gällande regler upphävs så snart som marknaden för höghastighetsanslutning har blivit konkurrensutsatt. I detta syfte bör kommissionen vartannat år lägga fram en rapport till rådet, Europaparlamentet och ESK om konkurrenssituationen på denna marknad för höghastighetsanslutning och föreslå att förordningen upphävs när tiden är inne.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén ställer sig helt bakom förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning som ger medlemsstaterna och de nationella tillsynsmyndigheterna en stabil rättslig grund

för att öppna tillträdet till accessnät på telekommunikationsområdet senast den 31 december 2000, på villkor som är harmoniserade på EU-nivå.

5.2. När man fastställer priser med utgångspunkt i principen om kostnadsorientering är det absolut nödvändigt att man preciserar att det rör sig om genomsnittliga, långsiktiga merkostnader, så att man undviker ekonomisk snedvridning som kan främja dåliga val eller försena utvecklingen av mer kostnadseffektiva metoder.

5.3. Enligt ESK bör förordningen klargöra hur förändringar av denna skall gå till inom ramen för det gemensamma regelverket så snart konkurrensen om de åsyftade tjänsterna har uppnått en tillfredsställande nivå.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ny kunskap, nya arbetstillfällen"

(2001/C 14/21)

Ekonomiska och sociala kommittén beslöt vid plenarsessionen den 27 april 2000 att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Ny kunskap, nya arbetstillfällen".

I enlighet med artiklarna 11.4 och 19.1 i arbetsordningen tillsatte kommittén en underkommitté med uppgift att svara för det förberedande arbetet i ärendet.

Underkommittén antog utkastet till yttrande den 2 oktober 2000 (Föredragande: Ursula Engelen-Kefer, medföredragande: Peter Morgan).

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 83 röster för, 23 röster mot och 6 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Vid toppmötet i Lissabon den 23 och 24 mars 2000 satte unionen upp ett nytt strategiskt mål för det kommande årtiondet, nämligen "att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet

till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning⁽¹⁾".

1.2. Förverkligandet av besluten från Lissabon kommer att inta en central position i det franska ordförandeskapets arbetsprogram, och tonvikten ligger på följande ämnen:

⁽¹⁾ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Lissabon den 23 och 24 mars 2000, punkt 5.

- En social dagordning, dvs. ett nytt socialt handlingsprogram för de kommande fem åren, skall utformas.
- Tyngdpunkten i den ekonomiska politiken skall markeras tydligare.
- Europa skall spela en ledande roll i informationssamhället.
- Ett verkligt ekonomiskt samarbetsområde i Europa skall skapas.

Ekonomiska och sociala kommittén vill med detta initiativyttrande knyta an till sitt yttrande inför Europeiska rådets möte i Lissabon⁽¹⁾ och lämna ett konkret bidrag till konferensen "Ny kunskap, nya arbetstillfällen", som hålls i Paris den 8 november 2000.

2. Ny kunskap

2.1. Informationssamhället

2.1.1. Det är allmänt vedertaget att Fords och Taylors industrisamhälle har ersatts av informationssamhället. Arbetets natur och strukturerna i företag och organisationer har förändrats genom automatisering såväl på kontor som i fabriker och genom de förändrade arbetssätt i företagen som bygger på datakommunikation, som t.ex. elektroniskt datautbyte (EDI).

2.1.2. Något som inte varit lika tydligt är vilken betydelse dessa förändringar får för arbetskraften, oavsett vilken sektor det är fråga om: inom offentlig eller privat sektor, industriell eller kommersiell verksamhet, tillverkningsindustri eller tjänstesektor.

2.1.3. Informationsbehandlingen har utvecklats genom att sektorerna för teknik, media och telekommunikation (TMT) närmat sig varandra. Råvaran inom dessa branscher är information i olika multimediala framställningar. Denna information (eller data) i sin maskinella form är opersonlig. Kunskap är personlig. Arbetstagare kan differentieras och kategoriseras enligt förmågan att ta till sig och använda information.

2.2. Kunskap och information

2.2.1. Den bästa beskrivningen av informationssamhället eller den s.k. nya ekonomin är att man i detta samhälle värdesätter mänskliga tillgångar mer än materiella tillgångar.

2.2.2. Investeringar i humankapital utvecklar kompetensen och färdigheterna. I detta yttrande definierar vi kompetens och färdigheter som "kunskap".

2.2.3. Kunskapen är dynamisk. Den ackumuleras genom inläring, erfarenhet och information. Inläringens roll, framför allt i utbildningssystemet, är att skapa grunden, reglerna och principerna för det sätt på vilket vi senare tar fram, analyserar och använder information. Människan använder sin kunskap för att bearbeta information i syfte att göra sitt jobb. "Ny kunskap" är kunskap som är informationsteknologiskt underbyggd.

2.2.4. Utmaningen består i att så många arbetstagare — och i vidare mening medborgare — som möjligt måste kunna omvandla tillgänglig information och sedan göra denna till användbar kunskap.

2.2.4.1. När ett företag eller en organisation har förändrats genom TMT (teknik, media och telekommunikation) finns alla arkiv, policyföreskrifter och verksamhetsrelaterade förfaranden i datorer. Allt arbete som rör företagets eller organisationens centrala uppgift utförs via arbetsstationer som är kopplade till detta informationssystem.

2.2.4.2. Företagen och de anställda måste anpassa sig till arbetsmetoder som definieras av hur de är knutna till informationssystemen. Arbeten omstruktureras, arbetsuppgifter omdefinieras. Dessa förändringar kräver att alla som berörs av dem kan anpassa sig — de behöver "ny" kunskap.

2.2.4.3. Ett nytt system av arbeten och arbetsuppgifter växer fram. I spektrumets ena ände innebär arbete att definiera de regler och principer och den policy som används när datorerna programmeras. Detta arbete utgör inte i sig själv datorprogrammering — det är ett arbete på akademikernivå. I spektrumets andra ände kan arbetsuppgifterna inkludera användning av arbetsstationer för att följa de regler och den policy som organisationen arbetar efter.

2.2.4.4. På detta sätt leder ny kunskap till nya arbetstillfällen. Informationssystemen skapar en ny arbetsmiljö. Att samverka med dessa system skapar nya arbetsuppgifter, nya arbeten och en omdefinition av tidigare arbeten.

2.2.5. "Ny kunskap" förändrar all vetenskap, framför allt bioteknik och genetik, och eftersom den medför så många nya möjligheter finns det behov av nya etiska dimensioner och en mer omfattande tillämpning av försiktighetsprincipen.

⁽¹⁾ Se ESK:s yttrande "Sysselsättning, ekonomiska reformer och social sammanhållning — Mot ett Europa i innovationens och kunskaps tecken" — EGT C 117, 26.4.2000, s. 62.

2.3. Kunskapssamhällets spelregler förändras

2.3.1. Traditionella konkurrensfaktorer och geografiska avstånd förlorar i betydelse. Det hinder som geografiska avstånd utgjort har raserats av telekommunikationstekniken. Det som räknas är kreativitet och flexibilitet, snarare än omfattning eller kostnad. Små och medelstora företags uppkomst, tillväxt och bidrag är av största betydelse — det är så mycket av förnyelsen som sker där. En del större företag köper ofta upp små och medelstora företag för att uppnå och upprätthålla en ledande marknadsposition.

2.3.2. En organisations⁽¹⁾ största konkurrensfördel kommer att bli dess förmåga att ur befintligt vetande skapa nytt vetande, alltså förmågan till idéer och nytänkande. Det pris som information och "kunskapsprodukter" betingar på marknaden beror inte så mycket på den arbetstid som går åt för att skapa dem som på den exklusivitet de lyckas uppvisa under en i vissa fall kort tid.

2.4. Innovationer kräver ett i grunden annorlunda klimat än det som kan erbjudas av ledarskaps- och företagsformer som infördes för 100 sedan i syfte att säkra en effektiv organisation av varuproduktionen. Order, lydnad och kontroll kommer alltmer att behöva ersättas av olika former av flexibelt och aktivt samarbete, där kunskap och individuella färdigheter kan utvecklas effektivare.

2.5. Förändringen av den sociala strukturens och ledningsstrukturens ramar för arbetstagarna kommer att fortsätta. Tonvikt kommer att läggas på tvärvetenskapligt samarbete (inom t.ex. biltillverkning och hälsovård). Både förhållandena mellan enskilda arbetstagare och arbetstagarnas relation till företaget kommer sannolikt att genomgå betydande förändringar. Arbetsplatserna kommer att varieras i högre grad genom mer hemarbete. Sådana arbetstagare kommer sannolikt att vara anställda i kunskapsbaserade företag.

2.6. Rådet och parlamentet är eniga om att utbildningssystemen skall reformeras i enlighet med kunskapssamhällets nya behov, att samordningen av en aktiv och aktiverande sysselsättningspolitik på europeisk nivå ytterligare skall fördjupas, att socialförsäkringssystemen skall moderniseras och att socialpolitiken totalt sett skall inriktas på att främja social integration. ESK ställer sig helt bakom denna inriktning och anser att bekämpningen av arbetslösheten är en grundläggande förutsättning för att alla människor skall kunna medverka i kunskapssamhället. Det bästa skyddet mot social marginalisering är att ha en kvalitativt sett bra arbetsplats att gå till.

(1) Jämför definitionen av begreppet "organisation" i punkt 2.1.2.

3. Sysselsättningen i ett kunskapsbaserat samhälle

3.1. Det senaste decenniet var massarbetslöshetens decennium i EU. Vid en första anblick kan det tyckas som om det är den nya tekniken som är orsaken till dessa förlorade arbetstillfällen. Det är emellertid först när innovationer helt inskränker sig till att rationalisera och ersätta som tekniska framsteg leder till att arbetskraft slås ut. Inom EU har globaliseringen hittills inte i tillräckligt hög grad åtföljts av innovationer. Att dra nytta av den sysselsättningskapande potentialen hos kombinationen av telekommunikation, media och teknologi (TMT) är något som hittills varit eftersatt.

3.2. De nya kunskaperna, den nya tekniken och de nya organisationsformerna skapar, förändrar och eliminerar arbetstillfällen i alla sektorer. För att kunna bedöma det nya sättet att skapa arbeten och få ett mått på vilken avkastning dessa arbeten ger kan man undersöka hur snabbt EU:s ekonomi och samhälle anpassar sig till den nya situationen och vilken förmåga företag inom EU har att förbättra arbetskraftens produktivitet. Detta hänger i sin tur samman med hur snabbt arbeten och arbetsuppgifter kan ses över och anpassas till informationssamhället.

3.3. Dessutom skapar informationssamhället nya behov som bara kan tillfredsställas med nya arbetstillfällen. Det finns ingen anledning att anta att det i framtiden inte kommer att finnas utrymme för tillväxt. Följande är bara några exempel på berörda områden:

- teknik, media och telekommunikation (TMT),
- utbildning, hälsa, friskvård och livsstil,
- underhållning, turism och fritidsindustrin i allmänhet,
- handel, transporter och finansiella tjänster,
- miljö och bostäder,
- hushållsnära tjänster, persontjänster och företagstjänster.

3.4. Med nya arbetsmönster, nya arbetsförhållanden och nya fritidsaktiviteter och sätt att utforma privatlivet kommer det sociala mönstret att förändras i grunden. Om EU skall kunna bevara grundsynen i den sociala modellen måste denna modell genomgå radikala förändringar för att anpassas till förhållandena i 2000-talets kunskapsamhälle.

3.5. TMT-sektorn

3.5.1. Den kunskapsbaserade ekonomin är i hög grad beroende av TMT-sektorn. Alla arbetstagare inom "nyckelområdena" kommer att använda elektronisk utrustning för att hämta information via nätverk.

3.5.2. Att tillhandahålla TMT-utrustning och -tjänster kommer därför att innebära många sysselsättningsmöjligheter i informationsåldern. Den "gamla ekonomins" olika sektorer kan påverkas ännu kraftigare eftersom företagen inom dessa sektorer själva måste se till att förändras för att inte riskera att konkurreras ut från marknaden.

3.5.3. Fortfarande finns det stora brister när det gäller antalet kvalificerade arbetstagare som finns tillgängliga för att utföra IT-relaterade arbeten. Här finns en viktig och spännande möjlighet till sysselsättning. Medlemsstaterna bör se till att mobilisera mänskliga resurser för att tillvarata dessa arbetstillfällen. Det finns anledning att ta initiativ till sysselsättning inom den offentliga sektorn, inom privat industri, genom lärlingsprogram samt inom IT-branschen med hjälp av dess interna utbildningsmöjligheter. Generellt kommer det att bli allt viktigare med utbildningsplanering.

3.5.4. TMT underlättar även bildandet av den nya ekonomins affärsverksamheter (företag till företag, företag till konsument, konsument till konsument) inom olika områden. För att ekonomierna i EU skall kunna dra nytta av utvecklingen krävs ett gynnsamt klimat för företagsbildning, för riskkapital och för små och medelstora företag⁽¹⁾. Om nyföretagandet inte blomstrar kommer e-Europa inte att bli verklighet.

3.6. Servicesektorn

3.6.1. Det finns många olika former av serviceyrken, och det kommer att bli allt fler.

3.6.2. Viktiga former av kunskapsarbete kommer att vara av central betydelse för organisationernas kärnverksamhet. De anställda kommer att använda sig av arbetsstationer med direktanslutning till organisationens informationssystem. Det krävs omfattande organisatoriska insatser och utbildningsinsatser för att inte vissa arbetstagare skall "styras" av sina dataterminaler.

3.6.3. Vissa typer av servicearbete kommer, trots att de gagnar organisationen, troligtvis att läggas ut på entreprenad (t.ex. catering, städning, trädgårdsskötsel, säkerhetsbevakning etc). Dessa arbeten kännetecknas av att de inte är direktuppkopplade till organisationens informationssystem för kärnverksamheten. Underleverantörer utgör en viktig beståndsdel i det nya ekonomiska systemet. Dessa företag kommer också att ha kunskapsar-

bete i toppen av sina pyramider. Men man får inte bortse från vissa risker med att använda sig av underleverantörer. Man måste finna den rätta balansen mellan att bibehålla den interna serviceverksamheten och att använda underleverantörer.

3.6.4. Tillhandahållandet av personliga tjänster eller hushållstjänster är en tillväxtsektor som också kommer att dra nytta av kvaliteten och utbudet hos de professionella serviceföretagen. Det finns särskild serviceverksamhet som är inriktad på att erbjuda personliga tjänster till andra arbetstagare. Behovet av sådan service ökar eftersom dessa personer använder TMT (teknik, media och telekommunikation) som gör det möjligt att arbeta 24 timmar om dygnet, sju dagar i veckan.

3.6.5. Förändrade attityder i samhället och det ökande antalet arbetande föräldrar stimulerar efterfrågan på extern service som är tillgänglig efter arbetstid, särskilt när det gäller banker, sjukvård, utbildning och kommunal service.

3.6.6. I de sektorer som lider brist på kvalificerad personal är lönerna relativt höga. Troligen kommer de att vara det även fortsättningsvis, och det blir svårt att undvika en ökande löneskillnad mellan högt kvalificerad arbetskraft och mindre kvalificerad arbetskraft. Servicearbetarnas löneutveckling kommer att vara beroende av en förbättrad produktivitet, vilken till stor del är beroende av att de får ledning, motivation och utbildning.

Denna utveckling kommer att leda till ökad efterfrågan på kvalificerad arbetskraft inom dessa områden och till krav på yrkesutbildning.

3.7. Innovationer

3.7.1. Informationstekniken är en nyckelfaktor och en nödvändig förutsättning för många innovationer. Dess specifika fördelar gör emellertid också att innovationer inom informationssektorn lättare utsätts för kopiering, och därför är det endast genom ett högt innovationstempo som försprång på marknaden kan säkras. En stabil tillväxt på detta område uppnås således främst genom en god dynamik.

3.8. Förr uppstod innovationer mest stegvis. Utvecklings-, produktions- och marknadsföringsavdelningar var linjärt förenade med varandra, och tillskott utifrån sällsynta. I dag är däremot förnyelse resultatet av flera källor, både interna och externa. Hela processen är mycket mer flexibel och marknadsorienterad. Bristande framgång för innovationsföretag hänger delvis samman med att de verkar isolerat.

(1) Denna fråga diskuterades redan i ESK:s yttrande i samband med toppmötet i Lissabon. Se ESK:s yttrande "Sysselsättning, ekonomiska reformer och social sammanhållning — Mot ett Europa i innovationsens och kunskapens tecken" — EGT C 117, 26.4.2000, s. 62.

3.9. Utan forskning är många innovationer otänkbara, men forskning leder inte per definition fram till innovationer. Framför allt nya företag som använder och utvecklar högteknologi behöver effektiva förbindelser med forskningen. De behöver användbara idéer, prototyper och kvalificerade medarbetare. Den statligt finansierade forskningen har en viktig funktion för att stödja och bana vägen för denna utveckling. Ekonomiska och sociala kommittén föreslår att kompetens-centra inrättas och erbjuds nödvändigt stöd så att användbara resultat kan åstadkommas och överföringsprocessen effektiviseras⁽¹⁾. Likaså bör rådgivningstjänsterna för nya företag byggas ut.

3.10. ESK stöder rådets ansträngningar att bättre knyta samman nationella forskningsprogram med program på gemenskapsnivå liksom att sprida spetsforskning och spetsutveckling. Detta gäller även försöken att utveckla öppna metoder för att samordna benchmarking av forsknings- och utvecklingspolitiken och undanröja hinder för forskares fria rörlighet i EU.

3.11. Att främja en kvalitativ och hållbar ekonomisk tillväxt är grunden för en förbättrad sysselsättningssituation i Europa: Utan ekonomisk tillväxt kan de aktuella problemen aldrig lösas, och målet om en treprocentig tillväxt över hela EU måste därför uppnås. Utöver kvantitativa mål behöver vi så långt det är möjligt även kvalitativa mål för att kunna uppnå hållbara effekter⁽²⁾.

3.12. Varaktiga sysselsättningspolitiska framsteg kan bara göras med en långsiktig och konsekvent helhetspolitik. I de olika processerna inom den europeiska strategin för ekonomin och sysselsättningen (Luxemburg-, Cardiff- och Kölnprocesserna) har samspelet mellan ekonomi-, finans-, penning- och arbetsmarknadspolitiken hög prioritet, liksom arbetstagarnas och arbetsgivarnas anpassningsförmåga. De nationella handlingsplanerna visar emellertid också att genomförandet av sysselsättningsstrategin måste förstärkas ytterligare så att informations-samhällets möjligheter kan utnyttjas bättre.

4. Utbildning i kunskapssamhället

4.1. Alla former av innovation är beroende av de berörda parternas kvalifikation och motivation. Ett viktigt element i den

europeiska politiken, i synnerhet med tanke på behovet av att anpassa arbetsplatser och arbetsuppgifter till informations-samhället, är därför att stärka anställbarheten genom en omfattande kvalificeringspolitik. Även om alla andra innovationsbefrämjande faktorer fungerar optimalt kan arbetstillfällen inte uppstå i tillräcklig omfattning utan en god tillgång till utbildad arbetskraft⁽³⁾.

4.2. Övergången till informations- och kunskapssamhället kräver inte bara att det investeras mer kvantitativt i utbildningen, utan ställer även rent kvalitativt utbildningspolitiken inför helt nya krav. Det behövs en ny strategi och utformning i fråga om utbildning och lärande.

4.2.1. Skolsystemet måste fungera på ett sådant sätt att studerande på vilken nivå det än rör sig om får så god studievägledning och undervisning att de kan förverkliga sin potential. Dessutom bör tonvikt läggas på social kompetens och allmänbildande kunskaper som grund för ett livslångt lärande.

4.2.2. Ett livslångt lärande måste möjliggöras för att både underlätta kontinuerlig vidareutbildning i de befintliga disciplinerna och göra det lättare för män och kvinnor att pröva på nya områden. För att detta skall vara möjligt krävs stöd från arbetsgivaren och att alla former av utbildning (från grundskola till eftergymnasial utbildning) finns tillgängliga efter ordinarie arbetstid.

4.3. Det krävs livslångt lärande för att upprätthålla anställbarheten. Varje människa måste ges goda möjligheter att hålla sig anställbar. Nya arrangemang för in- och utläring måste utvecklas, som gör det möjligt för var och en att själv bestämma över och styra sin utbildning inom ramen för olika nätverksstrukturer. Därutöver måste även lämpliga strukturer för livslångt lärande finnas till hands, och öppenheten och rådgivningen i samband med utbildningsprocesserna måste stärkas. Såväl på nationell nivå som på EU-nivå bör realistiska koncept för ett omfattande stöd till det livslånga lärandet utarbetas.

4.4. EU:s sysselsättningspolitiska riktlinjer och EU:s riktlinjer för den ekonomiska politiken måste dessutom ge bättre incitament för investeringar i mänskligt kapital. I dessa riktlinjer anmodas medlemsstaterna — och om möjligt företagen, fackföreningarna och andra berörda parter — att lämna rapporter om sina insatser i fråga om mänskligt kapital och på ett konkret och dynamiskt sätt anpassa sina mål efter förutsättningarna. ESK förespråkar en systematisk uppföljning av "de bästa metoderna" och är i detta sammanhang beredd att ta på sig en sådan uppgift.

(1) ESK:s yttrande om "Uppföljning, utvärdering och optimering av FoTU-insatsernas ekonomiska och sociala verkan: Från femte till sjätte ramprogrammet" och ESK:s yttrande om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Mot ett europeiskt område för forskningsverksamhet" (EGT C 204, 18.7.2000).

(2) ESK:s yttrande om "Genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken 1999" (EGT C 209, 22.7.1999) och om "Förslag till riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik år 2000" (EGT C 368, 20.12.1999).

(3) Se ESK:s yttrande "Sysselsättning, ekonomiska reformer och social sammanhållning — Mot ett Europa i innovationens och kunskaps-tecken" — EGT C 117, 26.4.2000, s. 62.

4.5. Kommittén välkomnar även att det i EU:s riktlinjer för sysselsättningen föreskrivs att alla skolor skall vara Internet-uppkopplade och alla elever ha tillgång till Internet senast vid utgången av 2002. Elever och utbildningsanstalter bör erbjudas gratis Internet-tillgång. Särskilt när det gäller persongrupper långt från utbildningsorterna måste man hitta nya vägar för att öka dessa gruppers kvalifikationer i informationsteknik och för att främja deras yrkesmässiga rörlighet.

4.6. Jämte kunskaper i informationsteknik och mediakompetens är tillgångar som social kompetens, kommunikationsförmåga och laganda nyckelfaktorer för att möta arbetsmarknadens nya krav. Utbildning i informationsteknik och främjande av social kompetens måste därför börja redan på grundskolenivå och sedan ingå som ett moment i alla faser av utbildningen och yrkeslivet. De snabba tekniska förändringarna kräver att i synnerhet systemen för den yrkesinriktade grundutbildningen och vidareutbildningen ständigt anpassas. Förutom att ställa ett tillräckligt antal framtidsinriktade utbildningsplatser till förfogande är det därför en central uppgift för den europeiska sysselsättningspolitiken att på ett lämpligt sätt förena allmän utbildning, yrkesinriktad grundutbildning och vidareutbildning inom ramen för ett livslångt lärande.

4.7. Utbildningssystem måste vara öppna så att alla har en chans till ett arbete i informationssamhället. De grupper som hittills varit åsidosatta måste få tillgång till nya inlärningsmöjligheter, vilket även innefattar ett socialt sett rättvist utnyttjande av informationstekniken. Yrkesutbildningsmodeller som främjar den sociala integreringen av förfördelade grupper bör stödjas och lika möjligheter för kvinnor och män säkerställas. Kommittén stöder rådets ansträngningar för en effektiv bekämpning av analfabetismen.

4.8. De i många hänseenden otillräckliga insatserna på utbildningsområdet har liksom den bristande strukturanpassningen inom utbildning och vidareutbildning i en del länder orsakat en skriande brist på kvalificerad arbetskraft. Framför allt i vissa yrken med krav på universitetsexamen inom informations- och kommunikationstekniksektorn överstiger den starka efterfrågan tydligt tillgången på kvalificerad personal. Med tanke på den globala konkurrensen om sådan arbetskraft måste vissa EU-länder därför vidta åtgärder för att råda bot på underkvalifikationen inom detta spektrum. Även om rekrytering utifrån tillfälligt kan avhjälpa eventuella flaskhalsar måste på lång och medellång sikt lösningen ligga i en hållbar aktivering och kvalificering av den egna potentialen. Kommittén föreslår därför att man i alla medlemsstater satsar offensivt på vidareutbildning för ökade kvalifikationer i informations- och kommunikationsteknik och sätter upp konkreta mål för denna.

4.9. I de flesta medlemsstater utbildas för närvarande betydligt fler män än kvinnor inom yrken med anknytning till informationssamhället. Det finns ett stort behov av att uppmuntra kvinnor att välja sådana yrken och att förbättra deras möjligheter att få anställning.

4.10. Tillgången till och efterfrågan på utbildning bör på ett mer systematiskt sätt återkopplas till varandra. Sålunda måste universiteten erbjuda sina studenter ett större och mer praktikorienterat urval för att förbättra deras anställbarhet. Antalet påbyggnadsutbildningar måste bli större. Antagningsvillkoren måste vara enkla och så öppna som möjligt. Samtidigt bör studier, undervisning och forskning främjas på gemenskapsnivå genom gemensamma normer och ett ömsesidigt erkännande av utbildningar, utlandsvistelser och examina. Även inom den yrkesrelaterade utbildningen och vidareutbildningen behövs erkända kvalifikationsnormer som gör värdet av en yrkeskvalificering mindre beroende av produktutbudet, det enskilda företaget och den rådande situationen på arbetsmarknaden. Kommittén uttalar sig för ett kraftigt ökat utbud av gränsoverskridande praktikplatser inom ramen för utbildningen i informations- och kommunikationsteknik. Fadderverksamheten för utbildningsinriktade företag inom IKT-sektorn bör byggas ut.

4.11. Interaktiv inläring är nödvändig mellan lärare och elever inom IKT-sektorn. Lärarna bör uppmuntras att samla praktisk erfarenhet i företag och förvaltningar, och tillägandet av de nödvändiga färdigheterna inom ramen för ett livslångt lärande bör främjas. Kommittén föreslår att det införs ett erkänt och allmänt system för att påvisa kompetens som kan hänföras till kunskapsområdet. Vidareutbildning inom informations- och kommunikationsteknik skall kunna styrkas med certifikat som är erkända över hela EU.

5. Innovationer i företag och organisationer⁽¹⁾

5.1. När kunskapsområdet växer fram handlar det inte bara om ett "lärande samhälle", utan också om "lärande företag" och "lärande organisationer" som utnyttjar de kreativa möjligheter tekniken innebär.

Det är företagen och andra organisationer som själva är ansvariga för att aktivt stödja framväxten av kunskapsområdet genom att erbjuda livslångt lärande i form av aktuell fortbildning inom företaget.

5.2. Företagen och organisationerna håller själva på att modernisera sina strukturer så att de uppfyller de nya krav som kunskapsområdet ställer. Genom att förändra arbetsorganisationen så att den blir mer inriktad på att göra de anställda delaktiga blir det även lättare att lära under arbetstid. Den gamla hierarkiska organisationen indelad efter funktion håller på att bytas ut mot nätverk och mindre enheter med större självständighet. Med sådana organisationsformer blir det lättare att lära eftersom kommunikationen inte måste övervinna så många hinder och hierarkiska gränser. Alla organisationer måste kunna anpassa sig till villkor som hela tiden växlar och omdefiniera arbeten och arbetsuppgifter i termer av kunskap, färdigheter och erfarenhet.

⁽¹⁾ För en definition av begreppet "organisation" se punkt 2.1.2.

5.3. Efter diskussionerna om de japanska ledningsstrategierna vet vi att ett företags förmåga och kraft till nytänkande inte enbart kan mätas i teknik. Även socialt nytänkande hör i allt större utsträckning till förutsättningarna för framgång. Detta innebär arbetsplatser som anpassas efter arbetskraftens kompetens och motivation, vilket förutsätter eget ansvar och att ledningen är inriktad på deltagande från medarbetarnas sida.

5.4. Företagens personalpolitik spelar en väsentlig roll vad gäller utformningen av deras organisationsstrukturer. Personalpolitiken kan garantera likabehandling när man tillgodoser tekniska, företagsekonomiska och arbets- respektive sysselsättningsintressen.

6. Social integration i stället för marginalisering

6.1. I princip kan anpassningen av arbete och uppgifter i informationsamhället ("ny kunskap, nya arbetstillfällen") främja integration lika väl som leda till utslagning.

6.2. ESK vill särskilt slå vakt om unga som inte kan arbeta med datorer, om äldre arbetstagare som riskerar att bli förbigångna vid nya arbetsarrangemang och om funktionshindrade.

6.3. För de funktionshindrade kan informationsamhället innebära enbart fördelar. Kropparbetet övergår till tankearbete, och IT kan anpassas så att vissa fysiska och mentala handikapp inte längre har någon betydelse. Sociala åtgärder för funktionshindrade behöver inriktas på IT-anpassning, medan arbetsgivarna erbjuds nya metoder att nå sina anställningsmålsättningar för funktionshindrade.

6.4. Elever som lämnar grundskolan med låga kvalifikationer är traditionellt de som under yrkeslivet vidareutbildar sig minst och har minst chanser att fortbilda sig i arbetet. Interna företagsutbildningar räcker oftast inte för att jämna ut skillnaderna mellan hög- och lågutbildade anställda. Detta är fortfarande ett ansvarsområde främst för den offentliga sektorn.

6.5. Företagens investeringar i mänskliga resurser får inte stanna vid en satsning på personer som kan få en ledande ställning i företaget, utan alla anställda skall få olika utbildningserbjudanden. Det kan gälla erbjudanden inom och utom företaget, och de bör vara anpassade till de anställda samtidigt som man tar hänsyn till företagets och enskildas behov.

6.6. För okvalificerade arbetstagare krävs dessutom särskilda arbetsmarknadspolitiska strategier beträffande kompetens- och integreringsfrågor. Sociala tjänster bör vara tillgängliga oberoende av inkomstnivå om de tjänar syftet att skapa lika möjligheter och att undvika social polarisering.

6.7. Även de demografiska förändringarna ställer kunskapsamhället inför en stor utmaning. Företagens personalpolitik bör ta hänsyn till personalens ålder⁽¹⁾, och inriktas på förebyggande åtgärder på detta område. Spelrummet för att anställa ung arbetskraft som kan tillföra ny kunskap till företaget försvinner. Om det sker stora pensionsavgångar samtidigt kan de äldres erfarenheter inte överföras till yngre medarbetare i motsvarande utsträckning.

6.8. I informationsamhället bör även stödet åt människor med funktionshinder ges ökat utrymme. Med hjälp av informationstekniken kan stora persongrupper med olika funktionshinder få bättre förutsättningar att verkligen utnyttja sina möjligheter på arbetsmarknaden.

6.9. Särskilda satsningar bör göras för att utveckla potentialen hos arbetskraften i eftersatta regioner och avlägsna områden⁽²⁾, så att man kan få till stånd lika villkor för tillgång till kunskap och information inom EU.

6.10. De olika möjligheterna att få tillgång till ny kunskap medför en risk för att de samhälleliga klyftorna kan bli större. Social marginalisering uppkommer inte enbart på grund av bristande utbildning, utan kan även hänga samman med bristande acceptans för ny teknik. Detta gäller till exempel kvalificerade arbetstagare som inte kan ta till sig den nya tekniken. Det krävs att den statliga arbetsmarknads- och socialpolitiken med all kraft ägnas åt dessa grupper och stöder en övergång till lämpliga arbetsuppgifter. Den sociala integrationen bör genomgående beaktas inom såväl sysselsättnings- och utbildningspolitiken som inom hälso- och bostadspolitiken

6.11. Arbetsmarknadens parter bör se över den traditionella indelningen i arbetare, tjänstemän och offentliganställda, göra sig införstådda med principerna för hur företag omorganiseras, och inkludera nya modeller för nya arbetsformer och företagsstrukturer i företagets kompetenshöjande åtgärder.

(1) ESK utarbetar för närvarande ett initiativyttrande om "Äldre arbetstagare".

