

De Europæiske Fællesskabers Tidende

ISSN 0378-7001

C 153

39. årgang

28. maj 1996

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
	I <i>Meddelelser</i>	
		
	II <i>Forberedende retsakter</i>	
	Det Økonomiske og Sociale Udvalg	
	Forsamling af februar 1996	
96/C 153/01	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ottende ændring af direktiv 67/548/EØF om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer«	1
96/C 153/02	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod emission af forurenende luftarter og partikler fra forbrændingsmotorer til montering i mobile ikke-vejgående maskiner«	2
96/C 153/03	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Samhørighedspolitikens fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt«	5

DA

Pris: 13 ECU

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
96/C 153/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Meddelelse fra Kommissionen om udviklingen af Fællesskabets jernbaner«, — »Anvendelsen af direktiv 91/440/EØF — Fremtidige foranstaltninger for udvikling af jernbanerne«, og — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner«	16
96/C 153/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samtrafik på teleområdet med hensyn til sikring af det almene tjenesteudbud og interoperabiliteten ved anvendelse af ONP-principperne«	21
96/C 153/06	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »En EU-børnekulturpolitik«	27
96/C 153/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsforskrifter til forbedring af sundhedsbeskyttelse og sikkerhed for arbejdstagere, der kan blive udsat for fare hidrørende fra eksplosiv atmosfære«	35
96/C 153/08	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om tredjelandsstatsborgeres ret til at rejse inden for Fællesskabet«	38
96/C 153/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 94/80/EF om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere«	45
96/C 153/10	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 90/539/EØF om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandelen inden for Fællesskabet med fjerkræ og rugeæg samt for indførsel heraf fra tredjelande«, og — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 91/494/EØF om dyresundhedsmæssige betingelser for handelen inden for Fællesskabet med fersk fjerkrækød og for indførsel heraf fra tredjelande«	46
96/C 153/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest« (kodificeret version), — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om uønskede stoffer og produkter i foderstoffer« (kodificeret version), og — »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter« (kodificeret version)	49
96/C 153/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens ændrede forslag til Rådets forordning (EF) om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne« (kodificeret udgave)	50



96/C 153/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med læggekartofler« (kodificeret version), — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med bederoefrø« (kodificeret version), — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med frø af olie- og spindplanter« (kodificeret version), og — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med frø af foderplanter« (kodificeret version)	51
96/C 153/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med grøntsagsfrø« (kodificeret udgave), — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med sædekorn« (kodificeret udgave), og — »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om den fælles sortsliste over landbrugsplantearter« (kodificeret udgave)	52
96/C 153/15	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råtabak og om fastsættelse af garantitærsklerne for tobak i blade pr. sortsgruppe for 1996- og 1997-høsten«	53
96/C 153/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ensartede regler for direkte investeringer på internationalt plan«	55

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ottende ændring af direktiv 67/548/EØF om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer«

(96/C 153/01)

Rådet for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 1. februar 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Miljø-, Sundheds- og Forbrugerspørgsmål. I løbet af arbejdet udpegede Det Økonomiske og Sociale Udvalg Giuseppe Pricolo til hovedordfører (forretningsordenens artikel 20 og 50).

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28. februar 1996 enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Formålet med Kommissionens forslag er at bringe den gamle terminologi, der er brugt i visse bestemmelser i direktiv 67/548/EØF om emballering og etikettering af farlige stoffer, i overensstemmelse med terminologien i traktaten om Den Europæiske Union.

1.2. Konkret drejer det sig om at erstatte forkortelserne »EØF« og »EEC«, der forekommer i ovennævnte direktiv nr. 548 fra 1967, med »EF« og »EC« fra traktaten om Den Europæiske Union.

1.3. Maastricht-traktaten anvender ikke længere udtrykkene »De Europæiske Fællesskaber« og »Det Europæiske Økonomiske Fællesskab« (EØF), men udelukkende »Det Europæiske Fællesskab« (EF) i ental, da dette udtryk umiddelbart afspejler fusionen mellem

de tre oprindelige fællesskaber — Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) — og deres omdannelse til én institution: Det Europæiske Fællesskab (EF).

2. Bemærkninger

2.1. ØSU mener, at den ændring, som Kommissionen foreslår, er nødvendig set ud fra et juridisk synspunkt, selv om den kun vedrører et rent formelt spørgsmål, det terminologiske aspekt.

2.2. Derimod er ØSU af den opfattelse, at Kommissionens initiativ kommer meget sent, eftersom Maastricht-traktaten blev undertegnet den 7. februar 1992.

2.3. ØSU støtter tanken om at give erhvervsvirksomhederne en frist på indtil fem år, hvor de fortsat kan anvende mærket med den gamle forkortelse »EØF«.

Men det anbefaler Kommissionen at iværksætte en effektiv informationskampagne, for at overgangen kan

foregå så hurtigt som muligt, og for at formålet med ændringen bliver forstået.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod emission af forurenende luftarter og partikler fra forbrændingsmotorer til montering i mobile ikke-vejgående maskiner«⁽¹⁾

(96/C 153/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 7. november 1995 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Paulo Barros Vale til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 28. februar 1996, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Den Europæiske Unions fortsatte økonomiske og samfundsmæssige udvikling må ikke ske på bekostning af miljøet og naturressourcerne, som er grundlaget for den fremtidige livskvalitet og udviklingens bæredygtighed.

1.2. Endvidere er det nødvendigt at harmonisere alle medlemsstaternes lovgivninger for at sikre en passende kontrol med den teknologiske udvikling.

1.3. Initiativet til at mindske luftforureningen vil navnlig gavne befolkningens sundhed og miljøet i det hele taget.

1.4. Den gældende EU-lovgivning omfatter kun motorer til vejgående køretøjer og efterlader således en lakune for de ikke-vejgående maskiners vedkommende, som dette forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv skal rette op på.

1.5. Denne lovgivning er baseret på ISO-norm 8178 (ISO = den internationale standardiseringsorganisation), som det amerikanske miljøministerium (EPA), California Air Resources Board, FN's Økonomiske Organisation for Europa (ECE) og den japanske lovgivning også følger.

1.6. Kommissionen skønner, at de samlede årlige omkostninger ved de tekniske forbedringer vil beløbe sig til 31 mio. ECU i første fase og 125 mio. ECU i anden fase. Denne omkostningsstigning vil føre til

⁽¹⁾ EFT nr. C 328 af 7. 12. 1995, s. 1.

prisforhøjelser i forbrugerleddet i størrelsesordenen 1-3 % i første fase og 3-8 % i anden fase, hvilket vil påvirke maskinernes markedsværdi.

1.7. Omkostningerne ved nedbringelsen af forureningen anslås til 1 400 ECU pr. ton i første fase og 2 600 ECU i anden fase.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. Kommissionens forslag sigter mod en betydelig nedbringelse af den luftforurening, der hidrører fra nye forbrændingsmotorer til montering i mobile ikke-vejgående maskiner. Forslaget omfatter dog hverken landbrugs- eller skovbrugstraktorer, da disse køretøjer også er vejgående og derfor vil blive omfattet af andre godkendelsesprocedurer.

2.2. De ikke-vejgående køretøjer har aldrig været omfattet af EU-lovgivningen, hvorimod emissionerne fra vejgående køretøjer gradvist er blevet nedbragt gennem den regulering, der har fundet sted gennem tiden.

2.2.1. Når man sammenligner luftforureningen fra de to kategorier af køretøjer (vejgående og ikke-vejgående), tegner de ikke-vejgående køretøjer sig derfor for en væsentlig — og således miljøtung — andel af emissionerne, især af kvælstofoxider (NO_x) og dieselpartikler (PT).

2.3. Dette forslag omfatter motorer i maskiner, der bruges i industrien, landbruget og til visse former for transport. Der er blandt andet tale om kompressorer, bulldozere, gaffeltrucks, mobilkraner, udstyr til materialehåndtering osv, idet motorer på under 18 kW er undtaget.

2.4. Ifølge Kommissionens forslag skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de motorer, der er omfattet af direktivet, opfylder kravene vedrørende emission af forurenende stoffer.

2.5. Det foreslås, at de nye emissionsnormer indføres i to etaper, der skal gælde for motorfabrikationen (Engine Built Date): trin I fra juni 1997 til december 1998 og trin II fra januar 2001 til december 2003.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Kommissionens forslag imødekommer de miljøkrav, som en stor del af den nugældende lovgivning understøtter, fordi luftkvaliteten i Europa stadig volder

stor bekymring. I denne situation må alle foranstaltninger til mindskelse af luftforureningen, herunder især nedbringelse af emissionerne, anses for påtrængende.

3.1.1. Kommissionen anslår, at de foreslåede foranstaltninger i trin I vil nedbringe emissionerne i de berørte sektorer med 23 % for kvælstofoxiders vedkommende, 11 % for kulbrinters vedkommende og 27 % for partiklers vedkommende. Målet for trin II er henholdsvis 42 %, 29 % og 67 %.

3.2. ØSU glæder sig over Kommissionens forslag, især fordi det er i samklang med den lovgivning på dette område, som er under forberedelse i USA.

3.2.1. Overensstemmelse mellem lovgivningen i USA og EU er en faktor af overordentlig stor betydning for ekspansionen og udviklingen på det internationale marked for disse motorer, en lettelse for produktionen i de berørte sektorer samt en tilskyndelse til øget konkurrence.

3.2.2. Da trin II endnu ikke er iværksat hverken i USA eller EU, og da normerne under alle omstændigheder skal tilpasses udviklingen, er det i begge parter interesse, at lovgivningsprocessen sigter mod en harmoniseret gennemførelse af trin II i såvel USA som EU, således at lovgivningen på området anerkendes gensidigt.

3.3. ØSU hilser velkommen, at de enkelte medlemsstater får ansvaret for de instanser, som skal udstede typegodkendelser »trin I« til producenterne.

3.4. På baggrund af den sundhedsrisiko, som emissionerne fra disse motortyper udgør, er de foreslåede grænseværdier acceptable. De er resultatet af en afvejning af miljøhensyn og industriens nuværende tekniske, finansielle og praktiske muligheder. Industrien bør udnytte fristen indtil direktivets ikrafttræden til især for de mindre motorers vedkommende (18 til 37 kW) at løse eventuelle problemer med overholdelsen af grænseværdierne i trin II.

4. Særlige bemærkninger

4.1. I bilag I anføres de maskiner og udstyr, hvis motorer er omfattet af det foreliggende direktivforslag.

Skønt listen ikke er udtømmende, mener ØSU, at generatorer bør nævnes på linje med kompressorer.

4.2. De nationale typegodkendelsesmyndigheder skal kontrollere, om de nye motorer opfylder kravene.

4.2.1. Fabrikanten skal udarbejde regelmæssige fortegnelser af hensyn til kontrollen, og han skal arkivere de nødvendige oplysninger. ØSU mener dog, at kravet om, at sådanne optegnelser i visse tilfælde skal opbevares i 30 år, er overdrevet, da en så langvarig opbevaring kan skabe vanskeligheder for industrien.

4.3. ØSU tilslutter sig bestemmelsen om, at motorer til vejgående køretøjer, som er blevet typegodkendt, og som monteres i ikke-vejgående materiel, ikke skal igennem endnu en godkendelsesprocedure.

4.4. Når en motor eller motorfamilie typegodkendes, efter at alle parametre er defineret, er det efter ØSU's opfattelse vigtigt, at de pågældende parametre overvåges i hele motorens levetid, for at kontrollere, at emissionsniveauet ikke overskrides.

4.4.1. Skønt ØSU anser et kontrolsystem for absolut nødvendigt, henledes opmærksomheden på, at regelmæssig kontrol i hele motorens levetid kan være vanskelig at gennemføre, da disse køretøjer/udstyr ikke indregistreres; derfor er det ikke muligt at lokalisere det materiel, hvori motorerne er monteret, eller at finde frem til ejerne, navnlig ikke hvis dette system udvides til benzinmotorer. Det er almindeligt anerkendt, at det i dag er umuligt at kontrollere emissionerne fra motorer under almindelige driftsbetingelser. Den internationale standardiseringsorganisation er ved at udvikle en røgstest af motoren under fuld belastning («loaded smoke test»), som tager fat på dette problem. Dermed vil der i forbindelse med udviklingen af nye motorer kunne stilles krav om lav produktion af udstødningsgas, og det vil også blive muligt at træffe foranstaltninger, der skal gælde for motorens anvendelse. Denne test vil være klar, når de grænseværdier, der fastlægges for trin II, træder i kraft.

4.5. Det vil være hensigtsmæssigt at anvende en metode med matematisk korrektion af partikelemissionen, således at der såvel i USA (inkl. Californien) som EU anvendes brændstofspekifikationer, som afspejler variationerne i svovlindholdet.

4.6. Kommissionens forslag om anvendelse af identifikationsmærker rejser et problem. Ifølge bestemmelserne i bilag I, punkt 3.3, om kravene til mærkningen af motorerne kan der anvendes supplerende mærkning, hvilket vil forringe mærkningens synlighed på den i forvejen trange plads. I direktivforslaget kræves det

imidlertid, at de originale og supplerende identifikationsmærker skal være let synlige, og derfor er der intet som helst vundet ved at påsætte endnu et mærke. Denne del af direktivforslaget må udformes mere realistisk.

4.7. ØSU bifalder, at medlemsstaterne får mulighed for at indføre skattebegunstigelser for at tilskynde til hurtigere indførelse af motorer, der opfylder de grænseværdier, der nu foreslås for trin II.

5. Konklusioner

5.1. ØSU glæder sig over Kommissionens forslag om begrænsning af forureningen fra ikke-vejgående maskiner og bemærker, at dette er det første direktivforslag i EU, der behandler dette problem. ØSU håber dog at få forelagt forslag om de maskiner, der ikke er omfattet af dette direktiv.

5.2. Markedet for denne kategori af motorer er meget stort og omfatter utallige anvendelser, og ØSU anerkender derfor, at industrien har interesse i, at dette område reguleres så hurtigt som muligt, og at bestemmelserne tilpasses den gældende lovgivning i USA, således at typegodkendelsesattesterne får gyldighed begge steder. ØSU mener, at Kommissionen bør søge at opnå gensidig anerkendelse af de attester, der udstedes af myndighederne i henholdsvis USA og EU.

5.3. ØSU foreslår endvidere, at man tilskynder til udviklingen af metoder, der gør det muligt at omstille disse maskiner/udstyr til naturgas eller rapsolie.

5.4. ØSU opfordrer til anvendelse af alternative brændstoffer, som er miljøvenlige og nedbrydelige. Det har f.eks. vist sig, at man ved at anvende »økodiesel« pr. liter kan nedsætte udslippet af kuldioxid med 2,3 kg.

5.5. ØSU anser det for vigtigt, at der indføres sanktioner mod de fabrikanter, som får typegodkendt en motortype og alligevel fortsætter med at fabrikere motorer af den pågældende familie, som ikke overholder de parametre, der er oplyst i ansøgningen og godkendt af typegodkendelsesmyndighederne.

5.6. Kontrollen bør varetages af medlemsstaternes typegodkendelsesmyndigheder, der også skal sørge for,

at de bliver underrettet om alle ændringer af de oplysninger, der findes i informationspakken, samt sikre

sig, at der føres effektiv kontrol af produktionens overensstemmelse.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Samhørighedspolitikens fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt«

(96/C 153/03)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 30. marts 1995 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Samhørighedspolitikens fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Regionaludvikling og Fysisk Planlægning, som udpegede Jan Jacob van Dijk til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 20. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 28. februar 1996 med et flertal af stemmer for og 7 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I denne udtalelse behandles den økonomiske og sociale samhørigheds fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt. ØSU har i tidligere udtalelser⁽¹⁾ understreget, at samhørighedsprincippet er et vigtigt udtryk for politisk solidaritet mellem regionerne i EU, samt at EU's strukturfondspolitik har afgørende betydning for mindskelse af de økonomiske forskelle inden for EU. Med denne udtalelse bekræftes begge holdninger.

ØSU støtter dermed det princip, der formuleredes således i Rom-traktatens artikel 2:

»Fællesskabet har til opgave ... at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en varig og afbalanceret

ekspansion, en øget stabilitet, en hurtigere højnelse af levestandarden og snævrere forbindelser mellem de Stater, som det forener.«

Det er med udgangspunkt i dette hovedprincip, at debatten om samhørighed skal føres.

1.2. I denne tid, hvor det overvejes at uddybe og udvide det europæiske samarbejde, finder ØSU det relevant at se på, hvilke konsekvenser denne proces har for samhørigheden og for de vigtigste politiske instrumenter til fremme af samhørigheden. Siden strukturfondsreformen i 1988 har EU's strukturpolitik nemlig udviklet sig til et effektivt redskab til fremme af økonomisk og social samhørighed i EU. Uden strukturfondene ville den økonomiske vækst i EU's økonomisk svageste regioner have været meget lavere end den, der er blevet registreret siden midten af 1980'erne. Selvom det er sværere at gøre op i tal, er der begrundet formodning om, at mål 2- og 5b-regionernes økonomiske fremtidsudsigter er forbedret væsentligt takket være strukturfondene.

⁽¹⁾ EFT nr. C 304 af 10. 11. 1993; EFT nr. C 236 af 11. 9. 1995.