(2) Se ESK:s yttrande om "Riktlinjer för integrerade åtgärder i eftersatta öregioner i Europeiska unionen efter Amsterdamfördraget (artikel 158)" (EGT C 268, 19.9.2000).

7. Arbetsvillkoren i kunskapssamhället

7.1. Arbetstidspolitiken är en viktig del i en omfattande reform av arbetsmarknaden. Den kan på ett meningsfullt sätt komplettera strukturella förändringar och göra dem politiskt mer acceptabla.

7.2. Om arbetstiden på olika sätt kan anpassas till företagens och de anställdas behov kan det innebära förbättrad livskvalitet för de anställda och stärkt konkurrenskraft för företagen.

7.3. Arbetstagarna kan vinna på arbetstidspolitiska åtgärder om det blir lättare att kombinera familj och arbete, om sysselsättningen säkras och om man undviker att förlora kunskap.

7.4. Vid förändringar av arbetstiden gäller det att undvika kvalifikationsbetingade flaskhalsar vad gäller tillgången till arbetskraft. För att undvika detta måste man inom befintliga arbetstidsregler även säkerställa att det finns tillräckligt med tid för planering och att utbildningsåtgärder genomförs.

7.5. Kopplingen mellan arbetstidens utformning och yrkeskunskap kan leda till nyskapande processer. Grundidén är att en viss del av arbetstiden används till fortbildning inom yrket. Särskilt i de nordeuropeiska länderna finns det exempel på en sådan koppling, bland annat i form av arbetstidstillgodohavanden, kunskapskonton och arbetsrotation.

7.6. I många länder är potentialen av människor som frivilligt väljer deltidsarbete inte på långt när uttömd. I hela EU arbetar ungefär 6 % av de yrkesverksamma männen deltid och en tredjedel av de yrkesverksamma kvinnorna.

7.7. I samspel mellan representanter för ledning och arbetstagare kan de företag där heltidsarbete är det normala komma att behöva utveckla egna stödplaner för att utöka den accepterade deltiden och göra det lättare att kombinera familj och arbete. Möjligheterna till utökad deltid är goda om arbetsmarknadens parter omsätter initiativ om deltid till konkreta åtgärder.

7.8. Tillsammans med de nya företagsformerna breder arbetsformer som vi brukade kalla "atypiska" ut sig överallt — tidsbegränsat arbete, distansarbete, uppdragsarbete och andra former av mer eller mindre fritt vald självständighet. I kunskapssamhället är inkomsten inte längre så direkt kopplad till investerad arbetstid, utan hänger i allt högre grad samman med den förmåga, originalitet, och snabbhet med vilken man identifierar nya problem och löser dem.

7.9. Med differentieringen växer i vissa medlemsstater antalet förvärsarbetande som inte alls eller bara i otillräcklig utsträckning omfattas av medlemsstaternas sociala skyddsnät. Dessa luckor i det sociala skyddsnätet måste avhjälpas.

7.10. Utvecklingen av kunskapssamhället förändrar balansen mellan arbetsgivarna och det sedvanliga utbildningssystemet när det gäller utbildning och yrkesutbildning. Företag ser sig också tvungna att se över sina egna strategier.

7.11. Arbetstagare med eftergymnasial utbildning har fått mycket av sin skolning (utom när det gäller sådant som är specifikt för arbetet och arbetsgivaren) genom det sedvanliga utbildningssystemet. Det är dessa kunskaper som företagen är mest beroende av, och i allmänhet har inte konkurrensmedvetna arbetsgivare råd att underlåta att hålla dessa eftergymnasiala kunskaper så aktuella som möjligt.

7.12. Övrig arbetskraft har definitionsmässigt sett ofullständig utbildning. De bör därför få både yrkesspecifik utbildning och bredare utbildning som syftar till personlig utveckling. ESK hyser farhågor för att arbetsgivarna skall skära ned eller helt underlåta att ge denna mer grundläggande, personlighetsutvecklande utbildning, av ekonomiska skäl eller i den felaktiga tron att utbildningen kommer konkurrenter till godo som anställer de berörda personerna. Eftersom anställda sannolikt värdesätter sådana arbetsgivare som satsar på personalutveckling i form av utbildning och karriärmöjligheter och eftersom "utvecklade" anställda kan bidra på fler sätt, uppmanar ESK företagen att utöka sina utbildningsåtgärder så att de kan konkurrera i kunskapsekonomin. Vid sidan av företagets ansvar ökar de enskilda arbetstagarnas ansvar för att på eget initiativ hålla sig anställbara med hjälp av fortbildning.

7.13. När det gäller flexibla arbetsförhållanden måste även sociala kriterier, vid sidan av de ekonomiska, vara en måttstock för utformningen av flexibiliseringen. Större hänsyn bör tas till arbetstagarnas olika önskemål om att variera arbetstiderna så att de passar de enskilda levnadsförhållandena. Flexibilitet, tryggad sysselsättning och social säkerhet behöver inte stå i strid med varandra, det visar begreppet "flexicurity".

7.14. Ett av de tydligaste tecknen på förändringen av arbetsorganisationen och de normala arbetsförhållandena är distansarbetet, som är under utveckling. En ny studie visar att ungefär 6 miljoner människor i Europa arbetar under distansarbetsförhållanden. Kommittén anser att distansarbetet kan främjas om man säkerställer distansarbetarnas och deras arbetsgivares rättigheter och skyldigheter med hjälp av adekvata ramvillkor.

7.15. Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (t.ex. i form av kollektiva förhandlingar, företagsavtal) måste fortlöpande anpassa och forma de nya villkor som kunskapssamhället ger upphov till.

8. Att säkerställa och förändra socialstaten

8.1. Det sociala säkerhetssystemet har både en social och en ekonomisk funktion. Sociala förmåner utgör till exempel viktiga förberedelser för den privata produktionsprocessen (t.ex. utbildning). De fångar också i stor utsträckning upp de problem som uppstår till följd av strukturomvandlingarna.

8.2. Strukturomvandlingen kan ske mer friktionsfritt om riskerna för individerna mildras på ett adekvat sätt, och chanserna till en yrkesmässig nystart blir större genom aktiva åtgärder för att stödja en persons anställbarhet. Ett moderniserat socialt trygghetssystem är grunden för en dynamisk ekonomisk utveckling som främjar den sociala sammanhållningen.

8.3. Förändringen av arbets- och betalningssystem och den växande andelen elektroniska, knappast gripbara transaktioner kan leda till en urholkning av de statliga skatte- och avgiftssystem som är knutna till ett visst företag och har en konkret förbindelse med arbetsplatsen. ESK uppmanar kommissionen att noga analysera dessa aspekter. En snabb och global lösning krävs också när det gäller en icke-diskriminerande beskattning av den traditionella handeln i förhållande till elektronisk handel.

Hit hör även säkerhetsbegrepp för arbetstagare i informations-samhället inklusive uppgiftsskydd och upphovsrätt.

8.4. Genom att förstärka de förebyggande åtgärderna i arbetslivet kan man säkerligen undvika påtagliga följdproblem för företag och sociala trygghetssystem. Möjligheterna inom informationsteknik vad gäller säkerhet och hälsoskydd på arbetsplatsen måste utnyttjas, men man måste även göra en analys av nya sociala risker. Informationstekniken och de nya formerna för att organisera arbetet minskar ofta den fysiska tröttheten, men leder också till större psykisk press och ökad stress. Man måste sträva efter att genomföra ytterligare forskning om arbetsbelastning, arbetsintensitet och arbetsrelaterad stress.

8.5. I och med att de klassiska företagen förlorar i betydelse, och genom den förskjutning som sker av de sociala relationerna från arbetsplatsen till det övriga livsrummet, förändras de sociala riskerna. I kunskapssamhället uppstår det inte mindre, utan annorlunda behov av social trygghet. De sociala trygghetssystemen bör reformeras med avseende på flexibla arbetstider, avbrott i förvärvslivet etc., och man måste se till att arbetstagare med sådana flexibla arbetsförhållanden har lika möjligheter. Det krävs en mångfald sociala broar som stöd för en aktiv omvandling av samhället.

8.6. Det behövs reformer i medlemsstaterna för att starkare jämka ihop politiska regleringar med den grundläggande utvecklingen för familjen och arbetsdelningen mellan könen, liksom den demografiska förändringen med de grundläggande förändringarna i arbetslivet. Begreppet "flexicurity" bör få större betydelse i samband med reformerna. Om man konstruerar

ramförutsättningar för en stabil framtid i förvärvslivet gynnar det spridningen av nya former för arbetsorganisation och flexibilitet på arbetsmarknaden.

8.7. Informations- och telekommunikationsindustrin spelar en banbrytande roll vid utformningen av nya relationer på arbetsmarknaden, och dessa kommer att förändra mönstret för kontakterna mellan arbetsmarknadens parter. Kommittén uppmanar kommissionen att noggrant undersöka hur den nya tekniken och internationaliseringen påverkar samarbetet inom företagen samt fackens och andra aktörers handlingsutrymme.

8.8. En social likabehandling av distansarbetare måste säkerställas, och via företagsnätverk måste dessa kunna rekvirera grundläggande information om skydd för säkerhet och hälsa, och även om rätten till medbeslutande.

8.9. Om arbete definieras på ett nytt sätt måste anställbarheten främjas i större omfattning så att människor får hjälp att i möjligaste mån trygga sin försörjning på ett varaktigt sätt. Ju större kompetensen och anställbarheten är, desto större blir möjligheterna att få ett arbete.

9. Sammanfattning

9.1. Kunskapssamhällets snabba utveckling berör alla näringslivssektorer, organisations- och arbetsstrukturerna samt arbetslivs- och sysselsättningsvillkoren. Den får djupgående återverkningar på vårt samhälles ekonomiska, sociala och kulturella omvandling.

9.2. De tre nya "stjärnorna" teknik, media och telekommunikation (TMT) strålar över samtliga sektorer, även om det fortfarande kommer att finnas många yrken och verksamheter där de inte tillämpas direkt. Accelerationseffekten inträder framför allt genom den exponentiellt ökade kunskapsspridningen och tillgängligheten över hela världen.

9.3. Kunskapssamhället öppnar en avsevärd potentiell skaparkraft och ger EU möjligheten att bli ett konkurrenskraftigt och dynamiskt ekonomiskt område. För att möjligheterna till nyskapande inom näringsliv och samhälle verkligen skall kunna utnyttjas, krävs gemensamma ansträngningar att erbjuda bättre och bredare kompetensutveckling för alla.

9.4. Bred kompetens inom ny TMT tillhör i dag det grundläggande kunnande som alla måste behärska, i nivå med skrivning, läsning och räkning. Det går bara att utnyttja chanserna till optimala sysselsättningseffekter om man utbildar fackfolk på alla nivåer, och om var och en får möjlighet att behålla och utveckla sin anställbarhet. Detta innebär personligt ansvarstagande på nya viktiga områden.

9.4.1. För att optimera de anställdas prestationsförmåga behöver vi system för grundskole-, gymnasie- och högskoleutbildning som förbereder för ett kunskapssamhälle. Vi behöver företag som investerar i mänskliga resurser genom att utveckla och fortbilda sina anställda. Kontinuerlig fortbildning och livslångt lärande är mer än slagord — det är begrepp som är villkor för ekonomisk överlevnad i världsekonomin.

9.5. Med tanke på de krav som kunskapssamhället ställer blir det allt nödvändigare med en aktiv, framsynt sysselsättningsstrategi som har stöd av de centrala aktörerna i näringsliv och samhälle och som skapar jämvikt mellan investeringarna i mänskliga resurser och investeringar i maskiner, anläggningar och infrastruktur.

9.6. Nytt kunnande, tekniska innovationer och sociala innovationer måste gå hand i hand för att bereda vägen mot ett lärande samhälle, lärande företag och en lärande arbetsplats.

9.6.1. Nya organisations- och styresformer är mindre inriktade på status och mer på processer. Arbetsrelationerna är mer omedelbara och inriktade på lagarbete, och de kräver personliga initiativ och personligt ansvar. Former av arbetsorganisation som bygger på deltagande blir allt viktigare. Ett exempel är medverkan i samband med arbetsplatsens utformning och organisationen av arbetsförloppet och arbetstiden.

9.6.2. I kunskapssamhället kräver de mänskliga tillgångarna mer omsorg än de materiella. Man måste erbjuda nya arbetstidsystem och åstadkomma "familjelivsvänliga" arrangemang.

9.6.3. När det växer fram nya arbetsformer och nya former för att förena förvärvsarbete, utbildning, familjeliv och samhällsinriktade aktiviteter, måste arbetsrätten och den sociala tryggheten anpassas efter kunskapssamhällets nya förutsättningar. Arbetsflexibiliteten bör utvecklas parallellt med så många sociala bryggor som möjligt till en aktivt understödd omvandling av samhällslivet.

9.7. Kunskapssamhället erbjuder nya stora möjligheter till tillväxt och sysselsättning. Samtidigt kan det uppstå, nya sociala riskmoment och ett annat behov av social trygghet.

9.7.1. Det sociala trygghetssystemet måste ges en ny inriktning mot flexibla arbetsformer och livsmönster. Den engelska ordbildningen "flexicurity" visar att företagen betraktar det som nödvändigt att förena flexibilitet med arbetskraftens legitima intresse av trygghet, "security".

9.7.2. För att avvärja de hot om diskriminering och marginalisering som föreligger mot enskilda grupper i kunskapssamhället måste samtliga grupper inbegripas i utvecklingen av informationssamhället. Det gäller att förhindra en social marginalisering, för att inte riskera att innovationstakten sjunker och att den sociala sammanhållningen och det framtida välståndet hotas.

9.8. Samtidigt med arbetsorganisationen förändras också systemet för arbetsplatsrelationer. Det råder stort behov av gemensamma initiativ från arbetsmarknadsparternas sida för att lägga upp övergången till kunskapssamhället på ett sådant sätt att den främjar konkurrenskraft och social sammanhållning i lika hög grad. Avtal om modernisering av arbetsorganisationen och kompetensutveckling inom företaget kan i särskilt hög grad underlätta detta.

9.9. Kunskapssamhällets världsomspännande karaktär medför att de samhällen som bäst kan utnyttja chanserna är de som lyckas bäst med att aktivt forma och samordna innovativ verksamhet via forskning och utveckling, utbildning, infrastruktur och tjänster.

9.10. Europa kommer i framtiden säkert att befinna sig på den vinnande sidan om man kan finna en ny balans mellan marknadskrafterna och statens uppgifter, som även fortsättningsvis kommer att vara oundgängliga.

EU:s chanser i samband med globaliseringen framstår som goda om kunskapssamhällets ekonomiska och sociala potential utnyttjas lika offensivt.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag, som vid omröstningen fick mer än en fjärdedel av rösterna, avslogs under debatten:

Punkterna 7.4 och 7.5

Slå ihop första meningarna i båda punkterna och stryk resten enligt följande:

"Vid förändringar av arbetstiden gäller det att undvika kvalifikationsbetingade flaskhalsar vad gäller tillgången till arbetskraft. Kopplingen mellan arbetstidens utformning och yrkeskunskap kan leda till nyskapande processer."

Motivering

Debatten om kopplingen mellan arbetstidens utformning och yrkesmässiga kvalifikationer har inte kunnat föras inom underkommittén. Den frågan förtjänar mer djupgående reflexioner.

Resultat av omröstning

För: 1, emot: 3, nedlagda: 7.

Punkt 7.12

Stryk tredje meningen: "ESK hyser farhågor ... anställer de berörda personerna."

Resultat av omröstning

För: 54, emot: 63, nedlagda: 5.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén — Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran"

(2001/C 14/22)

Den 22 december 1999 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda meddelande.

TEN-sektionen (transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället), som ansvarat för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 8 september 2000. Föredragande var Peter Morgan, men han lämnade sitt uppdrag och sektionen beslöt den 18 oktober att Clare Carroll skulle efterträda honom.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 75 röster för, 4 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Genom sitt meddelande "Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran" informerar kommissionen alla intressenter om sin strategi för de kommande fem åren.

1.2. Meddelandet kommer lämpligt eftersom det genom den digitala tekniken håller på att ske stora förändringar i den audiovisuella sektorn. Med kommissionens egna ord: "Lagstiftningen på området syftar till att bevara vissa allmänna intressen, som t.ex. kulturell och språklig mångfald, skydd av minderåriga och konsumentskydd. Dessa intressen hotas inte av den tekniska utvecklingen. Till följd av omfattande samråd på senare år verkar det emellertid som om nya strategier för lagstiftning och teknik är nödvändiga i framtiden"⁽¹⁾.

1.3. ESK välkomnar de principer för reglering som kommissionen har antagit. Kommittén är också medveten om de utmaningar som dessa principer ställs inför, till exempel digital-TV med en stor mängd kanaler och obegränsad tillgång till webbplatser från hela världen via Internet.

1.4. EU:s politik baseras nu på separata strategier för reglering av infrastruktur för sändning och innehåll. De huvudsakliga infrastrukturerna som urskiljs i meddelandet är Internet i IT-miljö, audiovisuell sändning via Internet, audiovisuell sändning till TV-apparater och sändning via Internet till TV-apparater. Konventionella audiovisuella filmer och TV-program avsedda för biografvisning respektive TV-utsändning kan i stort sett regleras i allmänhetens intresse och övervakas

av föräldrar. Internet är svårare att övervaka, även om man konkret kan styra huruvida det skall gå att ta emot via TV-apparater. En tydligare kategoriindelning av webbplatser skulle kunna vara ett sätt att hantera Internet. Mer detaljerade kommentarer till lagstiftning finns senare i yttrandet, i samband med kommissionens förslag. Dessa behandlas kapitel för kapitel nedan.

2. Varför den audiovisuella sektorn är så betydelsefull (kapitel 1)

2.1. I meddelandet framförs åsikten att sektorn är betydelsefull av två skäl:

- Ekonomisk tillväxt och sysselsättning.
- Sektorns inverkan på samhälle, kultur och utbildning.

2.2. Dessa två faktorer betonas dock inte lika mycket i meddelandet: "Även om de ekonomiska aspekterna och sektorns sysselsättningspotential (...) är viktiga faktorer att ta hänsyn till när man utarbetar gemenskapspolitiken, utgör de audiovisuella mediernas sociala och kulturella roll utgångspunkten för politiken."

2.3. ESK instämmer i den syn på audiovisuella medier som kommer till uttryck i meddelandet: "Audiovisuella medier spelar en central roll i de moderna demokratiska samhällenas funktion. Utan det fria informationsflödet kan dessa samhällen inte fungera. Dessutom spelar de audiovisuella medierna en viktig roll för utvecklingen och överföringen av sociala värderingar. Detta beror inte enbart på att de i hög grad påverkar vilken information om och vilka bilder från världen

(1) Se ESK:s yttrande av den 22 september 1999 om "Förslag till rådets beslut om gemenskapens medverkan i Europeiska audiovisuella observationsorganet", EGT C 329, 17.11.1999; ESK:s yttrande av den 29 april 1998 om "Grönboken om konvergens", EGT C 214, 10.7.1998.

som möter oss, utan också på att de ger oss begrepp och kategorier — politiska, sociala, etniska, geografiska, psykologiska osv. — som vi använder oss av för att förstå denna information och dessa bilder. På så sätt bidrar de till att bestämma inte bara vad vi ser av världen utan också hur vi ser på det.”

2.4. Detta synsätt får kommissionen att dra slutsatsen att den audiovisuella industrin inte är som andra industrier som endast producerar varor och tjänster för marknaden. Den audiovisuella industrin hör i grunden samman med kultur, inte med köpenskap. Det är förvisso inte det betraktelsesätt som råder i Hollywood, Bollywood (den indiska kommersiella filmindustrin) eller ens brittiska *Pinewood studios*, som alla har som tydligt mål att tillfredsställa marknaden behov av underhållning. Därför instämmer vi med kommissionen i fråga om principerna för etnisk och kulturell mångfald och när det gäller den roll som förebild som den audiovisuella politiken skall ha i Europa. Vi tror dock att det handelsunderskott som kommissionen erinrar om kommer att bestå så länge marknaden inte ges högsta prioritet.

2.5. Därför skulle ESK vilja föreslå att gemenskapens audiovisuella politik förutom de sociala, kulturella och utbildningsrelaterade målen också skall ha två handelsrelaterade mål:

- Successiv importersättning på EU-marknader.
- Utarbetande av exportstrategier för att få tillgång till globala marknader.

Dessa mål skulle göra det möjligt att minska det nuvarande underskottet i handelsbalansen mellan EU och USA på det audiovisuella området. För detta ändamål behöver man förstärka åtgärder såsom skattelättnader för investeringar i den audiovisuella sektorn, och då särskilt uppmantra små och medelstora företag att investera i denna sektor.

2.6. Importersättning kan uppnås på två sätt. Här finns utrymme för samproduktioner mellan medlemsstaterna och för stöd från EU-fonder. När det gäller distribution i flera länder kan man anta att bra mediaprodukter (efter översättning) accepteras i andra medlemsstater eftersom de återspeglar gemensamma europeiska kulturella värden. Media II-programmet är avsett att underlätta sådan distribution. I detta sammanhang kan kulturell mångfald vara en fördel.

2.7. ESK anser att denna importersättningsstrategi skulle kunna främja Europas kulturella och språkliga arv och stimulera ekonomisk tillväxt i produktionssektorn. Den enda oroande faktorn skulle kunna vara att det oerhört rika utbudet av kanaler som växer fram ändå skulle kunna leda till att EU-produktionerna drunknar.

2.8. Kommissionens exportstrategi är praktiskt taget obefintlig, om man skall döma av meddelandet. Det är en stor brist i kommissionens tankegång. Det som behövs är en strategi för att få fram globala underhållningsprodukter på världsmarknadens alla språk. Framgångsrika affärer bedrivs inom alla områden på kundens språk. En viktig möjlighet som inte nämns är att använda de näringsgrenar som är inriktade på språk i de olika EU-länderna, för att nå alla dem runt om i världen som talar dessa språk och har en europeisk kulturell hemhörighet.

2.9. Under alla omständigheter måste man beakta den audiovisuella sektorns särskilda behov i de länder som har en låg audiovisuell kapacitet och i begränsade språkområden och geografiska områden. Eftersom den språkliga mångfalden är Europas stora tillgång måste den förstärkas med hjälp av de pågående tekniska framstegen och genom att digitalsystem används (exempelvis textning på olika språk av DVD-produktioner).

2.10. Konkurrenspolitiken måste vara ett lämpligt och effektivt medel för att förebygga att någon får en dominerande ställning, både när det gäller ägarkoncentrationen inom massmedierna i den nya digitala miljön och när det gäller att slå vakt om mångfalden.

2.10.1. ESK föreslår att kommissionen undersöker lämpligheten i att på europeisk nivå tillämpa ett konkurrenslagstiftningssystem som liknar det som finns i USA och som förhindrar att samma ekonomiska aktörer är verksamma på olika nivåer inom den audiovisuella sektorn (projektutveckling, produktion, distribution och marknadsföring).

2.10.2. För att man skall kunna uppnå den rättsliga säkerhet som de europeiska aktörerna inom den audiovisuella sektorn efterlyser, uppmanar ESK kommissionen att utarbeta riktlinjer för stöd till den europeiska audiovisuella sektorn som, samtidigt som de bestämmelser i fördraget som rör kultursektorer respekteras, inkluderar möjligheten att få stöd med hänsyn till olika faktorer och med utgångspunkt i ett system med poäng som utdelas utifrån vissa kriterier, exempelvis ett visst antal poäng för varje såld biljett, en viss procent när det gäller filmer som köps in av en TV-kanal etc.

3. Mål och medel för EU:s audiovisuella politik (kapitel 2)

3.1. ESK ser positivt på de framsteg som gjorts genom gemenskapsinitiativ i den audiovisuella sektorn:

- Direktivet om television utan gränser⁽¹⁾ fastställde de nödvändiga ramarna för utsändningar över gränserna.
- Programmen Media I och Media II⁽²⁾ ger viktigt stöd till industrin. Eftersom Media II är fokuserat på distribution ger programmet ett kraftigt incitament för distribution av nationella audiovisuella produkter på den internationella marknaden.
- Tekniska nyheter i form av standarder för utsändning har haft lika stor betydelse för de digitala medierna som GSM-standarderna för mobil telefoni.
- Programmet INFO 2000 är också betydelsefullt.

3.2. ESK delar åsikten att digital television kommer att kräva nya initiativ i samma riktning, och förväntar sig att det femte ramprogrammet också kommer att innebära ett viktigt bidrag till den audiovisuella utvecklingen inom EU. Vi skulle särskilt vilja framhålla delprogrammet *Ett användarvänligt informationssamhälle* och de två nyckelåtgärderna *Multimediamnehåll och verktyg* och *System och tjänster till medborgarna*.

3.3. Kommittén anser vidare att det är viktigt med samordning och bättre samarbete med andra EU-initiativ på det audiovisuella området, i synnerhet med Eureka Audiovisual⁽³⁾.

4. Principer för reglering av den audiovisuella sektorn i den digitala eran (kapitel 3)

4.1. ESK ser mycket positivt på omfattningen och effektiviteten i kommissionens senaste rådfrågningsprocess och stöder de fem allmänna principerna för lagstiftningsåtgärder när det gäller infrastrukturen inom kommunikationsområdet.

4.2. ESK stöder idén att proportionalitetsprincipen när den tillämpas på audiovisuellt innehåll "kräver att graden av reglering inte bör vara högre än nödvändigt för att uppfylla det berörda målet" och att EU därför "bäst kan hantera de förändringar som håller på att ske genom att bygga vidare på

de bestämmelser och de principer som redan finns och, där så är möjligt, genom att främja initiativ till självreglering".

4.2.1. I och med utvecklingen av digital teknik bör de befintliga gemenskapsbestämmelserna för den audiovisuella sektorn snabbt anpassas så att man åstadkommer en rättvis balans mellan tillämpningen av de gällande grundprinciperna och de pågående tekniska förändringarna.

4.3. ESK har redan förklarat sig dela ståndpunkten att lagstiftning när det gäller audiovisuellt innehåll respektive kommunikationsinfrastruktur bör separeras. Vi stöder därför de slutsatser som finns i kapitel 3, avsnitt 2 i meddelandet.

4.4. ESK anser liksom kommissionen att "den digitala revolutionen inte på något sätt påverkar behovet av handlingslinjer på det audiovisuella området för att kartlägga relevanta allmänna intressen och, där så är nödvändigt, skydda dem genom lagstiftning" och att "den tekniska utvecklingen gör (...) att man löpande måste utvärdera de medel och metoder som används". Internet är ett belysande exempel.

4.4.1. ESK anser att den digitala eran inte får innebära att de mål som ligger i allmänhetens intresse inte uppfylls, det vill säga bland annat uttrycks- och åsiktsfrihet, pluralism, kulturell och språklig mångfald, skydd av minderåriga och av den mänskliga värdigheten samt konsumentskydd. ESK ser positivt på att dessa värden bevaras och stärks, eftersom de spelar en viktig roll för demokratin.

4.5. ESK anser att TV i allmänhetens tjänst har en kulturell, social och demokratisk funktion som är alla till gagn och därmed är mycket viktig för att slå vakt om demokrati, pluralism, social sammanhållning samt kulturell och språklig mångfald.

4.5.1. Mediernas växande programutbud i och med den nya tekniken gör det ännu viktigare att de TV-kanaler som verkar i allmänhetens tjänst når ut till alla.

4.5.2. ESK anser att man bör bevara och stärka public service-företagens kapacitet att erbjuda befolkningen program och tjänster som är av hög kvalitet och intresserar en bred allmänhet. Detta innebär även att utveckla och bredda utbudet i den digitala eran.

4.6. ESK stöder kommissionens syn på självreglering, i synnerhet i fråga om den varning som framförs när det gäller att förhindra dominerande operatörer från att själva bestämma "spelets regler".

4.6.1. ESK anser att:

- självreglering kan vara en verksam metod för att komplettera lagstiftningen när det gäller den digitala eran.

(1) KOM(95) 86 slutlig; ESK:s yttrande av den 13 september 1995 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om utförandet av sändningsverksamhet för television", EGT C 301, 13.11.1995.

(2) Se ESK:s yttrande om förslag till rådets beslut om programmet Media II (1996–2000), EGT C 256, 2.10.1995.

(3) Eureka Audiovisual är en mellanstatlig alleuropeisk organisation. Den inrättades 1989 och har som målsättning att främja den europeiska audiovisuella industrin. Den består av 35 medlemmar (medlemsstaterna och Europeiska kommissionen samt Europarådet som är associerad medlem).

— när man överväger självreglering inom nya mediatjänster bör hänsyn tas till tredje man, särskilt konsumenterna.

4.7. ESK vill betona principen att tillsynsmyndigheter skall vara fristående från regeringar och operatörer. Det vore välkommet om man skapade ett "Europeiskt audiovisuellt forum" som samlar både industrin och andra berörda parter, såsom TV:s olika yrkesgrupper, operatörer, organ för den audiovisuella sektorns reglering och självreglering, organ för bedömning av innehåll på Internet och i datorprogram samt specialiserade konsumentorganisationer. Ett sådant forum skulle ge möjlighet att utreda hur man kan få fram tydligare metoder för bedömning av det audiovisuella och multimediala utbudets innehåll (film, TV, Internet, TV-spel, webbutskänning).

4.8. Kommittén välkomnar kommissionens uttalande om de allmänna principerna för EU-lagstiftning, som även gäller den audiovisuella sektorn.

5. Åtgärder på lagstiftningsområdet (kapitel 4)

5.1. Kommittén välkomnar och stöder i huvudsak kommissionens åtgärdsförslag.

5.2. I synnerhet stöder kommittén kommissionens förslag om en oberoende undersökning (klar senast i juni 2002) av effekten av bestämmelserna i direktivet om television utan gränser när det gäller främjandet av europeiska produktioner. Kommissionen menar att en sådan studie kommer att "skapa möjlighet för en övergripande granskning av bestämmelser och stöd för att främja kulturell och språklig mångfald med hänsyn till den audiovisuella sektorn". ESK anser att man bör försöka göra dessa produkter så attraktiva att de är konkurrenskraftiga på den internationella marknaden, utan att för den skull göra avkall på kulturella och språkliga värden. Därför bör kommissionens insatser utgå från följande:

- Att främja Europas språkliga och kulturella mångfald.
- Att ställa krav på produkternas kvalitet och möjlighet att använda de nya uttrycksmedlen.
- Att regler och format måste följa en gemensam standard för att underlätta informationsutbyte.
- Att införa stödmekanismer för att skapa nätverk och få fram europeiska produkter.
- Att det behövs en utbildning som är anpassad till multimedia och förenar kunskaper om teknik och innehåll.
- Att ge stöd till spridning och marknadsföring.

ESK bedömer att den teknologiska utvecklingen successivt kommer att möjliggöra framställning av flerspråkiga audiovisuella produkter⁽¹⁾, vilket skulle göra det lättare att uppnå kulturella mål.

5.3. Kommittén stöder kommissionens strategi när det gäller tillgången till audiovisuellt innehåll och delar kommissionens oro inför faran av social och kulturell utslagning. I synnerhet instämmer kommittén i kommissionens påstående att "tillgången till innehåll även kan ge upphov till frågor om vad man har råd med: Om det kan bli aktuellt med en risk för social utslagning (som resulterar i ett informationsamhälle med de som har och de som inte har), bör konsumenterna ha tillgång till det berörda innehållet till ett överkomligt pris".

5.3.1. ESK ställer sig bakom principen om att man i informationsamhället måste garantera alla konsumenter tillträde till näten och deras innehåll. Därmed uppfyller man kriterierna allmän täckning, tillgänglighet, lika behandling och öppenhet. För att skydda konsumentens valfrihet krävs särskilda regler kring vissa tekniska aspekter av konsumenternas tillträde till innehållet, som elektroniska guider till program, villkorligt tillträde eller olika tekniska system som placeras mellan tillträdet till mediet och valet av innehåll.

5.3.2. Tillgång till innehåll innebär i praktiska termer tillgång till den digitala infrastrukturen samt information och underhållning som är tillgänglig via den infrastrukturen.

5.3.3. Den marksända digitala televisionen och omvandlingen av etermediesystemet bör vara mål av allmänt intresse i samband med programpolitiken. Följden av denna princip är att TV i allmänhetens tjänst måste garanteras fria frekvenser för gratis digitalsändningar.

5.3.4. Det framstår tydligt att en teknisk oklarhet (detta framhåller även kommissionen) är hur den digitala infrastrukturen för sändning till slut kommer att se ut, och — inom ramen för det — hur okodat innehåll skall definieras.

5.3.5. ESK stöder en utveckling av lagstiftningen som säkerställer att information och underhållning i TV-sändningar i allmänhetens tjänst är fritt tillgänglig i den digitala miljön. Detta gäller särskilt informationsinnehåll som till exempel nationella nyheter, som är av avsevärd betydelse för att demokratin skall fungera korrekt.

5.3.6. När det gäller populär underhållning är frågan om rimliga kostnader inte något man bör lagstifta om. Sändningsföretagen betalar stora summor för rättigheterna till populär underhållning, och de bör själva få sätta priser som skapar en publik som är tillräckligt stor för att ge erforderlig avkastning på investeringen.

⁽¹⁾ Se även MLIS-Multilingual Information Society. www.hltcentral.org/hlt/mlis/.

5.4. Kommittén anser i likhet med kommissionen att skyddet av upphovsrätten och kampen mot piratkopiering är viktiga frågor, och ESK ser fram emot antagandet av direktivet om upphovsrätt och närstående rättigheter.

5.5. Kommittén stöder kommissionens slutsatser när det gäller skyddet av minderåriga. Kommittén anser att det blir allt svårare att skydda minderåriga i den digitala tidsåldern och att en strängare hållning när det gäller standarder och mekanismer därför skall intas, till exempel på följande sätt:

- (a) Det skulle vara möjligt att placera en mekanism för skydd av minderåriga i TV-apparater och datorer och med den ange skyddsnivå. Skyddsmekanismerna skulle dessutom kunna avlägsnas eller anpassas till olika omständigheter.
- (b) Information om skyddssystem och klassning när det gäller lämplighet för barn/mänsklig värdighet bör finnas på Internetsidor, i broschyrer och på musmattor på försäljningsställen.
- (c) Obligatorisk klassning av program/innehåll.
- (d) Användning av domännamn för en utbyggnad av klassningssystemet för film så att det kan användas även på Internet.
- (e) Som positiva exempel och förebilder kan populära kvalitetsprogram av den typ som förekommer i tyska "Kinder Kanal" framhållas.

5.6. Kommittén välkomnar kommissionens förslag till undersökning av nya reklamtekniker i syfte att i framtiden eventuellt kunna utvärdera bestämmelserna i direktivet om television utan gränser. Kommittén anser i likhet med kommissionen att det skall finnas en tydlig skillnad mellan reklam och annat innehåll och att man som konsument skall få veta när det rör sig om reklam.

6. Principer för utformningen av EU:s stödinstrument (kapitel 5)

6.1. Kommittén stöder i huvudsak de föreslagna principerna för gemenskapens handlande när det gäller stödinstrument.

6.2. Kommittén skulle dock vilja ha ett klarläggande från kommissionen när det gäller förslaget om ytterligare diskussioner på EU-nivå om hur man skall kunna stärka de olika stödmekanismernas komplementaritet för att utforma en enhetlig strategi. Innebär detta en styrning av nationella styråtgärder? Kommittén anser att förslaget om att utveckla en

enhetlig strategi i fråga om stödmekanismer skall utformas så att det inte stör framgångsrika nationella åtgärder.

6.3. Kommittén stöder kommissionens förslag att sträva efter mervärde genom att säkerställa "bättre samverkan mellan de olika instrument som syftar till att främja innehåll för informationssamhället".

7. Åtgärder inom ramen för stödmekanismer (kapitel 6)

7.1. ESK stöder kommissionens mål att Europas kulturella och språkliga mångfald måste säkras, och att den därmed måste ingå som en del i informationssamhällets utveckling. Samtidigt vill ESK varna för att en politik som är helt koncentrerad på kulturell och språklig mångfald knappast lär uppfylla det andra målet: att den europeiska andelen av den globala marknaden för audiovisuell underhållning skall öka.

7.2. ESK har redan uttalat sitt stöd för initiativet Media Plus⁽¹⁾.

7.3. ESK ser fram emot att få avge ett yttrande om initiativet eEurope.

7.4. Åtgärder inom det femte ramprogrammet kan spela en viktig roll för EU:s audiovisuella utveckling (se stycke 3.2).

7.5. ESK uppmanar kommissionen att fullfölja sitt förslag om erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna.

8. Den yttre dimensionen av gemenskapens audiovisuella politik (kapitel 7)

8.1. ESK anmodar kommissionen att inom ramen för WTO-förhandlingarna vidta de åtgärder som krävs för handel med audiovisuella tjänster för att de europeiska produkterna lättare skall få tillträde till marknader utanför Europa. Kommittén ser det också som positivt att EU och medlemsstaterna kan bevara och utveckla sina möjligheter att utforma och genomföra sin kulturpolitik och audiovisuella politik i avsikt att slå vakt om sin egen kulturella mångfald.

⁽¹⁾ KOM(1999) 658 slutlig, ESK:s yttrande av den 27 april 2000 om "Förslag till rådets beslut om genomförande av ett program för att stimulera utveckling, distribution och marknadsföring av europeiska audiovisuella verk (Media plus — Utveckling, distribution och marknadsföring) (2001–2005)", EGT C 168, 16.6.2000.

9. Slutsats

9.1. Kommitténs slutsats är följande:

- ESK stöder i huvudsak kommissionens meddelande, som ses som ett betydelsefullt steg mot fastställandet av en lämplig audiovisuell strategi i den digitala tidsåldern.
- Kommittén inser att den audiovisuella sektorn, förutom att vara en av de sektorer som skapar flest arbetstillfällen, även kommer att fortsätta att spela en central roll för demokrati, yttrandefrihet och pluralism samt för skydd och främjande av kulturell mångfald i Europa.

- ESK ser fram emot att få ta del av och utvärdera resultaten av undersökningar och andra åtgärder som kommissionen har föreslagit.
- Kommittén anser att behovet av samordning av kulturpolitiken, den audiovisuella politiken och konkurrenspolitiken i EU bör utnyttas i ett antal riktlinjer som slår vakt om den kulturella mångfalden och gör det möjligt för de olika nationella systemen att på ett effektivt sätt främja produktionspotentialen i medlemsstaterna.
- ESK framhåller att de offentligägda radio- och TV-bolagen även i fortsättningen måste kunna dra fördel av den tekniska utvecklingen när de utför sitt uppdrag för att slå vakt om demokrati, pluralism, social sammanhållning samt kulturell och språklig mångfald.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om det europeiska avtalet om arbetstidens förläggning för flygpersonal inom civilflyget som slutits mellan Association of European Airlines (AEA), Europeiska transportarbetarfederationen (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) och International Air Carrier Association (IACA)"

(2001/C 14/23)

Den 19 oktober 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället fick i uppdrag att bereda ärendet. I enlighet med artiklarna 20 och 50 i arbetsordningen utsågs Joseph Konz till huvudföredragande.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för, 1 emot och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Den 22 mars 2000 slöt de organisationer som företräder arbetsgivarna och arbetstagarna inom civilflyget ett europeiskt avtal om arbetstidens förläggning för flygpersonal, dvs. trafikflygare och mekaniker som arbetar i förarkabinen samt kabinpersonal.

1.2. Därefter lade dessa organisationer fram det europeiska avtalet till kommissionen med en uttrycklig begäran om att avtalet skall genomföras på gemenskapsnivå genom ett

rådsbeslut på förslag av kommissionen, i enlighet med artikel 139.2 i EG-fördraget.

1.3. De fem organisationer, både på arbetsgivar- och arbetstagsidan, som undertecknat avtalet⁽¹⁾ har alla erkänts ha

⁽¹⁾ AEA (Association of European Airlines)
IACA (International Air Carrier Association)
ERA (European Regions Airline Association)
ECA (European Cockpit Association)
ETF (Europeiska transportarbetarfederationen), ansluten till Europeiska fackliga samorganisationen EFS.

- representativitet på EU-nivå och
- mandat att förhandla fram avtal på gemenskapsnivå,
- eftersom organisationerna har den struktur som krävs för att de på ett effektivt sätt skall kunna delta i genomförandet av de sociala bestämmelserna i EG-fördraget och i de avtal som undertecknats av dem.

1.4. Alla fem organisationerna har också deltagit i den gemensamma kommittén för civilflyg alltsedan denna bildades 1987. Verksamheten i kommittén har lett till att man antagit flera gemensamma, uttömmande yttranden om den gemensamma transportpolitiken och de socialpolitiska frågor som är knutna till denna.

1.5. Kommissionen har efter en noggrann granskning slagit fast att ingen av klausulerna i det europeiska avtalet står i strid med gemenskapsrätten och, följaktligen, att de skyldigheter som åläggs medlemsstaterna inte uppkommer på grund av avtalet mellan behöriga arbetsmarknadsparterna utan på grund av att avtalet genomförs genom ett direktiv som skall antas av rådet.

1.6. Därför skall det europeiska avtalet läggas som bilaga till direktivförslaget som skall överlämnas till rådet för godkännande i syfte att genomföra nämnda avtal utan ändring. Alla medlemsstater blir därmed skyldiga att efterleva avtalet.

2. Allmänna kommentarer

2.1. ESK har tillfälle att ännu en gång påpeka sin grundläggande position som bekräftar arbetsmarknadens parter väsentliga roll på gemenskapsnivå vid komplettering, förstärkning och anpassning av nationella normer gällande arbetslivet, förutsatt att en klausul om "icke-sänkning" uttryckligen förs in i rättsakten.

2.2. ESK uttrycker sin tillfredsställelse över att det europeiska avtalet som bilaga till det remitterade direktivförslaget redan blir det tredje i sitt slag efter de europeiska avtal som slöts av arbetsmarknadens parter den 30 september 1998 och som sattes i kraft på gemenskapsnivå genom två direktiv från rådet, nämligen

- för sjötransporternas del genom direktiv 1999/63/EG av den 21 juni 1999 och

- för järnvägstransporternas del genom direktiv 2000/34/EG av den 22 juni 2000, som ändrade direktiv 93/104/EG⁽¹⁾ av den 23 november 1993 i syfte att inbegripa de sektorer och verksamheter som inte omfattades av nämnda direktiv.

2.3. ESK uttrycker sin glädje över att flygpersonalen inom denna viktiga transportsektor — där verksamheten genom sin beskaffenhet måste pågå sju dagar i veckan, ofta sent in på natten eller hela natten, och i flera tidzoner — genom ett europeiskt avtal skyddas mot skadliga återverkningar på hälsa och säkerhet till följd av

- alltför långa arbetsperioder,
- otillräckliga vilotider,
- nattarbete,
- oregelbundna arbetstider.

2.4. Redan i sitt yttrande av den 9 mars 1999⁽²⁾ om direktiv 93/104/EG⁽¹⁾ om arbetstidens förläggning i vissa avseenden för att täcka sektorer och verksamheter som inte omfattas av direktivet understryker ESK under punkt 3.5.2 att kommissionen och de berörda arbetsmarknadsparterna skall se till att även s.k. mobila arbetstagare inom denna sektor, som är stadd i snabb utveckling, skall omfattas av bestämmelserna i nämnda direktiv som är i kraft sedan den 23 november 1996.

2.5. Under punkt 3.5.5 i samma yttrande understryker ESK nödvändigheten av gemenskapsbestämmelser för att med tanke på driftsäkerhet begränsa arbetstiden och garantera tillräcklig vilotid samt ge rimligt skydd för hälsa och säkerhet för anställda inom lufttransporter. Samtidigt noterade ESK med tillfredsställelse att arbetsmarknadsparterna återupptagit förhandlingarna inom den gemensamma kommittén för civilflyg och uppmanade dem att snarast träffa ett avtal.

2.6. Det europeiska avtalet, som undertecknades den 22 mars 2000, är det positiva svaret på ESK:s förhoppningar även om arbetsmarknadsparterna — som har mandat att förhandla och underteckna europeiska avtal — inte har efterföljt ESK:s vägran (uttryckt i punkt 3.5.4 i yttrandet av den 9 mars 1999) att godta att referensperioden, inom vilken medelarbetstiden för varje sjudagarsperiod inte får överskrida 48 timmar inklusive övertid, förlängs från fyra månader till mer än sex månader.

⁽¹⁾ EGT L 307, 13.12.1993, s. 18. ESK:s yttrande: EGT C 60, 8.3.1991, s. 26.

⁽²⁾ EGT C 138, 18.5.1999, s. 33.

2.7. Enligt arbetsmarknadsparterna skapar avtalet jämvikt mellan å ena sidan nödvändigheten att garantera rimligt skydd för berörd personals hälsa och säkerhet i form av bestämda arbetstider, å andra sidan de kommersiella flygföretagens krav på adekvat flexibilitet i verksamheten.

2.8. Att döma av den tabell som kommissionen lagt in under punkt 8 i motiveringsdelen är 94 % av flygpersonalen anställd av de tre arbetsgivarparter som undertecknat avtalet (se fotnot s. 119) medan de två arbetstagarparterna (se fotnot s. 119) företräder 74 % av denna personal, som hittills inte omfattats av bestämmelserna i direktiv 93/104/EG (se fotnot s. 120) om arbetstidens förläggning i vissa avseenden.

2.9. Det faktum att ERA (se fotnot s. 119), som representerar 59 små och medelstora operatörer, jämbördigt med de övriga avtalsparterna har undertecknat ifrågavarande europeiska avtal borgar för att de små och medelstora företagens intressen har beaktats väl.

3. Sammanfattning

3.1. ESK understöder varmt kommissionen som i artikel 3 i det remitterade direktivförslaget ålägger medlemsstaterna att

besluta om sanktioner som är effektiva och avskräckande och som står i proportion till överträdelsen.

3.2. De fördelar som allmänheten och särskilt flygpassagerarna kommer i åtnjutande av genom de framförhandlade reglerna om arbets- och vilotider för flygpersonal inom civilflyget behöver inte påvisas, eftersom var och en inser att trötthet förorsakad av alltför långa arbetspass och alltför lite vila utgör en verklig risk för personalens hälsa och säkerhet. Dessutom blir passagerarservicen lidande.

3.3. Då normerna för skydd av hälsa och säkerhet för s.k. flygpersonal inom civilflyget är fastställda, förväntar sig ESK att kommissionen snarast möjligt utarbetar förslag om begränsningar av flyg- och tjänstgöringstider och om kraven på vila (se artikel 8 i det europeiska avtalet). Syftet med detta skall vara att gemenskapsnormerna skall omfatta alla aspekter som kan påverka driftssäkerheten.

3.4. Avslutningsvis önskar även ESK uttrycka att gemenskapens miniminormer angående arbetstider för s.k. flygpersonal inom civilflyget utgör ett viktigt steg mot att införa en minimibas av grundläggande rättigheter för arbetstagare.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s roll för en läkemedelspolitik som motsvarar allmänhetens behov: att förbättra vården, främja innovativ forskning och kontrollera ökande sjukvårdskostnader"

(2001/C 14/24)

Den 23 februari 1999 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "EU:s roll för en läkemedelspolitik som motsvarar allmänhetens behov: att förbättra vården, främja innovativ forskning och kontrollera ökande sjukvårdskostnader".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 19 juli 2000. Föredragande var Sergio Colombo.

Vid den 376:e plenarsessionen den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för, 3 röster emot och 7 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Detta initiativytrande är ett led i ESK:s initiativ "Medborgarnas Europa" och syftar till att behandla några viktiga aspekter av EU-medlemsstaternas läkemedelspolitik. I centrum för analysen står dels patienternas intressen, förväntningar och rätt till en hög hälsoskyddsnivå, dels läkemedelsbehandlings viktiga roll i det moderna samhället.

1.2. Allmänheten i EU har i dag höga förväntningar på att det finns säkra och effektiva läkemedel av hög kvalitet, oberoende informationskällor och garanterat snabb tillgång till alla innovativa produkter. Även innovativa läkemedel som börjat saluföras måste snabbt kunna erbjudas allmänheten till rimliga priser.

1.3. Dessa förväntningar måste uppfyllas genom en påtaglig förbättring av insatserna i vårdsektorn. Det krävs därför en hälsopolitik som noggrant bedömer patienternas behov och analyserar hälsovårdens förmåga att effektivt tillgodose deras läkemedelsbehov.

1.4. Kommittén är medveten om att läkemedelsmarknadens finansiering är nära knuten till de problem som präglar de sociala trygghetssystemen i medlemsstaterna. Dessa system, som enligt artikel 152 i fördraget uteslutande är medlemsstaternas behörighet, är i dag utsatta för ett hårt kostnadstryck, framför allt på grund av befolkningstrender, förbättrade diagnostiseringstekniker och medicinska framsteg.

1.5. ESK vill också uppmärksamma de stigande sjukvårdskostnaderna, som i enskilda medlemsstater skapar allt större svårigheter för de finansieringsansvariga organen. Även om läkemedelsutgifterna i några medlemsstater ökar långsam-

mare än utgifterna på andra hälsovårdsområden, är kommittén medveten om att utgifterna i medlemsstaternas sociala trygghetssystem den närmaste framtiden kan komma att öka markant till följd av ett antal mycket innovativa och dyra läkemedel. En sådan utveckling skulle tveklöst göra det svårare att garantera patienterna den nuvarande nivån på hälsovården, samtidigt som allmänheten ständigt förväntar sig bättre livskvalitet.

1.6. När man försöker lösa denna situation måste man respektera både gemenskapens principer — till exempel saluförings- och rörelsefrihet för tjänster — och allmänhetens krav på social trygghet. Enligt ESK kan dessa båda aspekter bara förenas om man undanröjer alla hinder som står i vägen för fullbordandet av den inre marknaden för läkemedel.

1.7. Hur stora de olösta problemen är i fråga om fri rörlighet för läkemedel i EU framgick med all tydlighet vid kommissionsledamot Martin Bangemanns tredje rundabordskonferens om framtida gemenskapslagstiftning i denna sektor, som anordnades i Paris i december 1998. Under diskussionerna lyckades man inte enas om lösningar på problemen, och det gavs inga utfästelser om unilaterala åtgärder inom ramen för fördraget från medlemsstaternas eller kommissionens sida. Man gjorde följaktligen inte heller några väsentliga framsteg under raden av efterföljande "repartsmöten".

1.8. Denna fastlåsta situation kan inte accepteras i en tid med tilltagande europeisk integration. ESK uppmanar därför rådet (inre marknaden) att ta upp frågan med större beslutsamhet för att följa upp sin ståndpunkt från den 18 maj 1998 och på nytt diskutera sektorns samtliga problem.

1.9. ESK har vid flera tidigare tillfällen uttryckt sin fasta övertygelse om läkemedelsindustrins strategiska roll för Europas utveckling. I sitt initiativyttrande "Fri rörlighet för läkemedel inom Europeiska unionen — avskaffande av befintliga hinder"⁽¹⁾ förespråkade kommittén en strategi för att gradvis stärka sektorns industriella förankring i Europa, dock utan att rucka på två grundprinciper: Patienterna måste snabbt få tillgång till innovativa produkter och medlemsstaterna måste få sina läkemedelsutgifter under kontroll.

1.10. En stor del av de planerade åtgärder som är avgörande för en insats på EU-nivå har dock stannat på papperet. När det gäller utvecklingen av inre marknaden har det under senaste år tagits få steg på vägen mot fri rörlighet, trots att både domstolen och rådet (inre marknaden, sammanträdet den 18 maj 1998) har uppmanat EU-länderna att lösa de problem som förorsakas av de olika nationella lagstiftningarna, och uttryckligen efterlyst konkreta villkor för en gradvis liberalisering av läkemedelsmarknaden.

1.11. Denna tendens att bevara status quo har en negativ inverkan på kommissionens arbete eftersom den ständigt stöter på hinder för den lagstiftning som krävs. Följden blir att EU:s medborgare inte får tillgång till läkemedel på samma villkor och att den europeiska läkemedelsindustrins konkurrenskraft drabbas negativt.

1.12. EU och medlemsstaterna måste därför ta fasta på ESK:s förslag och åtgärda fördröjningarna inom sektorn, fastställa ansvarsfördelning, behörighetsområden och mandat samt lägga fast de mål som krävs för att EU-medborgarna skall garanteras lika tillgång till läkemedlens hälsofördelar och för att stärka läkemedelsindustrins konkurrenskraft.

1.13. Detta är bakgrunden till att ESK i föreliggande yttrande behandlar problemet ur en annan synvinkel än tidigare och i centrum för sin analys placerar medborgarnas behov och i vilken mån "läkemedelssystemet" är i stånd att uppfylla deras behov.

2. Läkemedlens roll i samhället

2.1. Läkemedel har sedan tidernas begynnelse varit centrala för behandling av sjukdomar, och deras roll har blivit än viktigare i industrisamhället.

2.2. Att läkemedel är befrämjande för samhället och att hela befolkningen skall få vård, inte minst med läkemedel, har varit en fast utgångspunkt i de europeiska regeringarnas politik under de senaste årtiondena. Man har inte heller ifrågasatt denna princip i de senaste strategierna för att förbättra den offentliga hälsovårdens effektivitet och ge den privata sektorn större utrymme inom sjukvården.

2.3. Därför måste verkligt innovativa läkemedel göras tillgängliga för allmänheten så snart som möjligt och under alla omständigheter inom den tidsgräns som anges i lagstiftningen, utan att långvariga förhandlingar om prissättning skapar förseningar och utan att man använder klassificeringar eller "noter" för att begränsa användningen. Man måste också undvika att läkemedelsföretagen vägrar att saluföra en produkt på rent ekonomiska grunder.

2.4. Medlemsstaternas folkhälsopolitik får inte förvägra nödvändig behandling, inte minst eftersom korrekt användning av läkemedel utgör ett effektivt botmedel mot många sjukdomar och också bidrar till lägre kostnader inom sjukvården.

2.5. ESK har redan yttrat sig positivt om förslaget till förordning om säräkemedel⁽²⁾ och föreslagit ett antal förbättringar för att ge förordningen ett vidare tillämpningsområde och påskynda registreringsförfarandet. Avsikten är just att utveckla, framställa och erbjuda de läkemedel som bäst motsvarar patienternas behov, även om det innebär att utveckla ett läkemedel som kan rädda en enda människas liv.

3. Behovet av en innovativ och konkurrenskraftig läkemedelsindustri

3.1. En konkurrenskraftig och innovativ europeisk industri skulle kunna ge nya, effektivare och säkrare läkemedel. Det skulle på kort sikt ge klara fördelar i form av högkvalificerade arbetstillfällen och väsentligt bidra till en positivare handelsbalans. På längre sikt skulle det också bidra till att sjukvårdskostnaderna kan reduceras genom kortare sjukhusvistelser och minskat beroende av import från omvärlden.

⁽¹⁾ EGT C 97, 1.4.1996, s. 1.

⁽²⁾ EGT C 101, 12.4.1999, s. 37.

3.2. Läkemedel har spelat en avgörande roll för bättre folkhälsa i Europa, särskilt de senaste fyrtio åren. Läkemedelsindustrin har fortlöpande lanserat nya produkter för att bekämpa nya sjukdomar och förbättra behandlingen av traditionella sjukdomar. Denna utveckling måste därför fortsätta i ett sammanhang där företagens ekonomiska intressen går hand i hand med allmänhetens vårdbehov.

3.3. Dagens läkemedelsindustri utmärks av

- en mycket sofistikerad teknologi och av teknologisk specialisering,
- investeringar i forskning och utveckling som överstiger genomsnittet i andra industrisektorer,
- komplexa saluföringsstrategier som avspeglar att läkemedelssektorn är mycket komplex och präglad av en markant informationsasymmetri mellan utbud och efterfrågan samt en svåröverskådlig efterfrågan som kommer till uttryck i olika kombinationer av tre aktörer: konsumenter, läkemedelsordinerare och finansierande organ,
- en förmåga att utnyttja eller utöva ett avgörande inflytande på alltmer sofistikerade och invecklade reglerings- och tillsynssystem.

De få undersökningar som finns visar, åtminstone i USA:s fall, att dessa villkor har gjort det möjligt för sektorn att uppnå vinster som är högre än genomsnittet i den övriga industrin.

3.4. Det är viktigt att inte glömma bort läkemedelsindustrins positiva inverkan inte bara på traditionella underleverantörer, utan också på forskning och kliniska studier i samarbete med universitet och sjukhus för att efterleva EU:s lagstiftning (förordning nr 2309/93, direktiv 75/318/EEG med senare ändringar, direktiv 93/39/EEG och 93/40/EEG).

3.5. Förslaget till direktiv om tillnärmning av bestämmelser som fastställs genom lagar och andra författningar rörande tillämpning av god klinisk sed vid kliniska prövningar av humanläkemedel⁽¹⁾, som ESK tidigare har yttrat sig om, utgör ett ytterligare steg mot en harmonisering av de nationella

regleringsmyndigheternas förfaranden. ESK hoppas att direktivet snabbt skall antas och innefatta de förslag som kommittén framfört för att göra det mer verkkningsfullt.

3.6. Den konkurrens som bör råda på läkemedelsmarknaden får inte begränsas av otillbörligt utnyttjande av patentskydd eller av hinder för en genuin och rättvis konkurrens med generiska läkemedel. Det är viktigt att patent omfattas av immaterialrättsligt skydd, dels därför att intäkter till upphovsmannen stimulerar forskningen, dels därför att patentskydd leder till spridning av kunskap och därmed till att andra forskare kan vidareutveckla forskningen. Men när patentet upphör måste det åtföljas av genuin konkurrens mellan motsvarande läkemedel, inte minst i fråga om pris.

3.7. EU:s insatser bör därför utgå från specifika mål som syftar till att förhindra att sådana oönskade företeelser uppstår. EU skulle till exempel kunna sträva efter följande:

- Att stimulera ökad konkurrensförmåga och konkurrens, däribland spridning av generiska läkemedel, och samtidigt ta hänsyn till att parallellimport innebär fler fördelar för importörerna än för patienterna och i allmänhet skapar störningar på en marknad som är så starkt reglerad som läkemedelsmarknaden.
- Att skapa förutsättningar för att nya läkemedel i realiteten skall finnas tillgängliga i hela EU.
- Att stödja forskning om tropiska sjukdomar för att öka tillgången till läkemedel som kan bota eller lindra de sjukdomar som särskilt drabbar u-länderna.

4. Läkemedelsutgifter

4.1. I vilken grad olika faktorer påverkar läkemedelsutgifterna kan naturligtvis variera mycket mellan medlemsstaterna, men följande är de viktigaste faktorerna:

- Hushållens samlade inkomster.
- Systemet för val av läkare, läkarnas lönesystem och utgiftsbegränsningarna för läkare och patienter; i de system där man väljer familjeläkare och har begränsad tillgång till specialister är läkemedelsutgifterna lägre än i de system som medger full frihet att välja en specialist eller en allmänläkare vid varje konsultation.

⁽¹⁾ EGT C, 30.3.1998, s. 1.

- Befolkningens medelålder: i länder med många äldre är läkemedelsutgifterna större på grund av högre sjuklighet i denna åldersgrupp.
- Hälsokraven i förhållande till befolkningens sjuklighet.
- Systemen för reglering av priser och ersättningar (även om dessa inte har någon varaktig inverkan på de totala läkemedelsutgifterna).
- Den ekonomiska och politiska miljön samt närvaron av en stark inhemsk läkemedelsindustri.
- Attityden till receptutskrivning.

4.2. Under det senaste årtiondet har samtliga EU-länder försökt få bukt med läkemedelsutgifterna. Deras åtgärder, som snarare har motiverats av budgetproblem än av folkhälsöhänsyn, har avsett både priserna (frysning av producentpriser, begränsning av grossisternas och apotekens vinstmarginal) och ersättningssystemen (fast ersättningspris, färre ersättningsberättigade produkter, införande eller höjning av patientavgifter, budgettak för nationella och lokala myndigheter eller för enskilda receptutfärdare).

4.3. Att de samlade utgifterna trots detta har ökat visar att socioekonomiska faktorer omöjliggör kontroll av denna typ av utgifter. Det är därför nödvändigt att följa upp denna utveckling med ett åtgärds paket som tar hänsyn till utvecklingen i hela sektorn och som kan styra efterfrågan på läkemedel mot en mer kostnadsmedveten förbrukning.

4.4. Oavsett hur man försöker kontrollera priserna finns det en svårlöst intressekonflikt. Läkemedelsindustrin hävdar att priserna måste täcka kostnaderna för FoU-verksamhet. De som skall finansiera läkemedelsbehandlingen måste kunna förklara varför man skall betala ett förmodligen högre pris för ett läkemedel som kanske är nyare men inte effektivare eller säkrare än ett billigare alternativ. Slutligen har vi medborgarna och konsumentorganisationerna som vill ha större inflytande över valet av läkemedel och forskningen för att uppnå bästa möjliga hälsovård utan att belastas med orimligt höga kostnader.

4.5. Detta leder fram till ett första grundläggande konstaterande. Det är inte längre en hållbar lösning att finansiera den ökande läkemedelsbehandlingen genom att ständigt höja

hälsovårdsutgifterna på bekostnad av de nationella budgetarna eller de obligatoriska försäkringskassorna eller tilläggsförsäkringssystemen. Medlemsstaternas ökande svårigheter att balansera sina budgeterna har förvärrats ytterligare med kravet att uppfylla Maastrichtkriterierna, och ingen av dem har därför utrymme för att ständigt anslå mer resurser till läkemedelssystemet.

5. Allmänheten har ojämlig tillgång till läkemedel

5.1. Kommissionen har studerat hur lång tid det tar för nya mediciner som godkänts via Europeiska läkemedelsmyndighetens (EMA) centraliserade förfarande att bli allmänt tillgängliga i olika medlemsstater. Denna studie begärdes av rådet (inre marknaden) den 18 maj 1998 och presenterades vid EMA:s hearing i London den 19 mars 1999.

5.2. Kommissionens undersökning visar att situationen är otillfredsställande:

- I stort sett lyckas EMA genomföra utvärderingarna av nya läkemedel inom de tidsgränser som fastställs i förordningen.
- Den beslutsprocess genom vilken ett positivt yttrande från EMA omvandlas till ett officiellt godkännande av kommissionen som publiceras i EGT slutförs också inom tidsfristen (även om det verkar orimligt att en enkel omvandling till ett gemenskapsgodkännande som inte kräver någon ytterligare granskning av registreringsdokumenten skall ta en tredjedel av den tid som läggs på att granska den tekniska och vetenskapliga dokumentationen som omfattar tusentals sidor data).
- Tiden som förflyter mellan det att läkemedlet godkänns till dess man lanserar det i de olika medlemsstaterna verkar vara överdrivet lång och därmed oacceptabel.

5.3. Skillnaderna mellan de olika medlemsstaterna är stora med variationer från 90 till 250 dagar. Detta skapar en ojämlig tillgång till läkemedel i de olika medlemsstaterna som är obegriplig och oacceptabel för patienterna. I vissa medlemsstater har majoriteten av de centralt godkända läkemedlen saluförts efter godkännandet, medan andelen bara är 20–25 % i andra medlemsstater.

5.4. Skillnaderna i den tid som förflyter mellan läkemedlets godkännande och tillgänglighet samt i andelarna marknadsförda läkemedel verkar främst bero på svårigheten att fastställa ett pris som är acceptabelt för de offentliga läkemedelsutgifterna och på de olika ersättningssystem som medlemsstaterna tillämpar. Konjunkturrelaterade utgiftsöverväganden väger därför tyngre än det högprioriterade målet att skydda folkhälsan.

5.5. Eftersom det är oacceptabelt att det ska ta olika lång tid för EU:s medborgare att få tillgång till ett och samma läkemedel är det angeläget att rådet och kommissionen överväger hur man kan uppnå gemensamma förfaranden för prissättning av läkemedel som är jämförbara resultatmässigt, för att garantera att liknande produkter har samma pris. Som utgångspunkt skulle man kunna fastställa en europeisk referensram som kan tjäna som vägledning för medlemsstaterna när man gradvist närmar de olika ersättningsmodellerna till varandra, dels i den specifika frågan om ersättningsrelaterad klassificering, dels mer generellt beträffande skyddade rättigheter, så att samma villkor gäller för allmänheten, branschen och medlemsstaterna.