1.2.1. Princippet om at øge den økonomiske og sociale samhørighed mellem EU's regioner fandt sit klareste og stærkeste udtryk i den europæiske fælles akt. I unionstraktatens artikel 130 A hedder det, at Fællesskabet skal styrke den økonomiske og sociale samhørighed ved

»at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder, herunder landdistrikterne.«

I unionstraktatens artikel 130 B opfordres medlemsstaterne til

»at føre deres økonomiske politik og samordne denne med henblik på tillige at nå de mål, der er fastlagt i artikel 130 A.«

Det fastslås i samme artikel, at

»gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner samt gennemførelsen af det indre marked skal ske under hensyntagen til målene i artikel 130 A.«

Det er derfor vigtigt at understrege, at unionstraktaten stiller krav om, at der ved udformningen og gennemførelsen af såvel EU's som medlemsstaternes økonomiske politik tages hensyn til dens konsekvenser for den økonomiske og sociale samhørighed.

1.2.2. Med henblik på regeringskonferencen i 1996 finder ØSU det ønskeligt, at bestemmelserne i artikel 130 B bekræftes, især i betragtning af, hvad de betyder for visse medlemsstaters økonomiske politik, når de skal leve op til ØMU's konvergenskrav. Det er vigtigt, at hverken medlemsstaterne eller EU for at fremme andre mål gennem deres politik underminerer den betydelige styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed, som er nået siden 1988.

1.2.3. Det er fortsat en vigtig udfordring for planlæggerne af EU's politik at sikre stadig større økonomisk og social samhørighed i EU. I en nylig udkommet forskningsrapport fra Europa-Parlamentet⁽¹⁾ defineres samhørighed som en situation, hvor (økonomiske og sociale) forskelle mellem regioner og grupper i EU er politisk og økonomisk acceptable. Det må betones, at en union med store forskelle i økonomisk og social velfærd næppe kan være politisk stabil. Der er en underliggende risiko for, at de tiltag, der skal berede vejen for en økonomisk og monetær union, bliver til større gavn for de dynamiske industriregioner i EU end for de dårligt stillede regioner. Denne risikosituation, som i sidste instans ville være en byrde for alle medlems-

landene, kan kun afværges, hvis der konstant udvikles egnede fælles samhørighedsforanstaltninger.

1.2.4. Strukturfondene og Samhørighedsfonden er EU's vigtigste midler til at nærme sig målet om økonomisk og social samhørighed. I 1988 blev strukturfondene — som krævet i fællesakten — omlagt, for at de mere effektivt kunne styrke samhørigheden. Det er værd at erindre, at en væsentlig grund til at styrke EU's samhørighedsforanstaltninger gennem denne reform var frykten for, at gennemførelsen af det europæiske enhedsmarked ville skærpe de økonomiske vanskeligheder for EU's økonomisk svage regioner, mens de dynamiske industriområder ville nyde godt af markedet. Uddybningen af den økonomiske integration fjerner ikke denne frygt, som skal tages alvorligt.

1.2.5. De samhørighedsforanstaltninger, der blev indført i 1988 efter reformen, byggede på fire principper: koncentration af ressourcerne i de mest trængende regioner, partnerskab ved udformningen og gennemførelsen af regionalpolitikken, planlægning af strukturfondsstøtten og additionalitet i finansieringen, dvs. krav om, at de støttemodtagende medlemsstater bidrager med en finansiel støtte, der svarer til EU-støtten. 1988-reformen indebar en real fordobling af strukturfondenes økonomiske midler frem til 1993.

1.2.6. Det er vanskeligt at forudse, hvordan vilkårene vil være efter regeringskonferencen i 1996, og hvordan medlemsstaterne vil gribe spørgsmålet om samhørighed an. ØSU finder det imidlertid vigtigt, at en eventuel revision af strukturpolitikken på ingen måde må svække de fire principper, der blev vedtaget i 1988 og ratificeret på Det Europæiske Råds møder i Lissabon og Edinburgh. Disse fire principper — koncentration, partnerskab, planlægning og additionalitet — er helt centrale for strukturfondene og ligger i vid udstrækning til grund for de fondsstøttede programmers succes. ØSU har kommenteret dem i flere udtalelser⁽²⁾. De skal fastholdes og sikres en bedre gennemførelse i medlemsstaterne, mener ØSU.

1.2.7. ØSU har følgende særlige bemærkninger:

- i) Hvad planlægning angår, må tildelingen af fondsmidler gøres mere fleksibel, efterhånden som forandringerne tager fart.
- ii) Koncentration af ressourcerne er stadig af afgørende betydning — princippet må videreføres, så at

⁽¹⁾ »En ny strategi for økonomisk og social samhørighed« — Europa-Parlamentet, Ian Begg og David Mayes (1991).

⁽²⁾ EFT nr. C 201 af 26. 7. 1993; EFT nr. C 195 af 18. 7. 1994; EFT nr. C 236 af 11. 9. 1995.

strukturfondene kan bidrage optimalt til udjævning af regionale uligheder.

- iii) Additionalitetsprincippet skal fortsat overholdes af medlemsstaterne, hvis fondsmidlerne skal sikres størst mulig effekt. Der er dog risiko for, at strukturfondenes effektivitet mindskes, hvis en medlemsstat nødsages til at skære ned på de offentlige udgifter for at opfylde Maastricht-traktatens konvergenskriterier. Det er vigtigt, at der ikke rokkes ved målet om økonomisk og social samhørighed på grund af behovet for at tilpasse sig konvergenskriterierne.
- iv) ØSU har i årenes løb og også i adskillige udtalelser af nyere dato ⁽¹⁾ gjort opmærksom på den konstruktive rolle, som arbejdsmarkedets parter og økonomiske interessegrupper har spillet i alle aspekter af strukturfondsforanstaltningerne. ØSU var derfor særlig glad for den nye rammeforordnings artikel 4, som gør det obligatorisk at inddrage arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer i udformningen og gennemførelsen af regionale økonomiske planer. Dette krav opfyldes desværre ikke altid fuldt ud i alle medlemsstater. ØSU bekræfter i denne anledning, at det tillægger partnerskabsprincippet stor betydning, og der efterlyses større gennemsigtighed i procedurerne som middel til at sikre, at princippet overholdes i praksis. ØSU opfordrer Kommissionen til at udarbejde en detaljeret rapport om gennemførelsen af partnerskabet i medlemsstaterne med en oversigt over, i hvor høj grad kravene i artikel 4 opfyldes.
- v) Strukturfondene spiller en central beskæftigelsesfremmende rolle i EU, og jobskabelse skal fortsat være et vigtigt kriterium for strukturfondsforanstaltningers succes. Medlemsstaterne bør derfor prioritere foranstaltninger, som forbedrer mulighederne for bæredygtig økonomisk vækst og jobskabelse i de dårligt stillede regioner. Dette kan gøre det nødvendigt for nogle medlemsstater at revurdere fordelingen af strukturfondsstøtte mellem infrastrukturinvesteringer og investeringer med mere direkte indvirkning på beskæftigelsen.
- vi) Princippet om økonomisk og social samhørighed er afgørende for den institutionelle enhed og politiske solidaritet i Den Europæiske Union. Det er derfor sandsynligt, at ethvert forsøg fra de rige medlems-

staters side på at slække på indsatsen for større samhørighed vil blive mødt med voksende politisk fjendtlighed over for Unionen fra de svagere medlemsstaters side. Unionens udvidelse og den gradvise bevægelse henimod en monetær union, der forventes ved slutningen af årtiet, skaber risiko for, at EU's institutionelle samhørighed revner, og at der opstår en union med »variabel geometri«, kendetegnet ved en situation, hvor de enkelte medlemsstater ikke nødvendigvis deltager i Unionen på alle områder. De klausuler, der undtager Storbritannien fra social- og arbejdsmarkedsprotokollen og både Storbritannien og Danmark fra ØMU'en, er eksempler på en integration med variabel geometri. Faren ved en union med variabel geometri er den, at deltagelsen i forskellige dele af Unionen kan blive permanent. Presset på de stærke medlemsstater for at hjælpe de svagere med at indhente efterslæbet — et pres, som ville være til stede (som er til stede) i tilfælde af en integration »i flere hastigheder« — vil i hvert fald være betydeligt mindre.

1.2.8. Strukturprogrammerne blev igen revideret i 1993, som fastlagt i forordningen og i forbindelse med forhandlingen af en ny budgetramme for EU. Forhandlingerne førte til vedtagelsen af Delors II-pakken på topmødet i Edinburgh. I forbindelse med denne revision bekræftedes opretholdelsen af de centrale principper for strukturprogrammerne, og støttekriterierne forblev uændrede. BNP pr. indbygger er derfor fortsat den vigtigste indikator for regional økonomisk udvikling. Regioner med et BNP pr. indbygger på 75 % af EU-gennemsnittet eller derunder kan få støtte under mål 1. Medlemslande med en gennemsnitlig BNI pr. indbygger på 90 % af EU-gennemsnittet eller derunder kan tillige få støtte fra Samhørighedsfonden. Strukturfondenes mål 2 støtter regioner i industriel tilbagegang. Støtten har først og fremmest været afhængig af den registrerede ledighed.

1.2.9. Endelig er målet for støtte i henhold til strukturfondenes mål 5b fortsat landdistrikter uden for mål 1-regionerne, hvor landbrugets andel i den samlede beskæftigelse er høj og BNP pr. indbygger lav. Mål 5b-støtte kan også tildeles på grundlag af perifer beliggenhed.

⁽¹⁾ EFT nr. C 127 af 7. 5. 1994; EFT nr. C 393 af 31. 12. 1994.

Det skal bemærkes, at mål 6-støtte blev indført af hensyn til de nye medlemsstater, Finland og Sverige. Det står endnu ikke klart, hvordan systemet fungerer i praksis, da programmerne først lige er begyndt.

Revisionen i 1993 blev gennemført, efter at der var opnået enighed om Delors II-budgetpakken, som lagde en finansiell ramme om strukturfondene frem til 1999. Til den tid vil strukturfondene stå for 35 % af EU's samlede budgetudgifter og kun udgøre 0,45 % af den samlede EU-bruttonationalindkomst.

1.2.10. Inden 1999 vil EU's medlemslande have overvejet, hvad der skal ske med EU's samhørighedspolitik. Overvejelserne vil finde sted på en baggrund, som på mange områder nok er væsensforskellig fra situationen i slutningen af 1980'erne. For det første vil en monetær union mellem de medlemsstater, der opfylder adgangskravene til det fælles valutaområde, være nært forestående. De resterende medlemsstaters økonomiske situation vil få afgørende indflydelse på samhørighedsforhandlingerne. For det andet vil spørgsmålet om EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande være mere afklaret, og der er måske vedtaget en tidsplan. De finansielle konsekvenser af at udstrække Samhørighedsfondens midler til disse lande erkendes at være betragtelige. For det tredje vil Kommissionen råde over resultaterne af næsten et tiårs strukturfondsinterventioner. Dette vil utvivlsomt påvirke samhørighedspolitikens udformning fremover.

2. Samhørighed i bred forstand

2.1. Begrebet økonomisk og social samhørighed defineres ikke direkte i traktaten. Økonomisk samhørighed hentyder generelt til udligningen af regionale økonomiske forskelle i EU. De mest almindeligt brugte variable til måling af regionale økonomiske forskelle er a) bruttonationalproduktet (BNP) pr. indbygger og b) arbejdsløshedstallet. Strukturfondenes effekt vurderes hovedsageligt ud fra graden af regional konvergens i disse økonomiske indikatorer.

2.1.1. Samhørighed kan — og bør vel — defineres bredere, med større vægt på regional divergens i sociale velfærdsindikatorer som f.eks. sundhed, miljøkvalitet, skoleresultater, uddannelsesmuligheder, kriminalitetsniveau og mobilitet. Der er ingen tvivl om, at disse sociale aspekter er forbundet med den økonomiske udviklingsproces, selvom der hverken er tale om en direkte eller simpel forbindelse. Disse sociale indikatorer indgår ikke desto mindre som en faktor i den økonomiske udvikling: regioner med relativt høje sociale standarder og god beliggenhed vil sandsynligvis bedre kunne tiltrække investorer, især for investeringer i højteknologiske virksomheder.

2.1.2. På grund af den indbyrdes sammenhæng mellem økonomiske og sociale velfærdsindikatorer ser man ofte den største sociale nød i regioner, der kæmper med økonomisk tilbagegang eller økonomisk efterslæb.

Sociale problemer skyldes ikke nødvendigvis en lav erhvervsaktivitet. I det omfang en politik for økonomisk udvikling sigter på at tiltrække investeringer ved at mindske arbejdsgivernes omkostninger i forbindelse med arbejdstagernes generelle ansættelsesvilkår, kan »social dumping« også føre til mindre samhørighed. EU's arbejdsmarkedspolitik bliver dermed et vigtigt led i udformningen af samhørighedsperspektivet på lang sigt.

2.1.3. Et nært beslægtet emne i samhørighedsdebatten er EU's strategi over for det aktuelle høje ledighedsniveau i alle medlemsstaterne. Den gennemsnitlige ledighed i EU ligger på over 11,1 % og er dermed væsentligt højere end i de lande, der er EU's vigtigste konkurrenter. Gennemsnittet dækker over væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne. Det mest bekymrende er nok, at langtidsledigheden (mere end 12 måneders ledighed) tegner sig for mere end 45 % af ledigheden i EU. Undersøgelser har vist, at sandsynligheden for at komme i arbejde daler, jo længere ledighedsperioden varer. Den arbejdsløses kvalifikationer forældes, og det bliver stadig vanskeligere at genvinde en plads på det egentlige arbejdsmarked. Det skal tillige understreges, at arbejdsløshed er et særlig akut problem for unge og for kvinder.

2.1.4. Den gennemsnitlige ledighed i EU ligger på 11,1 % (1994), men der er store forskelle mellem medlemsstaterne. I Spanien ligger ungdomsledigheden f.eks. på 45 % og kvindernes ledighed på 31,4 %, hvorimod tallene for Luxembourg er hhv. 6,5 % (unge) og 4 % (kvinder) ⁽¹⁾.

2.1.5. Det er afgørende, at spørgsmålet om økonomisk og social samhørighed ikke ignoreres i den aktuelle debat om strategier til løsning af arbejdsløshedsproblemet, og der bør ikke iværksættes foranstaltninger, der efter en nøje afvejning viser sig at uddybe snarere end at mindske udviklingskløften. Overfladisk betragtet virker spørgsmålet som en konflikt mellem økonomisk effektivitet og social retfærdighed. Det er imidlertid vigtigt at erkende, at intet land i EU vil kunne konkurrere på verdensmarkedet på grundlag af lave arbejdskraftomkostninger. Der vil altid være lande, som kan stille en dårligere lønnet arbejdskraft til rådighed. Konflikten mellem effektivitet og retfærdighed kan derfor meget vel vise sig at være mere fiktiv end reel.

⁽¹⁾ Beskæftigelsen i Europa 1995, Kommissionen (KOM(95) 381 endelig udg.).

2.1.6. Samhørighed i denne bredere forstand, hvor såvel sociale som økonomiske velfærdsindikatorer indrages, får en vigtig politisk dimension i EU's udviklingsmønstre. Bestræbelserne på at sikre større økonomisk og social samhørighed kan meget vel blive et centralt element i den proces, der skal skabe grundlag for »en stadig snævrere union mellem de europæiske folk«. Folkelig støtte til større økonomisk og politisk integration i EU er — som vi har set det tidligere — tæt forbundet med EU-borgernes materielle velfærd. Enhver tendens til at nedtone indsatsen for at udligne forskellene kunne derfor føre til en svækkelse af den folkelige støtte til europæisk integration, især i de fattigere lande.

3. Hidtidige resultater

3.1. Strukturfondene er det vigtigste EU-instrument til samhørighedens fremme i EU. I tiden siden 1988-reformerne har strukturfondene, som påvist i nyligt udkomne beretninger fra Kommissionen, ydet et væsentligt bidrag til mindskelse af de økonomiske forskelle mellem de fattigste og de rigeste regioner i EU.

3.2. Det mest markante fremskridt i retning af større samhørighed er sket i de regioner, der er støtteberettigede i henhold til strukturfondenes mål 1 (især Irland, Spanien og Portugal; strukturfondene har ikke haft så stor succes i Grækenland). Disse regioner er ikke blot de dårligst stillede i EU, hvor det største fremskridt derfor må forventes. Koncentrationsprincippet betyder, at de også tiltrækker den største del (60-70 %) af de disponible ressourcer. Dette virker som en væsentlig injektion af midler i forhold til de berørte økonomiers størrelse.

3.3. I Kommissionens femte periodiske beretning⁽¹⁾ konstateredes det, at den årlige økonomiske vækst i Irland, Spanien og Portugal i gennemsnit lå 0,75 %-1,75 % over EU-vækstraten fra midten af 1980'erne, samt at dette til dels skyldtes strukturfondsstøtten. På trods heraf lå BNP pr. indbygger i købekraftsstandarder i 1993 22-24 % under EU-gennemsnittet i Spanien og Irland og 40 % under EU-gennemsnittet i Portugal.

Resultaterne har derfor hidtil været beskedne. Der er tre hovedårsager til, at strukturprogrammerne ikke har bidraget så meget til at skabe samhørighed som forventet:

- 1) Strukturfondene er ikke gearede til at reagere meningsfuldt på uventede økonomiske forstyrrelser,

som rammer bestemte regioner eller sektorer, eller til at reagere på et generelt fald i den økonomiske aktivitet i en nedgangsperiode. EU's politik indeholder ingen bestemmelse om kompenserende finansielle overførsler i tilfælde af, at en bestemt sektor chokrammes med et betydeligt fald i den regionale økonomiske aktivitet og beskæftigelse til følge. En sådan bestemmelse kunne ellers stabilisere efterspørgselen og beskytte beskæftigelsen. Erfaringen har vist, at regioner, der er blevet ramt på denne måde, i stigende grad har vanskeligt ved at nå det tidligere økonomiske aktivitetsniveau. Sådanne chok vil sandsynligvis overskygge effekten af den langsigtede støtte, der ydes gennem EU's strukturprogrammer.