5.6. Skillnaderna i andelen centralt godkända läkemedel som faktiskt kommer ut på marknaden vittnar om en ännu mer alarmerande situation. Om tillgången till mer innovativa läkemedel inte tryggas inom hela EU blir resultatet olika hälsoskyddsnivåer och innebörden av ett europeiskt registreringsförfarande blir allt mer oklar. Detta skulle undergräva trovärdigheten hos Europeiska unionen och dess gemensamma lagstiftning som det har tagit årtal att arbeta fram.

5.7. ESK understryker att kommissionen behöver komplettera sin analys av orsakerna till de iakttagna förseningarna och undersöka om en orsak är att företag enbart säljer sina produkter i de länder som har de mest lönsamma marknaderna. Kommissionen bör ingripa där så behövs för att upprätthålla gemenskapslagstiftningen, som fastslår att ett centralt registrerat läkemedel skall saluföras i alla medlemsstater.

5.8. Syftet med det centraliserade godkännandet är att garantera att ett läkemedel saluförs i alla gemenskapens medlemsstater samtidigt. Det är oacceptabelt att omotiverade ekonomiska intressen skall undergräva den högprioriterade principen om hälsoskydd och registreringsystemets rättsliga grund, även när de beror på en slimmad offentlig utgiftsbudget.

6. Innovation på läkemedelsområdet

6.1. Nästan alla läkemedel som introducerats de senaste årtiondena är frukten av läkemedelsindustrins forsknings- och utvecklingsarbete. FoU-kostnaderna har ökat kraftigt de senaste åren, och enligt läkemedelsindustrin kostar det 300–500 miljoner euro att få ut en ny molekyl på marknaden. Dessa kostnader avspeglas i mycket höga försäljningspriser.

6.2. Det är viktigt att notera att ett nytt läkemedels försäljningsgodkännande inte baseras på en värdering av dess innovationsgrad eller av dess behandlingsmässiga fördelar jämfört med befintliga behandlingsmetoder. Att ett nytt läkemedel blir godkänt för försäljning säger därför inget om dess innovationsgrad. En bättre indikator vore att påvisa att det nya läkemedlet är effektivare och/eller mer säkert än befintliga behandlingsmetoder för samma symptom och för relevanta patientgrupper.

6.3. För tillfället finns det inget offentligt EU-organ som har till uppgift att genomföra analyser av detta slag. Frånvaron av utvärderingar gör det svårt att föra en saklig debatt om innovationsbegreppet, eftersom den mycket eftertraktade etiketten "innovativ" kan användas relativt godtyckligt när det inte är möjligt att skilja mellan en verklig behandlingsmässig fördel och en förändring som inte innebär någon mätbar förbättring för patienten. Dessutom kan möjligheten att uppnå höga försäljningspriser för nya men egentligen inte innovativa läkemedel minska läkemedelsindustrins motivation att hantera sina FoU-kostnader försiktigt.

6.4. Beslutet att godkänna ett nytt läkemedel för saluföring bör baseras på kriterier som rör kvalitet, säkerhet och effektivitet och som fastställs i gemenskapens lagstiftning. Man bör begrunda att ett beslut om försäljningsgodkännande av ett nytt läkemedel som baseras på dess innovationsgrad kan få stora och ovälkomna konsekvenser i praktiken, exempelvis:

- Det kan bildas monopol inom hela behandlingsområden, med oförutsebara konsekvenser för priserna.
- Små och medelstora företag kan få försämrade konkurrensförmåga och forskningskapacitet, eftersom de inte kan lägga stora summor på FoU utan måste koncentrera sig på specifika marknadssegment.
- Ett företag kan tvingas lägga hela sin FoU-budget på ett enda läkemedel.

6.5. Kostnaden för klinisk forskning har blivit mycket hög, särskilt i fråga om vissa läkemedel (kardiovaskulära, blodtryckssänkande och lipidsänkande läkemedel) som allt oftare involverar ett stort antal patienter (5 000–10 000 eller fler). I dessa fall kan en enstaka klinisk studie kosta tiotals miljoner euro. Dessa kostnader beror inte bara på att det krävs en komplicerad organisation för att planera och genomföra ett sådant försök, utan även på att det företag som testar ett läkemedel står för alla vårdkostnader under försöket.

6.6. Den internationella konferensen om harmonisering av tekniska krav för registrering av humanläkemedel (känd som ICH, International Conference on Harmonisation) utgör ett viktigt initiativ som kan bidra till en minskning av de kostnader som systemen för försäljningsgodkännande medför.

6.7. Detta initiativ har satt igång en process som gjort det möjligt att minska skillnaderna mellan kraven på studier i de tre områden i världen som utgör tre fjärdedelar av världsmarknaden och som har de mest sofistikerade reglerings- och kontrollsystemen: Japan, USA och Europeiska unionen.

6.8. Förutom att den process som ICH satt igång gör det möjligt att kraftigt minska utvecklingskostnaderna för nya läkemedel är det uppenbart att den kommer att göra det allt svårare för utomstående länder att fatta beslut som skiljer sig nämnvärt från de som fattas av myndigheterna i de mer tekniskt avancerade och betydligt resurstätare ICH-länderna. Genom att harmonisera referensnormerna på högsta möjliga nivå kommer denna process gradvis göra det allt svårare för lokalt verksamma läkemedelsföretag att överleva, särskilt i utvecklingsländerna.

7. Främja läkemedelsforskning

7.1. Fram till 1990 var den europeiska läkemedelsindustrin världsledande i fråga om FoU och innovation. Europa har gradvis tappat terräng gentemot USA som 1997 för första gången investerade mer än EU i läkemedelsrelaterad FoU. Under perioden 1990–1998 fördubblades FoU-investeringarna i Europa medan de tredubblades i USA, framför allt på grund av avsevärda investeringar på bioteknikområdet.

7.2. Därför är det mycket viktigt och angeläget att man skapar villkor och antar lagstiftning som kan stimulera den vetenskapliga forskningen och därmed följer en strategi som

kan främja de genuint innovativa företagen. För att uppnå detta måste de offentliga medlen för FoU inom läkemedelssektorn användas mer effektivt, särskilt inom bioteknikområdet och grundforskningen. Man måste även förstärka samarbetet mellan den privata sektorn och den akademiska världen.

7.3. Som kommissionen redan framhållit i sitt meddelande om riktlinjer för en industripolitik för läkemedelssektorn inom Europeiska gemenskapen⁽¹⁾, och som ESK upprepade i sitt yttrande om fri rörlighet för läkemedel inom EU, stimuleras den vetenskapliga forskningen även av indirekta faktorer såsom rättssäkerhet (till en början genom att skydda patentens giltighet), överblickbara förfaranden, mer enhetlig och konsekvent nationell politik, garantier för att branschens krav kommer att beaktas på lämpligt sätt samt snabba beslut och godkännanden inom offentliga myndigheter.

7.4. Det är viktigt att man kartlägger mekanismer som kan utvidga läkemedelsforskningen bortom några få multinationella företags begränsade intressesfär. Om den nuvarande trenden med ökad koncentration fortsätter kommer högspecialiserade små och medelstora företags reella oberoende att äventyras och hälsovårdssystemen kan bli beroende av några få leverantörer av mycket innovativa produkter. Detta skulle kunna få en direkt konsekvens i form av ett okontrollerbart tryck på priserna och därmed på de offentliga utgifterna. Mot bakgrund av den pågående koncentrationen inom sektorn måste man därför ge stöd på lagstiftningsnivå för att skapa högspecialiserade nischer inom specifika behandlingsområden och därmed främja små och medelstora företags utveckling.

7.5. ESK ser positivt på att kommissionen har föreslagit en förordning om särsläkemedel och ett direktiv om kliniska studier, och välkomnar handlingsprogrammen mot sällsynta sjukdomar och miljöföroreningsrelaterade sjukdomar. Alla dessa initiativ syftar till att få fler oberoende forskningscentra och små och medelstora företag att delta i forskningsinsatser som är särskilt nyttiga i kampen för att skydda EU-medborgarnas hälsa.

7.6. Det bör dock noteras att åtgärderna för att främja forskningen i EU inte har varit lika effektiva som åtgärderna i USA och (i mindre utsträckning) Japan, där administrationen, incitamenten och särskilt skattereglererna i mycket hög grad har bidragit till ökade forskningsinvesteringar.

(1) KOM(93) 718 slutlig, 2 mars 1994.

7.7. För att på ett avgörande sätt främja FoU-kapaciteten anser ESK att man behöver förbättra villkoren för innovativa läkemedels marknadstillträde och motverka fragmenteringen av den europeiska läkemedelsmarknaden.

8. Läkemedelssektorn och utvidgningen av EU

8.1. De central- och östeuropeiska länder som skall ansluta sig till EU har mycket mindre ekonomiska resurser att köpa läkemedelsprodukter för än de nuvarande medlemsstaterna. Bland de sex stater som befinner sig i föranslutningsfasen finns länder vars köpkraftsjusterade BNP per capita bara uppgår till 28 % av det nuvarande EU-genomsnittet.

8.1.1. Medlemsstaterna och de europeiska institutionerna måste beakta de stora skillnaderna mellan de nuvarande och de blivande medlemsstaterna när det gäller förutsättningarna för hälsa, immaterialrättsligt skydd och affärsverksamhet samt de ekonomiska och sociala villkoren. I sitt meddelande från 1998 om folkhälsopolitikens framtida utveckling framhöll kommissionen den klyfta som skiljer de nuvarande medlemsstaterna från kandidatländerna på hälsoområdet.

8.1.2. Dessa specifika frågor beträffande hälsosektorn måste beaktas när man utformar anslutningsfördragen, eftersom EU:s utvidgning och den utmaning den innebär i fråga om tillgången till hälsovård fanns bland nyckelfrågorna i rådets (inre marknaden) diskussioner om möjligheten att avreglera läkemedelsmarknaden.

9. Mobilisera resurser inom sektorn

9.1. Frågan om finansieringen av högkvalitativ läkemedelsbehandling, behovet av stora resurser för att driva på den höggradigt innovativa forskningen och det faktum att det är omöjligt att gradvis fortsätta att öka statsbudgetarnas läkemedelsutgifter kräver att man noga undersöker möjligheten att uppbringa resurser inom varje sektor. Även om läkemedelsutgifterna ses som en del av hälsovårdsutgifterna och man därmed bedömer att en korrekt användning av läkemedel kan minska utgifterna i andra delar av hälsovårdssystemet, verkar det nödvändigt att man också på detta område bekämpar slöseri, så att resursfördelningen ger ett optimalt resultat för medborgarnas hälsa.

9.2. ESK anser att ovan nämnda undersökning bör fokusera på tre åtgärder: minska den oändamålsenliga läkemedelsanvändningen, minska resursslöseriet och göra distributionssystemen mer effektiva. På det sistnämnda området finns det i

vissa medlemsstater fortfarande obefogade privilegier och förmånliga villkor som tär på resurser som kunde användas bättre till att främja hälsovårdssystemen i allmänhet.

10. Förslag

10.1. Nedanstående förslag har till syfte att

- främja och förbättra effektiviteten inom Europas FoU för att garantera tillgången till starkt innovativa läkemedel,
- säkerställa kontroll av hälsovårds- och läkemedelsutgifterna, samtidigt som man främjar säkerhetsåtgärder och en optimal läkemedelsanvändning och garanterar en hög behandlingskvalitet,
- säkerställa att alla EU:s medborgare har samma tillgång till läkemedel,
- bidra till en ändamålsenlig läkemedelsanvändning, och
- öka den ekonomiska effektiviteten inom distributionssystemen för läkemedel.

10.2. *Utvärdering av de för patienten behandlingsmässiga fördelarna*

Enligt ESK bör utvärderingen av de för patienten behandlingsmässiga fördelarna vad gäller effektivitet och säkerhet i jämförelse med de(n) behandling(ar) som används för samma behandlingsområden och av bidraget till förbättring av medborgarnas livskvalitet grundas på vetenskapliga kriterier utvärderade av ett lämpligt gemenskapsorgan och inriktas på såväl en ändamålsenlig ordinerings- och användning av läkemedel som patientens användning av läkemedel.

10.2.1. För att kunna göra en korrekt utvärdering av den faktiska innovationsgraden och dess fördelar för patienten, måste man fastställa referensläkemedel och referensbehandlingar och löpande uppdatera kontrollerade och harmoniserade metoder och riktlinjer. De metoder som utvecklas bör ta hänsyn till olika patientreaktioner och bör vara flexibla för att möjliggöra utvärderingar både utifrån de data som finns tillgängliga innan läkemedlet godkänns för försäljning och under själva saluföringsfasen. Utvärderingen bör dock uppdateras om det framkommer nya fakta när läkemedlet används i stor skala efter saluföringsfasen.

10.2.2. För att man lättare skall förstå vilken potential ett nytt läkemedel har och hur det bäst kan användas bör en sådan utvärdering av de terapeutiska fördelarna — som i vilket fall som helst inte utgör ytterligare ett kriterium för att ett läkemedel skall godkännas — på ett adekvat sätt ingå i den information som läkaren, och i vissa fall patienten, har tillgång till.

10.3. Effektivare användning av de offentliga stödpengarna till FoU

Man bör skapa villkor för bättre samarbete mellan läkemedelsindustrin och generaldirektoraten för företag, forskning och informationsområdet, så att de offentliga stödpengarna till forskningen, inklusive grundforskning, kan användas mer effektivt och målinriktat, särskilt på bioteknikområdet. I detta sammanhang bör man i synnerhet fokusera på förebyggande läkemedel (t.ex. vacciner) och sällsynta sjukdomar (särskilt läkemedel).

10.3.1. Liksom i yttrandet om särpräglade läkemedel⁽¹⁾ anmodar ESK kommissionen att utfärda en rekommendation för att främja genomförandet av forskningsincitament, särskilt skattelättnader.

10.3.2. De offentliga forskningsmedlen skulle säkerligen användas mer effektivt om de i högre grad inriktades på innovativa läkemedel (för att exempelvis bidra till en utvärdering av den verkliga innovationsgraden före saluföring) och på ny forskningsteknik (exempelvis s.k. high throughput screening, rationell läkemedelsdesign och forskning relaterad till arvsmassan (genomics)).

10.4. Ändamålsenlig läkemedelsanvändning

Förhållandet mellan läkemedelsordinerings- och symptom bör vara rimligt, så att mängden ordinerade läkemedel motsvarar den faktiska sjukdomsfrekvensen bland befolkningen. Utan att inskränka läkarens frihet att ordinera läkemedel eller patienternas rätt att få sina personuppgifter skyddade bör man uppmuntra kontroller på regional nivå som ger de behöriga nationella organen möjlighet att verifiera att de läkemedel som efterfrågas verkligen är till nytta för patienterna. Att bidra till en rationell läkemedelsanvändning gör att man får mer kvalitet för de pengar som läggs på läkemedel, samtidigt som man rör sig bort från en ren priskontroll.

(1) Yttrande om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om särpräglade läkemedel, EGT C 101, 12.4.1999, s. 37, punkt 3.1.3.1.

10.4.1. Detta skulle kunna uppnås genom att man uppmuntrar lokala, nationella och gemenskapsomspännande initiativ för att analysera läkemedelsordinationen, liksom andra initiativ som syftar till att kartlägga och främja de billigaste och mest effektiva behandlingsmetoderna.

10.4.2. Resultaten av dessa initiativ skulle vara konkreta förslag om följande:

- Metodologi för utvärdering av receptutskrivning och av överensstämmelse mellan diagnos och receptutskrivning.
- Metodologi för kostnads- och intäktsanalys för läkemedel.
- Metodologi för farmakologisk och klinisk bedömning inom allmänmedicinen.
- Riktlinjer för lämpligast behandling av de vanligaste sjukdomarna inom allmänmedicinen.
- Riktlinjer för användning av antibiotika, särskilt inom vård utanför sjukhus.
- Studier till stöd för en förnuftigare klassificering av läkemedel med utgångspunkt i INN, international non-proprietary name, (att göra receptbelagda läkemedel receptfria, att lägga till och stryka läkemedel från förteckningen över läkemedel som man kan få ersättning för eller förteckningen över läkemedel som endast får användas på sjukhus) och följdriktiga ändringar i direktiv 92/26/EEG om klassificering.

10.4.3. Om man skall ge sjukvårdspersonal och främst patienter/konsumenter möjlighet att ta större ansvar och bli delaktigare när det gäller en lämplig användning av läkemedel måste man säkerställa att myndigheterna och samhället får en aktivare roll i utformningen och spridningen av objektiv läkemedelsinformation. Det krävs också att de uppgifter om säkerhet och verkningsgrad som framkommer vid forskning och utveckling av nya läkemedel inte bara är tillgängliga för kontrollmyndigheterna. När ett läkemedel har godkänts för försäljning bör även forskningsinstitutioner, branschorganisationer och konsument- och patientorganisationer få ta del av dessa uppgifter, efter det att konfidentiell information har utslutits. Det skulle säkerställa en fortgående uppdatering. För att uppnå detta skulle man kunna hänvisa till de delar av Sveriges eller USA:s lagstiftning (Freedom of Information Act, US code, title 5, section 552), som reglerar informationsfriheten och insyn i arbetet med att godkänna läkemedel för försäljning.

10.4.4. Informationen till läkare bör åtföljas av patientupplösning om läkemedlets kvalitet, pris, rekommenderad användning samt icke-farmakologiska alternativ. Man måste dessutom vidareutveckla åtgärder för att främja kunnig självmedicinering, som kan bidra till folkhälsan och samtidigt minska kostnaderna för sjukvården. Med sådana åtgärder bör man ha som mål att i samarbete med läkare och farmaceuter sprida information om sjuk- och hälsovård och förbättra kommunikationen mellan medborgare och sjukvårdspersonal. Det följer den allmänna inriktningen mot att förbättra medborgarnas hälsa genom att låta dem ta större eget ansvar.

10.5. Att främja användningen av generiska läkemedel

ESK anser att användningen av generiska läkemedel kan bidra till att hålla nere läkemedelskostnaderna utan att försämra vårdkvaliteten. Av flera anledningar har marknaden för generiska läkemedel inte utvecklats på samma sätt i EU:s olika medlemsstater. Man har olika förskrivningstradition, ersättningsystem och patentskydd. Därför bör EU utarbeta åtgärder för att främja att man i samtliga medlemsstater i större utsträckning använder generiska läkemedel i stället för likvärdiga men dyrare produkter. EU:s myndigheter bör hörsamma uppmaningen från rådet (inre marknaden), som krävt att man skall rätta till den snedvridning som orsakats av olikheterna i medlemsstaternas lagstiftning och efterlyst konkreta villkor för en successiv avreglering av läkemedelsmarknaden.

10.5.1. Sådana åtgärder skulle kunna bestå i nationella fallstudier eller kostnads- och intäktsanalyser som kan visa hur man i praktiken kan göra ekonomiska vinster på att använda generiska läkemedel. Man bör också notera att en rad förutsättningar krävs för att säkerställa effektiv konkurrens, bland annat aktivt deltagande från läkarna (att de är beredda att skriva ut generiska läkemedel och använda alternativa produkter), farmaceuterna (som måste godta ersättningsmedlen), organ för kompletterande sjukförsäkring (som bidrar till ersättningen eller svarar för läkemedel till konsumenterna), organ för administration och kontroll av kostnaderna (förteckningar över alternativ, obligatoriskt byte till alternativ, ersättning som endast täcker kostnaden för det billigaste alternativet, informationskampanjer riktade till patienterna, att patienten bidrar i förhållande till läkemedlets kostnad när det finns ett generiskt läkemedel som alternativ), samt patienterna (medvetenhet om läkemedelskostnaderna).

10.5.2. ESK anser att generiska läkemedel kan bidra till en korrekt priskonkurrens och skapa utrymme i den offentliga

läkemedelsbudgeten för att satsa på verkligt innovativa läkemedel. Det är viktigt att tänka på att marknaden för generisk medicin är viktig både för många små och medelstora företag och för multinationella företag som går in på marknaden för generisk medicin efter det att patentet för deras viktigaste produkter gått ut. ESK menar att den konkurrens som uppstått i och med utvecklingen på marknaden för generiska läkemedel kan driva på forskningen för att få fram nya läkemedel.

10.6. Lika tillgång på läkemedel för alla EU-medborgare

10.6.1. Undersökningar av tillgången på läkemedel som godkänts med det centraliserade förfarandet (se punkt 5) har påvisat alltför stora förseningar i vissa medlemsstater. Produkter har kommit ut på marknaden långt efter bestämmelsernas tidsgränser, och endast en liten del av de produkter som har godkänts finns på marknaden.

10.6.2. ESK respekterar det nationella ansvaret för hälso- och sjukvård och utformningen av system för prissättning av läkemedel och ersättning för läkemedelskostnader, men anser ändå att kommissionen snarast bör se till att man respekterar de tidsgränser och förfaringsätt som föreskrivs i direktivet om insyn (89/105/EEG). Det skulle leda till att EU-medborgare inte längre behandlades olika.

10.6.3. Kommissionen bör alltså se till att Farmaceutiska kommittén och kommittén för insyn utvecklas till forum för verkliga kritiska diskussioner om brådskande nationella åtgärder och konkreta förslag för att komma till rätta med de nuvarande skillnaderna och säkerställa att patienterna snarast möjligt får tillgång till innovativa läkemedel som har behandlingsfördelar enligt definitionen i punkt 9.2 (se förordning (EG) nr 2309/93 och direktiv 89/105/EEG).

10.6.4. ESK föreslår att läkemedlet när tidsfristen har gått ut kan säljas tillfälligt. I förekommande fall skall dock ersättning utgå i enlighet med den nationella lagstiftningen.

10.7. Läkemedelspriser

EG-domstolen i Luxemburg har slagit fast att bestämmelser om priskontroll under vissa förhållanden kan snedvrida konkurrensen mellan medlemsstaterna och har uppmanat gemenskapens myndigheter att vidta lämpliga åtgärder för att motverka den snedvridning som orsakas av olika bestämmelser i olika medlemsstater.

10.7.1. Trots denna tungt vägande uppmaning och trots att rådet för inre marknaden den 18 maj 1998 ställde sig bakom att läkemedelsmarknaden stegvis avregleras har kommissionen och medlemsstaterna ännu inte kommit överens om några konkreta förslag.

10.7.2. ESK hoppas att man skall kunna jämna ut de betydande prisskillnader som i dag finns mellan medlemsstaterna. Prissättningen på läkemedel är de nationella myndigheternas ansvar, men dagens prisskillnader kommer att bli uppenbara när euron införs och identiska produkter visar sig ha olika pris. Vissa länder har infört åtgärder för priskontroll, men endast för läkemedel som man kan få ersättning för genom sjukförsäkringssystemet, och man har olika system för bedömning. Det är viktigt att ge medlemsstaterna tillfälle att utbyta åsikter och i enlighet med direktivet om öppenhet utarbeta konkreta förslag för att motverka snedvridning av konkurrensen och att åtgärder i en medlemsstat påverkar andra medlemsstater.

10.7.3. Man bör också betona att om man inte vidtar konkreta åtgärder när det gäller priserna kommer parallellimporten att öka. Den är redan relativt stor och kan bli ännu större när EU utvidgas till nya länder där köpkraften är mycket mindre. ESK vill påpeka att parallellimporten inte medför någon större besparing för patienterna. Den medför inte att priserna utjämnas nedåt utan innebär endast ett flöde av läkemedel från länder med lägre priser till länder med högre priser.

10.8. Kontroll av marknadsföring

Man måste definiera lämpliga mekanismer för att uppnå en god nivå på den vetenskapliga informationen till förskrivare och konsumenter utan att denna övergår i kommersiell marknadsföring. Det gäller även de vanligaste läkemedlen och receptfria läkemedel. Ett initiativ i denna riktning är EG:s nätverk för information om läkemedel (Eudra) och databasen MINE som sköts av EMEA i London.

10.8.1. Dessa mekanismer kan bygga på samarbete mellan nationella kontrollmyndigheter, nationella organ som ansvarar för finansieringen av läkemedel, branschorganisationer, konsumentorganisationer och läkemedelsindustrins organisationer.

10.8.2. Resultatet skulle kunna vara en uppförandekodex (som utgår från WHO:s "Etiska kriterier för marknadsföring av läkemedel") eller specifika lokala uppföranderegler som

begränsar eller ger riktlinjer för informationsverksamheten. Industrins självreglering måste kompletteras av att myndigheterna strängare tillämpar direktiv 92/28/EEG, som för övrigt behöver ses över mot bakgrund av Internet.

10.8.3. Man måste också fastställa enhetliga kriterier och metoder i de olika medlemsstaterna för att reglera marknadsföring som riktar sig direkt till konsumenterna. I det sammanhanget är det viktigt att skilja på receptbelagda läkemedel och läkemedel för självmedicinering. När det gäller de sistnämnda är det särskilt viktigt att främja informationsåtgärder som kan göra konsumenterna mer medvetna om för- och nackdelar med självmedicinering.

10.8.4. Man måste snarast utarbeta regler och lämpliga åtgärder för att skydda konsumenterna i en situation med ett växande antal webbplatser med okontrollerad och opålitlig information samt reklam för och försäljning av läkemedel via Internet. Intressanta initiativ i den riktningen är Världshälsoorganisationens riktlinjer och de "cyberletters" som USA:s kontrollmyndighet FDA utarbetar. EU bör följa detta exempel och främja informationskampanjer riktade till de europeiska medborgarna för att upplysa dem om riskerna med att använda Internet i hälsovårdssammanhang, inte enbart fördelarna. Broschyren 'Enjoy the Internet but don't risk your health' som givits ut av den europeiska läkarsammanslutningen och EU:s apotekares förbund är ett initiativ värt att uppmärksamma.

10.9. Att förbättra distributionssystemens ekonomiska effektivitet

10.9.1. Ekonomiska och sociala kommittén är medveten om hur viktig distributionen är för att säkerställa bästa möjliga förvaring och distribution av läkemedel över hela distributionsnätet, korrekt sjukvårds- och läkemedelsupplysning samt att hela utbudet av läkemedel finns tillgängligt för patienterna eller snabbt går att få tag i. Mot bakgrund av detta bör apoteken få möjlighet att utveckla sin funktion som "hälsocentrum" för medborgarna, så att man till fullo kan utnyttja det effektiva nät som redan finns.

10.9.2. ESK anser dock att man bör se över dagens system för att fastställa läkemedelsdistributionens vinstmarginal, så att den överensstämmer med det verkliga bidraget till värdekedjan. Ett sådant ersättningssystem bör inte bara kopplas till styckpriset för en produkt utan även till den totala volymen, till de tjänster som erbjuds samt till distributörernas ansvar för information om hälsofrågor. Med andra ord det mervärde som grossisten eller apoteket kan tillföra "läkemedelssystemet".

10.9.3. ESK anser att man inte bör svartmåla de nya alternativa försäljningsvägarna för vissa kategorier av läkemedel. I detta sammanhang är det viktigt att EU skapar lämpliga instrument för att hantera de nya frågor som uppstår i och med den elektroniska handeln. Försäljning av läkemedel till konsumenterna via Internet kan utsätta dessa för onödiga risker.

Det har redan konstaterats att läkemedelshandling förutsätter särskilda säkerhetsnormer som inte alltid respekteras vid läkemedelsköp via Internet.

10.9.4. Det kan vara lämpligt att inrätta arbetsgrupper som skall utarbeta konkreta förslag om följande:

- Att göra en förteckning över de läkemedel som har en så låg riskprofil att de kan finnas att tillgå på andra försäljningsställen än via apotek.
- Att dra upp riktlinjer för grossisternas och apotekens förtjänst och se till att den inte binds så hårt till läkemedlens värde.

10.10. Övervakning

Regler är alltid kortlivade, eftersom systemet anpassas efter omständigheterna och aktörerna finner svaga punkter. Man måste fastställa en lämplig metod för att både på nationell nivå och gemenskapsnivå bevaka tendenser för såväl användandet av läkemedel som för tillgängligheten. Denna verksamhet är

nödvändig om man skall kunna justera bestämmelserna när dessa leder till ineffektivitet eller ger ett annat resultat än det man önskat.

11. Slutkommentar och framåtblick

11.1. Det gläder ESK att innehållet i detta initiativyttrande bekräftades i många inlägg vid den konferens om läkemedel och folkhälsa som hölls i Lissabon den 11–12 april 2000, särskilt i dokumentet som lades fram av arbetsgruppen för läkemedel och folkhälsa inom högnivåkommittén för hälsa, ett rådgivande organ vars medlemmar utses av medlemsstaternas ministrar med ansvar för folkhälsofrågor och som skall bistå kommissionen i folkhälsofrågor.

11.2. Kommittén är medveten om att man hade kunnat ta upp många andra sidor av läkemedelspolitiken, men då skulle man ha fått lämna det patientperspektiv som präglar detta yttrande. För att främja att man fullt ut tillämpar artikel 152 i EG-fördraget efter Amsterdam förbehåller ESK sig rätten att utveckla dessa frågor ytterligare och kommer att med stort intresse följa utvecklingen på området hälsa och läkemedel, där man i dag ser initiativ till stora förändringar.

11.3. ESK hoppas att kommissionen och högnivåkommittén för hälsa tar vara på det som ESK kan tillföra analysen av vilka konsekvenser sådana förändringar kan ha för olika aktörer och för det civila samhällets organisationer, och att detta blir ett steg i ett mer kontinuerligt och givande samarbete.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om kommissionens meddelande "Strategiska mål 2000–2005 — Forma ett nytt Europa"

(2001/C 14/25)

Vid plenarsessionen den 2 mars 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om kommissionens meddelande: "Strategiska mål 2000–2005 — Forma ett nytt Europa".

Enligt bestämmelserna i artiklarna 11.4 och 19.1 i arbetsordningen bildade kommittén en underkommitté för det förberedande arbetet i ärendet.

Underkommittén antog ett utkast till yttrande den 30 augusti 2000. Underkommittén har gett i uppdrag till Gafo Fernández att presentera utkastet till yttrande för plenarförsamlingen.

Vid den 376:e plenarsessionen den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 59 röster för, 7 emot och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. När Romano Prodi presenterade kommissionens strategiska mål för 2000–2005 inför Europaparlamentet den 15 februari 2000 sade han att kommissionen avsåg att i juli 2001 publicera en vitbok om styret av EU. Vitboken kommer i huvudsak att behandla två områden:

- Decentralisering av ansvaret inom EU.
- Modernisering av kommissionens arbete och återupprättande av samstämmigheten.

Mot bakgrund av denna frågas stora vikt och med tanke på ESK:s roll inom Europeiska unionen skulle kommittén av principiella skäl vilja medverka redan från inledningsskedet i utarbetandet av detta dokument.

Kommittén föreslår att man i vitboken beskriver förhållandet mellan å ena sidan gemenskapens institutioner och organ och å andra sidan organisationslivet i det civila samhället samt kommande politiska utmaningar och förbättringar som kan göras för att skapa bredare beslutsförfaranden. Man bör även inleda en debatt om hur man skall organisera den medborgerliga dialogen så att alla intressegrupper kan medverka utan sammanblandning med den sociala dialogen. I detta sammanhang skulle ESK vilja framhålla sitt eget sätt att hantera olika intressekonflikter, nämligen att utgå från dialog och sakkunskap för att hitta kompromisslösningar.

1.2. Mot bakgrund av sin särart vill kommittén höras i frågor där kommissionen i samband med utarbetandet av vitboken försöker finna konkreta svar och där kommittén kan ge ett värdefullt bidrag i form av förberedande utlåtanden,

hearingar eller i andra möjliga former. I detta sammanhang vill kommittén hänvisa till sina yttranden om organisationslivet i det civila samhället samt om partnerskapet mellan kommissionen och de icke-statliga organisationerna och möjligheten att inrätta en observationsgrupp inom kommittén.

2. Kommissionens förslag

2.1 *Strategiska mål 2000–2005*

2.1.1. Kommissionens dokument med dess strategiska mål är avsett att vara ett strategiskt policydokument vars syfte är att identifiera de främsta utmaningarna för den närmaste framtiden och de områden där kommissionen vill genomföra omfattande förändringar. I dokumentet behandlas med avsikt inte metoderna för hur dessa förändringar skall åstadkommas. Metoderna kommer att bli temat för ett antal årliga meddelanden som skall behandla arbetsformerna inom ramen för femårsplanen.

2.1.2. Kommissionens syfte är att uppnå en allt tätare union mellan folken, baserad på gemensamma värderingar och mål. Kommissionen går vidare med den politiska integrationen genom att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och genom att utveckla en gemensam utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Kommissionen har en vision av ett Europa som kan visa ett verkligt internationellt ledarskap.

2.1.2.1. Kommissionen anser att Europa kommer att behöva starka institutioner som är anpassade till nya former av demokratiskt styre. Med det målet i sikte vill den hitta en ny samverkan mellan EU:s samtliga demokratiska organ som en del av en mer omfattande förbättring av styrelseformerna i

Europa. Kommissionen vill finna en ny balans mellan insatserna från kommissionen, de andra institutionerna, medlemsstaterna och det civila samhället. För att detta skall lyckas avser kommissionen att ha ett nära samarbete med de andra institutionerna och att göra en noggrann arbetsfördelning med medlemsstaterna.

2.1.3. Kommissionen kommer att arbeta mot fyra strategiska mål under perioden:

- Nya styrelseformer för unionen.
- Ett stabilt Europa med större internationellt inflytande för EU.
- Ny ekonomisk och social dagordning.
- Förbättrad livskvalitet för alla.

2.1.4. De komplexa utmaningar som unionen står inför kräver nya styrelseformer. Detta är ett ansvar som åvilar inte bara EU-institutionerna utan också medlemsstaternas regeringar och parlament samt deras regionala och lokala myndigheter.

2.1.4.1. Myndigheter i medlemsstaterna utgör en integrerad del av den styrande makten inom unionen, men så upplever inte unionsmedborgarna situationen. De känner ingen delaktighet i de strukturer som styr deras liv. Få av dem skiljer på de olika institutionerna och de flesta tror att unionspolitiken och den nationella politiken ligger mycket långt ifrån varandra.

2.1.4.2. Det kommer att behövas starka institutioner för att leda Europa. Det behövs också en gemensam vision och en drivande kraft, men även demokratisk kontroll och medborgare som är fullt delaktiga i processen. Kommissionen anser att det är den som skall bidra med visionen och drivkraften.

2.1.4.3. Kommissionen lovar att skapa öppna styrelseformer och ansvarsskyldighet. Den anser att det civila samhället har en viktig roll att spela i detta sammanhang. Delegering och decentralisering av löpande verkställande uppgifter kommer att känneteckna den nya styrelseformen i Europa.

2.1.5. Unionens styrelseformer måste vara sådana att unionen kan hävda sig och tala med en enda röst på världsscenen, oavsett institutionsuppbyggnaden och strukturen med de tre pelarna.

2.1.5.1. Europa står i centrum för stora geopolitiska förändringar som utgör både ett hot och en möjlighet. Kommissionens mål är att stabilisera kontinenten och sprida de grundläggande europeiska värderingarna. Dess strävan är att sprida

européisk stabilitet och europeiskt välstånd. För att uppfylla denna strävan avser kommissionen att fortsätta med utvidgningsstrategin. Detta kommer oundvikligen att få stora konsekvenser för EU:s institutioner och politik.

2.1.5.2. Kommissionen ser också ett behov av att upprätta äkta strategiska partnerskap med de länder som gränsar till den utvidgade unionen. Samtidigt inser den att Europa måste förstärka sin roll som solidarisk partner med utvecklingsländerna och inrikta sin verksamhet på att bekämpa fattigdomen inte bara inom EU utan även i dessa länder.

2.1.5.3. Det svaga internationella systemet, det ökande antalet konflikter, fattigdomens utbredning och den ökande organiserade brottsligheten kräver starka insatser från unionen. Kommissionens mål är att göra unionen till en global aktör med en politisk makt som motsvarar dess ekonomiska styrka. Det innebär bland annat att utveckla en verklig, gemensam utrikespolitik samt civil och militär kapacitet inom ramen för en gemensam försvars- och säkerhetspolitik.

2.1.5.4. Kommissionen bekräftar sitt strategiska intresse av att millennierundan kommer igång igen, samt av en reform av WTO. Kommissionen vill maximera möjligheterna och minimera de oönskade bieffekterna av globaliseringen.

2.1.6. Europa måste bli en globalt konkurrenskraftig ekonomi som bygger på kunskap och innovation samt på en strategi för hållbar utveckling. Unionens största svaghet är dess underutnyttjande av resurserna. Europas potential måste släppas loss. Ingenstans framgår detta så tydligt som inom sysselsättningen.

2.1.6.1. Unionen behöver en ny ekonomisk och social dagordning för att bygga upp en konkurrenskraftig och kunskapsbaserad ekonomi som inkluderar alla och som främjar en stark och oförminskad tillväxt, full sysselsättning och social sammanhållning.

2.1.6.2. Kommissionen formulerar följande prioriteringar för samordnade åtgärder på unions- och medlemsstatsnivå:

- Sträva mot full sysselsättning.
- Skapa en ny ekonomisk dynamik genom ekonomiska reformer på arbets-, varu- och kapitalmarknaderna med syfte att stimulera innovations- och entreprenörsandan.
- Göra pensionerna säkra och hållbara genom en kombination av sysselsättningsskapande reformer, ökning av inkomstbasen och översyn av pensionsystemen, i ljuset av den nya demografiska situationen och folkhälsosituationen inom unionen.

- Utforma en europeisk strategi för att bekämpa social utslagning, minska fattigdomen och skillnaderna mellan Europas regioner och områden.
- Se över kvaliteten i de offentliga åtagandena och de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt.
- Stimulera forskningen inom unionen.
- Uppmuntra investeringar i humankapital.
- Utveckla och förstärka den europeiska jordbruksmodellen för att öka konkurrenskraften inom sektorn, säkerställa dess hållbarhet och stödja viktiga landsbygdsområden.

2.1.7. Kommissionen anser att EU måste påskynda upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Problemen med brottslighet och personlig säkerhet stannar inte längre vid gränserna. Människor i Europa väntar sig att deras rättigheter skyddas och upprätthålls var de än är i unionen.

2.1.7.1. Kommissionen ser ett behov av en beslutsam kollektiv reaktion på den pågående miljöförstörelsen. Det krävs en strategi för hållbar utveckling som förenar miljöutveckling, sociala framsteg och hållbar ekonomisk tillväxt.

2.1.7.2. Kommissionen konstaterar att medborgarna kräver strängare bestämmelser för livsmedelssäkerheten. Kommissionen tänker genomföra förslagen i vitboken om livsmedelssäkerhet och om upprättande av en europeisk livsmedelsmyndighet. Kommissionen vill också försöka öka medborgarnas och konsumenternas förtroende för elektronisk handel.

2.1.7.3. Kommissionen har för avsikt att föreslå att en helt integrerad transportmarknad genomförs i Europa genom att ett gemensamt europeiskt luftrum skapas och de transeuropeiska näten byggs ut. Ny teknik skall utnyttjas för att utveckla ett intelligent och multimodalt transportsystem. Kommissionen kommer också att föreslå att en europeisk byrå för lufttrafiksäkerhet inrättas, samt att säkerhetsnormerna och utbildningen inom sjöfartssektorn förbättras.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Strategiska mål 2000–2005

3.1.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens initiativ att anta utmaningen att föra unionen in i 2000-talet och rusta den för de svårigheter och möjligheter som den kommer att ställas inför under de kommande åren.

3.1.1.1. Europeiska unionen har varit ett framgångsrikt projekt som byggt på visionen hos dem som tog de första stegen i början av 1950-talet. Avgörande för denna framgång har varit den fortlöpande utvecklingen av de strategier och åtgärder som har fört Europa genom 1900-talets andra hälft och in i ett nytt årtusende.

3.1.1.2. Europeiska unionen har fortsatt höja sin ambitionsnivå. Kommittén välkomnar därför den formella utformningen av strategiska prioriteringar för det nya Europa under de kommande fem åren som en inledning till ett långsiktigt perspektiv.

3.1.1.3. När de strategiska prioriteringarna har fastställts är nästa naturliga steg att fråga sig vilket styrelseskick som bäst kan bidra till att förverkliga dem. En stor del av detta yttrande syftar till att bedöma i vilken mån EU:s styrelseskick behöver anpassas, förändras och förbättras.

3.1.1.4. Europeiska unionens styrelseskick måste naturligt, eller så naturligt som möjligt, hänga samman med styrelsefunktioner som omfattar hela gemenskapen och vara nära knutet till de andra styrelseaspekterna på nationell och regional nivå.

3.1.1.5. Utformningen av nya europeiska styrelseformer är därför en produkt av gemensamt uppställda mål för vad styret på olika nivåer (EU-nivå, nationell, provinsiell, regional och lokal nivå) förväntas uppnå. Den hänger också samman med graden av decentralisering eller centralisering av respektive styrelsefunktionens behörighet. Debatten om ett europeiskt styrelseskick gäller därför mycket mer än EU-institutionernas roll.

3.1.1.6. I detta sammanhang skapar de övriga tre strategiska målen en grundval för diskussionen om styrelseskicket.

3.1.1.7. Kommittén välkomnar dessa mer ambitiösa målsättningar med deras följder för samtliga medborgare i Europa. De utgör en utmaning för samtliga institutioner och organ på alla nivåer att eftersträva, integrera och samordna sig kring gemensamma mål.

3.1.1.8. Det (andra) strategiska målet uttrycks antingen som "ett stabilt Europa med större internationellt inflytande" eller "stabilisera vår kontinent och stärka Europas inflytande i världen". Ingen av dessa fraser ger uttryck för den viktiga slutsatsen att Europa (dvs. gemenskapen, medlemsstaterna och alla större institutioner) har ett ansvar att utnyttja sin styrkeposition och sina resurser för att utifrån ett övergripande perspektiv hantera frågor som påverkar medborgarnas liv både i och utanför Europa. Dessa frågor är mycket viktigare än att "stabilisera vår kontinent" eller att få "större internationellt inflytande".

3.1.1.9. Detta strategiska mål är felaktigt formulerat. De frågor som står i centrum för de kommande fem åren är därför en aning begränsade, även om de är nödvändiga och godtagbara.

3.1.1.10. De övriga (tredje och fjärde) strategiska målen kan ses som inriktade främst på agendan, eftersom den direkt kan påverka EU:s medborgare. Kommittén anser att de är ömsesidigt beroende av varandra.

3.1.1.11 Med tanke på att oklarhet kan leda till förvirring skulle kommissionen i beskrivningen av dessa båda strategiska mål uttryckligen kunna hänvisa till skillnaden mellan å ena sidan fastställande av en mängd politiska mål, som identifierats och som man gemensamt skulle sträva efter att uppnå oavsett ansvars- och subsidiaritetsöverväganden, och å andra sidan operativa mekanismer, som kräver olika grader av harmonisering och samordning mellan styrelseskicket's många nivåer.

3.1.1.12. Som ett av många möjliga exempel är målet att göra "pensionerna säkra och hållbara" både lovvärt och av oerhört stor betydelse. Det innebär emellertid att fastställa en EU-standard, men det är medlemsstaternas sak att försöka uppnå målet. På samma sätt förutsätter integreringen av den "nya" ekonomiska dagordningen i högre grad förändringar inom Europeiska unionen som måste sättas i relation till den alltmer omfattande sociala dagordningen, vilken till större del (men inte enbart) är ett ansvar för medlemsstaterna.

3.1.1.13. Strategiska prioriteringar för Europeiska unionen måste fastställas på ett mycket tydligt sätt när det gäller vilka prioriteringar som skall uppfattas som mål och inom vilka institutionella ramar de skall eftersträvas.

3.1.2. ESK håller med kommissionen om att en reformering av förhållandet mellan institutionerna måste beledsagas av en djärv administrativ reform av institutionerna själva. EG grundades som en sammanslutning av relativt välmående västeuropeiska stater som hade tagit ställning för demokratiska principer, och det var mot denna bakgrund som Romfördraget upprättades. Att anpassa unionen till anslutningen av ett stort antal mindre bemedlade länder som i många fall varit underkastade totalitära regimer under det senaste halvsekleet kommer att kräva betydande förändringar av gemenskapsbestämmelserna.

3.1.3. Kommittén är enig med kommissionen om att en av de största, mest akuta, mest tvingande och även svåraste utmaningarna är att övervinna den desillusion som många av EU:s medborgare känner inför det europeiska projektet, en desillusion som tar sig uttryck såväl i det låga deltagandet i

valet till Europaparlamentet i vissa länder som i förekomsten av högerextrema politiska partier, vars rasistiska budskap döljer sig under en förment patriotisk täckmantel.

3.1.4. Kommissionen erkänner själv⁽¹⁾ att dagens EU befinner sig i en kris som bottnar i förhållandet mellan dess institutioner och medborgare. Det är dags att angripa detta problem på ett konstruktivt och ändamålsenligt sätt. Europas folk är i grunden positiva till den europeiska tanken men är bekymrade över att Europa tappat förmågan att tillhandahålla det man önskar.

3.1.4.1. Det gäller sådant som varaktig ekonomisk tillväxt, en politisk dagordning som är baserad på rättvisa och som främjar ekonomisk utveckling och social sammanhållning, skydd mot brottslighet, säkerhet i händelse av yttre anfall, fred och välbefinnande i intilliggande länder, en tydlig och kraftfull roll för Europa som ekonomisk makt i globaliseringsprocessen, en konsekvent och effektiv utrikespolitik och en viktig roll i utvecklingen av världens mindre gynnade länder.

3.1.4.2. Europas medborgare förstår inte EU:s olika mekanismer, som upprättats av och för specialister; EU:s lagstiftningsprocess är ytterst komplex och måste bli mer lättförståelig. I denna frånvaro av öppenhet och tydlighet har en anda av misstro uppstått, och denna måste fördrivas. Tjugohundratalets väljarkår är inte beredd att blint förlita sig på beslutsfattarnas kompetens eller goda vilja, vare sig på global, europeisk, nationell eller ens lokal nivå. De flesta är inte emot Europa, de har bara vänt dess institutioner ryggen.

3.1.4.3. I inledningen skriver kommissionen att den önskar en "ny samverkan mellan EU:s samtliga demokratiska organ som en del av en mer omfattande förbättring av styrelseformerna i Europa". Kommittén anser att kommissionen i samband med socioekonomiska initiativ inte i tillräcklig utsträckning och tidigt nog använder sig av den potential som ligger i kommitténs kontinuerliga kunskap om medborgarnas behov som ekonomiska och sociala aktörer.

3.1.5. Ett annat skäl till oro hos många människor är de snabba förändringar som sker i samhället. Dessa förändringar kräver att de politiska ledarna fattar snabba beslut, vilket är mycket svårt med tanke på hur institutionerna för närvarande är uppbyggda. Å andra sidan kan medborgarna inte alltid acceptera och förstå förändringarna. EU:s medborgare förenas av gemensamma ambitioner och ideal, däribland en önskan om ett närmare samarbete, men de åtskiljs av olika nationella traditioner, sedvänjor och kulturarv. Ett politiskt enande kan bara bli verklighet om man tar hänsyn till nationella skillnader. Problemet ligger inte så mycket i anti-europeiska stämningar som i ett Europa med mycket olika framtidsvisioner. När en

⁽¹⁾ CdP(99) 750.

strategi för Europa utvecklas måste man ta hänsyn till Europas mångfald av folk och kulturer, och betrakta detta som en källa till rikedom och styrka i stället för som en källa till splittring och misstro.

3.1.6. Det finns en allmän önskan i Europa om demokratisering av beslutsprocessen, ökad insyn i offentlig förvaltning och ökad medverkan från det civila samhällets sida. Ett europeiskt civilt samhälle håller uppenbarligen på att växa fram och organiserar sig själv på europeisk nivå, även om det för närvarande till stor del är ostrukturerat och otydligt i konturerna. Problemet med det civila samhällets framväxt är att det saknar institutionella rötter. Andra delar av det organiserade civila samhället måste inta sin plats vid sidan av den medborgerliga dialogens etablerade organisationer, till exempel arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer.

3.1.6.1. Utmaningen måste bestå i att säkerställa en effektiv medverkan från det civila samhällets sida. Europa fungerar enligt ett pyramidsystem som bland annat ger upphov till ett uppifrån och ned-synsätt. Det finns ett behov av att integrera olika processer inom gemenskapen i 2000-talets europeiska samhälle, snarare än att som i dag försöka integrera det organiserade civila samhället i dessa processer. Både sociala och ekonomiska aktörer samt andra aktörer inom det organiserade civila samhället måste delta i den institutionaliserade beslutsprocessen. Den pågående dialogen mellan styrande och styrda måste föras nedifrån och upp och inte uppifrån och ned. Demokratins metoder och redskap behöver förnyas.

3.1.6.2. Grundat på sin långa erfarenhet och i samarbete med centrala organisationer från det civila samhället är kommittén i stånd och beredd att utarbeta effektiva former och metoder för deltagande och lägga fram dessa för kommissionen.

3.1.7. Man måste också konstatera att det råder en spänd förhållande med avseende på maktfördelningen och ansvarsfördelningen mellan å ena sidan EU-institutionerna, särskilt kommissionen, och å andra sidan medlemsstaterna. Kommissionens beslutsamhet när det gäller att fastställa en dagordning för Europas framtid framgår tydligt av det aktuella meddelandet. Det är dock huvudsakligen rådet som har den avgörande lagstiftningsmakten, och rådet utgörs av företrädare för medlemsstaterna, vilka i sin tur kan ha olika prioriteringar för den europeiska integrationen. En ökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet och ett till fullo genomfört tillämpande av Europaparlamentets och rådets medbeslutandeförfarande skulle delvis lindra detta problem.

3.1.7.1. Kommissionen har sagt att dokumentet är strategiskt till sin natur, och undviker på så vis medvetet all diskussion om det sätt på vilket man skall förverkliga de politiska mål man satt upp. Detta ämne skall i stället behandlas i en serie årliga dokument om det praktiska genomförandet av kommissionens femårsplan. ESK respekterar denna inställning och har inte för avsikt att kommentera metodfrågor innan dessa årliga dokument publiceras. ESK förväntar sig att bli ombedd att yttra sig om dessa årliga dokument när de publiceras och skulle gärna medverka redan vid deras utarbetande; kommittén är även beredd att avge initiativyttranden i denna fråga.

3.1.8. Utifrån vilket perspektiv man än betraktar den nuvarande situationen finns det uppenbarligen ett angeläget behov av att på nytt bygga upp medborgarnas förtroende för de förfaranden enligt vilka de styrs. Ett sätt att uppnå detta mål är att i större utsträckning engagera det organiserade civila samhället i beslutsprocessen. En annan viktig uppgift för EU är att visa att man kan erbjuda sina medborgare påtagliga fördelar. Dessa fördelar måste dessutom vara relevanta för allmänhetens egna funderingar och bekymmer.

3.1.9. Europeiska unionen måste ses som en konstruktion som vilar på tre pelare: den ekonomiska pelaren, den politiska och administrativa pelaren samt den pelare som utgörs av det civila samhället. Den ekonomiska pelaren ligger till grund för de andra pelarna. Utan ekonomiskt välstånd kommer Europa inte att förfoga över de resurser som behövs för att utveckla den politik och uppfylla de mål som kommissionen har satt upp. Den politiska och administrativa pelaren består av EU-institutionerna och medlemsstaternas myndigheter på nationell, regional och lokal nivå, i linje med vad som anges i ESK:s yttrande av den 22 september 1999⁽¹⁾

(1) "Medborgarsamhället är ett övergripande begrepp som avser samtliga typer av socialt agerande från individers eller grupper sida som inte utgår från eller dirigeras av statsmakten. (...)

Det organiserade medborgarsamhället innefattar följande element:
— Arbetsmarknadsparterna, organisationslivet i näringsliv och samhälle.

— Representativa organisationer på det sociala och ekonomiska området som inte är arbetsmarknadsparter i egentlig mening.

— Frivilligorganisationerna (icke-statliga organisationer) som samlar människor kring gemensamma mål, till exempel miljöskyddsföreningar, organisationer för skydd av de mänskliga rättigheterna, konsumentorganisationer, välgörenhetssammanslutningar, utbildningsorganisationer osv. Lokalt baserade sammanslutningar som uppstår i närsamhället och verkar för mål som dikteras av medlemmarna, exempelvis ungdomsorganisationer, föreningar för familjefrågor och alla organisationer som ger medborgarna möjlighet att engagera sig i kommunernas liv.

— Religiösa sammanslutningar.

— EGT C 329, 17.11.1999, punkt 5.1 och 8.1."

3.1.10. Ekonomiska och sociala kommittén anser att den i likhet med de andra europeiska institutionerna måste anpassas till de utmaningar som Europa nu står inför. Kommittén är medveten⁽¹⁾ om att det kommer att krävas förändringar av ESK och en förändring av förhållandet till de andra institutionerna. Kommittén har nyligen antagit ett yttrande där man föreslår att en lämplig organisationsstruktur för det civila samhället kunde upprättas inom ESK, en struktur för initiativ till en utveckling av den sociala dialogen och till en förstärkning av ESK:s roll som forum för det organiserade civila samhällets representanter i den demokratiska processen.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Strategiska mål 2000–2005

4.1.1. Kommittén ser slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon som en utveckling av kommissionens strategiska mål när det gäller att fastställa en dagordning för en övergång till en konkurrensinriktad, dynamisk och kunskapsbaserad ekonomi och modernisering av den europeiska samhällsmodellen, utan social utslagning.

4.1.2. Kommittén noterar med särskilt intresse att man vid mötet i Lissabon formulerade den ”nya öppna samordningsmetoden” och att man uppmanade arbetsmarknadens parter och övriga delar av det civila samhället att medverka vid genomförandet av åtgärderna genom olika former av partnerskap.

4.1.3. I sitt yttrande om ”Sysselsättning, ekonomiska reformer och social sammanhållning — Mot ett Europa i innovationens och kunskapens tecken”⁽²⁾ utvecklade ESK idén om ett ”nytt paradigm” för att uppnå tillväxt utan inflation på följande sätt:

- Maximering av den ekonomiska utvecklingen samtidigt som social utestängning och sociala konflikter minimeras.
- Skapande av en konkurrenskraftig ekonomi samtidigt som en konkurrenskraftig social modell bibehålls.
- Optimal användning av ny teknik i en strategi som är hållbar med hänsyn till de sociala och naturliga förutsättningarna och resurserna.
- Hållbarhet skapas genom utveckling av en medverkanskultur och en lämplig företagskultur baserad på en kreativ hållning till livslångt lärande och solidaritet.

⁽¹⁾ EGT C 268, 19.9.2000.

⁽²⁾ EGT C 117, 26.4.2000.

4.1.3.1. I det yttrandet framhölls också behovet av ett nytt paradigm även för staten: ”Den klassiska synen på staten som enväldig tillhandahållare av tjänster måste ersättas av ett samarbete mellan staten och samhället i övrigt. Allmänheten väntar sig inte bara att staten följer lagar och regler utan också att den tillhandahåller tjänster effektivt och på rätt sätt.” Kommittén ansåg att statens moderniseringspolitik måste inriktas mer på decentraliserade nätverk för samarbete, samt fästa större vikt vid ekonomisk effektivitet och nytta. Som ett led i detta bör också genomförandet administreras effektivare, och alternativa metoder för detta skall bedömas ur ekonomisk synvinkel.

4.1.3.2. Följande dagordning för toppmötet i Lissabon föreslogs i yttrandet:

- Anpassning av den sociala modellen/de sociala modellerna till det nya paradigmet.
- Massutbildning i informationssamhällets teknik.
- Spridning av företagskulturen och stöd till dess tillväxt.
- Stöd till etablerade företag att anpassa sig till det nya paradigmet.
- Anpassning av grund- och yrkesutbildning till det nya paradigmet.
- Hållbar utveckling till förmån för innovation och tillväxt.

4.1.4. Vid toppmötet i Lissabon behandlades i stor utsträckning dessa frågor på ett sätt som låg i linje med kommitténs yttrande. Samtidigt lyfte man förslagen i kommissionens dokument om de strategiska målen 2000–2005 till en högre nivå. Att Europeiska rådet tog ledningen var ett helt nytt och fräscht sätt att utforma politiken i Europa. Det var regeringarna som tog ansvar för utformandet av den ekonomiska politiken.

4.1.4.1. I kommissionens dokument framgår det tydligt att den ser sig själv som den verkställande makten och den drivande kraften bakom politiska förändringar. Men nyligen visade Europeiska rådet under toppmötet i Lissabon tydligt sin roll i utformandet av den politiska dagordningen.

4.1.4.2. Europeiska rådets nya betydelse avspeglar regeringarnas beslutsamhet att behålla makten över politiken. Särskild betydelse får i detta sammanhang beslutet i Lissabon att inrätta regelbundna rådsmöten varje vår i syfte att göra en översyn av den politiska strategin. Även om de andra institutionerna blir

effektivare till följd av de förändringar kommissionen föreslår kommer Europeiska rådet troligen att få en mer framträdande roll i framtiden.

4.1.4.3. Detta väcker frågan om Europaparlamentets roll. Parlamentet är en europeisk institution som består av direktvalda ledamöter men som har begränsad lagstiftande makt. Det är en öppen fråga om parlamentet ur konstitutionell eller funktionell synpunkt för närvarande är kapabelt att ta på sig rollen att utforma unionens politik. Om svaret är nej kan man hävda att denna funktion snarare bör ligga hos rådet än hos kommissionen. Händelserna i Lissabon visar att rådet är berett att ta på sig detta ansvar.

4.1.5. Som kommissionens analys- och prognosgrupp har påpekat⁽¹⁾ är beslutsprocessen på unionsnivå en förvirrande labyrint som även experterna har svårigheter att förstå. Det räcker inte att det finns en demokratisk representation i det steg där de formella besluten fattas (rådet) när det finns problem i både de tidigare och senare stegen i processen. Man inser alltmer att dessa påverkar resultaten lika mycket.

4.1.5.1. För att komma till rätta med det så kallade demokratiska underskottet skall reformerna inte syfta till att stärka legitimiteten genom förändringar av förfarandet vid själva beslutsfattandet, utan till att öka deltagandet i alla skeden i beslutsprocessen.

4.1.5.2. Ett ofrånkomligt inslag i den europeiska modellen för demokratisk representation är att det civila samhället involveras i beslutsprocessen. Det skulle inte räcka med att kommissionen samrådde med några representativa organisationer ur det civila samhället som den själv väljer ut. Det skulle inte heller förbättra situationen om "samrådet" bestod i att skaffa stöd för redan etablerade positioner. För att en verklig insyn skall kunna finnas måste det organiserade civila samhället inte bara ha möjlighet att delta utan också ha möjlighet att mäta vilka effekter dess deltagande har. Detta innebär ett krav på kommissionen att förklara för organ som har yttrat sig om lagförslag hur deras yttranden har påverkat förslagen eller varför de inte har beaktats.

4.1.6. ESK har ett särskilt intresse i denna fråga eftersom det är det enda organ vars medlemmar representerar det organiserade civila samhället. Kommittén är medveten om att den kan bli ännu mer representativ, men det är en fråga för medlemsstaterna och bör enligt kommittén förbli det. ESK

skulle välkomna förslag från medlemsstaterna som kunde göra dess ledamöter än mer representativa för det organiserade civila samhället, men vill betona att kommitténs uppdelning i tre grupper är viktig och måste bevaras. Kommittén skulle kunna tjäna som ett forum där det organiserade civila samhällets delaktighet i unionens lagstiftningsprocess kan få en verklig mening. ESK skulle också kunna sköta samrådsprocesser och kanalisera information från det organiserade civila samhället till institutionerna och i motsatt riktning.

4.1.7. Det europeiska projektet har följt en bana från negativ integration till positiv integration⁽¹⁾. I början gick projektet ut på att ta bort hinder, t.ex. på inre marknaden, och att genomföra de fyra friheterna: det var negativ integration. Vartefter projektet gick vidare blev det emellertid uppenbart att fullbordandet av en verklig europeisk union krävde aktiva interventioner på fler och fler politikområden som inte var nödvändiga i början av det europeiska projektet då man koncentrerade sig på att skapa ett gemensamt ekonomiskt område.

4.1.7.1. Detta väcker en fråga som kommissionens dokument inte tar upp: subsidiariteten. Å ena sidan inser medlemsstaterna fördelarna med att dela makten på områden där de redan är mycket beroende av varandra. I en situation där en positiv integration äger rum på allt fler politikområden möter dock den vertikala strukturen en kritik för bristen på tydligt ansvar som inte längre kan försvaras med hänvisning till det europeiska projektets allt överskuggande krav. Å andra sidan, på områden där allmänheten ställer krav på att unionen agerar — där man alltså lätt inser att det behövs och därför är legitimt — där upplevs EU som svagt. På ett sådant område som den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken anses ett gemensamt agerande vara nödvändigt och önskvärt, men unionen verkar ha svårigheter med att sätta detta i verket⁽¹⁾.

4.1.7.2. Europeiska kommissionens ordförande, Romano Prodi, har identifierat nästa uppgift för Europeiska unionen som att gå från en inre marknad och en gemensam valuta till en gemensam ekonomi och en gemensam politisk struktur. Det kan beskrivas som att gå vidare längs den positiva integrationens bana. Detta kan vara svårt att uppnå för många av kandidatländerna, och även inom de nuvarande medlemsstaterna finns det vissa som kan finna denna process politiskt oacceptabel ur nationell synvinkel. Det väcker frågan om ett Europa där olika grupper av länder utvecklas i olika hastighet. Det är en öppen fråga vilka risker och problem som ett sådant scenario för med sig.

⁽¹⁾ CdP(99) 750.

4.1.8. För att den europeiska integrationen skall lyckas måste medborgarna sättas i centrum. Ett av kommissionens uttalade mål är att förbättra livskvaliteten. Nyckeln till detta är att det måste vara en förbättrad livskvalitet för alla, och i alla avseenden: livsmedelskvalitet, miljö, skydd mot brottslighet, sysselsättning, levnadsstandard, integration mellan de etniska grupperna och förhindrande av diskriminering och social utslagning. Som Romano Prodi har sagt: "Europa måste byggas av medborgarna för medborgarna", och detta måste avspeglas i kommissionens samtliga dokument. Kommittén beklagar att kommissionen endast kortfattat tar upp problemen inom detta målområde utan att ge några egentliga förslag till en handlingsstrategi. Detta leder till misstanken att det (ännu) inte finns någon sammanhängande strategi vad gäller förhållandet till de europeiska medborgarna. Kommittén erbjuder sig — och förväntar sig — att på ett tidigt stadium bli delaktig i utarbetandet av en sådan strategi för medborgardialog och samarbete med det civila samhället för att på så vis kunna få gehör för sina synpunkter.

4.1.8.1. I kommissionens dokument talas det mycket om att tala med medborgarna, men det är lika viktigt att lyssna till dem. Kommissionens motto borde vara: "Att styra är att tjäna". I en demokratisk stat är regeringen folkets tjänare och är

ansvarig inför folket för hur den utövar sitt förtroendemanskap. Det är inte folket som är statens tjänare. Ledningsprocessen måste decentraliseras så mycket som möjligt. Till varje institutionell nivå hör ett särskilt ansvar och en särskild behörighet som måste bygga på moderna metoder för att kommunicera med och engagera medborgarna. I det gemensamma europeiska styrelseskicket måste de olika myndighetsnivåerna samarbeta i de europeiska medborgarnas övergripande intresse. Om detta inte sker kan den europeiska integrationen inte bidra till att fördjupa demokratin.

4.1.9. ESK är överens med kommissionen om vilka stora utmaningar som Europa står inför i dagens situation. Dock är vissa väsentliga problem, som den demografiska situationen, knappt omnämnda.

4.1.10. Kommissionen deklarerar sin avsikt att göra unionen till en global aktör med en politisk makt som motsvarar dess ekonomiska styrka. Om detta är avsikten borde kommissionen i första hand prioritera en ökning av denna ekonomiska styrka så långt det går. Globaliseringen är en möjlighet; men en möjlighet som man inte utnyttjar blir ett hot. Europa behöver inte drömmar — det behöver visioner.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ändring av rådets direktiv 86/278/EEG om avloppsslam som används i jordbruket"

(2001/C 14/26)

Den 2 mars 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Ändring av rådets direktiv 86/278/EEG om avloppsslam som används i jordbruket".