- 2) EU's strukturpolitik må nødvendigvis realiseres i samspil med den økonomiske politik i det enkelte land samt andre medlemsstaters økonomiske politik. Ændringer i en medlemsstats økonomiske politik eller i dens finansieringsprogrammer kunne neutralisere virkningerne af strukturpolitikken. Strukturforanstaltningernes indvirkning på samhørigheden skal derfor ses i sammenhæng med udviklingen i den økonomiske politik som helhed. Selvom det fremgår af traktatens artikel 130 B, at medlemsstaterne og EU's økonomiske politik skal vurderes i lyset af dens indvirkning på samhørigheden, er det et åbent spørgsmål, hvem der kan kritisere en ført politik for ikke at bidrage til samhørigheden, og under hvilke omstændigheder.
- 3) Strukturpolitikken virkninger er langsigtede og kan formodentlig først spores efter længere tid. Strukturpolitikken eksplicitte mål er at forbedre de økonomiske muligheder for EU's mindre begunstigede regioner ved at styrke den økonomiske infrastruktur, de menneskelige ressourcer og investeringsmulighederne. Selvom ledigheden anvendes som et kriterium for, hvilke regioner der er berettiget til strukturfondsstøtte, er det urealistisk at anvende forandringer i ledigheden på kort sigt som målestok for strukturforanstaltningernes succes. Ønsker man at sætte ledigheden i fokus som nyt mål, vil det højst sandsynligt kræve en omlægning af strukturfondenes anvendelse.

3.4. I Kommissionens femte periodiske beretning gennemgås de seneste erfaringer med strukturfondene, og det diskuteres tillige, hvilke elementer der bør indgå i en fremtidig sammenhængende regional udviklingsstrategi. Hovedvægten lægges — korrekt efter ØSU's mening⁽²⁾ — på infrastruktur og udvikling af de menneske-

⁽¹⁾ KOM(94) 322 endelig udg.

⁽²⁾ EFT nr. C 236 af 11. 9. 1995.

ge ressourcer, regionale investeringer samt forskning og teknologisk udvikling. Tilsammen er dette opskriften på en vellykket udvikling af de regionale økonomier og dermed et godt bud på, hvordan udviklingsforskellene kan mindskes.

3.5. En ny undersøgelse af strukturfondenes forventede virkninger på mål 1-regionerne er for nylig blevet forelagt Kommissionen. I en rapport til GD XVI⁽¹⁾ undersøger professor J. Beutel strukturfondenes sandsynlige indvirkning på mål 1-regionerne i perioden frem til 1999.

3.5.1. Beutel giver i sin undersøgelse en rimelig vurdering af de løbende strukturforanstaltningers sandsynlige effekt i mål 1-regionerne. Han anvender en input-output-metode som grundlag for sin vurdering og ser resultaterne i relation til indvirkningen på den regionale beskæftigelse og indkomst. Med denne metode kan strukturforanstaltningernes indvirkning på de regionale økonomier isoleres fra anden indflydelse på regionernes indtægter og beskæftigelse. De samlede vurderinger af indvirkningen på samhørigheden er positive. Den reale fordobling af ressourcerne til mål 1 kombineret med en koncentration af aktiviteten omkring et relativt lille antal regioner forventes at bidrage til en væsentlig forbedring af de økonomiske udviklingsperspektiver i mål 1-regionerne.

3.5.2. Beutel skelner nøje mellem »efterspørgselseffekter« og »udbudseffekter« i forbindelse med strukturforanstaltningerne. Efterspørgselseffekten er forbundet med de umiddelbare økonomiske følger af støtteudbetalingen til regionen — fra strukturforanstaltningerne eller lignende. Efterhånden som disse midler anvendes, skabes der arbejdspladser i de sektorer, der direkte finansieres af strukturprogrammet, dvs. bygge- og servicesektoren. Den vigtigste virkning vil dog være den langsigtede på udbudssiden af den regionale økonomi. Den vil vokse efterhånden som strukturprogrammerne gennemføres, og regionens konkurrenceevne følgerlig forbedres. Disse »udbudseffekter« er knyttet til den forbedrede infrastruktur, en bedre kvalificeret arbejdsstyrke og udviklingen af ny produktionskapacitet. Det er disse langsigtede virkninger, den regionale økonomis succes beror på, og det er dem, som vil gøre det muligt at udjævne de regionale skævheder.

3.5.3. Beutels undersøgelse viser klart, i hvor høj grad strukturfondene kan hjælpe mål 1-regionerne med at udjævne udviklingsforskellene. Uden støtte vil disse regioner ikke kunne skabe en økonomisk vækst, der

ligger højere end EU-gennemsnittet for perioden 1994-1999, hvilket er en nødvendighed, hvis de skal gøre sig håb om at indhente de mere velstillede regioner. Dette illustrerer strukturfondenes afgørende betydning for tilvejebringelsen af større samhørighed.

3.6. For at gøre det lettere at opnå konvergens har man desuden oprettet Samhørighedsfonden. Da dette instrument ikke har eksisteret så længe, kan der ikke på nuværende tidspunkt siges noget endegyldigt om dets økonomiske og sociale konsekvenser⁽²⁾.

3.7. Strukturfondene er i den seneste tid blevet kritiseret af Revisionsretten⁽³⁾. Kritikken går imidlertid hovedsageligt på procedurer og uopfyldte forpligtelser, som, når der er tale om forvaltningen af strukturfondene, er de enkelte medlemsstaters og ikke Kommissionens ansvar. Kommissionen er helt indforstået med Revisionsrettens efterlysning af en større indsats for at kontrollere og evaluere foranstaltningerne samt med dens krav om, at strukturfondenes fundamentale principper (koncentration, partnerskab, planlægning, evaluering og additonalitet) efterleves. Det har i mange tilfælde netop været på disse punkter, at Kommissionen i tidens løb har kritiseret medlemsstaternes forvaltning af strukturfondene.

ØSU er bekymret over, at de aftaler, der fører strukturforanstaltningerne videre til 1999 (mål 1) og 1996 (mål 2), yderligere underminerer Kommissionen evne til at gribe diskret ind for at sikre, at strukturfondene forvaltes efter forskrifterne i forordningerne. Årsagen hertil er først og fremmest, at Kommissionen ikke har beføjelser til at gribe ind over for medlemsstaternes anvendelse af midlerne, hvis den ikke er i overensstemmelse med forordningens krav.

4. Forventningerne til den næste revision

4.1. Den næste revision af strukturfondene vil som allerede nævnt finde sted i en ganske anden sammenhæng end den tidligere. Hvis der skal gøres fremskridt i retning af større økonomisk og social samhørighed, er det imidlertid vigtigt at erkende, at de EU-regioner, der nu har behov for strukturforanstaltninger, nok også fremover vil have det, selvom situationen er en anden. Der må sørges for, at en ændret strategi ikke bryder det ned, som allerede er bygget op i disse regioner.

⁽¹⁾ »Den økonomiske virkning af EF-støtterammerne for mål 1-regionerne, 1994-1999«.

⁽²⁾ CES 1449/95.

⁽³⁾ EFT nr. C 303 af 14. 11. 1995.

4.2. Fire forhold vil sandsynligvis få indflydelse på den kommende revision: udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande, Den Økonomiske og Monetære Union, de enkelte medlemsstaters syn på strukturforanstaltningernes gavnlighed og bestræbelserne på at sikre den institutionelle og politiske enhed i EU.

4.2.1. Udvidelsen

4.2.1.1. Hvis EU som forventet i brede kredse har indledt forhandlinger med en række central- og østeuropæiske lande omkring 1997/1998, vil dette uden tvivl spille en vigtig rolle for debatten om strukturforanstaltningernes fremtid. Selvom det antages, at disse landes økonomier fortsat udvikler sig med den nuværende hastighed, forventes indkomsten pr. indbygger i disse lande ved årtiets slutning at ligge væsentligt under EU-gennemsnittet. Deres indtrædelse i EU vil derfor få følger for strukturfondene på to punkter.

4.2.1.2. For det første vil det gennemsnitlige indkomstniveau i EU nødvendigvis falde, når fattigere lande kommer til — det er et simpelt regnestykke. Nogle af de nuværende mål 1-regioner vil derfor ikke længere kunne opnå mål 1-status, hvilket kan underminere de fremskridt hen imod større samhørighed, som disse regioner allerede har gjort. Det gælder især de regioner, som fortsat er tæt på 75 %-støttegrænsen. Samtidig vil nogle lande, der for tiden modtager samhørighedsstøtte fra EU-budgettet, måske komme i den situation, at de bliver nettobidragydere til EU-budgettet, hvorved et nyt problem føjes til en allerede vanskelig budgetsituation. Hvis budgetpolitikken på denne måde bliver endnu tungere at bære, ser det sort ud for udligningen af de regionale udviklingsforskelle.

4.2.1.3. For det andet vil efterspørgselspresset på strukturfondene stige stærkt, efterhånden som central- og østeuropæiske lande bliver medlemmer af EU. Alle statistiske indikatorer peger på, at en lang række regioner i disse økonomier ifølge de nugældende kriterier vil kunne kræve strukturstøtte. For at opfylde disse krav må man enten øge ressourcerne til strukturforanstaltningerne eller reducere støttesatsen.

4.2.1.4. Udvidelsen kunne også tænkes at kræve større differentiering af kriterierne for strukturfondsstøtte. En større differentiering ville på den ene side åbne mulighed for udarbejdelse af støtteprogrammer, der er skræddersyet til de central- og østeuropæiske landes særlige behov

i en overgangsperiode før og efter formelt EU-medlemskab. Udvidelsen behøver således ikke at trække unødigt hårdt på de ressourcer, der nu anvendes på at opnå samhørighed inden for EU's 15 medlemslande. Udformningen af særlige instrumenter til overgangsökonomierne ville på den anden side sikre, at koncentrationsprincippet, der anvendes i forbindelse med de nuværende strukturpolitikinstrumenter, blev fastholdt.

4.2.1.5. I forbindelse med udvidelsen vil medlemsstaterne højst sandsynligt være nødt til at øge deres finansielle bidrag til strukturforanstaltningerne for at kunne nærme sig samhørighedsmålet i samme takt som nu. Ellers må man regne med, at udviklingskløften udvides, hvilket sandsynligvis vil svække den politiske solidaritet inden for EU — med alt hvad deraf følger for integrationens fremtid.

4.2.1.6. Denne konklusion kan ændres, hvis det lykkes at udvikle alternative og mere effektive støtteordninger under strukturfondene — foranstaltninger, der sætter skub i samhørighedsprocessen. Hvis reformer på andre områder, f.eks. på arbejdsmarkedet, bevirker en ændring i de dårligst stillede regioners vilkår, kan der opstå en vis frihed til at omfordele eksisterende ressourcer uden at udvide kløften mellem de forskellige udviklingsniveauer.

4.2.2. Den Økonomiske og Monetære Union

4.2.2.1. Ved årtiets udgang vil EU være nået længere ad vejen til en integreret økonomisk og monetær union. Overvejelser over den monetære union er for tiden fremherskende i debatten.

4.2.2.2. Det er sandsynligt, at den fortsatte udbygning af den økonomiske union efter gennemførelsen af det europæiske enhedsmarked i december 1992 vil få indflydelse på den økonomiske og sociale samhørighed i EU. Ved at styrke samhørigheden foregriber vi til dels den økonomiske union. For så vidt som den økonomiske vækstrate for EU som helhed ligger højere, end den ellers ville have gjort, kan vi regne med, at alle regioner får et vist reelt udbytte.

4.2.2.3. Der er imidlertid grund til at udvise større forsigtighed med hensyn til de mere langsigtede konsekvenser af en økonomisk union. Der er specielt en vis frygt for, at EU's økonomi vil udvikle dualistiske tendenser, »centrum-periferi-tendenser«, i lighed med den aktuelle økonomiske udvikling i visse medlemsstater. Denne udviklingstendens i retning af flere magtcentre, hvor nogle regioner får en uforholdsmæssig stor andel af integrationsgevinsterne, medens andre taber uforholdsmæssigt meget, blev sat under lup i en nyligt

afgivet udtalelse fra ØSU om fysisk planlægning og interregionalt samarbejde i Middelhavsområdet⁽¹⁾. Gennemførelsen af programmet for det indre marked kombineret med en stigende globalisering af produktionen forventes at føre til en rationalisering af produktionen, med færre, men større, industrivirksomheder til følge. Dette kan påvirke de dårligere stillede regioner negativt, især de regioner, som også geografisk ligger i periferien af de centre, hvor EU's befolkning er koncentreret.

4.2.2.4. Hvis denne tendens får overtaget, vil det blive endnu vanskeligere at sikre økonomisk og social samhørighed, og presset på strukturfondene vil vokse. Spørgsmål i relation til fysisk planlægning bør derfor behandles, så snart de dukker op, så de ikke skaber ekstra problemer for de svagere regioner. Dette understreger endnu en gang betydningen af en nøje kontrol med konvergens i reale økonomiske variabler mellem forskellige EU-regioner og medlemsstater på længere sigt. Beskæftigelse og produktion bør selvfølgelig være i centrum for opmærksomheden.

4.2.2.5. Den kommende overgang til en monetær union giver anledning til alvorlige overvejelser over økonomisk og social samhørighed. På nuværende tidspunkt forventes det, at kun et mindretal af EU's medlemslande er i stand til og villige til at gå ind i den monetære unions tredje fase. De øvrige vil først kunne deltage i den fælles valuta, når de opfylder Maastricht-traktatens konvergenskriterier.

4.2.2.6. Den monetære union indebærer nogle generelle problemer for de svagere lande, hvilket afspejles i spørgsmålene om samhørighed:

i) Budgetpolitik

For at få adgang til det fælles valutaområde skal en medlemsstat opfylde to budgetpolitiske konvergenskriterier (der kan dog indrømmes en vis margen i beslutningen herom): det årlige budgetunderskud må ikke overstige 3 % af BNP, og den offentlige gæld må ikke overstige 60 % af BNP⁽²⁾. I mange af de svagere medlemsstater

ligger disse procenter meget højere. Hvis konvergenskriterierne skal kunne opfyldes på mellemlang sigt, er det nødvendigt at kombinere høj økonomisk vækst med stor budgetmæssig forsigtighed. Det bliver ikke en smertefri proces at nå Maastricht-traktatens konvergenskriterier, og det må forventes, at de berørte medlemsstater ser sig nødsaget til at føre en ret upopulær økonomisk politik. En reduktion af de offentlige udgifter i disse lande kan samtidig indvirke negativt på den nationale støtte til regionernes økonomiske udvikling. Medmindre EU-midler kan træde i stedet for nationale programmer (dvs. at strukturfondsstøtten øges), er det svært at se, hvordan en uddybning af udviklingsforskellene kan undgås.

ii) Asymmetrisk vækst

Hvis den monetære union er så fordelagtig, som nogle eksperter forudser, vil det vise sig i form af en højere vækstrate for deltagerne i det fælles valutaområde i forhold til dem udenfor. Dette vil gøre det endnu vanskeligere for de ikke-deltagende lande at opfylde konvergenskriterierne, især de kriterier, der er fastlagt på grundlag af de bedst fungerende økonomiers præstationer. Da de fleste lande, som modtager støtte fra Samhørighedsfonden, formodentlig ikke vil være blandt de første medlemmer af den monetære union, vil enhver forskel i økonomisk vækstrate, som kan tilskrives deltagelsen i det fælles valutaområde, føre til en udvidelse af udviklingskløften, også selvom de svagere regioner fortsat har økonomisk vækst.

iii) Ændringer i valutakurserne

Lande, som ikke opfylder kriterierne for den fælles mønt i første fase, vil kunne anvende den hjemlige monetære politik (herunder valutakursen) som løftestang for at nå nationale økonomiske mål. Mulighederne for at gøre dette i praksis er dog begrænsede. Et lands manglende evne til at opfylde konvergenskriterierne kan af de internationale kapitalmarkeder opfattes som et signal om, at det er forbundet med en ekstra risiko at låne penge ud til dette land. Det kan føre til et krav om en højere rente, og de berørte lande kan således konstatere, at den monetære union, som de ikke er en del af, har pålagt dem et højere nominelt renteniveau. Selvom valutakursen forbliver et middel til at puste liv i den hjemlige økonomiske aktivitet, i hvert fald på kort sigt, vil andre EU-medlemsstater måske i praksis anse det for uacceptabelt, eftersom det ændrer deres indbyrdes konkurrenceposition.

⁽¹⁾ »Fysisk planlægning og interregionalt samarbejde i Middelhavsområdet«, ordfører: Vasco Cal (EFT nr. C 133 af 31. 5. 1995).