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 6 september 2000. Föredragande var Staffan Nilsson.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

Sammanfattning

Detta dokument beskriver det system som används för avloppsrening i tätorter och möjligheten att använda avloppsslam inom jordbruket. Slam och annat organiskt avfall innehåller växtnäring som är en nödvändig resurs för att vi skall kunna få till stånd ett ekologiskt hållbart jordbruk och samhälle. I slam från tätorter är dock näringsämnen blandade med ett stort antal metaller och miljöfarliga organiska ämnen. För att åkermarken även fortsättningsvis skall hålla hög kvalitet kan vi möjligtvis tillåta att metallhalten i den jord som används för att odla livsmedel ökar med 100 % under de kommande 10 000 åren. Endast slamtyper som godkänts på lämpligt sätt bör användas inom dagens jordbruk om vi skall kunna undvika skador på åkermarken. Vid en översyn av direktiv 86/278/EEG rekommenderar ESK att följande förslag beaktas:

- Det bör anges att syftet på lång sikt är att återföra icke-miljöfarliga näringsämnen till jordbruket.
- Problematiken bör ses ur ett helhetsperspektiv och det krävs bestämmelser för allt flytande avlopp som släpps ut från reningsverk som inte omfattas av ramdirektivet för vatten samt andra typer av avloppsvatten.
- Avloppsslammets kvalitet bör förbättras radikalt genom incitament för investeringar och andra åtgärder.
- Metallkoncentrationen i slam som används i jordbruket bör kraftigt sänkas.
- Ansvaret för miljöskador som orsakas av slamanvändning bör fastställas på lämpligt sätt.
- Kommissionen bör ta initiativ till EU-minimikrav för markskydd.

1. Bakgrund

1.1. Detta yttrande på eget initiativ från ESK syftar till att framhålla kommitténs synpunkter i fråga om användningen av avloppsslam i jordbruket, så att ett reviderat slamdirektiv [86/278/EEG] kan leda till och driva på en utveckling som innebär att växtnäringen i organiskt avfall kan användas i jordbruket utan att förorena och utan att skada markens egenskaper.

1.2. Det organiska avfallet från samhället har sitt huvudsakliga ursprung i livsmedel från växter och djur från det egna landets jordbruk eller från import. Detta avfall innehåller naturligt de näringsämnen som växterna behöver, och för jordbruket är denna växtnäring en viktig resurs. Man måste dock se till att denna växtnäring — utan miljöfarliga ämnen — återförs till jordbruksmarken.

1.3. Utöver organiskt avfall med växtnärsämnen tillförs naturen en mängd andra ämnen av hushållen via tvätt, disk, användning av olika kemikalier och genom slitage av material i hemmen. Från andra aktiviteter i samhället tillförs ytterligare en stor mängd olika kemiska ämnen. Dessa ämnen hör inte hemma i jordbruket eller livsmedelsproduktionen och utgör ett hot mot åkermarkens uthållighet och livsmedlens kvalitet. Sammanblandningen av önskade och oönskade ämnen ger problem.

1.4. Avloppsreningsverkens viktigaste funktion är att rena avloppsvatten. Det organiska materialet omsätts eller rötas för att minska volymen slam och ta bort illaluktande ämnen. Avloppsreningsverk kan filtrera bort 90 % av avloppsvattnets fosforinnehåll liksom 15 % av det kväve, de mikronäringsämnen och det organiska material som finns i avloppsvattnet, dvs. vattnet blir så pass rent att det kan släppas ut i vattendrag. Avfallet från reningen är avloppsslam.

1.5. I reningsprocessen tas inte bara den utfällda växtnäringen och det organiska materialet upp utan även ett mycket stort antal oönskade kemiska ämnen. Eftersom avloppsslammet innehåller många oönskade ämnen, är det mindre sannolikt att man kan få ett brett stöd från lantbrukare och konsumenter för en användning av avloppsslam inom jordbruket.

1.6. Forskare samt miljö- och lantbruksorganisationer ifrågasätter också om det nuvarande avloppsreningssystemet klarar av att i tillräckligt hög grad rena reningsverkens avloppsvatten från både metaller och miljöfarliga organiska ämnen.

1.7. Under de närmaste åren kommer fler avloppsreningsverk att byggas och mer slam att produceras. Samtidigt införs i många fall skatter och förbud för att motverka att organiskt avfall läggs på soptippen. Det innebär att avfallsproducenter kommer att öka ansträngningarna för att övertyga jordbrukarna att använda mer avloppsslam.

1.8. Försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren betalar och olika förebyggande åtgärder är de riktlinjer som syftar till att återvinna växtnäring inom jordbruket. ESK anser det vara särskilt viktigt att tillämpa principen om att förorenaren betalar på avlopp samt produktion av avloppsslam.

1.9. Samhällets regelverk bör styra utvecklingen mot nya system som gör det möjligt att använda icke-miljöfarligt avfall i jordbruket och återvinna värdefulla komponenter i avloppsvatten och annat organiskt avfall.

1.10. När organiskt avfall används som gödningsmedel är det jordbrukarens uppgift att utifrån kvalitetskriterier välja den typ av slam som krävs för att åkermarkens och livsmedlens kvalitet skall kunna upprätthållas eller förbättras samt verka för ökat konsumentförtroende.

2. Växtnäring är en nödvändig resurs

2.1. Med primära näringsämnen avses fosfor, kalium och kväve. Sekundära näringsämnen omfattar kalcium, magnesium, natrium och svavel. Mikronäringsämnen är bor, mangan, järn, zink, koppar, molybden och kobolt, vilka växter behöver i små mängder för att kunna växa. De flesta av dessa näringsämnen är metalljoner⁽¹⁾.

2.2. Fosfor är ett grundämne i jordskorpan som i dag utvinns ur fosforrika apatiter. Fosfor är ett för växterna nödvändigt grundämne som måste tillföras jorden om skördarna skall bli optimala. Behovet av mer livsmedel de närmaste 50 åren kan påtagligt förväntas öka behovet av för odlingen tillgängligt fosfor.

2.3. När nya fyndigheter öppnas, djupare gruvgångar anläggs och transportavståndet ökar kommer kostnaden för fosfor att öka. På så sätt är fosfor en ekonomiskt ändlig råvara som samhället måste hushålla med och återcirkulera om man vill skapa ett ekologiskt hållbart jordbruk och samhälle.

2.4. Användningen av fosfor har också en solidaritetsaspekt. EU:s medlemsländer kommer sannolikt att ha råd att köpa den fosfor som behövs även om 50 år. Det är fattigare länder som får nöja sig med sämre kvaliteter och mindre mängder när kostnaderna stiger.

2.5. Eftersom fosfor är ett grundämne (att jämföra med metaller som kvicksilver eller kadmium), bryts det inte ned eller försvinner. Den fosfor som finns i de livsmedel som jordbruket levererar kommer, om den inte återförs till jordbruket, så småningom att spridas till vattendrag och grundvatten. På så sätt riskerar den fosfor som inte återförs till åkermarken att orsaka ett hittills inte uppmärksammat läckage och påverka miljön negativt.

2.6. Motsvarande hållbarhetsargument kan framföras för kalium och sekundära näringsämnen. De flesta mikronäringsämnen beräknas kunna tillföras som handelsgödsel under lång tid.

2.7. Kväve finns i stora mängder i luften. För att göra kvävgas i luften tillgänglig för växter såsom handelsgödsel behövs olja, gas eller elektricitet motsvarande 1 liter olja per kg kväve. Kvävet kan också bindas i kvävefixerande växter. Detta kräver lika mycket energi som tillverkning i fabrik och kan översättas i ett arealbehov. En klöver- eller lucerngröda kan, utöver sitt eget behov, binda 200 kg kväve per ha, som fördelas på grödorna under en ett- eller tvåårsperiod. Jordbrukets energianvändning eller användning av areal för att binda kväve kan alltså minskas om även kväve kan återföras med det organiska avfallet. Kväveläckage från såväl avloppsreningsanläggningar som jordbruket måste dessutom stoppas.

2.8. På en del humusfattiga jordar är även det organiska materialet värdefullt. Ofta motsvarar den mängd organiskt material som tillförs via rötat slam, den mängd som tillförs marken via några års skörderester.

⁽¹⁾ Källa: CEN standard för gödningsmedel EN 28157.

3. Metaller i mark och organiskt avfall

3.1. Metaller utvinns ur koncentrerade fyndigheter i jordskorpan. De används i stor omfattning i samhället som byggnadsmaterial, i rör, hushållsmaskiner, elektronik, bilar, broar m.m. De kommer till avloppet som avfall från tillverkning av produkter, genom att de oxiderar eller nöts bort från sin struktur vid sin användning, eller att de vid demontering, i form av lakvatten från deponier, eller förbränning sprids via luft och vatten till dagvatten. Samhällets avloppssystem samlar upp dessa flöden och för metallerna till avloppsreningsystemet.

3.2. I våra tekniska strukturer finns 3 gånger mer kadmium, 15 gånger mer bly och 20 gånger mer koppar än vad som finns i åkermarken. När dessa metaller i samhällets tekniska strukturer eroderar är det nödvändigt att flödet av dem inte når åkermarken, även om koppar ibland behöver tillföras marken vid låg kopparhalt.

3.3. Sedan ca 20 år tillbaka har 6–7 metaller regelbundet analyserats genom föreskrivna krav från myndigheterna i enlighet med direktiv 86/278/EEG. Det finns historiska motiv till att dessa metaller har kontrollerats, bl.a. en omfattande användning i industrin. De senaste decennierna har många nya metaller och andra grundämnen tagits i bruk. Dessa bör också kontrolleras i organiskt avfall. Analyser av silver i slam och mark visar att halten i åkermarken har fördubblats under 5 till 10 år vid normala slamgivor. För ytterligare några metaller (wolfram, guld, platina och uran) har halten fördubblats under ett tiotal år⁽¹⁾.

3.4. Metallkoncentrationen anges i slamdirektivet som mg metall/kg produkt torr vikt. Detta mått har flera begränsningar:

1. Det går att minska metallkoncentrationen genom att blanda slam med t.ex. kalk, sand, torv eller stallgödsel och därmed erhålla en lägre koncentration som kan understiga gränsvärdet i mg per kg torr vikt.
2. Utröttnings- och spjälkningsgraden⁽²⁾ är också av betydelse och ett mer utrötat eller spjälkat komposterat material har högre metallkoncentration per kg torr vikt.
3. Måttet säger inget om råvarans ursprung. Exempelvis kan slam och stallgödsel ha ungefär samma metallkoncentration. Metallerna i det förra fallet kommer till 95 % från teknosfären och i det andra fallet huvudsakligen från fodermedlen och bondens egen mark.

3.5. Ett kompletterande mått är att ange mängden av vissa metaller relaterad till mängden fosfor, t.ex. mg kadmium/kg P. Detta mått kompenserar för begränsningarna i måttet mg/kg.

3.6. För gamla och nya metaller finns begränsade kunskaper om markkemi och hur växter — men framför allt mikroorganismer — påverkas av ökande koncentrationer i marken. Viktiga faktorer är biotillgängligheten hos olika slags metaller och att metaller i princip inte kan avlägsnas ur jorden. Ytterst små mängder läcker ut eller tas upp av växter. Undersökningar visar att marklivet påverkas om koncentrationen ökar 2–5 gånger. Enstaka slamgivor utgör ingen akut fara på kort sikt (10–20 år), men på lång sikt är användningen av slam som håller dagens kvalitet oacceptabel. Dock saknas kunskap om många metaller och många samband i marklivet. Därmed kan en relevant riskbedömning inte göras. Ytterligare forskning krävs på detta område.

3.7. Två huvudsakliga principer används av forskare för att bedöma hur mycket metaller som kan tillföras åkermark.

1. Metaller kan tillföras upp till en viss gräns, som bedöms inte skada marken, grödan eller människors hälsa. Ofta tolkas detta så att marken kan fyllas på upp till denna gräns. När jordbruksmarken har nått gränsvärdet, måste spridningen flyttas till ett annat skifte.
2. Tillförseln reduceras för att uppnå balans mellan till- och bortförsel på den enskilda åkern. Försiktighetsprincipen tolkas här betydligt strängare, men en viss koncentrationökning i marken, kanske 2 gånger (+ 100 %) under 10 000 år kan anses vara acceptabel⁽³⁾. Konsekvensen blir att koncentrationen i marken kan ökas med 1 % per år de första 10 åren, med 0,3 % de närmaste 90 åren och med 0,001 % de sista 9 900 åren.

3.8. Genom nedfall från luften, användning av mineralgödsel, fodertillsatser, bekämpningsmedel och slam har en del av utrymmet för ökade metallkoncentrationer i marken redan utnyttjats. I de flesta fall vet vi dock mycket lite om dessa gränsvärden.

3.9. En annan faktor som bör uppmärksammas är den optimala växtnäringsnivån i jorden. Normala gödningsmedel ger ett tillskott av primära näringsämnen, men det finns en risk att halterna av sekundära näringsämnen och mikronäringsämnen minskar i många jordtyper. Organiskt avfall innehåller samtliga näringsämnen och vissa ytterligare mikronäringsämnen (metaller) kan vara till nytta om tillförseln sker under kontrollerade former.

⁽¹⁾ Källa: Naturvårdsverket, hösten 2000.

⁽²⁾ Ju mer utrötat slammet är desto mindre blir volymen.

⁽³⁾ Källa: Kemikalieinspektionen, Sverige, maj 2000.

3.10. Klimatfaktorer såsom markförsurning och snabb nedbrytning av organiskt material i varmare klimat påverkar dessutom biotillgängligheten hos både giftiga metaller och näringsämnen.

4. Organiska miljöfarliga ämnen

4.1. Organiska miljöfarliga ämnen hamnar oftare i avloppsvatten och i slam från reningsverken än i andra slag av organiskt avfall. Skälet är helt enkelt att de ofta finns i flytande produkter eller att de genom slitage följer med vattenflöden som samlas upp i avloppssystemet. Tre faktorer blir då avgörande för vilka ämnen och vilken mängd som kan återfinnas i slammet:

- Den verksamhet som är ansluten till avloppssystemet (hushåll, biltvätt, tandläkare osv.).
- De material som används i byggnader, installationer, maskiner, textilier.
- Typen av företag, hushåll eller avloppskälla, t.ex. vad som spolas ned i hushållsavloppet.

4.2. Många tusen ämnen kan analyseras, men det är ändå bara en bråkdel av de kanske 100 000 ämnen som kan finnas i avfallet. Många av ämnena bryts ner i reningsverkens rotningsprocess samtidigt som nya ämnen troligen bildas.

4.3. Miljöeffekten är endast känd för ett fåtal av dessa ämnen. Men även för dessa har de kombinerade effekterna ännu inte tydligt fastställts⁽¹⁾. En riskvärdering kan därför bara till en del bygga på det man vet om dessa få ämnen.

4.4. Exempel på kriterier för oönskade organiska ämnen är: lång tid för nedbrytning, att de kan ackumuleras i näringskedjan, i vissa organismer, eller att de har en hög giftighet eller hormonell effekt i vatten.

4.5. För att undersöka innehållet av oönskade organiska ämnen kan indikatorer väljas som visar på förekomsten av anslutningar med stor kemikalieanvändning eller visar mängden av vissa oönskade ämnen.

4.6. Ett annat alternativ är att utveckla modeller för oönskade ämnens beteende i naturen. Analysmetoder för sådana ämnen kan tas fram och förekomsten mätas i slammet. En del i en sådan modell är att även fastlägga om växter kan ta upp ämnena.

4.7. Ytterligare ett sätt att mäta den möjliga effekten av kemikalier är att använda biologiska metoder som exempelvis påvisar dioxineffekten eller den hormonella effekten för alla ämnen i de prover som analyseras.

4.8. Interaktion mellan olika metaller och organiska ämnen kan äga rum, vilket både kan förstärka och försvaga en giftverkan.

4.9. Ämnen med olämpliga egenskaper får inte finnas i det organiska avfall som används i jordbruket.

4.10. Metoder för att analysera miljöfarliga organiska och icke-organiska ämnen bör utvecklas.

5. Möjliga åtgärder för metaller och miljöfarliga organiska ämnen

5.1. För att minska innehållet av oönskade ämnen måste vattnet från en del anslutningar kopplas bort eller renas innan det släpps till avloppsnätet. Exempel på sådana anslutningar är industrier, dagvatten, lakvatten från soptippar och bilvårdsanläggningar.

5.2. En annan åtgärd är att se till att miljöfarliga ämnen inte används i hushåll och industrier, t.ex. genom att öka andelen miljömärkta produkter på marknaden och underlätta konsumentens val. Arbetet med EU:s kemikaliepolitik och regelverk behöver påskyndas, så att tillverkarna inom viss utsatt tid dokumenterar alla beståndsdelar och ersätter olämpliga eller odokumenterade produkter. Produkter som innehåller ämnen som riskerar att skada miljön vid normal användning måste bort ur sortimenten. Detta är viktigt för att man skall kunna förbättra kvaliteten på såväl slammet som det renade avloppsvattnet från avloppsreningsverk, samt för de människor som ovetande använder produkterna i hemmet.

5.3. Ett tredje sätt att minska förekomsten av miljöfarliga ämnen i det organiska flytande avfallet är att införa separata system, så att man undviker att blanda organiskt avfall med annat avfall och följaktligen tar hand om varje komponent var för sig.

6. Smittrisker

6.1. Avfall med fekalier och annat organiskt avfall innehåller sjukdomsalstrande organismer som bakterier, virus, och parasiter. Den ökande koncentrationen av människor i tätorter och djur på gårdar samt ökad rörlighet av människor och varor medför att sjukdomar sprids. Riskerna gäller smittor till ekosystem, växter, husdjur och människor. För några

⁽¹⁾ Källa: Kemikalieinspektionen, Sverige.

sjukdomar finns risk för att de kan spridas mellan t.ex. vilda djur och husdjur eller mellan husdjur och människor.

6.2. För att en kvalificerad riskbedömning skall kunna genomföras måste även den arbetshygieniska frågan utredas bättre, med särskild inriktning på arbetstagare i reningsverk och användare av slammet.

6.3. Allt organiskt avfall måste därmed undersökas noggrant och behandlas på lämpligt sätt, så att man skall kunna undvika att smittor sprids vidare. Behovet av förebyggande åtgärder och kontroll har ökat.

6.4. I de flesta europeiska länder finns regler för hur människans exponering för smittor skall reduceras genom behandling av avfallet, karenstider eller förbud mot viss användning. När det gäller risker för djur är skyddet ofta lägre, trots att vissa smittor kan spridas mellan djur och människa (zoonoser).

6.5. Behandlingskraven kan varieras beroende på avfallets användning. När det gäller att bedöma risken för exponering av smittor via olika organiska avfall är kunskapsunderlaget generellt sett bristfälligt, trots omfattade forskning.

6.6. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot avfall från enskilda fastigheter på landsbygden. Ofta reducerar inte befintliga toalettavfallsanläggningar smittämnen i tillräcklig utsträckning. Genom ganska enkla åtgärder kan riskerna elimineras eller kraftigt minskas.

6.7. Användning eller kvittblivning av tätorternas avfall får inte innebära någon sjukdomsrisik för människor, husdjur eller vilda djur. För jordbrukaren är det ett stort ekonomiskt avbräck när sjukdomar drabbar den egna djurbesättningen. Om organiskt avfall från tätorter skall användas i jordbruket är det nödvändigt att produkten är säker, bland annat när det gäller salmonella och E. coli O157. För några sjukdomar innebär detta även att avfallet inte kan användas på grönytor, för markbyggnad eller läggas på deponier om inte smittrisen elimineras.

7. Konsumenternas förtroende för jordbruket

7.1. Konsumenterna har rätt att kräva och vara garanterade att de livsmedel som säljs uppfyller fastställda regler för livsmedelssäkerhet. Sådana garantier skall ges av producenten och säljaren.

7.2. Konsumentens uppfattning om livsmedlens kvalitet spelar en avgörande roll för livsmedlens värde och för de varor som han eller hon väljer.

7.3. Livsmedelsmarknaden är känslig för larm om olika risker. Högt satta normer för livsmedlens säkerhet måste kunna garanteras, i syfte att värna om konsumenternas förtroende. Detta påverkar även de produktionsmedel som kan användas i jordbruket och till syvende och sist även användningen av avfallsslam. Jordbrukare i många medlemsstater måste ofta bevisa för livsmedelsindustrin att man endast använt insatsvaror som myndigheterna och marknaden anser vara godtagbara.

7.4. Acceptansen för användningen av slam påverkas av livsmedelsprodukternas mätbara kvalitet, men beror framför allt på människors förtroende för en användning av slam i jordbruket och för avloppsreningssystemets förmåga att leverera icke-miljöfarlig växtnäring.

7.5. I flertalet medlemsländer pågår en debatt om huruvida det är lämpligt att använda slam och annat organiskt avfall på åkermark som används för livsmedelsproduktion. Det finns ett antal skäl till varför acceptansen är mycket låg. Slam innehåller en rad miljöfarliga ämnen. Generellt sett är kunskapen begränsad i fråga om avloppsreningssystemens funktion, inverkan av mänsklig verksamhet (se punkt 4.1) och behovet av att återföra näringsämnen till jordbruket. Problemet med miljöfarliga ämnen i slam och den därmed sammanhängande miljöförstöringen beaktas inte alltid på ett korrekt sätt av slamproducenter och myndigheter. Slamhanteringen handlar i dag mer om var slammet skall deponeras än att tillgodose kundernas behov, såsom dessa kommer till uttryck bland jordbrukare och konsumenter samt inom livsmedelsindustrin.

7.6. Följande åtgärder är möjliga: (i) Formulera problematiken på grundval av dagens kunskapsnivå på marknaden, (ii) Fastställa tydliga mål på kort och lång sikt för att förbättra slamkvaliteten och avloppsreningssystemens kapacitet, (iii) Vidta åtgärder för att förbättra produktkvaliteten och utveckla certifieringssystem (som kontrolleras av en tredje part), (iv) Därigenom uppnås även en ökad överblick över hur denna fråga skall hanteras. Begreppet "återvinning" används ofta när man talar om slam. Det är endast näringsämnen från växtlivet och organiskt material som ursprungligen kommer från jordbruket. Lämplig lagstiftning skulle kunna bidra till renare organiskt avfall och ökat förtroende för användningen av slam i jordbruket.

7.7. Enligt rådets förordning (EEG) nr 2092/91⁽¹⁾ om ekologisk produktion av jordbruksprodukter är det inte tillåtet att använda avloppsslam eller syntetiskt gödningsmedel i ekologiskt jordbruk. Källsorterat hushållsavfall tillåts efter bearbetning. Det organiska jordbruket kommer att dra större nytta än det konventionella jordbruket av en återvinning av icke-miljöfarliga näringsämnen ur organiskt avfall. Organiska producenter försöker tillgodose konsumenternas behov och är därför mer lyhörda för att allmänheten skall ha förtroende för deras produkter. Som ett resultat av detta bidrar också den organiska produktionen till ett förbättrat markskydd.

8. Olika aktörers ansvar

8.1. Olika aktörer har olika ansvar för att upprätthålla det organiska avfallets kvalitet. Hushållen kan källsortera olika typer av avfall och enbart använda avloppet för kroppsrester samt vatten från disk och tvätt. Konsumenterna har också ansvar för att enbart välja att köpa och använda miljömärkta kemiska produkter i hushållet. Kemiindustrin har ansvaret att tillverka och handeln att erbjuda sådana varor. Vilka material som används för vattenledningar (koppar), hushållsmaskiner och vattenbehållare är byggbranschens och vitvarutillverkarnas ansvar.

8.2. Möjligheten att hålla isär olika avloppsflöden avgörs av den valda strategin för avfalls- och avloppshantering. Här har stadsplanerare, beslutsfattare och byggföretag den avgörande rollen. Tätorten har ansvaret att återlämna ren växtnäring till jordbruket.

8.3. Jordbrukarna har ansvar för att markens kvalitet bibehålls och förbättras samtidigt som prisvärda livsmedel produceras i tillräcklig omfattning. Jordbrukarnas roll är att framhålla att jordbruket är huvudaktör i flödet av växtnäring och att ange den kvalitet som behövs på det organiska avfall som används i jordbruket.

8.4. För att jordbrukarna skall kunna axla sitt ansvar måste det organiska avfallets sammansättning och ursprung specificeras. Det krävs även system för att spåra slam användning, tillförlitliga analysmetoder och ett permanent övervakningssystem.

8.5. ESK betonar vikten av att allmänt tillämpa principen om att förorenaren betalar och att man med information, frivilliga åtaganden, miljömärkning och ekonomiska styrmedel

internaliserar miljökostnaderna, i syfte att påskynda utvecklingen.

9. Kommissionens rapport om avfallshantering⁽²⁾

9.1. Kommissionen redovisar i sin rapport om avfallslagstiftningen att slam användning på åkermark anses vara det bästa alternativet från miljösynpunkt och att det inte inkommit rapporter om att människor, djur eller grödor kommit till skada på grund av att slam använts på jordbruksmark.

9.2. Kommissionens avsikter går stick i stäv mot ESK:s uppfattning och kommittén ställer sig kritisk till dess alltför förenklade synsätt.

9.3. Som framgår av detta yttrande på eget initiativ, finns all anledning att ifrågasätta användningen av nuvarande slamkvaliteter på jordbruksmark. Få av de metaller som förorenar slammet har analyserats. Gränsvärdena för den tillåtna metallkoncentrationen i slam är alltför högt satta för att användningen skall vara ekologiskt hållbar. Några givor med slam, som godtas i slamdirektivet, innebär att metallkoncentrationen i marken fördubblas efter en eller två givor. Det finns inte tillräckligt god kunskap om alla de miljöfarliga organiska ämnen som blandas in i avloppsslammet. Kunskapen om de hygieniska riskerna är bristfällig. I vissa forskarrapporter ifrågasätts också de nuvarande gränsvärdena för t.ex. kadmium i livsmedel och framhålls att riskerna skulle vara större för människan än vad forskarna hittills ansett. Motsvarande resonemang gäller även för dioxiner.

9.4. Argumentet att en deponering av slam inom jordbruket är att föredra framför alla andra deponeringsmetoder visar att samhället behöver tydliga mål och genomgripande åtgärder för att situationen skall kunna förbättras.

9.5. Kommissionen erkänner inte heller i sin rapport att slam användningen är ett problem och tar inte hänsyn till behovet av sund åkermark som skall kunna producera sunda livsmedel i ytterligare tusentals år.

9.6. Kommissionen anger i sin rapport att misstron mot användning av slam ökar, men anför att denna misstro inte är vetenskapligt grundad. I överensstämmelse med försiktighetsprincipen skall åtgärder vidtas, även om det saknas tydlig vetenskaplig grund för eventuella risker.

⁽¹⁾ EGT L 198, 22.7.1991, s. 1-15.

⁽²⁾ KOM(1999) 752 slutlig.

9.7. ESK vill framhålla att det är helt avgörande för jordbruket och livsmedelsindustrin att konsumenterna har för förtroende för råvaror och produkter. En eventuell användning av avloppsslam inom jordbruket avgörs alltså av jordbrukare och konsumenterna.

10. Lagstiftning

10.1. Den 2 februari 2000 presenterade kommissionen sitt meddelande om försiktighetsprincipen⁽¹⁾. Kommittén vill att det i slamdirektivets omarbetade version tas hänsyn till riktlinjerna i detta nya meddelande. Syftet med det nya slamdirektivet bör vara att skräddarsy åtgärder som ligger närmare kommissionens mål avseende hållbarhet och minskad miljöförstöring.

10.2. Kommissionen har nyligen lagt fram ett flertal dokument med hänvisning till en serie principer och riktlinjer, som kommer att styra den framtida lagstiftningen. Med utgångspunkt i dessa dokument efterfrågar kommittén en helhetssyn som är tillämplig även på avfallshantering. Kommittén anser att området för avfallshantering är av särskild vikt och menar följaktligen att denna specifika lagstiftning kan tjäna som en plattform för samordning av alla dessa nya initiativ samt demonstration av deras användbarhet och betydelse. Det reviderade slamdirektivet bör kunna användas för olika former av flytande och icke-flytande organiskt avfall, även sammansatt slam från tätorter, livsmedelsindustri och enskilda hushåll.

10.3. Definitionen bör tydligt ange att allt avfall i flytande form från avloppsreningsverk och övrigt flytande avfall från tätorter regleras av slamdirektivet, ytvattendirektivet, eller något annat direktiv för komposterat eller spjälkat organiskt material som kommissionen avser att utarbeta. Det sistnämnda direktivet skulle även kunna omfatta bearbetat, icke-flytande, organiskt avfall.

10.4. För att man skall kunna garantera att det organiska avfallens näringsämnen används på bästa sätt, måste leverantören tydligt ange avfallens ursprung, vad som tillförts och de processer som avfallet genomgått. Om slutprodukten är slam, är valet mellan spjälkning eller kompostering av mindre betydelse för detta direktiv (den nuvarande definitionen av slam är rent teknisk och helt skild från råvarans kvalitet).

10.5. Ett nytt direktiv om kompostering bör endast omfatta källsorterat organiskt avfall. Sammansatt avloppsvatten från tätorter eller avloppsslam från sådant vatten skall regleras i det omarbetade slamdirektivet.

10.6. För att man skall undvika juridiska oklarheter på grund av tidsperioden mellan införandet av det omarbetade slamdirektivet och det nya direktivet för spjälkning och kompost, anser ESK att allt organiskt avfall skall omfattas av det omarbetade slamdirektivet fram till dess att ny gemenskapslagstiftning införts.

10.7. Vatten skyddas av det kommande ramdirektivet för vatten. ESK vill dock framhålla att det saknas EU-minimikrav om markskydd och kommittén uppmanar kommissionen att vidta åtgärder på detta område.

10.8. Den 9 februari 2000 publicerade kommissionen sin vitbok om ersättningsansvar för miljöskador⁽²⁾. I det dokumentet, särskilt i punkt 4.2.2, behandlas avfallshantering tillsammans med verksamhet vars målsättning är att undvika såväl skador på hälsa och egendom som förorening av platser. I samband med att dessa verksamheter utformas bör också medlen för att samordna ändringsplanerna för direktiv 86/278/EEG skisseras. Kommissionen bör beskriva och förklara denna aspekt för alla berörda parter.

10.9. Eftersom GD Hälsa och konsumentskydd inom kort kommer att lägga fram sitt förslag om djuravfall (förslag till förordning), anser kommittén att kommissionen bör fastställa de frågor som skall tas upp i de olika initiativen och informera alla parter därom. ESK anser att överlappning bör undvikas, eftersom det kan leda till oklarheter vid tillämpningen. I detta sammanhang kan nämnas den oklarhet som eventuellt kan uppstå i fråga om slam som produceras på slakterier.

10.10. Med beaktande av kommissionens rapport om "Genomförandet av gemenskapens avfallslagstiftning"⁽³⁾ skulle kommittén vilja uttrycka sin oro rörande genomförandenivån av direktiv 86/278/EEG under perioden 1995–1997. Kommittén uppmanar kommissionen att vidta åtgärder mot medlemsstater som inte efterlever de nuvarande bestämmelserna eller de förpliktelser som härrör från artikel 17 i direktivet efter ändringar (om att det var tredje år skall överlämnas en gemensam rapport om användandet av slam i jordbruket). Sådana åtgärder är det enda tillförlitliga sättet att garantera ett riktigt genomförande av bestämmelserna i ett direktiv.

⁽¹⁾ KOM(2000) 1 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2000) 66 slutlig.

⁽³⁾ KOM(1999) 752 slutlig.

10.10.1. Kommissionen har å andra sidan publicerat "Sjuttonde årsrapporten om kontroll av tillämpningen av gemenskapsrätten (1999)"⁽¹⁾, som trots hänvisningar till lagstiftningen om avfallshandling inte innehåller några uppgifter om slamdirektivet. ESK undrar därför om EU:s nuvarande övervakning på detta område verkligen sker på ett enhetligt sätt i samtliga medlemsstater.

10.11. Bland de bestämmelser som skall styra den framtida ordningen skulle kommittén vilja se införandet av kontrollmekanismer, vilket innebär riskhantering under uppsikt av kommissionens enheter. Resultatet av en sådan kontroll bör publiceras regelbundet (vartannat år) och kommissionen bör samtidigt rapportera om sina uppföljande åtgärder. Kommittén önskar med andra ord försäkra sig om att kommissionen kommer att införa de bestämmelser som behövs för att man skall kunna garantera både en ändamålsenlig kontroll av den framtida ordningen inom området och en insyn i verksamheten. Ett sådant kontrollsystem skulle också möjliggöra en granskning av de befintliga bestämmelserna där den vetenskapliga utvecklingen tas med i bedömningen. Kommissionen bör därför vidta åtgärder för att precisera den nationella behöriga myndighetens uppgifter som övervakare av direktivets bestämmelser. Målet är att myndigheten blir känd och kan hållas ansvarig för denna verksamhet.

10.12. Kommittén välkomnar kommissionens förslag om att etablera förbindelser med den kommitté som ansvarar för genomförandet och kontrollen av avfallshandling, vilken består av representanter från medlemsstaterna. Likväl understryker ESK vikten av att också skapa fastställda förbindelser mellan denna kommitté och kommissionens vetenskapliga organ. Därigenom kan en korrekt riskbedömning på allmän bas garanteras, vilket inte är fallet i dag.

10.13. I fråga om de vetenskapliga studier som kommissionens enheter använder sig av på detta område, efterlyser kommittén uppgifter som säkerställer deras trovärdighet och omfattning. ESK är oroad över att Europeiska miljöbyrån i Köpenhamn inte är direkt inblandad eller bidrar till arbetet.

10.14. Normalvärden för olika typer av flytande och icke-flytande avfall bör tas fram i olika länder (t.ex. avseende toalettavfall, spjälkat avfall som separerats från övrigt avlopp vid källan, avfall från livsmedelsindustrin och sammansatt slam från avloppsreningsverk), så att man lätt kan jämföra kvaliteten på avfall med olika ursprung. Europeiska miljöbyrån skulle tillsammans med de nationella myndigheterna kunna spela en viktig roll när det gäller att utarbeta ett kontrollsystem för hela EU och samla in information.

11. Ekonomiska aspekter

11.1. Miljökostnader uppstår när kostnaderna för miljöskador och för förebyggande eller återställande åtgärder internaliseras i samhällsekonomin. En skada på miljön värderas ofta efter återställningskostnaden, t.ex. kostnaden för marksanering eller återupprättande av biologisk mångfald. Många miljöutsläpp kan misstänkas ge effekter på lång sikt, men innan en skada påvisats accepteras ofta utsläppen. I en sådan situation gäller försiktighetsprincipen. Det krävs en tydlig lagstiftning för att stödja denna princip.

11.2. Mänsklig verksamhet är ofta kopplad till stabila strukturer för energiförsörjning, trafiksystem, avloppssystem. Att snabbt ändra sådana system är dyrt, eftersom den ekonomiska livslängden kan vara mycket lång och för att kunna hantera samhällets utveckling behöver visionerna i samhället vara långsiktiga och målen lätta att mäta i en stegvis utveckling.

11.3. I det korta perspektivet behöver man ta om hand det slam som bildas. Att använda slammet i jordbruket hör till de alternativ som har den lägsta kostnaden. Alternativen är jordtillverkning, marktäckning, bränning eller någon typ av kemisk behandling som hydrolys eller fraktionering. Utöver jordtillverkning och marktäckning medför alternativen ganska stora investeringar och kostnaden kan vara tre gånger så hög per ton som för de billigare alternativen. Att använda slammet i jordbruket förutsätter dock att mängden miljöfarliga ämnen minskas mycket kraftigt och att slammet bearbetas för att bli hygieniskt. Detta innebär också kostnader för samhället.

11.4. I det längre perspektivet är det möjligt att bygga avloppssystem som inte blandar de fraktioner (eller flöden) som innehåller huvuddelen av växtnäringen med de fraktioner som tillför metaller och organiska miljöfarliga ämnen. Sådana system kan utvecklas för ny- och ombyggnationer. För att man skall kunna hålla ner kostnaderna, är det en fördel om ett nytt system kan använda befintlig struktur avseende avloppssystem och reningsverk. Sådana sorterande system utvecklas i några medlemsstater för humanurin och toalettavfall.

11.5. Man kan också konstatera att all hållbar avloppshantering förutsätter att man minimerar mängden avfall och att det som uppkommer, sorteras för att kunna användas igen utan miljöstörningar. En sådan förändring av avloppssystemet kommer att kosta pengar, men troligen innebär sorterande system på längre sikt totalt sett den lägsta kostnaden.

⁽¹⁾ KOM(2000) 92 slutlig.

11.6. Eftersom målet inom EU är att skapa ett hållbart samhälle är det nödvändigt att beslutsfattare i städer och regioner både tar fram planer för kortsiktig kvittblivning av det slam som nu produceras och planer för en långsiktig förändring av avloppssystemen, för att man skall kunna återföra växtnäring av svartvattenkvalitet (toalettvatten) till jordbruket eller till det produktiva skogsbruket (svartvatten är urin och fekalier från människan, papper och vatten; avfallet har inte tillförts några miljöfarliga ämnen).

11.7. ESK:s uppfattning är att den ekologiska hållbarheten måste prioriteras högre än i dag och att samhället måste bära kostnaderna för en ekologisk omställning. Kommissionen bör stödja investeringar för en dylik utveckling. Miljökostnaderna måste också internaliseras på marknaden och i samhället⁽¹⁾.

12. Sammanfattning

12.1. Växtnäring transporteras till tätorter med livsmedel från jordbruket. Växtnäringen finns kvar i matavfall och toalettvatten och kan återföras till jordbruket — utan miljöfarliga ämnen — om vi skall kunna få till stånd ett hållbart jordbruk och samhälle.

12.2. Under de kommande 10 000 åren kan vi tillåta att koncentrationen av de flesta metaller i marken fördubblas. Detta innebär att slam kan användas om tillförseln av metaller inte överstiger 10–15 % under de kommande 10–20 åren och att metalltillförseln måste minskas till i stort sett noll inom en generation. För miljöfarliga organiska ämnen är det långsiktiga målet en nolltillförsel. Redan nu krävs en modell för riskanalys samt metoder för att bedöma effekterna av vanligt förekommande kemikalier i biosystemen. Smittrisen i jordbruket eller bland människor får inte öka när slam används i jordbruket.

12.3. Viktiga näringsämnen i avloppsvattnet såsom kväve och kalium tas knappast alls tillvara. Fosforinnehållet i slammet fångas dock upp till 90 %. Det råder viss skepsis i fråga om såväl slammets kvalitet som reningsanläggningarnas kapacitet att rena avloppet och därmed bidra till ett ekologiskt hållbart samhälle.

12.4. Användningen av slam i jordbruket ifrågasätts därmed i de flesta länder. Förståelsen för detta problem hos slamproducenter och myndigheter är ofta mycket begränsad. Frågorna måste tydliggöras och korrekta mål och åtgärder bör fastställas i syfte att förändra situationen.

12.5. EU:s konsumenter har rätt att kräva säkra livsmedel och har rätt att påverka de produktionsmetoder och produktionsmedel som används inom jordbruket.

12.6. Många grupper i samhället, inklusive den kemiska industrin, konsumenter, slamproducenter, byggföretag, planerare och beslutsfattare har ansvar för att samhället utvecklas så att växtnäringen kan återvinnas. Jordbruket har ansvar för att markens kvalitet bibehålls och har ytterst ansvaret för vad som sprids på åkermarken.

12.7. Miljökostnaderna för användning eller deponering av slam bör internaliseras i kostnaderna för användning av vatten och miljöfarliga produkter.

12.8. Enligt ESK:s uppfattning skall jordbruket på lång sikt endast använda växtnäring från organiskt avfall, som inte blandats med annat miljöfarligt avfall som ökar mängden metaller eller tillför miljöfarliga organiska ämnen.

12.9. Detta gör användningen av slam som gödselmedel i jordbruket klart tveksam och i de flesta fall klart olämplig, om inte slamkvaliteten och de anläggningar som producerar slam förbättras avsevärt.

13. Rekommendationer

13.1. I det ändrade direktivet bör tydligt anges att det övergripande långsiktiga målet är att återföra icke-miljöfarlig växtnäring från samhällets avlopp till jordbruket.

13.2. Det skall framgå att försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren betalar skall tillämpas vid bedömningen av anslutningar till avloppssystemet, produktion och användning av avloppsslam.

13.3. EU:s ändrade slamdirektiv bör präglas av en helhetsyn på allt flytande avfall från avloppsreningsverk och övrigt avfall från tätorter. Direktivet bör helst omfatta allt avlopp och alla utsläpp som inte täcks av det kommande ramdirektivet för vatten⁽²⁾.

(1) "Internalisera" är den term som vanligtvis används när man avser ett medvetet införlivande av miljökostnader i en beräkning eller prissättning. Kostnaden för miljöförstöring bör vara lätt att följa. "Assimilera" innebär snarare att kostnaden absorberas. Det kommer ändå att ske förr eller senare. Ofta sent och till ett högt pris.

(2) KOM(97) 49 slutlig.

13.4. Även om det finns lagstiftning som reglerar vattentäktsskyddet, saknas för närvarande EU-minimikrav för markskydd. ESK anmodar kommissionen att utarbeta en sådan lagstiftning.

13.5. Avfallets ursprung, vad som tillförts och de processer som avfallet genomgått skall redovisas till myndigheter och till användaren.

13.6. Ett kompletterande mått till mg/kg är att ange mängden av vissa metaller relaterad till mängden fosfor, t.ex. mg kadmium/kg P. Detta mått kompenserar för begränsningarna i måttet mg/kg.

13.7. Ansvaret för miljöskador vid användning av slam bör klargöras i direktivet.

13.8. De nationella myndigheterna bör regelbundet rapportera om användningen av slam och slammets kvalitet samt redovisa andra avfallstypers kvalitet, så att myndigheter och användare lätt kan göra nationella och internationella jämförelser. Det vore naturligt att Europeiska miljöbyrån sammanställer denna information från medlemsländerna.

13.9. Det krävs system för att spåra slam användning, tillförlitliga mätmetoder och permanenta kontrollsystem. Med-

lemsländernas riskhantering i samband med användningen av organiskt avfall bör rapporteras och publiceras regelbundet.

13.10. ESK betonar vikten av att avfallskommittén ges starka kopplingar till kommissionens vetenskapliga organ, i syfte att säkerställa en objektiv riskbedömning.

13.11. Eftersom ett mål inom EU är att skapa ett hållbart samhälle, måste miljöfrågorna prioriteras högre än i dag. Man måste också underlätta för investeringar i ny teknik som bidrar till att i allmänhet minska miljöförstöringen när organiskt avfall hanteras, och i synnerhet säkerställa att icke-miljöfarlig växtnäring återförs till jordbruket.

13.12. I det ändrade direktivet om avloppsslam bör det fastställas att slam endast kan användas om tillförseln av metaller inte överstiger 10–15 % under de kommande 10–20 åren och att metalltillförseln måste minskas till i stort sett noll inom en generation. För miljöfarliga organiska ämnen är det långsiktiga målet en nolltillförsel. Redan nu krävs en modell för riskanalys samt metoder för att bedöma effekterna av vanligt förekommande kemikalier i biosystemen. Smittrisken i jordbruket eller bland människor får inte öka när slam används i jordbruket.

13.13. Kommissionen uppmanas att rådfråga ESK i det fortsatta arbetet med slamdirektivet och med andra regleringar av produktion och hantering av organiskt avfall.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- ”Förslag till rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för ris”,
och
- ”Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1251/1999 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor för att inkludera ris”

(2001/C 14/27)

Den 19 juni 2000 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 36 och 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslagen.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2000. Föredragande var Maria Luísa Santiago.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 42 röster för, 12 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Den europeiska marknaden för ris är i klar obalans, konstaterar kommissionen i sitt förslag till förordning för sektorn. Enligt kommissionen beror denna obalans dels på ökad import och produktion, dels på den begränsning av exportbidragen som GATT-avtalet innebär. Kommissionen slår också fast att detta problem kräver en snabb lösning genom att den gemensamma organisationen av marknaden för ris anpassas och den europeiska produktionen minskas.

1.2. Kommissionen föreslår därför följande:

- Att rissektorn integreras i systemet för jordbruksgrödor.
- Att man avskaffar systemet med intervention och interventionspriser för ris.
- Att man om möjligt skall återgå till det system med fasta tullar som man kom överens om under Uruguayrundan.
- Att arealstödet för ris höjs från 52,65 euro per ton till 63 euro per ton för att kompensera producenterna för prissänkningen.
- Att införa ett likadant system för arealuttag som det som gäller för spannmål.
- Införa krav på att certifierat utsäde används.

1.3. Kommissionen menar att dessa åtgärder skulle kunna återställa balansen på marknaden, göra den konkurrenskraftig gentemot den internationella marknaden samt ta igen den ekonomiska skada som orsakats av att stora mängder ris under de senaste åren bjudits ut för intervention.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Ris är en gröda som bevattnas genom att man sätter den under vatten, och den kräver alltså stora mängder vatten. Vattnet har en värmereglerande funktion som är grundläggande för plantans utveckling. Plantan skall växa i vatten under hela sin livscykel. Vattenskiktet skall helst vara lågt så att solljuset når ned, och det bör också hållas så jämnt som möjligt. Det innebär att det före sådden regleras exakt på millimetern med hjälp av laserteknik. Regleringen av vattennivån i plantsängarna är avgörande för plantornas utveckling och kontroll av skadegörare, och man har därför ett välutvecklat system med bevattningskanaler, diken, jordvallar mellan plantsängarna samt gångar till sängarna.

2.1.1. Plantsängarna anläggs utan lutning för att man skall kunna utnyttja vattnet maximalt. När man skall anpassa marken till odling av andra grödor måste man åstadkomma en lätt ytdränering genom att terrassera marken eller arbeta om den så att den sluttar något. Denna förändring, som alltid blir kostsam på grund av att man måste flytta jordmassor, skulle kunna utgöra ett alternativ i områden där man inte traditionellt odlar ris.

2.1.2. De flesta områden där man traditionellt odlar ris är sankmarker med tunt jordlager och bristande inre och yttlig avrinning, eller flodstränder som svämmas över med jämna mellanrum och har en jordmån av slam samt hög salthalt i grundvattnet. I det första fallet utgör problemet med vattensjuka ett hinder för att odla annat än ris, i det andra fallet utgör salthalten ett hinder. Det är nödvändigt att sätta riset under vatten för att förhindra att grundvattnet stiger och lerans molekyler absorberar natrium, eftersom det skulle leda till att den löses upp och jorden förlorar den fasthet som krävs för alla former av odling.

2.1.3. Kommissionens farhågor om att man skall utöka arealerna för risodling är inte berättigade, eftersom ytan effektivt begränsas av de förutsättningar som krävs för odlingen och även av den specialiserade mekaniseringen som i många områden hindrar övergången till odling av andra grödor.

2.2. Risodlingen är mycket viktig för att bevara miljön i odlingsområdena. Anpassningen till så särskilda jord- och klimatförhållanden innebär en perfekt samklang med natur och miljövården. Risodlingarnas rika ekosystem har ett ovedersägligt värde, dels med tanke på landskapet, dels med tanke på djurlivet, eftersom odlingarna är lämpliga häckningsplatser för sjöfåglar. Risodlingarna är unika ekosystem som inte uppstår genom någon annan form av odling. Odlingen i sötvatten ger utrymme för små arter som flodkräfta, som i sin tur för med sig en rik fauna — främst flyttfåglar som änder, svanar, storkar och beckasiner.

2.3. Även om risodlingen i dag är nästan fullständigt mekaniserad kräver den mer arbetskraft per ha än andra typer av spannmål, eftersom en sådan hög grad av specialisering krävs och plantsängarnas vattenreglering medför mycket arbete.

2.4. Risodlingen har i vissa regioner i södra Europa en avgörande betydelse för användningen och planeringen av markområdena och för den sociala jämvikten på landsbygden. Även kommissionen konstaterar i ett dokument⁽¹⁾ att i Italien och Frankrike äger endast 33,8 % respektive 47,8 % av producenterna risodlingar på över 30 ha. I Spanien, Portugal och Grekland äger endast 6,9 %, 9,9 % respektive 1 % av odlarna över 30 ha. I dessa medlemsstater sker risodlingen i liten skala, och mellan 77 och 85 % av producenterna äger mindre än 10 ha. Risodlarna är ofta starkt specialiserade, och närmare 65 % av odlarna odlar ris på över 50 % av sin mark. Dessa odlare står för över 78 % av den totala risodlingen, något som innebär att en stor del av de små producenterna är i stort sett fullständigt beroende av denna gröda när det gäller jordbrukets avkastning.

2.4.1. Enligt nyare uppgifter (Eurostat 1997) är t.ex. över 50 % av odlingarna i Grekland och Portugal under 5 ha och över 50 % av odlingarna i Spanien under 10 ha.

2.5. Större delen av gemenskapens risproduktion består av underarten Japonica (mellankornigt), som främst konsumeras i de sydliga medlemsstater där det även produceras: Spanien, Italien, Frankrike, Grekland och Portugal.

2.5.1. I de norra medlemsstaterna konsumeras dock huvudsakligen Indicaris (långkornigt) som importerats från tredje land, men som på senare år även odlats i EU. Gemenskapens produktion av Indicaris har ökat från 27 000 ton 1988/1989 till 120 000 ton 1999/2000, och täcker nu närmare 55 % av konsumtionen av detta ris i gemenskapen⁽²⁾.

2.5.2. Ris är ett hälsosamt livsmedel som är rikt på sammansatta kolhydrater, närmare bestämt stärkelse. Ris är rikt på protein, och med sina åtta essentiella aminosyror anses det vara den proteinrikaste spannmålsgrödan. Det innehåller praktiskt taget inget fett, kolesterol eller gluten.

2.5.3. Den största skillnaden mellan de olika rissorter som konsumeras i EU, Indica och Japonica, har att göra med typen av stärkelse. Stärkelsen i Indica består av amylos, en polysackarid där makromolekylerna är ogranade, vilket innebär att den har svårt att binda vätska. Det är ett lättkokt ris som inte klibbar, men det tar å andra sidan inte upp smaken av andra ingredienser. Japonica består huvudsakligen av amylopektin, en polysackarid med granade makromolekyler som är känslig för alltför mycket vatten men lätt tar smak av övriga ingredienser. Detta ris kräver en mer omsorgsfull tillagning och passar i en mängd olika rätter där riset tillagas ihop med kött, fisk, grönsaker eller en blandning av dessa ingredienser. Det finns en mängd varianter, alla lika goda, näringsmässigt välbalanserade och hälsosamma. De motsvarar fullt ut dagens krav på kvalitet och konsumentssäkerhet.

2.6. Fram till 1996 var gemenskapens rismarknad stabil, utan interventionsåtgärder och med marknadspriser som låg mycket nära interventionspriset.

2.6.1. Överskottet av Japonicaris exporterades till tredje land med exportbidrag, och Indicariset importerades främst av de norra medlemsstaterna till tullavgifter som varierade beroende på paddyrisets värde.

2.7. Förhandlingarna under Uruguayrundan 1993/1994 inverkade negativt på sektorn, inte så mycket på grund av att man gav efter för de ofrånkomliga kraven på avreglering som på grund av den utformning av gränshindren som EU gick med på.

2.8. De rörliga avgifterna konverterades till fasta tullar och skulle sänkas med sammanlagt 36 % fram till 2000. De europeiska odlarna fick ett arealstöd som endast delvis kompenenserade de sänkta marknadspriserna.

⁽¹⁾ KOM(95) 331 slutlig, s. 10 — EGT C 21, 25.1.1996.

⁽²⁾ KOM(2000) 278 slutlig.

2.8.1. Vid förhandlingarna om GATT-avtalet fick förhandlingarnas ointresse för ris allvarliga konsekvenser, eftersom de jämförde det med annan spannmål i fråga om tullavgifter och inte tog hänsyn till att ris i motsats till annan spannmål genomgår en industriell förbehandling i form av avlägsnande av ytterskalet och polering.

2.8.2. Denna lucka i förhandlingarna utnyttjades genast av USA, som krävde att man skulle införa en särskild importklausul, not 7, som går ut på ett avgiftsschema som beräknas på så sätt att priset på importerat ris efter det att tull erlagts aldrig är högre än en viss procent av gemenskapens interventionspris på ris, det vill säga:

- för Japonicaris: 188 % av interventionspriset för paddyris,
- för Indicaris: 180 % av interventionspriset för paddyris.
- Detta gäller oavsett priset/kvaliteten på riset i fråga.

2.8.3. Denna överenskommelse innebär att man senare var tvungen att bevilja en särskild minskning för Basmatiris eftersom priserna på detta ris i genomsnitt låg 250 euro per ton högre än referenspriserna för världsmarknaden. I dag importerar gemenskapen detta ris tullfritt eller till låg tullsats, och importen har naturligtvis ökat — från ca 40 000 ton 1994/1995 till ca 100 000 ton 1998/1999.

2.8.4. Man bör även ta upp den risimport som sker på förmånsvillkor — 160 000 ton råris från AVS-staterna och ULT (gemenskapens utomeuropeiska länder och territorier) med reducerad tull för AVS-staterna och tullfrihet för ULT.

2.8.5. I samband med anslutningen av nya medlemsstater öppnades en ny tullkvot för 63 000 ton polerat ris per år tullfritt och 20 000 ton råris per år till tullen 88 euro per ton.

2.8.6. Importen på förmånsvillkor — tullfritt eller till låg tullsats — utgör sammanfattningsvis 200 000 ton ris eller 40 % av den totala importen. Tullen på övriga 60 % är endast ca 200 euro per ton i stället för 264 euro per ton, som man från början enades om. Om man i denna beräkning även tar med Basmatiris, AVS-staterna och ULT sjunker den nuvarande genomsnittliga tullen till 110 euro per ton.

2.9. I kombination med sänkningen av exportbidragen, som begränsar exporten av Japonicaris, ledde detta till att gemenskapens rismarknad kom ur balans. Importen ökade kraftigt och de interna priserna sjönk under interventionspriserna. Intervention var en logisk följd, och den fick större omfattning än någonsin tidigare i denna sektor, något som

gjorde det nödvändigt att se över den gemensamma organisationen av marknaden för ris. Man kan slå fast att Europa var den stora förloraren och att de utomeuropeiska exportörerna fick alla fördelar.

2.10. Det är viktigt att betona att den internationella marknaden är attraktiv även om den europeiska risproduktionen utgör en mycket liten del av den totala produktionen i världen (0,4 %).

2.11. Å andra sidan har USA, som är ett av de största exportländerna, tillämpat en stödpolitik för produktionen för att kompensera de sänkta priserna på världsmarknaden, och detta har lett till att odlingsytan och produktiviteten har ökat.

2.12. USA har en dominerande ställning när det gäller prissättning och prisutveckling. Ris är en av de produkter som säljs på Chicago-börsen, och de internationella priserna fluktuerar till följd av intensiv spekulation som inte behöver ha någon anknytning till läget för ris i Europa.

2.13. Risets undanskymda ställning i förhållande till brödsäd leder till att det ofta används som ett förhandlingsinstrument för att få till stånd fördelaktigare internationella handelsavtal för spannmål, som har större politisk och social betydelse i EU.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Att marknaden för ris har särskilda förutsättningar erkändes i gemenskapslagstiftningen redan på 60-talet, när man införde den gemensamma organisationen av olika marknader. 1967 utarbetades en förordning som införde en gemensam marknad för ris. Att man inrättade en särskild organisation av marknaden för ris vid sidan av den för spannmål berodde naturligtvis på att man måste ta hänsyn till rissektorns särskilda förutsättningar, såväl när det gäller odlingsmetoderna som produktion och konsumtion. Dessa särdrag har inte försvunnit, och det finns ingen mening med att försöka förbise dem.

3.2. Båda dessa gemensamma marknadsordningar bygger på samma grundprinciper som man bör hålla i minnet (interventionspris, system för internationellt handelsutbyte, en gemensam marknad och frihandel, gemenskapspreferenser samt en rimlig levnadsstandard för producenter). Att integrera riset i systemet för jordbruksgrödor skulle logiskt sett innebära att behålla systemet med interventionspriser och inte att avskaffa det, som kommissionen föreslår.

3.3. Ris är inte en gröda som går att jämföra med andra typer av spannmål, för även om den ger större avkastning är den också betydligt kostsammare att odla. Att införliva ris i det allmänna systemet för jordbruksgrödor skulle vara mycket negativt för sektorn, i synnerhet med tanke på hur styvmoderligt ris behandlas i förhållande till övriga grödor.

3.4. Om systemet med interventionspriser avskaffas (och bevaras för övrigt spannmål) blir odlarna helt utlämnade åt industrins prissättning och villkor, även på grund av att interventionspriset alltid har fungerat som ett riktpreis för marknaden. Kommissionen medger själv i sitt förslag⁽¹⁾ att "även om användningen av intervention är begränsad har denna en viktig funktion för att fastställa marknadspriserna". Denna prisreglerande funktion har inte upphört, och att man de senaste åren använt sig av interventionsköp är följden av illa skötta handelspolitiska förhandlingar. Producenterna kunde inte styra över dessa förhandlingar men tvingas nu att stå för notan.

3.5. Enligt kommissionen kommer avskaffandet av systemet med interventionspriser att leda till en prissänkning på mellan 10 och 11 %. En marknadsundersökning⁽²⁾ som genomförts av sakkunniga inom området förutsäger emellertid en prissänkning på ris i gemenskapen på 25–30 %. Det skulle innebära att den höjning av arealstödet med 10,35 euro per ha som kommissionen föreslagit motsvarar en kompensation på 12 %. Andra typer av spannmål får däremot inom ramen för agenda 2000 en kompensation på 50 % för prissänkningar.

3.6. När det gäller stödet för ris är det lika stort som det som fastställts för spannmål i Agenda 2000, men kommissionens förslag är inte tydligt i fråga om vilken avkastning man skall använda för ris. I artikel 1.5 i det nya förslaget (som ändrar artikel 4.2) står det uttryckligen att om majs behandlas separat, vilket är fallet i medlemsstater med risproduktion, "skall majsavkastningen användas för majs och avkastningen från 'andra sädeslag än majs' användas för spannmål, oljeväxter, ris och oljelin samt lin och hampa för fiberproduktion⁽³⁾".

3.6.1. Företrädare för kommissionen försäkras emellertid att detta inte är kommissionens intention, utan att man vill behålla varje lands avkastning och areal. Därför måste man göra ett förtydligande om hur dokumentet skall tolkas, eftersom det inte korrekt uttrycker kommissionens ståndpunkt.

3.7. Majs behandlas separat eftersom det är en gröda som kräver bevattning, och om sunt förnuft får råda bör även ris behandlas separat, eftersom produktionskostnaderna är högre och det har en viktig och oersättlig social, miljömässig och markbevarande funktion.

3.8. Liksom för alla andra jordbruksgrödor måste arealuttag göras för ris. Kommissionen har inte tagit hänsyn till svårigheterna att förena odlingsmetoderna för ris med uttag av jordbruksmark (kontroll av vattenflödet och kostnaden för detta, odlingarnas struktur etc.). I det föreliggande förslaget är dessutom kompensationen för arealuttag densamma som för övrig spannmål och täcker inte ens den kostnad för vatten och jordomflyttning som arealuttaget medför.

3.9. Kravet på certifierat utsäde innebär en onödig kostnadsökning som endast gagnar företagen som säljer utsäde. Odlaren använder alltid en del certifierat utsäde samt utvalt utsäde från de egna skördarna. Beräkningen av mängden utsäde för varje sådd varierar, eftersom såddens täthet beror på temperaturen i början av och under sådden.

3.10. Tanken att stöd till privat lagerhållning skulle utgöra ett alternativ till systemet med interventionspriser är fullständigt orealistisk, och dessutom rör det sig om en vag och mycket allmän icke-obligatorisk bestämmelse som skulle kunna placeras i avdelningen med allmänna bestämmelser, men aldrig i avdelningen om inre marknaden som övriga gemensamma marknadsordningar. Dessutom inkluderar kommissionen inte någon kostnadsberäkning för privat lagerhållning i sin finansieringsöversikt.

4. Slutsatser

4.1. Kommittén instämmer i att marknaden för ris är i obalans samt att interventionslagren medför alltför stora kostnader, men anser att de föreslagna åtgärderna inte kommer att återställa balansen på marknaden utan i stället omöjliggöra risproduktion i unionen.

4.2. Förslagets grundtankar utgår från att förhandlingar om handelsavtal kommer att få ett positivt resultat, trots att detta inte alls är givet. Kommissionen lägger fram förslag om förändringar med mycket negativa följder för sektorn, men kan inte garantera att de förutsättningar som åtgärderna utgår från verkligen kommer att råda.

⁽¹⁾ KOM(95) 331 slutlig.

⁽²⁾ Promemoria "EU rice policy reform proposals: budgetary and policy implications" av Graham Brookes, 29.8.2000 (endast på engelska).

⁽³⁾ Förordning (EG) nr 1251/1999.

4.3. Kommittén stöder inte att man avskaffar systemet med interventionspriser och frågar sig om det inte är så att kommissionen försöker vidta denna åtgärd i en undanskymd sektor för att få möjlighet att sedan vidta samma åtgärd för andra typer av spannmål.

4.4. Kommittén uppmanar kommissionen att förtydliga vad som menas med stöd till privat lagerhållning om sektorn råkar i kris samt genomföra en kostnadsberäkning för detta. Det rör sig om en mycket vag icke bindande bestämmelse som saknar kostnadsberäkning i finansieringsöversikten.

4.5. Kommittén vill erinra om att även om man lyckas väl i förhandlingarna med de stater som exporterar ris kommer detta endast att beröra 60 % av dagens import. Resten importeras till låg tullsats eller tullfritt, och därför ifrågasätter ESK lämpligheten i att före WTO-förhandlingarna genomföra en sådan drastisk reform med så stora negativa följder för sektorn. Det vore mer logiskt att återställa tullavgifterna till rätt nivå och analysera marknaden och först därefter om så

behövs genomföra en balanserad och rättvis reform inom sektorn.

4.6. Kommittén föreslår att kommissionen närmare undersöker möjligheten till direkta bidrag till producenterna och då tar hänsyn till de sociala och miljömässiga aspekter som kännetecknar risodlingen i EU.

4.7. Kommittén vill uppmärksamma kommissionen på risets viktiga och oersättliga roll för bevarandet av ekosystemen i sankmarker och naturreservat i södra Europa, för fysisk planering samt för bevarande av risodlingarnas särskilda djur- och växtliv.

4.8. Kommissionen kan inte ändra de grundprinciper som de gemensamma marknadsordningarna vilar på utan att skapa stor ojämlikhet mellan olika producenter. Budgetbegränsningarna bör inte gå ut över bara några få eftersom alla bidrar till att bevara jordbruket och utgör delar av den europeiska jordbruksmodellen.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**Ändringsförslag som avlogs**

Under debatten avlogs följande ändringsförslag, som dock stöddes av minst en fjärdedel av de röstande:

Punkt 4.2

Byt ut andra meningen enligt följande:

"Kommittén inser de allvarliga följderna för utvecklingsländer, särskilt vad gäller den viktiga indiska och pakistanska handeln med Basmatiris. Utökade gränshinder mot dessa länder i samband med diskussionerna kring ett nytt jordbruksavtal för WTO är svåra att rättfärdiga."

Resultat av omröstning

För: 20, emot: 33, nedlagda: 5.

Punkt 4.5

Stryk sista meningen.

Motivering

Det skulle innebära betydande höjningar av tullavgifter och konsumentpriser.

En reform av rismarknaden genom att minska interventionspriset med ca 25 % (och skärpa interventionskriterier) är ett annat sätt att undvika eventuella handelstvister. Detta skulle få ned priset så att överskottsproduktion av Japonica kan exporteras utan att det behövs några exportbidrag. Genom att behålla interventionen, och skyddsnetet för odlarna, ligger förslaget i linje med WTO-bestämmelserna, och man behöver inte erbjuda ersättning till tredje land.