⁽²⁾ EF-traktatens artikel 104 C, stk. 2, åbner begrænset mulighed for en vis fleksibilitet med hensyn til disse referenceværdier.

iv) Udefrakommende økonomiske chok

Hvad enten et land er medlem af en monetær union eller ej, må det se muligheden af en sektorbestemt eller generel økonomisk forstyrrelse af udefrakommende oprindelse i øjnene, f.eks. et fald i efterspørgslen efter eksportvarer på grund af nedgangstider på et fremmed marked. Hvis et land indgår i en monetær union — eller har givet tilsagn om at deltage i den — er dets reaktionsmuligheder begrænsede. Valutakursen kan helt klart ikke længere bruges som justeringsmiddel, hvis et land er gået ind i en monetær union. Selv et bindende tilsagn om en kommende indtræden i den monetære union kan imidlertid afskrække et land fra at justere sin valutakurs, da kursstabilitet er et afgørende kriterium for adgangen til den monetære union. Et land, der rammes af et sådant chok, vil derfor måske stå i den situation, at ledigheden stiger, og indtægterne falder, med voksende ulighed som resultat. I hvor høj grad national budgetpolitik kan sættes ind mod de negative virkninger af det udefrakommende chok afhænger af budgetsituationen i forhold til de fastlagte konvergenskriterier. Der er derfor fare for, at deltagelse i en monetær union, eller tilsagn om samme, vil forværre virkningerne af et udefrakommende økonomisk chok.

4.2.2.7. Der er tre måder, hvorpå man i teorien kan mindske sandsynligheden for, at den monetære union og bestræbelserne på at opfylde adgangskriterierne fører til en udvidelse af udviklingskløften.

4.2.2.8. For det første kan man overveje en finansiell omfordelingsordning inden for EU, således at de rigere medlemsstater bidrager til de fattigere medlemsstaters udvikling. En sådan omfordelingsordning findes i alt samarbejde mellem regioner, stater eller lande, som har en fælles valuta, og som fører en fælles økonomisk og monetær politik. Uden en sådan ordning er et samarbejde uholdbart i længden. Den er udtryk for solidaritet mellem rigere og fattigere medlemsstater.

4.2.2.9. For det andet kunne nogle af de ovenfor nævnte problemer måske i teorien løses, hvis EU udviste større regional lønflexibilitet. Det er imidlertid ikke sandsynligt, at dette sker. Erfaringen viser tværtimod, at lønningerne i monetære unioner har større tendens til at konvergere end til at divergere. En øgning af indkomstforskellene i EU er under alle omstændigheder i modstrid med de erklærede mål for økonomisk og social samhørighed.

4.2.2.10. Endelig kunne en større arbejdskraftmobilitet indebære, at arbejdsløse ville flytte til en anden region med bedre beskæftigelsesmuligheder. Dette vil sandsynligvis heller ikke være en praktisk løsning på de nævnte problemer. En sådan væsentlig bevægelse i

arbejdskraften ville formodentligt skabe nye problemer i form af for stor befolkningskoncentration og sociale vanskeligheder i de regioner, som tiltrækker de vandrende arbejdstagere.

4.2.2.11. ØSU frygter derfor, at overgangen til den monetære union med de nuværende institutionelle og politiske bestemmelser under visse omstændigheder kan føre til øgede uligheder.

4.2.2.12. Hvis ikke et af disse tre udviklingsforløb bliver til virkelighed, er der en reel risiko for, at den monetære union fører til en uddybning af de regionale forskelle.

4.2.3. Medlemsstaternes synspunkter

4.2.3.1. Strukturprogrammernes fortsatte udbygning afhænger til dels af den politiske støtte, de nyder i de enkelte medlemsstater. I overensstemmelse med partnerskabsprincippet kræver udformningen og gennemførelsen af strukturforanstaltningerne, at økonomiske aktører fra den offentlige og private sektor på såvel lokalt som nationalt niveau, herunder også arbejdsmarkedets parter, inddrages i et samarbejde med Kommissionen. Strukturprogrammerne hilses som regel velkommen af de lokale økonomiske aktører, og støtte fra dette hold bliver afgørende i forhandlingerne om deres fremtid.

4.2.3.2. De lokale økonomiske aktører har et godt udgangspunkt for at kommentere videreudviklingen af den samhørighedspolitik, som de også generelt støtter. Lokal viden om disponible ressourcer, forskningsmæssig og teknologisk udviklingskapacitet, infrastrukturmangler, uddannelsesbehov, miljøproblemers art og løsning, er med til at sikre, at samhørighedspolitikken udformes på den måde, der bedst svarer til de lokale behov.

4.2.3.3. Det er naturligvis ikke muligt at forudse, hvilken holdning de enkelte medlemsstater vil indtage, når strukturfondene skal revideres næste gang. I perioden mellem forhandlingen af den første Delors-pakke i 1988 og Delors II i 1992 var der nogle medlemsstater, der skiftede holdning til spørgsmålet. Der var i 1992 flere, som var imod en væsentlig øgning af finansielle tilsagn til strukturforanstaltninger, end i 1988. Denne holdningsændring kan delvis forklares med den forværring af det generelle økonomiske klima, som begyndte at vise sig i slutningen af 1992. Den kan imidlertid også til dels afspejle en mere negativ holdning til støtten til samhørighedspolitikken hos de medlemsstater, som er nettobidragydere til EU-budgettet.

5. anbefalinger

5.1. Som det fremgår af denne udtalelse, vil EU's bestræbelser på at opnå større økonomisk og social samhørighed mellem regionerne i EU sandsynligvis møde store udfordringer i fremtiden. Disse udfordringer må dog ikke betragtes som uovervindelige hindringer for samhørigheden, selvom de kan gøre det nødvendigt med en større EU-politisk indsats for at komme de regionale skævheder til livs.

5.2. Argumenterne for en videreudbygning af EU's samhørighedsforanstaltninger er fortsat gældende:

- Hvis det ikke lykkes at udjævne de regionale skævheder, vil en betydelig del af arbejdskraften måske søge til de mere velstående egne af EU for at forbedre deres levestandard — med alvorlige økonomiske og sociale problemer i disse områder til følge. Samhørighedsforanstaltninger er således med til at fremme integrationen i EU.
- Finansielle overførsler, som støtter samhørigheden, kan føre til større effektivitet ved at eliminere eller korrigere markedets mangler, f.eks. manglen på oplysninger og manglen på lokal arbejdskraft med bestemte kvalifikationer.
- Samhørighedsforanstaltninger kan fremme økonomisk og social stabilitet ved at mildne konsekvenserne for den lokale indtjening og beskæftigelse af udefrakommende chok.
- Samhørighedsforanstaltninger vil medvirke til at konsolidere det indre marked ved at sikre, at de, der tjener mindst på dets gennemførelse, kompenseres af dem, der tjener mest. Uden en sådan kompensation ville de svagere regioner måske begynde at sætte spørgsmålstegn ved integrationens økonomiske og sociale fordele.

5.3. På baggrund af ovenstående betragtninger fremsætter ØSU en række anbefalinger vedrørende den fremtidige udvikling af samhørighedsforanstaltningerne:

- i) Medlemsstaternes forpligtelse til at arbejde for større økonomisk og social samhørighed mellem EU's regioner og borgere bør ikke svækkes.
- ii) Princippet om en varig og afbalanceret ekspansion blev knæsat i Rom-traktaten, og samhørighedsprincippet blev stadfæstet i den europæiske fællesakt. Disse principper bør bekræftes i forbindelse med den forestående regeringskonference, ligesom det bør udredes, hvilke opgaver der påhviler hhv. Unionen og de enkelte medlemsstater i forbindelse med udformningen af den økonomiske politik som beskrevet i traktatens artikel 130 A og 130 B.

iii) De fire principper: koncentration, partnerskab, planlægning og additionalitet, skal fortsat overholdes ved udformningen og gennemførelsen af EU's strukturpolitik. ØSU deler Revisionsrettens bekymring over, at bestemte medlemsstater ikke overholder strukturfundsforordningernes bestemmelser, især hvad angår partnerskab og additionalitet. ØSU bakker op om Revisionsrettens appel til Kommissionen og medlemsstaterne om strengt at håndhæve strukturfundsforordningernes bestemmelser.

iv) Da efterspørgselen efter samhørighedsstøtte er stærkt stigende, vil det fremover måske blive nødvendigt at koncentrere strukturfondsmidlerne i de regioner, der har mest brug for dem. Større koncentration er påkrævet for alle målene, herunder foranstaltningerne inden for fysisk planlægning. Erfaringerne med strukturfondsstøtten siden 1988 viser helt klart, at støtten rent faktisk har ført til en væsentlig forbedring af de fleste mål 1-støtte-modtageres økonomiske præstationer. Det ses således, hvad man kan vinde ved at koncentrere støtten.

v) ØSU opfordrer til en højere grad af koordinering mellem de politikker i medlemsstaterne og EU, som har indflydelse på samhørigheden. Denne koordinering er særlig vigtig i forbindelse med politikker, som påvirker regionernes økonomiske vækstpotentiale, f.eks. undervisnings- og uddannelsesprogrammer, forsknings- og udviklingsstøtte, miljøhandlingsprogrammer, infrastrukturudvikling, støtteforanstaltninger for lokalinvestering og udviklingsprogrammer for landdistrikterne.

vi) Udviklingen af utraditionelle økonomiske aktiviteter, der fremmer den lokale økonomiske udvikling, er en vigtig vej til økonomisk udvikling i de mindst velstående EU-regioner, hvad enten det drejer sig om mål 1-, mål 2- eller mål 5b-regioner. De offentlige myndigheder kan gennem støtteforanstaltninger til økonomisk diversificering i regionerne have maksimumvækstpotentialet i de økonomisk set svageste regioner. Med andre ord: en region, hvor landbrugssektoren fortsat er dominerende, har et lavere økonomisk vækstpotentiale end en region med overvejende højteknologisk industri. EU bør i sin støtte lægge større vægt på udviklingen af utraditionelle aktiviteter og på forudsætningerne for, at disse aktiviteter blomstrer, bl.a. ved at støtte små og mellemstore virksomheder.

vii) ØSU opfordrer Kommissionen til snarest muligt at foretage en detaljeret evaluering af effekten af den støtte, der gives i henhold til strukturfondens nye mål 4. Dette EU-instrument kan lette omlægningen af industrien ved at hjælpe arbejdsstyrken med at tilpasse sig til nye teknologier og arbejdsformer. Det er vigtigt at vurdere, hvorledes det pågældende

program fungerer, for at kunne afgøre, om der bør sættes flere midler af til sådanne initiativer.

- viii) Det er vigtigt at være opmærksom på, at økonomiske uligheder mellem regioner også kan øges som følge af den politik, der føres i de mere velstående EU-regioner. ØSU minder Kommissionen om, at EU's konkurrencepolitik forbyder medlemsstaterne at støtte den hjemlige industri med illoyal statsstøtte og andre forholdsregler, der forvrider konkurrencen. Alle politiske tiltag af denne type bør kontrolleres nøje for at sikre, at de ikke ødelægger de økonomiske perspektiver for virksomheder og regioner i andre medlemsstater.
- ix) Der er tegn på, at EU's strukturforanstaltninger efter reformen i 1988 er blevet mere effektive. Det var et af reformens hovedpunkter, at Kommissionen fik større indflydelse på udviklingen af den økonomiske udviklingsstøtte til regionerne. ØSU mener, at Kommissionen fortsat har en nøglefunktion på dette felt, da det kun er Kommissionen, som er sådan placeret, at den kan vurdere konsekvenserne af den førte politik for samhørigheden i EU som helhed. Desuden har Kommissionen det bedste overblik over, hvilke politikker og foranstaltninger, der bidrager mest til samhørigheden. ØSU finder det af afgørende betydning, at Kommissionen fortsætter i sin koordinatorrolle og optræder som iværksætter af nye politikker, hvor det er påkrævet.
- x) I forbindelse med videreudviklingen af samhørighedsinstrumenterne er der god grund til at øremærke en del af strukturfondsmidlerne til de store byområder i mål 1- og mål 2-regionerne. Større velstand i disse regionale centre vil til en vis grad kunne hæve aktivitetsniveauet i regionen som helhed, da centrets økonomiske dynamik spredt sig til de umiddelbare omgivelser. Samtidig må man imidlertid passe på, at en sådan støtte ikke skaber nye økonomiske og sociale problemer i form af overbefolkning og social nød, fordi byområderne tiltrækker potentielt arbejdsløse.
- xi) Ifølge de eksisterende forordninger vil de central- og østeuropæiske lande i tilfælde af unionsmedlemskab være berettiget til støtte fra strukturfondene. Medmindre EU-budgetets ressourcer øges væsentligt, kan den nye efterspørgsel kun imødekommes ved overførsel af strukturfondsstøtte fra de regioner, der i øjeblikket modtager støtte, selvom disse formodentlig i lang tid fremover vil være ugunstigt

stillet. Det er desuden et åbent spørgsmål, om strukturfondene i deres nuværende form er det rette middel til at opfylde de central- og østeuropæiske landes særlige behov ved indtrædelsen i EU. ØSU foreslår derfor, at Kommissionen sammen med medlemsstaterne undersøger muligheden af at udarbejde midlertidige (og gradvis aftagende) overgangsinstrumenter, der specielt er beregnet på at fremme de central- og østeuropæiske landes økonomiske og sociale udvikling før og efter indtrædelsen i Den Europæiske Union. Ellers risikerer man, dels at den økonomiske og sociale samhørighed mellem de nuværende EU-medlemsstater forringes, når andre regioner kommer i strukturfondenes fokus, dels at bestræbelserne på at skabe samhørighed mellem de fire potentielle medlemsstater og de nuværende EU-medlemsstater lider skibbrud.

- xii) På baggrund af bekymringen for, at konvergenskravet kan føre til større regionale skævheder, støtter ØSU forslaget om, at medlemsstater, der modtager støtte fra Samhørighedsfonden, og som ikke opfylder betingelserne for at indgå i den monetære unions tredje fase den 1. januar 1999, forsat bør kunne modtage støtte fra en sandsynligvis tilpasset Samhørighedsfond, så at det bliver lettere for dem at opfylde Maastricht-traktatens konvergenskriterier.
- xiii) Lande, hvor støtten fra Samhørighedsfonden har været altafgørende for deres evne til at opfylde konvergenskriterierne, bør kunne få finansiell støtte også efter starten på ØMU'ens tredje fase. Dette forudsætter enten en ændring af den eksisterende samhørighedsfondsforordning i retning af en forlængelse af støtteperioden eller indførelse af et nyt finansielt instrument med disse landes særlige problemer for øje.
- xiv) ØSU er bekymret over, at strukturfondenes effektivitet i nogle tilfælde kan forringes, fordi medlemsstaterne i deres regionale aktivitet lægger hovedvægten på investeringer i infrastrukturer. Da strukturfondenes endemål er at medvirke til at skabe økonomisk og social samhørighed, der føret til varig beskæftigelse, understreger ØSU betydningen af erhvervsinvesteringer og uddannelse af arbejdskraften som hovedprioriteter for strukturfondenes virke.
- xv) Formålet med denne udtalelse er at pege på, hvilke udfordringer EU's strukturfonde står overfor. Det må bl.a. konkluderes, at europæiske regionalpolitiske instrumenter vil blive anvendt i endnu højere grad, når Unionen har fået nye medlemmer, og den økonomiske og monetære union er blevet til virkelighed. I betragtning af den udfordring, dette vil skabe for samhørigheden i EU, er der god grund til at øge strukturfondenes finansielle ressourcer.

Strukturfondene tegner sig på nuværende tidspunkt for mindre end 0,5 % af EU's BNP. Dette er et ret lille beløb i forhold til de udfordringer, der skal tages op, og det kan derfor kun spille en begrænset rolle for tilvejebringelsen af større økonomisk og social samhørighed. Udefrakommende økonomiske chok, som rammer en bestemt region, kan skade dens økonomiske udvikling i årevis. Strukturfondene kan i deres nuværende form ikke hjælpe sådanne

regioner, bortset fra en vis støtte fra de meget begrænsede ressourcer, som EF-initiativprogrammet råder over. På baggrund af den dynamiske natur af de faktorer, som er bestemmende for økonomisk og social samhørighed, mener ØSU, at der er stærke argumenter for at øge strukturfondenes finansielle kapacitet og udforme støtten på en sådan måde, at fleksibiliteten og reaktionsevnen øges.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Meddelelse fra Kommissionen om udviklingen af Fællesskabets jernbaner«,
- »Anvendelsen af direktiv 91/440/EØF — Fremtidige foranstaltninger for udvikling af jernbanerne«, og
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner«⁽¹⁾

(96/C 153/04)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. december 1995 under henvisning til EF-traktatens artikel 75 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Giorgio Liverani til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 14. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling, mødet den 28. februar 1996, med et stort flertal af stemmer for og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledende bemærkninger

1.1. Direktiv 91/440/EØF⁽²⁾, der trådte i kraft den 1. juli 1993, men som desværre endnu ikke er blevet omsat til national ret i alle medlemslandene, har allerede betydet en kraftig fornyelse af den organisatoriske

opbygning af og ledelsesprincipperne i jernbanevirksomhederne på det europæiske enhedsmarked, og man må sige, at selv om direktivet ikke har nået alle de målsætninger, der blev sat, er der ændringer undervejs i mange af medlemsstaterne.

1.2. Fire år efter vedtagelsen af ovennævnte direktiv er de generelle principper endnu ikke helt blevet fælleseje for jernbanevirksomhederne, hvis væsentlige rolle for den europæiske transportinfrastruktur og intermodalitet

⁽¹⁾ EFT nr. C 321 af 1. 12. 1995, s. 10.

⁽²⁾ EFT nr. C 225/90, s. 27; EFT nr. L 237 af 24. 8. 1991, s. 25.

her skal understreges. Dog er følgende principper slået igennem:

- jernbanevirksomhederne er forvaltningsmæssige enheder, der er uafhængige af de almenyttige og socialpolitiske mål, som forfølges af medlemslandene;
- der er iværksat en, i hvert fald regnskabsmæssig, adskillelse af infrastrukturforvaltning og transportvirksomhed;
- sanering af jernbanevirksomhedernes økonomi;
- adgangen til jernbaneinfrastrukturen vil blive liberaliseret gradvist på baggrund af opkrævning af en infrastrukturafgift. Reglerne herfor fastsættes generelt af medlemslandene, og kanalerne bestyres af et tildelingsorgan for infrastrukturkapacitet, som kan, men ikke skal, være uafhængigt af infrastrukturforvalteren.

1.3. Selv om direktivet således udelukkende afstikker de overordnede rammer, har det sat så meget gang i omstruktureringen af jernbanevirksomhederne, at der er sket ændringer i juridiske og organisatoriske strukturer, der har været gældende i flere årtier.

1.4. Den umiddelbare liberaliseringseffekt som fastlagt af direktiv 91/440/EØF var temmelig begrænset og holdt sig inden for rammerne af artikel 10. Dette betød stort set, at liberaliseringen af den generelle adgang til jernbaneinfrastrukturen i medfør af direktiv 91/440/EØF var begrænset til at gælde den internationale kombinerede godstransport. Som Kommissionen selv påpeger, er problemet med saneringen af jernbanevirksomhedernes økonomi i vid udstrækning uløst. For at kunne foretage moderniseringer har nogle virksomheder følgelig været tvunget til at øge låntagningen, uden at staten har trådt til. Under disse vilkår har virksomhederne ingen mulighed for at spille en selvstændig rolle.

2. Igangværende tiltag til udvikling af jernbanerne

2.1. Den rivende organisatoriske udvikling, som EU's lovgivningstiltag har forårsaget, sætter udfordringerne i et helt nyt perspektiv.

2.2. Kommissionens grundlæggende strategi kan sammenfattes i én sætning: det næste skridt bør være en liberalisering af adgangen til at udføre international persontransport samt international transport og cabotagekørsel med henblik på godstransport og kombineret godstransport på Fællesskabets jernbanenet. Ud over at forbedre togforbindelserne inden for EU skulle dette skridt, efter Kommissionens mening, kunne styrke konkurrenceevnen og stimulere udviklingen af banetrans-

porten under behørig hensyntagen til problemerne omkring den nationale persontransport. Hvis dette er en korrekt gengivelse af Kommissionens holdning, kan vi med det samme slå fast, at vi står over for en fremskyndet liberalisering, der vil kunne betyde en gennemgribende ændring af den markedssituation, der har været gældende de seneste årtier.

2.3. Hvis man blot afventer ændringerne passivt eller sætter sig til modværg og forsvarer status quo, betyder det generelt, at man giver afkald på at spille en aktiv rolle, når der skal lægges en udviklingsstrategi for transportsektoren. Det står nemlig klart, at de operatører, der formår at se, i hvilken retning udviklingen går, vil kunne foregribe begivenhederne og tilpasse sig herefter. De vil selv skabe omstruktureringen og ikke blot få påtvunget ændringer fra de nye strukturer. Hvad mere specifikt angår jernbanesektoren, henleder ØSU opmærksomheden på sine tidligere udtalelser om dette emne og understreger behovet for, at der iværksættes tiltag for at forbedre situationen i sektoren.

2.4. ØSU har afgivet udtalelse⁽¹⁾ om de to jernbanedirektiver, 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder og 95/19/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter, der begge kan opfattes som en logisk udmøntning af den strategi, der allerede blev fastlagt i direktiv 91/440/EØF, artikel 10, vedrørende de aktiviteter og markeder, der kan liberaliseres. I den pågældende udtalelse påpegede ØSU, at direktiverne ikke tager tilstrækkeligt højde for den nuværende situation, og at man af hensyn til udviklingen af jernbanetransporten først og fremmest må løse problemerne med omsættelse til national lovgivning og anvendelse af direktiverne. Iværksættelsen af disse to direktiver på nationalt plan er en forudsætning for at kunne åbne for en generel adgang til baneinfrastrukturen gennem oprettelsen af et konkurrencepræget marked for ledige kanaler.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Strukturændringer og liberalisering

3.1.1. Der er naturligvis ingen garanti for, at den p.t. fremherskende strategi i Kommissionens tiltag gennemføres fuldt ud gennem en ændring af artikel 10 i direktiv 91/440/EØF, hvorved direktivets anvendelsesområde udvides. Det nye direktivforslag hviler på en udbygning af de nuværende bestemmelser i artikel 10 i direktiv 91/440/EØF. Frem for alt stadfæstes princippet om progressiv liberalisering af international persontransport og alle former for godstransport.

⁽¹⁾ EFT nr. C 393/95, s. 56.

3.1.2. De to direktiver om hhv. licenser og tildeling af baneinfrastrukturkapacitet er rene gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 91/440/EØF og udgør således et supplement, der ikke udvider det oprindelige anvendelsesområde. Der er imidlertid ingen tvivl om, at der er ved ske en progressiv liberalisering af jernbanetransporten.

3.1.3. Erfaringen fra andre sektorer med almennyttige offentlige tjenesteydelser viser dog, at selv om det måske nok er muligt at forsinke moderniseringsprocessen, så er tendensen alligevel klar, og de virksomheder, offentlige som private, der vælger at indtage en forsvarsposition, risikerer blot på mellemlangt sigt at blive mindre konkurrencedygtige.

3.1.4. Monopolstillingerne inden for banetransporten er forbundet med en strukturel økonomisk krise på grund af de driftsmæssige bindinger, der på den ene side har været betinget af den manglende harmonisering på det tekniske niveau (rullende materiel) og på den anden side af tjenesternes offentlige karakter og de deraf følgende vanskeligheder med at konkurrere på markedet mod virksomheder, der ikke er pålagt samme universaltjeneste. Leverandørerne af andre typer tjenesteydelser såsom telekommunikation og elforsyning har været anderledes bedre til at håndtere strukturændringerne, og liberaliseringen sikrer dem i dag en betydeligt højere markedsbestemt indtjening, end hvad der er tilfældet for jernbanevirksomhederne, der i vid udstrækning fortsat er afhængige af offentlige tilskud.

3.1.5. Kommissionen erkender, at liberaliseringen af jernbanetransporten skal ske gradvist for at tage højde for de særlige forhold i sektoren og den universaltjeneste, som jernbanerne er pålagt af medlemslandene og de offentlige myndigheder. Men selv om liberaliseringen skal ske lidt efter lidt, holder EU dog på, at der hele tiden skal ske fremskridt.

3.1.6. Kommissionen anerkender formelt behovet for, at jernbaneområdet liberaliseres gradvist, men samtidig presser den imidlertid på for at fremskynde liberaliseringen — og det vel at mærke uden at pege på en metode, der virkelig kan tilgodese sektorens særlige krav, som henholdsvis brugerne og arbejdsmarkedets organisationer med rette forventer bliver opfyldt.

3.2. *Konsekvenserne for virksomhederne og operatørerne*

3.2.1. Alt dette kan få stor indflydelse på virksomhedernes strategiske udvikling i de kommende år, når man tænker på, at alene direktiv 91/440/EØF har forårsaget en gennemgribende organisatorisk omlægning af de europæiske jernbanevirksomheder med deraf følgende konsekvenser for beskæftigelsen.

3.2.2. Det virkelige fundament for den liberaliseringsproces, der er i gang i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, er reglerne for adgangsret til jernba-

neinfrastrukturen. Dette punkt hænger også tæt sammen med planerne om udvikling af et transeuropæisk jernbanelenet, hvor investeringerne delvist finansieres med private midler.

3.2.3. Som et fornyende element i forhold til de sidste årtiers erfaringer fastlægges der nogle adgangsregler, der på den ene side gør det muligt at finansiere projekterne med private midler og på den anden opstiller betingelserne for jernbanevirksomhedernes kommercielle udnyttelse af nettene.

3.3. *De økonomiske og sociale konsekvenser af en total liberalisering*

3.3.1. Der er nu blevet taget hul på diskussionen om, hvor hurtigt adgangen til jernbaneinfrastrukturen skal liberaliseres. Den generelle holdning er imidlertid, at dette marked ikke kan behandles på samme måde som et hvilket som helst andet marked, da det kunne få negative konsekvenser for jernbanernes konkurrenceevne set i forhold til de øvrige transportformer.

3.3.2. Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse (Delors-planen) har betydet, at man hurtigere er blevet opmærksom på, at iværksættelsen af det indre marked kræver, at der foretages kraftige investeringer i de transeuropæiske net for at forbedre EU's konkurrenceevne; »En af de vigtigste opgaver er etableringen af velfungerende net i hele Unionen, også ud over dens grænser. Det er absolut nødvendigt, at de offentlige myndigheder på alle niveauer og de private operatører gør en stor, fælles og vedvarende indsats.«

3.3.3. Kommissionens analyse viser, »at de samlede direkte investeringer frem til 1999 vil kunne nå op på 400 mia. ECU, hvoraf de 220 mia. ECU går til transportområdet, 150 mia. ECU til telekommunikation og 13 mia. ECU til transport af energi«. Der er tale om nogle yderst ambitiøse målsætninger, som kræver, at man aktiverer forskellige mekanismer, procedurer og innovative finansieringsinstrumenter, hvis man skal stå mål med udfordringerne.

3.3.4. Det siger sig selv, at mobiliseringen af så store beløb til at integrere nettene ⁽¹⁾ inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde forudsætter, at man har gjort sig klart, hvilke opgaver man står over for: »Fællesskabets og medlemsstaternes finansielle situation giver praktisk talt ikke mulighed for en stigning i den offentlige finansiering, ud over hvad der allerede er planlagt«. »De nødvendige, massive investeringer i visse områder, bl.a. transportinfrastrukturer, gør nye former for partnerskab nødvendigt mellem privat og offentlig

⁽¹⁾ Se ØSU's udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om Fællesskabets retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet«, EFT nr. C 397 af 31. 12. 1994, s. 23.

finansiering, støttet af en finansiell knowhow, som benytter sig af alle de forskellige finansieringskilder og -former«.

3.3.5. Udviklingen af et transeuropæisk net for bane-transport indebærer nødvendigvis, at der skal fastlægges nogle standardvilkår for harmonisering af driften, således at der skabes gunstige vilkår for dannelsen af et effektivt marked for jernbanetransport⁽¹⁾.

3.3.6. Planerne om at investere i dels en udbygning af de eksisterende strækninger, dels anlæggelse af nye gør det nødvendigt, at der indledes et samarbejde mellem de europæiske industrier.

3.3.7. I løbet af de seneste årtier har jernbanerne antaget form af statsforetagender, der ofte har haft til opgave at beskytte den indenlandske industri, hvilket har haft negative følgevirkninger for forbrugerne.

Med åbningen af det europæiske marked og internationaliseringen af økonomien er der nu opstået et behov for at lægge denne organisationsform bag sig.

3.3.8. Behovet for at overvinde de traditionelle organisationsformer med henblik på en, omend gradvis, liberalisering af Fællesskabets jernbaner, tvinger regeringer, virksomheder og fagforeninger til på forskellige fronter at takle problemerne med den stigende sociale nød, således at man foretager det helt afgørende skifte

- fra en situation med et markant fald i beskæftigelsen i alle faser af den strukturelle modernisering (den fase, som Europa p.t. befinder sig i, har betydet tab af titusindvis af arbejdspladser)

til en situation med

- en kvalificeret jobskabelse i den efterfølgende fase, som man håber kommer til at betyde en opblomstring for jernbanetransporten;
- og en omskoling af det personale, som vanskeligt lader sig førtidspensionere på grund af den nuværende krise i EU-landene på socialsikringsområdet.

Dette skifte skal ske under behørig hensyntagen til eventuelle konsekvenser for brugerne/forbrugerne af denne stadigvæk offentlige serviceydelse.

3.4. *Et europæisk jernbanenet i flere tempi?*

3.4.1. Det nye direktivforslag vil få en radikal virkning, idet det både vil fremskynde liberaliseringen af banetransporten og udvide rækkevidden heraf. Fra blot at have fastlagt liberaliseringsprincipperne vil man med et slag liberalisere adgangen til jernbaneinfrastrukturen for de private operatører over en bred front.

Man kan således skimte et nyt regelsæt på EU-plan på et tidspunkt, hvor de europæiske jernbanevirksomheder endnu ikke helt har tilpasset sig de nye forhold, der er indført med vedtagelsen af direktiv 91/440/EØF og de to direktiver om licenser og tildeling af infrastrukturkapacitet.

3.4.2. Gennemførelsen af direktiv 91/440/EØF afslører nemlig en lurende fare for, at medlemslandene gradvist fjerner sig fra hinanden, når det kommer til det kritiske punkt, hvor de skal omsætte EU-direktiver på jernbaneområdet til national ret. Dette punkt bliver ikke mindre kritisk af, at de nye direktiver, såvel de vedtagne som de, der er under debat, tager for tidligt fat på hele denne problemstilling i betragtning af medlemslandenes store manørefrihed.

3.4.3. Rent billedligt kan man sige, at holdningerne hos to af medlemslandene befinder sig i hver sin ende af spektret. De øvrige lande ligger et sted midt imellem. I den ene ende af spektret finder man en yderst positiv holdning til liberaliseringen, der har ført til en privatiseringsplan for jernbanerne, der omfatter dels opdeling af de kommercielt drevne virksomheder, dels indførelse af konkurrence selv på tjenesteydelserne. I den anden ende af spektret finder man en yderst forsigtig og skeptisk holdning til EU's liberaliseringslinje — og det i en sådan grad, at man end ikke er begyndt at tale om at adskille infrastrukturforvaltningen fra transportvirksomheden. Mellem disse to yderpunkter finder man så en række endnu ikke helt fastlagte holdninger.

3.4.4. De nationale myndigheders valg i forbindelse med omsætningen af EU-direktiverne til national lov vil føre til forskellige udviklingsforløb, som kan bevirke, at vi på jernbaneområdet får et Europa i flere tempi.

3.4.5. Det er naturligvis for tidligt at prøve at fastslå, hvilken indflydelse liberaliseringen af jernbaneområdet har haft på jernbanevirksomhedernes konkurrenceevne. Dette skyldes ikke mindst, at de mest markante virkninger af de organisatoriske fornyelser, der nu ses, først vil slå igennem i løbet af de kommende år, efterhånden som direktiverne om licenser og om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet gennemføres, og yderligere beslutninger træffes.

3.4.6. I praksis har EU's holdning til liberaliserings-spørgsmålet til dags dato ikke haft nogen positiv indflydelse på jernbanernes konkurrenceevne set i forhold til de øvrige konkurrerende transportformer.

3.4.7. Der har således også i begyndelsen af 1990'erne været tale om tab af markedsandele, målt i transportvolumen, hvilket er særligt synligt inden for godstransporten.

3.4.8. Selv om den omstrukturering, som Kommissionen har iværksat, ikke har betydet nogen forbedring af konkurrencesituationen i forhold til de seneste årtier, kan man ikke komme uden om, at den i hvert fald på det organisatoriske plan har fornyet jernbanevirksomhederne, hvilket har ført til en hurtigere omdefinering af jernbanernes strategiske rolle.

⁽¹⁾ Se ØSU's udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om interoperabilitet i det europæiske jernbanenet for højhastighedstog«, EFT nr. C 397 af 31. 12. 1994, s. 8.

4. Konklusioner

4.1. På baggrund af ovenstående bemærkninger og overvejelser, der er i overensstemmelse med ØSU's enstemmige udtalelser om reformen af jernbanetransporten, kan man gå ud fra, at tiden kun er moden til en yderligere liberalisering af denne sektor, hvis der samtidig foretages et sammenhængende, harmoniseret politisk valg med hensyn til den overordnede reform af sektoren ud fra alle de økonomiske, sociale og ledelsesmæssige aspekter, herunder især:

- administrativ autonomi,
- økonomisk sanering,
- hensyn til problemet med eksterne omkostninger,
- udviklingen af intermodalitet,
- problemstillingen vedrørende interoperabilitet,
- fastlæggelse af fælles krav til offentlige serviceydelser,
- harmonisering på det sociale område, specielt med hensyn til beskæftigelses- og arbejdstidsproblemer,
- fastsættelse af fælles EU-sikkerhedsstandarder og -bestemmelser.

4.2. Hvad helt konkret angår Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 91/440/EØF, mener ØSU, til trods for sin positive indstilling til forslaget, at det ville blive betydeligt lettere at nå ovennævnte mål, hvis der skete en harmonisering af medlemslandenes omsætning til national ret af såvel de udstedte direktiver som dem, der afventer Rådets endelige vedtagelse. ØSU er imidlertid enig i, at direktivforslaget er en logisk følge af den overordnede reformstrategi for det indre markeds transportsektor og behovet for at forbedre jernbanernes konkurrenceevne.

4.3. ØSU opfordrer desuden Kommissionen til at søge en bredere dialog ved at høre arbejdsmarkedets parter med henblik på at vurdere, hvilken indflydelse en hurtig vedtagelse af det ændrede direktiv ville have på beskæftigelsessituationen, og for at undgå de negative sociale følgevirkninger, der måtte opstå i kølvandet herpå, ved efter aftale med arbejdsmarkedets parter at iværksætte et støtteprogram på EU-plan. I denne forbindelse opfordres Kommissionen endvidere til at fremskynde fremlæggelsen af meddelelsen om offentlig tjeneste.

4.4. Endelig mener ØSU, at det på grund af jernbanetransportreformens komplekse natur måske ville være en god idé at udarbejde en vejledende køreplan, som det har været tilfældet i forbindelse med telekommunikations- og stålsektoren og andre lige så komplekse sektorer.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samtrafik på teleområdet med hensyn til sikring af det almene tjenesteudbud og interoperabiliteten ved anvendelse af ONP-principperne«⁽¹⁾

(96/C 153/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 20. september 1995 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Bernardo Hernández Bataller til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 14. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 29. februar 1996, med et flertal af stemmer for og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Baggrund

1.1. Rådets resolution 93/C 213/01 af 22. juli 1993 om forholdene inden for telekommunikationssektoren og behovet for yderligere udvikling på telekommunikationsområdet støttede Kommissionens planer om inden den 1. januar 1996 at udarbejde de nødvendige ændringer i EU-lovgivningen med henblik på liberalisering af alle offentlige taletelefontjenester senest den 1. januar 1998. Medlemsstater med mindre udviklede net tildeles en yderligere overgangsperiode på op til fem år.

1.1.1. I samme resolution slår Rådet fast, at et af de prioriterede mål på længere sigt for Fællesskabets telepolitik er liberalisering af alle offentlige taletelefontjenester, samtidig med at forsyningspligten opretholdes.

1.2. Rådet erkender i sin resolution 94/C 48/01 af 7. februar 1994 om fastlæggelse af principper for et alment udbud af teletjenester:

- a) at det er vigtigt at opretholde og yderligere udvikle det almene udbud af teletjenester på grundlag af principperne om almen tilgængelighed, lighed og kontinuitet, således at disse tjenester stilles til rådighed for alle brugere til en overkommelig pris, hvilket kræver fastlæggelse af nogle fælles principper;
- b) at en sådan tjeneste — hvis det er berettiget og med forbehold af de nationale tilsynsmyndigheders godkendelse — finansieres ved intern overførsel af midler, ved tilslutningsafgifter eller gennem andre ordninger, som tager behørigt hensyn til princippet om gennemsigtighed, forbud mod forskelsbehandling og proportionalitet.

1.3. ØSU støttede⁽²⁾ Kommissionens handlingsplan »Europa på vej mod informationsamfundet«.

1.4. Rådets resolution 94/C 379/03 af 22. december 1994 om principper og tidsplan for liberalisering af teleinfrastrukturene anerkender, at udbuddet af teleinfrastrukturer skal liberaliseres pr. 1. januar 1998, og at de nødvendige rammebestemmelser skal etableres.

1.5. I tråd med Kommissionens meddelelse af 25. januar 1995⁽³⁾ vedtog Rådet den 18. september 1995 en resolution (95/C 258/01) om udarbejdelse af den fremtidige lovgivningsmæssige ramme for teletjenester, hvori det blandt andet erklærer, at det er nødvendigt at vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, som først og fremmest skal omhandle:

- opretholdelse og udvikling af et minimumsudbud af tjenester i hele Unionen samt fastlæggelse af fælles principper for finansiering af det almene udbud;
- udarbejdelse af fælles bestemmelser for sammenkoblingen af net og tjenester.

1.6. Det foreslåede direktiv skal sikre, at der er fri adgang til net og tjenester, og at virksomhederne kan drive samtrafik med andres net og tjenester, når der er en rimelig god grund til det.

1.6.1. Det harmoniserede grundlag for samtrafik, som foreslås i direktivet, følger nedenstående principper:

- ONP-principperne om gennemsuelighed, objektivitet og ikke-diskrimination skal gennemføres i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

⁽¹⁾ EFT nr. C 313 af 24. 11. 1995, s. 7.

⁽²⁾ EFT nr. C 110 af 2. 5. 1995, s. 37.

⁽³⁾ KOM(94) 682 (Grønbog om liberalisering af teleinfrastruktur og kabel-tv-net).

- Samtrafikaftaler skal fortrinsvis indgås ved almindelige handelsaftaler mellem parterne, omend visse vilkår skal fastlægges på forhånd af de nationale tilsynsmyndigheder for teleområdet.
- Det skal i overensstemmelse med nærhedsprincippet klart fastlægges, hvilket ansvar de nationale tilsynsmyndigheder har; som led heri skal der indføres effektive procedurer til bilæggelse af tvister.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU bifalder, at Kommissionen har fremlagt et direktivforslag om de ONP-principper, der skal danne grundlag for de forskellige operatørs virksomhed i sektoren for telenet og -tjenester med henblik på liberaliseringen i 1998 af teletjenester og teleinfrastruktur.

2.1.1. Der bør kun være minimale forskelle mellem de nationale lovgivninger, som skal baseres på et fælles europæisk grundlag; ellers risikerer man divergerende fortolkninger i de forskellige medlemsstater på et område, der netop er karakteriseret ved aktiviteter på kryds og tværs af Europa.

2.1.2. ØSU noterer dog med bekymring, at forslaget er præget af en vis uklarhed, især med hensyn til definitionen af offentlige net og tjenester.

2.1.3. I flere bestemmelser sammenkædes aspekterne samtrafik og interoperabilitet med alment tjenesteudbud. Det er uheldigt at sammenblande så vidt forskellige begrebsverdener. Dette gentager sig flere gange i direktivet, og det vil give anledning til fortolkningsproblemer i forhold til operatørerne.

2.1.4. Derfor mener ØSU, at dette vigtige direktivforslag burde være klarere formuleret, indeholde konkrete definitioner og afgrænsninger samt være mere systematisk og logisk opbygget.

2.1.5. ØSU konstaterer, at liberaliseringen på telekommunikationsområdet i EU skrider frem, og ønsker, at principperne om effektivitet, konkurrenceevne og solidaritet samt den europæiske samfundsmodel vil blive respekteret samtidig med, at der sikres en passende forbrugerbeskyttelse.

2.2. Anvendelse af konkurrencebestemmelserne

2.2.1. Hvad angår de bestemmelser i direktivforslaget, der pålægger de økonomiske aktører at føre en loyal konkurrence, støtter ØSU ikke tanken om uens

behandling, der opretholdes i hele Kommissionens forslag.

2.2.2. Som ØSU⁽¹⁾ tidligere har påpeget, bliver det med indførelsen af konkurrence også vigtigere at få fastlagt de grundlæggende principper for loyal konkurrence, ikke mindst i forbindelse med netsammenkobling.

2.2.3. Derfor mener ØSU, at⁽²⁾:

»For at sikre loyal konkurrence og fuld anvendelse af konkurrencereglerne er det altafgørende vigtigt at regulere overgangen fra de hidtidige monopoler til konkurrence helt uafhængigt af, om der er tale om private eller offentlige virksomheder i overensstemmelse med traktatens artikel 222. Kun derigennem kan man hindre markedsmisbrug og ensidig belastning af udbydere. I den forbindelse er det også vigtigt, at virksomheder inden for beskyttede monopolområder (energi og andre lokale monopoler) ikke krydssubventionerer deres aktiviteter på telekommunikationsområdet med indtægter fra disse monopoler. ØSU anser det for påkrævet, at der indføres en kontrolmekanisme. Fastlæggelsen af reguleringsvilkår efter objektive, ikke-diskriminerende og gennemsigtige kriterier skal være bindende for alle netoperatører for at sikre lige chancer og en effektiv konkurrence.«

2.2.4. Indførelse af konkurrence over en bred front indebærer, at nye økonomiske aktørs adgang til markedet ikke på nogen måde må begrænses, medmindre det er berettiget ifølge objektive, gennemsigtige, rimelige og ikke-diskriminerende kriterier vedrørende fordelingen af de forhåndenværende ressourcer.

2.2.5. Efter ØSU's mening skal de foranstaltninger, som bestemmelserne vedrørende liberaliseringen af telekommunikationsområdet giver mulighed for, være afbalancerede, ikke-diskriminerende og give alle økonomiske aktører — herunder dem, der allerede opererer på markedet — lige muligheder. Kommissionen skal dog fortsat kunne yde støtte til nye operatører.

2.2.6. ØSU opfordrer Kommissionen til at udarbejde forslag til adfærdskodekser med objektive kriterier for loyal og illoyal konkurrence.

2.3. Alment tjenesteudbud

2.3.1. ØSU påpeger, at »det bør være et overordnet mål at definere universaltjenesten og fastlægge dens

⁽¹⁾ EFT nr. C 236 af 11. 9. 1995, s. 38; EFT nr. C 39 af 12. 2. 1996, s. 52.

⁽²⁾ EFT nr. C 301 af 13. 11. 1995, s. 24.

omfang, udformning og finansiering, før der foretages en fuldstændig liberalisering inden for taletelefoni«⁽¹⁾.

2.3.2. ØSU mener⁽²⁾, at en definition af forsyningspligten bør sammenkæde begreberne »grundlæggende tjenester« og »alment tjenesteudbud«. Dette indebærer, at det almene tjenesteudbud ikke bør være et statisk begreb, men tilpasses den teknologiske udvikling. Desuden må det almene tjenesteudbud betragtes som et væsentligt samfundsgode, der skal sikres gennem relevante foranstaltninger.

2.3.3. Derfor har ØSU erklæret⁽²⁾, at sikringen, udviklingen og finansieringen af det almene udbud af teletjenester er af afgørende betydning for Fællesskabets fremtidige udvikling. Brugere har ret til at forvente et alment tjenesteudbud, som imødekommer deres behov, og som kan udvikles i takt med den tekniske udvikling.

2.3.4. ØSU understreger⁽³⁾, at alle brugere skal have adgang til moderne informations- og telekommunikationstjenester på lige vilkår.

2.3.5. Det bør tages i betragtning, at det almene tjenesteudbud bidrager til opfyldelsen af målene om social og økonomisk samhørighed og lighed mellem de forskellige områder i EU.

2.3.6. Det ville være ønskeligt med større præcision i tekstens henvisninger til forsyningspligten.

2.3.7. ØSU beklager, at det ikke hidtil har været enig med Kommissionen om, hvilke områder forsyningspligten skal omfatte.

2.3.8. Kommissionen er ved at undersøge, hvorledes begrebet alment tjenesteudbud skal defineres, og i marts 1996 vil der blive udsendt en meddelelse med tilhørende forslag. ØSU vil til den tid afgive udtalelse om indholdet, rækkevidden og afgrænsningen af begrebet alment tjenesteudbud.

2.4. Offentlige net og tjenester

2.4.1. ØSU er foruroliget over den uklarhed, der præger forslaget, når det gælder definitionen af offentlige net og tjenester.

2.4.2. Anvendelsen af betegnelsen »offentlig« bør tjene til at bryde med ideen om et vertikalt tjenesteudbud (omfattende hele forsyningskæden lige fra de fysiske kommunikationsmedier til slutbrugeren).

2.4.3. Direktivforslaget bør indeholde en mere præcis definition, eventuelt ved at inddrage slutbrugeren i definitionen af begrebet »offentlig«:

— Med »offentligt net« menes et net, som enhver (fysisk eller juridisk) person har ret til at benytte.

— Med »offentlig tjeneste« menes en tjeneste, som enhver har adgang til på lige fod.

Med ovennævnte definitioner gøres det klart, at der er tale om goder, som i »almenhedens interesse« skal stilles til rådighed for alle.

2.5. Organisationer med stærk markedsstilling

2.5.1. ØSU mener, at begrebet »organisationer med stærk markedsstilling« bør defineres på EU-plan i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i EU's konkurrencelovgivning.

2.5.2. Forslaget giver ingen eksakt definition af disse organisationer, som pålægges strengere krav end andre organisationer, der ikke fortjener denne betegnelse. Der kan foreslås flere forskellige kriterier for at definere dette begreb: omsætning, betydningen for den nationale økonomi, det dækkede områdes størrelse i geografisk eller demografisk henseende, tjenesteudbud osv.

2.5.3. Under alle omstændigheder er en sådan skelnen forvirrende, da der ikke kan være tale om en statisk klassifikation, fordi situationen kan ændre sig alene gennem de samtrafiktafter, som de pågældende organisationer indgår. Dette kan føre til ustabile eller absurde situationer, f.eks. hvis organisationer uden en stærk markedsstilling kan indgå aftaler, som medfører en stærk markedsstilling, uden at dette afspejles i de indgåede forpligtelser.

2.5.4. Artikel 17 giver mulighed for at tilpasse begrebet »organisationer med stærk markedsstilling« til de nationale forhold, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat og dermed give anledning til konkurrenceforvridning.

2.6. Nationale tilsynsmyndigheder

2.6.1. Direktivet går ud fra eksistensen af nationale tilsynsmyndigheder, som er underlagt Kommissionens myndighed. Derimod overvejes det ikke, hvilken rolle en europæisk tilsynsmyndighed kunne spille, selv om denne mulighed har været fremme i den aktuelle debat.

⁽¹⁾ EFT nr. C 110 af 2. 5. 1995, s. 37; EFT nr. C 127 af 7. 5. 1994; EFT nr. C 34 af 2. 2. 1994.

⁽²⁾ EFT nr. C 110 af 2. 5. 1995, s. 37.

⁽³⁾ EFT nr. C 301 af 13. 11. 1995, s. 24.

2.6.2. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bør Kommissionen tillægges kompetencen på visse områder. Der bør således oprettes en overordnet instans på EU-plan, der skal tage stilling til klager fra operatører.

2.6.3. Procedurene for løsning af tvister bygger udelukkende på frivillighedsprincippet, og der kan derfor være tilfælde, som bestemmelserne ikke tager højde for. Der bør derfor fastsættes objektive og ufravigelige procedureregler.

2.6.4. ØSU håber, at der i alle medlemsstater vil blive oprettet nationale tilsynsmyndigheder, der er uafhængige af de nationale telekommunikationsvirksomheder.

2.7. Telekommunikationsnettene

2.7.1. Direktivforslaget bygger på en ret forenklet opfattelse af telekommunikationsnettene. Nettene er ikke længere fysiske, men virtuelle, og kommunikationskanalerne passerer kontinuerligt flere operatører. I en sådan situation er det meget vanskeligt at beregne omkostningerne, og måske burde direktivet opstille nogle kriterier, der sikrer et rimeligt og ensartet grundlag for alle tjenesteudbydere.

2.7.2. Forpligtelserne til at drive samtrafik bør afgrænses nøje. I modsat fald kan de blive en jungle, som afholder nye operatører fra at gå ind i denne sektor, således at den frie konkurrence begrænses. Derfor er det i almenhedens interesse vigtigt, at princippet »alle med alle« opretholdes.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Artikel 5 (Samtrafik og bidrag til dækning af forsyningspligt)

3.1.1. Artikel 5 vedrører fordelingen af de omkostninger, der er forbundet med det almene udbud af visse tjenester.

3.1.2. I artikel 5, stk. 1, begrænses finansieringsstøtten til telefonitjenester på offentlige net (bilag I). Denne begrænsning synes at være ret tilfældig.

3.1.3. Det virker urimeligt, at forsyningspligtomkostningerne, som enhver organisation må bære, kun skal fordeles blandt de organisationer, der driver offentlige net. Det ville være ønskeligt med en bredere fordeling omfattende alle netudbydere.

3.1.4. ØSU mener, at der er andre faktorer, som også skal tages i betragtning, såsom investeringsfordele, disponibelt udstyr samt de kommercielle fordele, der er forbundet med positionen som en operatør, der udbyder almene tjenester. Der er desuden fordele ved at drive

landsdækkende virksomhed: stor omsætning (store investeringer, der er rentable i kraft af omsætningens størrelse, beskedne grænseomkostninger osv.), kundeservice samt fordelene ved at være kendt overalt uden behov for reklame. Selvom det er meget vanskeligt at vurdere den økonomiske betydning af disse fordele, bør det alligevel forsøges.

3.2. Artikel 6 (Bestemmelser om ikke-diskrimination og gennemskuelse)

3.2.1. Artikel 6 indeholder bestemmelser om ikke-diskrimination og gennemskuelse for de tilfælde, hvor organisationer med en stærk markedsstilling driver samtrafik med net og tjenester.

3.2.2. Denne artikel 6 bør formuleres således, at bestemmelsen sikrer, at tjenester — såvel interne som de, der tilbydes samtrafikpartnere — er sammenlignelige med hensyn til kvalitet og pris.

3.2.3. ØSU støtter overholdelsen af principperne om ikke-diskrimination og gennemskuelse samt en ensartet anvendelse af disse principper over for alle operatører på markedet uden undtagelse.

3.2.3.1. I særdeleshed bør bestemmelserne om samtrafik anvendes dér, hvor der drives samtrafik, uanset tjenesteleverandørens karakteristika.

3.2.4. ØSU anser det for nødvendigt at fastlægge, hvad der forstås ved strategiske oplysninger, eftersom det vil være meget svært at opnå enighed mellem parterne på dette punkt. Under alle omstændigheder bør der indføres de nødvendige bestemmelser for at sikre gennemskuelse, uden at dette går ud over fortrolige oplysninger eller forretningshemmeligheder.

3.2.4.1. ØSU er af den opfattelse, at forpligtelsen til at stille detaljerede finansielle oplysninger til rådighed strider mod fortrolighedsprincippet. ØSU mener derfor, at denne forpligtelse bør begrænses til tvister, der skal løses på EU-plan.

3.3. Artikel 7 (Principper for samtrafikafgifter og omkostningsberegningssystemer)

3.3.1. Artikel 7 indeholder en vigtig bestemmelse, idet den beskriver de principper, som organisationer med en stærk markedsstilling skal følge ved fastsættelsen af samtrafikafgifter.

3.3.2. Forpligtelsen til gennemsigtig omkostningsberegning og omkostningsægte samtrafikafgifter bør gælde alle organisationer, som driver offentlige telekommunikationsnet. Det forekommer ikke velbegrundet at begrænse denne forpligtelse til organisationer med en »stærk markedsstilling«, da dette begreb endnu ikke er defineret.

3.3.3. I stk. 2 bør der henvises til fælles ressourcer, en infrastruktur, som anvendes til flere forskellige tjenester, enten sideløbende (fælles udstyr) eller på forskellige tidspunkter (udstyrsmobilitet). Det kan være vanskeligt at vurdere omkostningerne ved en ny tilkobling og driften af den, og derfor bør bevisbyrden være fleksibel og tilpasses de konkrete forhold.

3.3.4. I stk. 3 bør det understreges, at kravet om detaljering af de enkelte komponenter skal gælde inden for rimelighedens grænser, idet der aldrig bør stilles detaljeringskrav, som medfører uforholdsmæssigt store ekstraomkostninger (i form af udstyr, administration eller bureaukrati). Endvidere skal der stilles ensartede og sammenlignelige krav til alle økonomiske aktører.

3.3.4.1. Dette er af afgørende betydning for saneringen af telekommunikationsmarkedet og for opfyldelsen af selve hovedformålet med direktivforslaget.

3.4. Artikel 8 (Regnskaber og opsplitning af regnskaber)

3.4.1. I artikel 8 fastlægges krav om opsplitning af regnskaber, som pålægges vertikale organisationer med en stærk markedsstilling, eller som har særrettigheder eller monopol i andre sektorer (uden for telekommunikationssektoren), for at undgå unfair krydssubsidiering mellem forskellige aktiviteter.

3.4.2. Hvis der stilles krav om opsplitning af regnskaber, bør dette gælde alle operatører, uanset deres markedsandel.

3.5. Artikel 9 (De nationale tilsynsmyndigheders almindelige ansvar)

3.5.1. Det er efter ØSU's mening ikke rimeligt, at de nationale tilsynsmyndigheder skal kunne opstille bestemmelser om de tekniske vilkår. Det vil formentlig være tilstrækkeligt, at de garanterer tjenestekvaliteten og sikrer, at betingelserne for autorisation og interoperabilitet er opfyldt.

3.5.2. Under alle omstændigheder bør samtrafik i så vid udstrækning som muligt etableres på grundlag af handelsforhandlinger. De nationale tilsynsmyndigheder bør kun intervenere, når en af parterne med en rimelig begrundelse anmoder herom.

3.6. Artikel 10 (Ufravigelige hensyn)

3.6.1. Artikel 10 definerer en række ufravigelige hensyn, der skal tages højde for i samtrafikaftaler: netdriftens sikkerhed, opretholdelse af nettets integritet, tjenesters interoperabilitet og databeskyttelse.

3.6.2. Med hensyn til netdriftens sikkerhed er forslaget for upræcist; der bør opstilles nogle rationelle kriterier for evnen til at klare nødsituationer, og det bør kræves, at de materielle forudsætninger herfor er opfyldt.

3.6.3. Der bør opstilles nogle klare, objektive og målelige kriterier for de tilfælde, hvor der skal ydes økonomisk kompensation. Disse kriterier bør være af en sådan art, at operatøren får mulighed for at opfylde dem. Omkostningerne skal fastsættes under hensyntagen til risikoen for kontraktbrud.

3.6.4. Hvad angår opretholdelsen af nettets integritet, er der uklarhed med hensyn til, hvilke bindinger der med henvisning til integritetskriterierne kan lægges på forhandlinger om samtrafik. Sikring af integriteten bør være det vigtigste mål, og samtrafikaftaler bør udformes på en sådan måde, at integriteten opretholdes. Hvis der under forhandlinger om samtrafik stilles krav, som er uforenelige med integritetsprincippet, vil en aftale være umulig.

3.6.5. Med hensyn til interoperabilitet bør der indføres en bestemmelse om, at aftaler skal forelægges offentlige godkendelsesinstanser, der skal give grønt lys, før en aftale kan godkendes. Internationalt aftalte tjenestefunktioner skal også tages i betragtning.

3.7. Artikel 12 (Nummerering)

3.7.1. ØSU mener, at det er af stor betydning, at abonnenterne får mulighed for fortsat at bruge deres nationale nummer, uanset hvilken organisation der betjener dem, da der ellers vil være fare for, at brugernes mulighed for at skifte til en anden tjenesteudbyder begrænses.

3.7.2. Procedurene for allokering af enkeltnumre og/eller nummergrupper skal være gennemsigtige, retfærdige og hurtige, og allokeringen skal foretages på en objektiv, gennemsigtig og ikke-diskriminerende måde.

3.7.3. ØSU mener ligesom Kommissionen, at det er nødvendigt at oprette et europæisk nummereringsområde for at fremme etableringen og anvendelsen af tværeuropæiske taletelefonitjenester, herunder frikaldsnumre eller numre, hvortil opkald er gratis.

3.7.4. Kommissionen bør dog hurtigst muligt undersøge de tekniske muligheder for at gennemføre dette, hvor lang tid det vil tage, og hvor store omkostninger det medfører.

3.8. Bilag I (Offentlige telenet og -tjenester af særlig betydning)

3.8.1. Definitionen af det faste offentlige telefonnet forekommer overdrevent detaljeret. Her henvises for det første til tidligere bemærkninger vedrørende digitalisering og multipleksering af de fysiske medier. For det andet hører omtalen af faxtjenester og modemer nok snarere hjemme under afsnittet »telefonitjenester på det offentlige fastnet«.

3.8.2. Definitionen af faste kredsløb inddrager uventede elementer såsom muligheden for fleksibel anvendel

se af båndbredden samt visse dirigerings- og styringsfunktioner. Den mere neutrale definition, der fremgår af dette afsnits første punktum, forekommer at være dækkende for disse kredsløb.

3.8.3. Definitionen af offentlige mobiltelefonnet bør også revideres, da det kun er brugernes nettermineringspunkter, der ikke er knyttet til en bestemt placering. Den anden yderpol defineres ikke og kan forveksles med det offentlige fastnet, som det delvist kan være forbundet med, og med hvilket der under alle omstændigheder bør være interoperabilitet.

3.9. *Bilag II (Organisationer, som på baggrund af målsætningen om tværeuropæiske tjenester har ret og pligt til at drive samtrafik med hinanden)*

3.9.1. De faste omkostninger er det afgørende element i det lokale net, som tegner sig for en stor del af investeringerne. Imidlertid kan disse faste omkostninger ikke dækkes alene af de faste indtægter (månedssabonement), men må også finansieres af indtægterne fra brugen af nettet (først og fremmest mellembykommunikation). Dette kan forsvares under et monopol, men ikke under forhold med fri konkurrence.

3.9.2. ØSU mener endvidere, at så længe der er så store takstforskelle, skal det være tilladt for de i forvejen etablerede operatører (kabeloperatører), som ikke kan dække deres faste omkostninger gennem abonnementsindtægterne, at finansiere disse med samtrafikindtægterne.

3.9.2.1. Hvis dette ikke tillades, vil det betyde, at de faste lokale omkostninger alene betales af fastnetopera-

tørernes abonnenter (private), som dermed støtter andre samtrafikpartners abonnenter, der ikke bidrager til dækningen af disse faste omkostninger.

3.10. *Bilag IV (Oversigt over elementer og underelementer i de generelle samtrafikafgifter)*

3.10.1. Bilag IV indeholder en vejledende og ikke udtømmende oversigt over de komponenter, der kan indgå i samtrafikafgifter.

3.10.2. Selv om oversigten kun er vejledende, kan det være misvisende at tage udgangspunkt i en statisk karakteristik af de net, der sammenkobles. Måske vil det være tilstrækkeligt at tilføje en grænseflade og beregne brugsafgiften, således som det beskrives i dette bilag. Men indgåelse af en samtrafikaftale kan også indebære generelle tilpasninger af det ene eller begge net med deraf følgende omkostninger. Samtrafik er ikke omkostningsneutral. Direktivet bør opstille retningslinjer, der kan sikre en rimelig fordeling af disse omkostninger og de finansielle risici, samt en hensigtsmæssig udnyttelse i et passende tidsrum.

3.10.3. Det vil være vanskeligt at fastsætte ensartede bestemmelser vedrørende investeringer i infrastruktur, som kan være fremkaldt af kommercielle strategier eller fremtvunget af forpligtelsen til at indgå aftaler om samtrafik med andre net. De nationale tilsynsmyndigheder bør kunne optræde som mæglere i tilfælde af tvister mellem parterne.

Bruxelles, den 29. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »En EU-børnekulturpolitik«

(96/C 153/06)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. marts 1995 i henhold til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om »En EU-børnekulturpolitik«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål, som udpegede Georgios Sklavounos til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28. og 29. februar 1996, mødet den 28. februar 1996 med et flertal af stemmer for og 1 stemme imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

Børnekulturpolitik skal i denne udtalelse opfattes i bred forstand (jf. punkt 2.1). Den må ikke blandes sammen med ØSU's igangværende arbejde med EU-foranstaltninger vedrørende mere konkrete områder som sociale forhold, arbejdsmarkedet eller uddannelse. Det drejer sig om en politik for børn, hvilket ifølge FN's definition også vil sige unge op til 18 år, selv om udtalelsen især vedrører den lidt yngre gruppe, hvis kulturelle udvikling påvirkes stærkt af forældrenes og samfundets »rollemønstre«. I udtalelsen anses familieliv, skole, fritid, underholdning og børnepasningsfaciliteter for at være afgørende for denne udvikling. I udtalelsen opstilles værdidomme med hensyn til børns rettigheder og opdragelse, samt udnyttelse af børn (jf. punkt 2.7), men familien som sådan gøres ikke til genstand for en vurdering eller en nøjere definition. Endelig fokuseres i udtalelsen på EU's børnekulturpolitik, hvilket ikke er ensbetydende med, at den er »eurocentrisk«, men derimod at den er vidtfavnende, flerkulturel, multietnisk og multilingval.

Da sproget er det vigtigste kommunikationsmiddel i forbindelse med enhver kulturpolitik, må man bestræbe sig på systematisk at fremme kendskab til modersmålet samt interesse og nysgerrighed over for fremmedsprog. En EU-børnekulturpolitik ville være en egnet ramme i den forbindelse.

1.1. Sigtet med denne udtalelse er:

- at påpege behovet for større opmærksomhed fra medlemsstaternes side omkring de unges kulturelle udvikling og opdragelse, med det formål at modvirke kulturel ligegyldighed og undgå kulturel nivellering eller chauvinisme, som giver næring til fanatisme og ekstremisme;

- at påpege behovet for generel mobilisation og for samarbejde på alle niveauer (mellem medlemsstater, fagministerier, kulturelle organisationer på statsligt og lokalt plan, kommuner, ikke-statslige organisationer og religiøse, politiske og sociale ungdomsorganisationer) med det formål på den ene side at sikre kvaliteten i den kulturelle formidling både lokalt og på medlemsstatsplan og på den anden side at styrke og støtte etableringen af mål og midler for en mere dybtgående og bredere kulturel kommunikation mellem de forskellige generationer i EU;

- at påpege det presserende behov for samarbejde i Europa med det formål at bekæmpe racisme og fremmedhad og fremme en kultur med accept og respekt for forskellene mellem børn i Europa;

- at påvise, at det via udvidelse af de eksisterende foranstaltninger og politikker på det kulturelle område generelt er muligt at fremme nye aktioner, som tilgodeser de europæiske børns presserende kulturelle behov.

Et eksempel er venskabsbyerne. Denne formel kan udvides til også at omfatte venskabsskoler, venskabsbørnekor, venskabsungdomsforeninger.

Hvad angår kulturhovedstæderne og kulturmånederne kan man her lægge særlig vægt på kulturelle emner, der specielt berører børn, f.eks. børne-tv, børnefilm og børnebøger.

- ### 1.2.
- Den allerede eksisterende bog- og oversættelsespolitik kan udvides til også at omfatte adgang til og store oplag af billige børnebøger af høj kvalitet.

1.3. I Bilag 2 til hvidbogen om Undervisning og Uddannelse gives der eksempler på EU-programmer vedrørende unges kulturelle udvikling. Selv om ØSU går ind for disse programmer, rejser det ikke desto mindre spørgsmålet, om de er tilstrækkeligt brede og meningsfulde til at overvinde de unges stærke følelse af at være udelukket fra Den Europæiske Union.

2. Generelle bemærkninger — behovet for en børnekulturpolitik

2.1. Det overordnede udgangspunkt for denne udtalelse er allerede formuleret i forskellige tidligere ØSU-udtalelser, herunder navnlig udtalelsen og tillægsudtalelsen om et nyt fremstød for kulturen⁽¹⁾. I disse tidligere udtalelser lagde ØSU UNESCO's definition til grund, ifølge hvilken »kulturen kan betragtes som alle de åndelige, materielle, intellektuelle og følelsesmæssige faktorer, der karakteriserer et samfund eller en social gruppe«⁽²⁾. ØSU anfører endvidere følgende:

»Kulturen betragtes som en dynamisk, udviklende berigelse af hverdagen. Det Europæiske Fællesskabs dimension har bidraget og kan i betydeligt omfang fortsat bidrage hertil, ikke i form af en "kultursammenstykning", men gennem den harmoni, som er grundlaget for den kulturelle mangfoldighed, gennem øget kontakt, sammenligning og sammenblanding, og ved at man erkender både de forskellige kulturelle traditioner og de fælles forenende principper og således bevæger sig hen imod gensidig forståelse og udryddelse af fordomme mellem folkeslagene. Den Europæiske "kulturmodel" er ikke en enkelt, isoleret model, og endnu mindre en "smeltedigel", men derimod en pluralistisk, alsidig kultur. Den europæiske "kulturmodel" er ikke en "fæstning", men et springbræt til andre kulturer, såvel i hele Fællesskabet som i verden som helhed⁽³⁾.«

2.2. En europæisk kulturpolitik for børn bør også fortolkes i ovenstående retning, nemlig som et springbræt bestående af forskellige traditioner og fælles værdier. Den bør som et orkester eller et kor tilstræbe harmoni, ikke homogenitet. Den bør få de enkelte »stemmer« til at klinge sammen i stedet for at undertrykke dem. Den bør fremhjelpe fortrin og begejstring i stedet for at kvæle dem. En sådan politik skal have et bredt grund-

lag og bør bero på incitamenter og støtte i alle medlemsstaterne til fremme af kulturelle aktiviteter for børn med henblik på at berige deres »åndelige, materielle, intellektuelle og følelsesmæssige udvikling«.

2.3. Traktatens artikel 128 bekræfter denne indfaldsvinkel:

»1. Fællesskabet bidrager til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet det respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv.

2. Fællesskabet skal ved sin indsats fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte og udbygge medlemsstaternes indsats på følgende områder ...«.

2.4. De i udtalelsen foreslåede politiske foranstaltninger vedrører således både Den Europæiske Union og internationale organisationer og Den Europæiske Unions medlemsstater. De vedrører ud over familien og uddannelsesinstitutionerne også de virksomheder, der er beskæftiget med børns lystbetonede indlæring, adspredelse og fritid, og generelt med børnekultur på lokalt, regionalt, nationalt, europæisk og internationalt plan. De vedrører almennyttige, nationale og europæiske organisationer, herunder ikke-statslige organisationer.

2.5. Foranstaltningerne sigter mod en fornuftig valorisering af EU's allerede eksisterende kultur-, ungdoms-, sports- og uddannelsespolitik, mod at gøre den i udtalelsen foreslåede politik realistisk og umiddelbart gennemførlig, uden at der lægges beslag på væsentligt flere ressourcer.

2.6. I forbindelse med udformning og gennemførelse af en EU-børnekulturpolitik bør der ud fra objektive faktorer og ikke på grundlag af værdidomme tages hensyn til udviklingen i det europæiske familieliv, som også indbefatter flere skilsmisser, flere familier med meget unge forældre eller med kun én forælder, samt et stigende antal tilfælde af omsorgssvigt.

2.7. Der må dog også lægges værdidomme til grund for en politik i betragtning af

— den omfattende mishandling af børn, såvel fysisk, psykologisk, seksuelt, som i forbindelse med børneprostitution samt børns medvirken i pornografi;

— den øgede børnekriminalitet og samfundets manglende evne til effektivt at imødegå det udbredte narkoti-

⁽¹⁾ EFT nr. C 175 af 4. 7. 1988; EFT nr. C 62 af 26. 3. 1990.

⁽²⁾ EFT nr. C 62 af 26. 3. 1990, punkt 1.4.1.

⁽³⁾ EFT nr. C 62 af 26. 3. 1990, punkt 1.4.2.

kamisbrug, ikke mindst blandt de unge, samt den faktor, at brugerne bliver yngre⁽¹⁾;

- børnearbejde og udnyttelse af børn;
- den manglende gennemførelse af såvel FN's beslutninger om børns rettigheder som forslagene fra Det Europæiske Forum for Børns Rettigheder;
- den høje arbejdsløshed og store fattigdom blandt de unge;
- det store antal familier, der lever under fattigdomsgrænsen i Europa. Dette forringer de voksnes muligheder for at deltage i det politiske liv, og det forringer børnenes adgang til kulturgoder, kvalitetsunderholdning og generelt kulturelt opbyggelig udnyttelse af fritiden — kun en begrænset del af familieindkomsten anvendes på kultur;
- den unge generations begrænsede muligheder både i byerne og på landet for at dyrke sport eller hobbyer, udfolde sig og anvende sine kreative evner i fritiden;
- den kendsgerning, at fjernsynet (og det vil som regel sige de kommercielle tv-stationer) er blevet de unge europæeres og nøglebørnenes faste følgesvend — deres pædagog og babysitter (mange børn over 5 år har tv på værelset). Kvaliteten i børneprogrammer, reklamer og videofilm bliver stadig ringere;
- det blandt de unge i Europa skærpede klima af mistro til de traditionelle demokratiske og sociale institutioner;
- fremkomsten af racisme, fremmedhad og neofacisme i Europa, ikke mindst blandt de unge. Disse fænomener skaber konstant racemæssige eller religiøse konflikter på europæisk jord — dette gælder også sammenstød mellem ekstremistiske politiske grupper og diverse bevægelser;
- den offentlige skoles krise. Dette ytrer sig i de europæiske lande ved, at flere og flere forlader skolen uden eksamen, og at der konstateres ringere læse- og regnefærdigheder. Flere elever bortvises fra skolen. Flere børn under 10 år kommer under offentlig forsorg.

2.8. En europæisk børnekulturpolitik bør også tage hensyn til følgende faktorer:

- behovet for personlig udvikling og udfoldelse med den deraf følgende sociale bevidsthed;

— visse grundelementer i en god opførelse (såvel i en personlig som i en social sammenhæng) kan formes allerede i barndommen — at kunne udfolde sig kreativt, samarbejde og indgå i en social sammenhæng er grundlæggende egenskaber hos kommunikationsbevidste borgere. Disse egenskaber må fremelskes i barndommen;

— racemæssige forskelle er naturlige, karaktermæssige og kulturelle forskelle er gavnlige og tolerance over for og kreativ udnyttelse af disse forskelle er grundlæggende egenskaber hos det demokratiske bevidste, kommunikerende menneske, og derfor skal disse egenskaber grundlægges og udvikles i barndommen;

— udholdenhed, tålmodighed, god iagttagelses- og koncentrationsevne, motivation og interesse for arbejdet er egenskaber, som bliver af afgørende betydning for fremtidens arbejdstagere. Disse egenskaber må grundlægges og udvikles i barndommen;

— lysten til at lære og interessen for viden og skønhed er fundamentet for en livslang uddannelse — ikke kun i, hvad der er nyttigt, men også i, hvad der er smukt;

— stræben efter fysisk sundhed, lyst til legemlig udfoldelse og sportsudøvelse og sund livsstil grundlægges bedst i barndommen;

— kærlighed til og respekt for naturen og mennesket er de grundsten, en helstøbt personlighed skal hvile på, og sådanne evner må fremelskes og udvikles i barndommen.

2.8.1. Disse evner må fremmes og udvikles på fælles europæisk plan gennem de europæiske eventyr, fortællinger — herunder også bidraget fra børn fra etniske minoriteter, som ligeledes har en rolle at spille i Europas multietniske, kulturelle udvikling — film, fjernsynsprogrammer og teaterstykker for børn og gennem en ny politik for skoleidræt, for social integration og kulturel udvikling af den nye generation af europæere.

2.8.2. Efter ØSU's mening er udformningen og gennemførelsen af en sådan politik en investering med fast afkast til gavn for den økonomiske og sociale udvikling i Unionen. Den er en investering i social samhørighed og konkurrenceevne. ØSU mener, at manglende eller forsinkede investeringer på området vil medføre høje omkostninger.

2.9. Udformningen og gennemførelsen af en generel EU-børnekulturpolitik er så meget desto mere nødvendig, som de hidtidige foranstaltninger ikke har været led i nogen egentlig politik.

⁽¹⁾ EFT nr. C 102 af 24. 4. 1995.

3. Generelle forslag

De faktorer, der påvirker og former den unge europæiske generations hverdagskultur og kulturelle værdier, er:

- familien;
- skolen;
- massemedierne og underholdningsindustrien.

Børn og unges liv er præget af den måde, de udnytter fritiden, f.eks. med sport, forskellige former for leg og spil, at stifte bekendtskab med kunst, kulturrejser.

Europas børn er præget af den måde, de får kendskab til den traditionelle og moderne kultur, og af deres kulturelle og kunstneriske opdragelse.

De unge påvirkes af de voksne, der optræder som rollemodeller i deres indbyrdes forhold og i forbindelse med udførelsen af deres pligter. Dette gælder ligeledes de voksnes forhold til samfundets og statens funktioner.

Der findes værdier, som et samfund mener, det er vigtigt at viderebringe til de kommende generationer, og der findes en måde, hvorpå et velordnet samfund og dets institutioner forsøger at konsolidere disse værdier blandt de kommende generationer.

Ungdomsorganisationerne (det være sig samfundsmæssige, politiske, religiøse, nationale eller europæiske) og deres politik spiller ligeledes en rolle.

Det er klart, at det er nødvendigt med en politisk indsats på alle disse niveauer.

3.1. Familien

3.1.1. Den europæiske familie er i dyb krise, men den står øverst i værdi- og holdningshierarkiet og har en central position for den nye generation i Europa.

3.1.2. 1994 var familieår og gav Den Europæiske Union samt dens forskellige institutioner lejlighed til at beskæftige sig med familien som institution.

3.1.3. Det er vigtigt at gøre status over familieåret for at konstatere, om de forslag og konklusioner, som arbejdet i de forskellige diskussionsfora og EU-institutioner mandede ud i, er blevet udmøntet i praksis.

3.1.4. Det er vigtigt at give mest mulig støtte til organisationer som Sammenslutningen af Familieorganisationer i Det Europæiske Fællesskab, COFACE. For at COFACE reelt kan fungere som talerør for den

europæiske familie over for EU-institutionerne, bør den have en afdeling i hver enkelt EU-medlemsstat.

3.1.5. Det er vigtigt at give prioritet til realiseringen af de politiske foranstaltninger for børn. Der bør tages hensyn til konklusionerne fra arbejdsgrupperne på mødet i Madrid den 1.-3. december 1994, som blev afholdt inden for rammerne af det internationale familieår:

- arbejdsgruppen for børns deltagelse i familie- og samfundslivet;
- familiepolitik og en politik for børns tarv;
- undersøgelser af a) kulturelle ændringer og konsekvenserne heraf for børn og deres forældre, b) tv-reklamer samt den måde børn fremstilles på i reklamer.

3.1.6. Der bør ligeledes tages hensyn til konklusionerne af arbejdet i de styringsudvalg, som Det Europæiske Råd oprettede i anledning af familieåret, som særligt berører europæiske børn. Det drejer sig om følgende:

- udvalget for undervisning;
- udvalget for mellemstatsligt samarbejde på ungdomsområdet;
- udvalget for massemedier;
- udvalget for menneskerettigheder;
- udvalget for kriminalitet.

3.2. Undervisning og uddannelse

3.2.1. Til trods for behørig respekt for princippet om medlemsstaternes ret til selvstændigt at udforme deres undervisnings- og uddannelsespolitik finder ØSU det nødvendigt at understrege følgende forhold:

- medlemsstaterne og Den Europæiske Union bør sætte alt ind på at fastslå visse principper inden for uddannelses- og undervisningspolitikken (sådanne principper er nyttige uafhængigt af de stedlige nationale undervisnings- og uddannelsespolitikker);
- ØSU har noteret sig COFACE's forslag til undervisningen i børnehaveklasser;
- hvad angår undervisningen i de laveste og mellemste klasser er det nødvendigt at gøre skolen til et rart sted for børnene at opholde sig: lærerens rolle er af største betydning, når det drejer sig om at frigøre kreativitet baseret på dialog og ansvarlig medvirken; indlæringsprocessen skal være behagelig, således at lysten til at lære dyrkes og udvikles;

- skolen som institution bør være et sted, som børnene kan holde af. Forholdet til skolen og til indlæring i barndommen er afgørende for det forhold, eleverne senere får til viden. Hvis børnene holder af deres skole, føler sig som en del af den og ser den som en udfordring, vil det store antal elever, der forlader skolen for tidligt, eller som forlader skolen uden formelle kvalifikationer, helt sikkert falde. En skole, som eleverne finder rar og interessant, vil helt sikkert kunne bidrage til at begrænse den stigende vold blandt skoleelever;
- skolen bør som den første instans, der åbner barnets øjne for verden uden for familien, befordre en opfattelse af vores samfunds sociokulturelle mangfoldighed som en menneskelig rigdom, der fremmer tolerance og sameksistens, og ikke som en anledning til konfrontation og udelukkelse.

3.2.2. Hvidbogens overvejelser over undervisning og erhvervsuddannelse er nyttige, og der bør tages behørigt hensyn til disse overvejelser.

3.2.3. »Ungdom for Europa« er et udmærket program, der gør det muligt at hente økonomisk støtte fra EU's budget til en lang række projekter, der henvender sig til unge, navnlig vedrørende uddannelse, ligestilling og samfundsborgerskab. Disse projekter bør ligesom Det Europæiske Ungdomsparlament og Det Europæiske Ungdomsorkester fremmes og udbredes til så mange som muligt.

3.3. Massemedier

3.3.1. ØSU finder det nødvendigt at samle samtlige beslutninger og direktiver, som direkte eller indirekte omhandler massemedier og børn, og at sørge for en bedre gennemførelse af disse. Det drejer sig om beslutninger fra institutioner, ministerier, parlamenter osv., som vedrører beskyttelsen af børn mod reklamer, værn om børns psykiske sundhed, samt undervisning af børn i at takle fordomme, racisme osv.

3.3.2. ØSU finder det af afgørende betydning at støtte de private, statslige eller offentlige massemedier på EU- og medlemsstatsplan. Målet er at oprette børneafdelinger, at lave børneudsendelser og høj kvalitetsproduktioner.

3.4. Udnyttelsen af fritiden

3.4.1. Medlemsstaterne, fagministerierne, Den Europæiske Union og ungdomsorganisationerne (samfundsmæssige, politiske og religiøse) bør på nationalt og

europæisk plan sætte ind på at skabe et grundlag for europæiske børns kreative udnyttelse af fritiden.

3.4.2. Dette indbefatter blandt andet spil, som er en nyttig aktivitet for børns åndelige og psykiske udvikling, idet det drejer sig om en kreativ aktivitet, som ikke kræver en høj familieindkomst. Skak og forskellige andre indendørs spil er eksempler herpå.

3.4.3. Det er hensigtsmæssigt at støtte ungdomsorganisationer, spejdere og andre gruppeaktiviteter via samarbejdsprogrammer mellem medlemsstaterne, men ligeledes med europæiske lande uden for EU. Det er nødvendigt at støtte de nationale ungdomsråd i udformningen af politikker med henblik på den bedst mulige udnyttelse af fritiden, dette både på medlemsstatsplan og på EU-plan.

3.4.4. Fritidstilbud og -aktiviteter for familien bør støttes (jf. punkterne 3.1 og 4.1.3).

4. Specifikke forslag

4.1. Traktaten og børnene

4.1.1. Indsatsen for en europæisk børnekulturpolitik, som sætter den fælles kulturarv i højsædet, samtidig med at den respekterer den nationale og regionale mangfoldighed, bør nævnes eksplicit i traktatens artikel 128.

4.1.2. EU's børnekulturpolitik bør tillige tilskynde til samarbejde blandt børn og unge som led i EU's eksterne relationer, både i de dertil knyttede samarbejdsprogrammer og i forbindelse med anvendelsen af ressourcerne, med henblik på at fremme den mellemfolkelige forståelse blandt børn.

4.1.3. Traktaten bør også indeholde specifikke bestemmelser vedrørende familiepolitikken, således at familie- og arbejdslivet kan forliges, familieværdierne fremmes og pasningsmuligheder sikres. Der bør ligeledes træffes foranstaltninger med henblik på støtte og undervisning af handicappede børn, og der bør vedtages EU-regulering vedrørende børns rettigheder, international adoption og plejefamilier⁽¹⁾.

4.1.4. ØSU glæder sig over den nyligt indgåede aftale mellem arbejdsmarkedets parter i EU om forældreorlov og orlov af familiemæssige årsager, og håber, at denne aftale snarest vil få virkning gennem en rådsbeslutning. Rådets henstilling om børnepasning⁽²⁾ bør eventuelt ajourføres og forbedres.

⁽¹⁾ EFT nr. C 287 af 4. 11. 1992.

⁽²⁾ EFT nr. L 123 af 8. 5. 1992, s. 16.

4.2. Den europæiske børnebog

4.2.1. For at få folk til at læse flere børnebøger bør der indstiftes en EU-litteraturpris for børnebøger på linje med den allerede eksisterende pris for voksenlitteratur.

4.2.2. Den årlige pris til en forfatter, der har ydet et væsentligt bidrag til moderne europæisk litteratur, bør suppleres med priser til årets tre bedste børnebøger i Europa (europæiske eventyr, fortællinger og tegneserier: $3 \times 25\,000 = 75\,000$ ECU).

4.2.3. EU's oversætterpris bør suppleres med en oversætterpris for børnebøger. Prisen gives hvert år til en oversætter, som har lavet en oversættelse af særlig høj kvalitet af et betydningsfuldt værk. Prisen kan f.eks. udvides med en konkurrence om de tre bedste børnebøger i Europa på hvert af de europæiske sprog.

4.2.4. Omkostningerne i forbindelse med prisbelønningen af oversættelser på nationalt plan kan deles mellem medlemsstaterne og EU: 50 % EU-midler, 50 % nationale midler.

1 x 20 000 ECU til den bedste oversættelse i EU-landene.

Udgiften, som skal betales via EU's budget, beløber sig til: $15 \times 20\,000 = 300\,000 : 2 = 150\,000$ ECU.

4.3. Et europæisk børnebibliotek

4.3.1. Det foreslåede fremstød for børnebøger og oversættelser af børnebøger på EU-niveau vil skabe forudsætninger for oprettelse af et europæisk børnebibliotek (med eventyr, fortællinger og tegneserier m.m.) og derved danne grundlag for kulturel kommunikation mellem Europas folk.

4.3.2. Oversættelse af europæiske børnebøger til andre europæiske sprog vil give EU mulighed for at gøre et børnekulturpolitisk modfremstød på den internationale arena via europæere i hele verden. Dette vil både have en positiv kulturel og økonomisk virkning. De internationale spansk-, engelsk- og fransksprogede markeder såvel som markedet af europæere, der er spredt ud over hele verden og som tørster efter børnebøger af høj kvalitet, kan få tilfredsstillet deres behov gennem det europæiske udbud.

4.3.3. Uddeling af priser og udstilling af præmierede bøger og oversættelser kan kombineres med de etablerede institutioner: kulturhovedstaden og kulturmånen.

4.3.4. En politik til støtte for børnebøger må nødvendigvis omfatte foranstaltninger, der kan modvirke de stadig stigende udgivelsesomkostninger, navnlig når det drejer sig om sprog med en begrænset læserskare.

4.3.5. EU bør anbefale statsstøtte til europæiske forlag, der koncentrerer deres kræfter om kvalitetsudgivelser af børnebøger.

4.4. Underholdning for børn (europæiske børnevideoer, -film, -fjernsyn og -teater)

4.4.1. EU og medlemsstaterne bør opmuntre og støtte produktion af videoer, film, fjernsynsprogrammer og teaterstykker af god kvalitet for børn.

4.4.2. ØSU foreslår, at de kompetente fællesskabsinstitutioner (Rådet af kulturministre, undervisningsministre osv.) undersøger, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre en årlig børnefestival for levende billeder med priser på 1 mio. ECU for produktion af henholdsvis børnevideoer, børnefilm og børneprogrammer.

4.4.3. Økonomisk støtte til eftersynkronisering af de prisbelønnede værker med en deling af udgifterne mellem medlemsstaterne og EU vil skabe en ny epoke for europæisk børnefilm og -teater, som i dag løbes over ende af alle mulige produktioner af dårlig kvalitet.

4.4.4. Det foreslåede fremstød for produktion af film og teaterstykker for børn vil naturligvis påvirke udviklingen i EU's handelsbalance på dette område i gunstig retning. Den kommercielle succes, som film som Aladdin, Løvernes Konge og Pocahontas har opnået, viser sagens økonomiske aspekter. Støtte til børnefilm via en ny særlig post i budgettet vil således være nyttig i mange henseender.

4.5. Et europæisk børnemusikakademi

Der foreslås oprettet et europæisk børnemusikakademi. Et sådant akademi kunne forestå udbredelse af, indsamling af viden om og fortsat udvikling af børnesange og børnemusik overalt i Europa, samt tilskynde til mere samarbejde over grænserne mellem skolernes musikafdelinger hvad angår metode, teknik og undervisningsmaterialer. Akademiet kunne således forske i, bevare og registrere den store europæiske arv inden for børnesange og børnemusik, fremme koncerter, workshops og særlige tværnationale musikarrangementer (f.eks. ved juletid eller i forbindelse med andre højtider) i samarbejde med eksisterende akademier og musikselskaber og med assistance fra kunstnere, komponister, ungdoms-

kestre og -kor, børnebands og unge europæiske musiken-tusiaster.

4.6. *Europæisk børne fjernsyn*

4.6.1. ØSU er meget bekymret for de forvirrende indtryk, børn får gennem massemedierne