Resultat av omröstning

För: 19, emot: 41, nedlagda: 2.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2200/96 om den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker, förordning (EG) nr 2201/96 om den gemensamma organisationen av marknaden för bearbetade produkter av frukt och grönsaker och förordning (EG) nr 2202/96 om att inrätta ett system med stöd till producenter av vissa citrusfrukter"

(2001/C 14/28)

Den 17 juli 2000 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2000. Föredragande var José Manuel de las Heras Cabañas.

Vid sin 376:e plenarsession den 19 oktober 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 36 röster för, 3 röster emot och 4 nedlagda röster

1. Inledning

- Den högsta mängden för återtagande från marknaden för varje citrussort minskas. För regleringsåret 2001–2002 skall maximikvantiteten vara 10 procent av den saluförda produktionen, och för de kommande regleringsåren 5 procent av den saluförda produktionen.

1.1. Kommissionens förslag

Kommissionens förslag innebär följande ändringar av bestämmelserna för den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker:

- De nuvarande bestämmelserna för tomater, persikor och päron avsedda för bearbetning upphör, och ett kompensationsstöd beviljas bearbetningsföretaget i utbyte mot att detta betalar ett minimipris till producenten. Det införs även ett system med stöd till producenterna via producentorganisationerna för de kvantiteter som levereras till bearbetning.

- Det införs trösklar i stället för kvoter för produktion av tomater som är avsedda för bearbetning.

- Gemenskapströsklarna delas upp i nationella trösklar för persikor, päron och citrusfrukter som är avsedda för bearbetning.

- Rådet fastställer stödet definitivt. Alla de nuvarande stöden till tomater sammanförs till ett enda stöd, oavsett om tomaterna skall bearbetas eller inte.

- Trösklarna för tomater, päron och vissa bearbetade citrusfrukter höjs med 10 procent och stödet till tomater och päron minskas i motsvarande omfattning.

- Taket för finansieringen av producentorganisationernas driftsfonder, vilket begränsar det totala stödbeloppet till högst 2,5 procent av samtliga producentorganisationers totala omsättning, tas bort.

- Gränsen för det högsta stödbelopp som kan anslås till varje producentorganisations driftfond sänks från 4,5 procent till 3 procent av värdet av den saluförda produktionen.

- Ett anbudsförfarande skall ingå i de nuvarande förvaltningsystemen för exportbidragen för färska produkter.

1.2. *Frukt och grönsaker i ett allmänt perspektiv*

1.2.1. Inom EU finns 2,2 miljoner jordbruksföretag som producerar frukt och grönsaker. 750 000 av dem är specialiserade på denna typ av odling och utgör 10 procent av gemenskapens jordbruksföretag. Dessa företag är småskaliga, med mindre än 5 hektar i genomsnitt, och de använder 4,8 miljoner hektar, vilket är mindre än 3 procent av den europeiska utnyttjade jordbruksarealen.

1.2.2. Frukt- och grönsaksproduktionen innebär stor arbetskraftsefterfrågan och är därför en näringsgren som skapar sysselsättning. De jordbruksföretag som är specialiserade på frukt- och grönsaksodling omfattar nästan 500 000 årliga arbetsenheter och utgör 12,5 procent av de europeiska årliga arbetsenheterna. Enligt uppskattningar är 2 miljoner personer i hela EU direkt sysselsatta inom sektorn. I vissa medlemsstater står sektorn för 50 procent av sysselsättningen inom jordbruket.

1.2.3. Sysselsättning

1.2.3.1. Sysselsättningen är grundläggande för produktionsverksamheten i och med att den påverkar produktionskostnaderna, och även om mervärdet per arealenhet är högt, är inkomsten per arbetsenhet lägre än den för extensiva odlingar. Behovet av avlönad säsongsarbetskraft är mycket stort och sektorn ger sysselsättning åt såväl arbetslösa från EU som invandrare. I detta hänseende är det nödvändigt att andra politiska åtgärder inriktas på att förbättra villkoren för mottagande av invandrare, och att de stöder initiativ för att främja rörligheten för säsongsarbetare inom frukt- och grönsakssektorn för att dessa arbetstagare skall kunna vara sysselsatta året om.

1.2.3.2. Den sysselsättning som sektorn skapar har stor betydelse, både i livsmedelskedjan, under de arbetskraftsintensiva förpacknings-, lagrings- och bearbetningsprocesserna, och i kompletterande produktions- och saluföringsverksamhet. Förpacknings- och bearbetningsindustrin för frukt och grönsaker ger landsbygdsområdena rikedom, mervärde, sysselsättning och teknisk kompetens. När det gäller bearbetade tomater finns det ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan producenterna och industrin, eftersom det rör sig om en specialiserad odling som sker året om och är helt och hållet avsedd för bearbetning.

1.2.4. Miljön

1.2.4.1. En miljöaspekt är att vissa produkter inom denna sektor, t.ex. nötter och johannesbröd, odlas på stora ytor i marginella områden i torra regioner, och denna odling är ovärderlig för att förhindra erosion samtidigt som det inte finns några realistiska odlingsalternativ. Den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker har också varit den första i vilken främjande av miljövänliga metoder ingått som ett mål, och stora framsteg har gjorts och görs på detta område. Det finns emellertid fortfarande miljöproblem, och man måste därför intensifiera detta arbete inom ramen för den gemensamma marknadsordningen.

1.2.5. Konsumenterna

1.2.5.1. Konsumtionen av färsk frukt och färska grönsaker, som bör främjas för att den är bra för hälsan, ligger praktiskt taget på en stabil nivå i EU, men vissa produkter har ökat på bekostnad av andra. Inrikesproduktionen och importen ökar i större utsträckning, varför marknaderna blir alltmer mättade och det finns en allt större risk för snedvridning av konkurrensen. Man måste erinra sig att EU har ett underskott när det gäller vissa frukter och grönsaker, att vissa icke-medlemsstater riktar in sig på denna marknad på grund av den höga köpkraften, och att marknaden har varit en av de minst skyddade i förhållande till importen. Det bör påpekas att konsumtionen av vissa bearbetade frukter och grönsaker, i synnerhet bearbetade tomater och fruktjuice, kontinuerligt ökar. När det gäller tomater rör det sig om en ökning på 3 % om året.

1.2.5.2. Parallellt med denna utveckling blir konsumenterna alltmer angelägna om att livsmedelssäkerheten skall fungera och att det skall finnas tillgängliga och hälsosamma produkter och ett brett utbud av frukt och grönsaker inom alla typer av handel. Samma sak kan sägas om konsumentens önskan om att få tillgång till miljövänligare produkter.

1.2.5.3. Man efterfrågar även högre kvalitet på den frukt och de grönsaker som säljs, och mer information om egenskaper som uppfattas av sinnesorganen, näringsvärde, miljövänliga produktionsmetoder och andra faktorer som ger konsumenten bättre underlag för sitt val. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att reglerna för märkning av livsmedelsprodukter och för nya livsmedel är förenliga med bestämmelserna rörande kvalitet på frukt och grönsaker.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommissionen har tillkännagivit att en rapport om genomförandet av förordning (EG) nr 2200/96 skall vara färdig i slutet av 2000. Kommittén uppmanar kommissionen att, mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts och en heltäckande analys av hur den gemensamma marknadsorganisationens alla instrument fungerar, lägga fram ytterligare förslag om de viktiga aspekter som inte behandlas i de nuvarande förslagen.

2.2. I detta sammanhang anser kommittén att förslagen är ofullständiga och otillräckliga med tanke på betydelsen av sysselsättningen inom denna sektor, de kriser sektorn kontinuerligt genomgår och den minskning av preferensen för gemenskapsprodukter som är en följd av de bilaterala avtal och frihandelsavtal som EU undertecknat. Det finns en rad viktiga aspekter som inte har behandlats och som vi räknar upp i slutsatserna i detta yttrande. Förslaget bör alltså förbättras.

2.3. Trots detta delar kommittén kommissionens åsikt att det krävs en snar översyn av vissa aspekter av den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker som behandlas i de nuvarande förslagen. Syftet är att de skall kunna träda i kraft nästa regleringsår.

2.4. ESK vill också uttrycka sin oro över att stödssystemen för bearbetade produkter hotas av det faktum att skyddsklausulen löper ut 2003, och uppmanar kommissionen och rådet att förespråka fortsatt giltighet för dessa bestämmelser i de förhandlingar som förs inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden. Dessa stöd är nödvändiga för bearbetningsindustrins överlevnad på sikt. Denna industri behöver garantier rörande råvaruförsörjningen — lämpliga kvantiteter, kvalitet och tidsfrister — och rörande ekonomiska villkor som gör det möjligt att konkurrera på marknaderna med de bearbetade produkterna och som innebär tillräckliga inkomster för jordbrukarna. Det gäller också att bevara över 140 000 arbetstillfällen.

2.5. Preferensen för gemenskapsprodukter har klart minskat under de senaste 15 åren när det gäller frukt och grönsaker, och i synnerhet bearbetade produkter, eftersom EU har använt den för att få fördelar i förhandlingarna om de bilaterala och multilaterala avtal som syftar till en frihandelszon med EU. Därmed har konkurrensen från icke-medlemsstater med lägre priser och kostnader ökat, och de europeiska produkterna befinner sig på en allt hårdare marknad. Man bör även påtala den obalans mellan olika näringsgrenar som uppstår genom de ömsesidiga förmånerna i dessa avtal och som måste rättas till inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik.

2.6. Det blir allt viktigare för kommittén att återskapa ett samlat utbud genom producentorganisationerna, eftersom producenternas ställning har försvagats genom att utbudet har blivit glesare till följd av den alltmer koncentrerade distributionen, vilket tas upp i kommitténs yttrande om "Mellanledens inverkan — från produktion till konsumtion — vid prisbildning på livsmedelsområdet" (se punkterna 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 och 3.2.1)⁽¹⁾. Denna analys visar tydligt att producentens del i det pris konsumenterna betalar för färska frukter och grönsaker har minskat och att mervärdet i större utsträckning koncentreras till distributionsledet. Den fäster

också uppmärksamheten på det hot mot producenter och konsumenter som består i att koncentrationen hos de största distributionsföretagen ökar, något som kan leda till ett mer begränsat utbud av frukt och grönsaker.

2.7. Tillämpning av den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker

2.7.1. Under de tre år som den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker har tillämpats, efter 1996 års reform, har man inte helt lyckats uppfylla de ekonomiska och organisatoriska mål som avsågs med denna reform. Resultaten får sägas vara otillräckliga, vilket i första hand beror på otillräckliga anslag och på att vissa av marknadsordningens mekanismer saknar flexibilitet.

2.7.2. När det gäller producentorganisationernas driftsfonder har man kunnat konstatera brister i effektiviteten som beror på den begränsade budgeten, på att man saknar säkra uppgifter om stödet och på att förvaltning, genomförande och kontroll av driftsprogrammen präglas av komplexitet och byråkrati.

2.7.3. De åtgärder som skall bidra till att det bildas producentorganisationer har inte varit tillräckliga för att bidra till att öka utbudets koncentration i någon högre grad, och man befinner sig fortfarande långt från de målsättningar som föreslagits i reformen. De fastställda kriterierna för erkännande och det faktum att producentorganisationer så att säga erkänts på förhand har fått negativa följder som behöver avhjälpas. Exempelvis har det blivit vanligare med alltför små producentorganisationer och organisationer har bildats utifrån andra intressen än producenternas. Det står klart att en stor del av frukt- och grönsaksproducenterna har uppfattat åtgärderna som varken attraktiva eller meningsfulla.

2.7.4. Kommittén erkänner dock att vissa åtgärder har bidragit till förbättrad organisation av utbudet inom sektorn för bearbetade produkter, och att producentorganisationernas medverkan i förhandlingarna om industrins råvaruförsörjning har ökat.

⁽¹⁾ EGT C 95, 30.3.1998, s. 36.

2.7.5. Interventionerna på marknaden har minskat betydligt, huvudsakligen på grund av inskränkande och hämmande åtgärder från den senaste reformen av den gemensamma organisationen av denna sektors marknad. Trots att interventionen inte i något fall får vara ett regelrätt alternativ till marknaden, har det visat sig att mekanismerna för återtagande inte har räckt till för att lösa vissa akuta krissituationer.

2.7.6. De otillräckliga trösklarna och det komplicerade kvotssystemet för bearbetade produkter har gjort det svårare att bemöta efterfrågan, varför gemenskapens producenter har förlorat kvoter i vissa fall, särskilt i fråga om tomater. Detta märks tydligt av att garantikvantiteterna för vissa citrusfrukter, päron och tomater kontinuerligt överskridits under de senaste åren.

2.7.7. Man bör även påpeka den känsliga situationen för produkter som är viktiga i lokalt och socialt hänseende samt miljöhänseende, såsom vissa bearbetade frukt- och grönsaksprodukter samt nötter och johannesbröd, och som kräver särskilda åtgärder.

2.7.8. För de flesta produkterna fungerar de mekanismer som införts för att skydda nationsgränserna inte effektivt. Det finns inga garantier för att inköpspriset och kontrollen av de importerade produkterna skall fungera effektivt, och den särskilda skyddsklausulen har heller inte tillämpats i tillräckligt hög grad. De nuvarande åtgärderna är inte tillräckliga för att garantera att de arbets-, växtskydds- och miljökrav som ställs på EU:s produkter även uppfylls för de importerade produkterna.

2.8. Budget för den gemensamma organisationen av marknaden

2.8.1. I sitt förslag genomför kommissionen en betydande reform av systemets finansiella sida. De föreslagna åtgärderna påverkar poster som i budgeten för den gemensamma organisationen av marknaden för år 2000 utgör 65 % av utgifterna för denna sektor.

2.8.2. Kommittén vill påpeka att den gemensamma organisationen av marknaden är en liten post i EUGFJ:s gemenskapsbudget, samt att posten blivit allt mindre efter reformen av den gemensamma organisationen av marknaden (från 5 % 1995 till 3,2 % 2000, för ett slutligt driftsresultat motsvarande 16 % av gemenskapens totala produktion).

2.8.3. Kommittén vill ta upp behovet av att omfördela stödet mellan olika ekonomiska sektorer inom GJP och då åtgärda den orättvisa behandlingen av vissa sektorer (bl.a. frukt och grönsaker), samt att tilldela ett målinriktat stöd som motsvarar behoven.

2.8.4. ESK motsätter sig den tolkning av begreppet budgetneutralitet som kommissionen vill göra i sitt förslag. Kommissionen utgår från den beräknade utgiftsnivån för regleringsåret 2000/2001, som har sjunkit på grund av olika konjunkturrelaterade faktorer och den otillräckliga utvecklingen av den gemensamma organisationen av marknaden. När man talar om budgetneutralitet bör man utgå från den totala budget som slås fast i reformen av marknadsordningen samt i budgetplanen i Agenda 2000.

2.8.5. Reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker kan inte genomföras med en minskad budget och ofullständiga lösningar, som man nu har föreslagit. Sektorn bör förfoga över tillräckliga anslag för att de fastslagna åtgärderna skall kunna bli verkningfulla.

2.8.6. Kommittén anser att man bör bibehålla budgetstabilitet inom sektorn frukt och grönsaker bör dela upp åtgärderna på två budgetposter — en för åtgärder inom ramen för denna GMO och en annan för åtgärder för banansektorn. Det rör sig nämligen om två åtskilda system med stora olikheter.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2200/96 om den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker

3.1.1. Kommittén instämmer i att man snarast möjligt bör avskaffa den gräns som innebär att det totala gemenskapsstödet skall utgöra mindre än 2,5 % av samtliga producentorganisationers totala omsättning. Gränsen försvårar nämligen utarbetandet och tillämpningen av producentorganisationernas operativa program och innebär att stödet inte blir kontinuerligt.

3.1.2. Kommittén anser att man bör behålla den enhetliga gräns för stöd till driftsfonderna som ligger på 4,5 % av varje producentorganisationens omsättning. Man bör samtidigt utvärdera om det är lämpligt att främja nya producentorganisa-

tioner i områden där sådana saknas samt att utöka gemenskapens deltagande i driftsfonden för de producentorganisationer som uppfyller vissa kriterier (samordnade insatser inom ramen för sammanslutningar av producentorganisationer, sammanlagning av organisationer, samarbete mellan organisationer i olika medlemsstater, organisationer med många producenter i områden där en mer omfattande organisation krävs). Allt detta skulle utveckla organisationen av utbudet.

3.1.2.1. ESK kan dessutom konstatera att producentorganisationerna fungerar sämre i vissa områden inom EU. Det är därför absolut nödvändigt att man genomför ett särskilt gemenskapsprogram för att utjämna skillnaderna i utveckling mellan olika producentorganisationer. Ett sådant särskilt gemenskapsprogram skulle ha som mål att utifrån regionernas behov främja att man bildar eller slår ihop producentorganisationer och att olika producentorganisationer samarbetar. Man skulle också omvärdera gemenskapens stöd till driftsfonderna utifrån objektiva gemenskapskriterier, även sådana av ekonomisk natur.

3.1.3. Kommittén kan inte godta att man sätter gränsen för stöd till driftsfonderna vid 3 % av varje producentorganisations omsättning, eftersom bestämmelsen då skulle bli mindre effektiv när det gäller att organisera utbudet i samband med koncentrationen av distributionen samt att anpassa utbudet till efterfrågan.

3.1.4. Kommittén kan inte stödja förslaget om att minska den maximala kvantitet för citrusfrukt som får återtas från marknaden av ekonomiska skäl. ESK föreslår att man behåller de nuvarande gränserna, eftersom skördarna varierar och inte går att planera. Med de nuvarande gränserna fungerar systemet med intervention som ett effektivt skyddsnät för producenterna. Man bör ta hänsyn till att de besparingar som gjorts beror på att de återtagna kvantiteterna har minskat och systemet för förvaltning av bidrag inte medgivit att hela budgeten utnyttjats.

3.1.5. När det gäller denna sektor är kommittén mycket skeptisk till att man anpassar systemet med anbudsförfarande för förvaltning av exportbidrag för färska produkter. ESK anser

att det inte är bra med flera olika mekanismer utan föredrar systemen A1 och B. I vilket fall som helst borde det bara finnas ett system för varje enskild produkt.

3.1.6. Kommittén medger att förvaltningssystemet för exportbidrag till färsk frukt och färska grönsaker borde förenklas och uppmanar kommissionen att förbättra systemet så att man kan använda alla de medel som denna åtgärd ger tillgång till inom ramen för avtalen om den gemensamma marknadsordningen.

3.2. *Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2201/96 om den gemensamma organisationen av marknaden för bearbetade produkter av frukt och grönsaker*

3.2.1. Kommittén har tagit del av förslagen till ändring av bearbetningsordningarna för tomater, persikor och päron. Ändringarna avskaffar dagens bestämmelser om ett kompensationsstöd till bearbetningsföretaget i utbyte mot att företaget betalar ett minimipris till producenten.

3.2.2. ESK vill emellertid påpeka hur viktigt minimipriset hittills har varit för producenterna, både som referens för avtalsförhandlingar med bearbetningsindustrin och som garanti för en minimiinkomst.

3.2.3. De föreslagna åtgärderna utgör ett konkret hot mot den berörda produktionen, och man bör inte glömma att dessa sektorer är särskilt viktiga i och med att de även bär upp bearbetningsindustri som är mycket viktig för att bevara arbetstillfällena och förhindra avfolkning i produktionsområdena.

3.2.4. Kommittén vill klargöra att minskningen av stödet till tomater, persikor och päron de senaste regleringsåren delvis har berott på konjunkturen — bl.a. eurons förändrade paritet i förhållande till dollarn och att råvarupriserna har stigit i konkurrerande tredje länder — och delvis på skönmässiga beslut av kommissionen, som att sänka minimipriserna för att undvika att marknaderna hamnar i obalans.

3.2.5. I kommissionens förslag saknas några viktiga åtgärder som skulle kunna förbättra förslaget och bidra till att stabilisera produktionen och producenternas inkomster samt trygga ett tillräckligt och jämnt flöde till bearbetningsindustrin och marknaden. Det skulle till exempel vara positivt om stödet minskade med maximalt 20 % när trösklarna överskrids samt att man uppmuntrar fleråriga kontrakt för tomater, persikor och päron.

3.2.6. Kommittén ställer sig positiv till förslaget att byta ut nuvarande kvotsystem för bearbetade tomater mot ett tröskelsystem. ESK håller också med om att man bör se över systemet för att göra det flexibelt och skapa jämvikt i förhållandet mellan industrin och producenterna.

3.2.7. Kommittén håller med kommissionen om att garantikvantiteterna för tomater bör ökas för att anpassas till marknads utveckling. ESK anser dock att en ökning på 10 % inte är tillräckligt stor för sektorns behov, eftersom bearbetningen under de senaste åren har ökat mer än så för att följa med i marknads utveckling och den ökade konsumtionen.

3.2.8. Om man inte höjer gemenskapens tröskel till en kvantitet som återspeglar den mängd som verkligen bearbetats de senaste regleringsåren kan detta få mycket negativa följder under de närmaste åren. Garantikvantiteten är för liten för att täcka marknads efterfrågan, och därför kommer den troligtvis att överskridas kraftigt, vilket medför en kraftig minskning av stödet. Tröskeln bör regelbundet ses över för att anpassas till marknads utveckling.

3.2.9. Kommittén betvivlar att man måste sänka stödet för tomater för att bibehålla budgetneutralitet. Ökningen av garantikvantiteten skulle inte innebära att man överskrider de beräkningar av budgeterade utgifter för åtgärden som antogs i och med reformen av marknadsordningen för frukt och grönsaker.

3.2.10. Kommittén anser att det är överdrivet att införa en enhetlig tröskel för tomater avsedda för bearbetning. Man bör behålla en separat tröskel för hela skalade tomater för att värna om produktionen av denna typ av tomater i de traditionella produktionsområdena.

3.2.11. Kommittén uppmanar rådet och kommissionen att vidta åtgärder för att förvaltningskommittén i fråga skall få i uppgift att regelbundet uppdatera förteckningen över de bearbetade produkter av tomater som är stödberättigade, så att näringen kan reagera på ett smidigt och snabbt sätt i förhållande till hur efterfrågan utvecklats och vilka nya produkter som lanserats. Kommittén föreslår att kommissionen undersöker hur man kan förenkla förfarandena för kontroll av råvarorna och de färdiga produkterna. Allt detta syftar till större effektivitet, för att man skall kunna uppnå fullgod kontroll av stödet och minska administrationen och kostnaderna, utan att parternas rättssäkerhet och kvaliteten på de lanserade produkterna påverkas.

3.2.12. Kommittén anser att man för att trygga producenternas inkomster måste justera det nuvarande systemet för bearbetning av persikor och päron. Om utvecklingen mot allt lägre stöd fortsätter skulle industrin kunna föredra att förhandla om ett pris direkt utan att ta emot stöd eller respektera minimipriset. En sådan situation skulle få systemet att falla samman och lämna producenterna skyddslosa.

3.2.13. Kommittén välkomnar höjningen av tröskeln för päron, men anser att den inte är tillräckligt stor med tanke på att dagens bearbetningsnivå för att tillmötesgå den ökade efterfrågan överskrider gemenskapströskeln med 30 %.

3.2.14. Kommittén vill varna för den risk det kan innebära att garanterat överskrida den föreslagna tröskeln för päron redan första regleringsåret. Riskens finns även när det gäller persikor — om än i mindre grad — eftersom en betydligt större kvantitet bearbetades förra regleringsåret jämfört med de två föregående, då gemenskapens produktion minskade på grund av dåligt väder.

3.2.15. Kommittén menar att de föreslagna stödnivåerna för persikor och päron är för låga och försätter producenterna i en besvärlig situation, eftersom stödet till persikor regleringsåret 2000/2001 på grund av konjunkturen minskade med 50 % jämfört med regleringsåret 1997/1998. Stödet till päron minskade av samma skäl med 27 % under denna period, och därför anser inte kommittén att det är lämpligt att av budgetskäl sänka stödet med ytterligare 10 %.

3.2.16. Med tanke på det system man använder för att beräkna stödet verkar det ologiskt att utgå från stödet regleringsåret 2000/2001. Kommittén föreslår att man i stället utgår från stödet till tomater, persikor och päron regleringsåret 1996/1997.

3.3. *Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2202/96 om att inrätta ett system med stöd till producenter av vissa citrusfrukter*

3.3.1. Kommittén anser att det nya systemet efter att ha tillämpats i tre regleringsår har visat sig fungera, särskilt i de områden där produktionen är bäst organiserad. I andra områden, där utbudet är mindre koncentrerat eller producentorganisationerna saknar betydelse, har systemet fungerat mindre väl. Därför måste man utvärdera situationen och vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra en koncentration av utbudet och förbättra producentorganisationernas effektivitet i alla områden med produktion av citrusfrukter. De bearbetade kvantiteterna har emellertid i samtliga områden legat kvar på samma nivå som tidigare eller ökat, och industristrukturen har bevarats.

3.3.2. Kommittén kan konstatera att trösklarna har överskridits kraftigt under dessa år, särskilt trösklarna för apelsiner och citroner, och i viss mån även för små citrusfrukter. Orsaken är att trösklarna inte anpassats till marknadsutvecklingen. ESK beklagar att den minskade kompensation som överskridandet medför har haft en så negativ inverkan på producenternas inkomst, och kommittén anser att man bör förhindra att denna situation uppstår igen.

3.3.3. ESK välkomnar att man höjer trösklarna för vissa citrusfrukter avsedda för bearbetning, men anser att de föreslagna kvantiteterna är för små. De har inte anpassats till den mängd bearbetade produkter som behövs för att tillmötesgå den ökade efterfrågan och kompensera försörjningsunderskottet när det gäller konsumtionen i EU, som i dag täcks genom ökad import. För att täcka marknads behov och främja gemenskapsindustrins konkurrenskraft bör man med tanke på dagens bearbetningsvolymerna höja trösklarna med 35 % och även räkna in grapefrukt.

3.3.4. För att industrin för bearbetning till klyftor skall kunna fortleva måste man behålla separata trösklar för de två bearbetningsformerna för små citrusfrukter, nämligen till juice och till klyftor.

4. Slutsatser

4.1. Förslagen

4.1.1. ESK skulle ha föredragit att kommissionen lagt fram sina förslag tillsammans med rapporten om hur förordning (EG) nr 2200/96 fungerar. Kommittén anser att kommissionens förslag inte erbjuder några heltäckande lösningar, men kan förstå att vissa åtgärder är brådskande.

4.1.2. ESK motsätter sig den snäva tolkning av begreppet budgetneutralitet som kommissionen vill göra i sitt förslag. Kommittén anser att sektorn bör tilldelas tillräckliga medel för att de fastslagna åtgärderna skall kunna bli verkningsfulla. Det är möjligt att man bör genomföra en finansiell omstrukturering mellan olika ekonomiska sektorer inom GJP och då ta hänsyn till den särskilda period som frukt- och grönsakssektorn genomgår i samband med globaliseringen av marknaderna samt hur viktig sektorn är ur sysselsättningssynpunkt.

4.1.3. Minskningen av stödet till tomater, persikor och päron under de senaste regleringsåren kan förklaras av konjunkturen, skönmässiga beslut av kommissionen, utvecklingen på produkternas marknader, konkurrenssituationen för den europeiska bearbetningsindustrin samt kostnadsutvecklingen för gemenskapspolitiken i dessa sektorer. Mot denna bakgrund önskar kommittén att man beaktar följande:

- Det är lämpligt att byta ut kvotssystemet för bearbetade tomater mot ett tröskelsystem.
- Det är lämpligt att utgå från värdet av stödet regleringsåret 1996/1997 när man fastställer stödet till tomater, persikor och päron.
- Det är inte berättigat att sänka stödet till tomater och päron för att bibehålla budgetneutralitet.
- Garantikvantiteten för tomater avsedda för bearbetning bör höjas till de verkliga bearbetningsnivåerna, och man bör behålla en separat tröskel för hela skalade tomater.

— Trösklarna för päron respektive persikor bör höjas med 30 respektive 10 %.

— Det vore lämpligt om stödet aldrig minskades med mer än 20 % som en följd av att tröskeln överskridits, samt att fleråriga avtal uppmontras.

4.1.4. Man måste möta den ökade efterfrågan på citrusfrukter för att kompensera försörjningsunderskottet när det gäller konsumtionen i EU — som i dag täcks genom ökad import — och stödja gemenskapens bearbetningsindustri. I dag drabbas producenterna av kraftigt minskad kompensation på grund av att de bearbetade volymerna ökar. Mot bakgrund av detta anser kommittén följande:

— De nuvarande trösklarna för citrusfrukter avsedda för bearbetning bör höjas med 35 %.

— Det bör även fortsättningsvis finnas separata trösklar för bearbetning av små citrusfrukter till juice respektive till klyftor.

— Minskningen av stödet om trösklarna överskridits bör begränsas till 20 %.

— Man bör behålla de nuvarande gränserna för den kvantitet citrusfrukter som får återtas från marknaden.

4.1.5. Kommittén instämmer i att man snarast möjligt bör avskaffa gränsen som innebär att det totala gemenskapsstödet skall utgöra mindre än 2,5 % av samtliga producentorganisationers totala omsättning. Kommittén anser också att man bör behålla gränsen på 4,5 % av varje producentorganisationers omsättning och kan inte stödja att denna gräns ändras till 3 %, eftersom bestämmelsen då skulle bli mindre effektiv.

4.1.6. Kommittén vill påpeka att det saknas initiativ som främjar införandet av system för försäkring mot klimatrisker i samband med odlingen. Sådana system bör utformas med respekt för de olika system som i dag finns i vissa medlemsstater.

4.1.7. Kommittén vill återigen betona att man mer aktivt bör främja konsumtion av frukt och grönsaker, eftersom dessa produkter är hälsosamma för konsumenterna.

4.2. *Kommissionens rapport om den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker*

4.2.1. I ljuset av erfarenheterna från tillämpningen av denna marknadsordning föreslår kommittén att man granskar bland annat följande aspekter:

a) Behovet av större kunskap om produktionen och marknaderna, något som skulle underlättas om man inrättade en observationsgrupp för marknaderna.

b) Förbättringen av kvalitetskraven på frukt och grönsaker samt kontroll och respekt för dessa krav i alla led av saluföringen.

c) Producentorganisationernas utveckling i fråga om uppbyggnad, storlek, utbudskoncentration samt utveckling i olika regioner och inom olika sektorer. Hinder för utveckling och ökad effektivitet. Erkännandet av instrumentella organisationer och organisationer utan produktionsbas. Förhandserkännande av producentersammanslutningar. Behovet av att främja sammanslagningar av producentorganisationer och deras sammanslutningar.

d) Hur driftsfonderna och producentorganisationernas operativa program fungerar samt hur de kompletterar åtgärderna för landsbygdsutveckling. Utvärdera i vilken mån man uppnått målen i fråga om förbättrad kvalitet, respekt för miljön samt livsmedelssäkerhet.

e) Möjligheten att harmonisera urvalskriterierna för miljöåtgärder inom ramen för de operativa programmen.

f) Hur systemet med intervention fungerar. Utvärdera om man behöver återinföra begreppet allvarlig kris.

g) Handelsutbytet och respekten för gemenskapspreferensen: system med ingångspris (utvärdering av tillämpning av tullekvivalenter), kontroll av kvantiteter och kvaliteter, respekt för reglerna för växtskydd, klausulen om särskilda skyddsåtgärder, andra hinder för gemenskapsexport än tullar.

h) Nödvändiga konkreta åtgärder för produkter som utsätts för hård internationell konkurrens. En långsiktig lösning på problemen med nötter och johannesbröd.

i) Stöd till vissa bearbetade produkter av frukt och grönsaker: sparris-, aprikos- och körsbärskonserver.

j) Begränsningen av ansvar och eventuella påföljder om någon part inte fullgör bearbetningsavtalen mellan producentorganisationer och industrin, liksom om någon part

inte fullgör avtalen mellan enskilda producenter och den producentorganisation som förmedlar den stödberättigade produktionen avsedd för bearbetning.

Bryssel den 19 oktober 2000.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS
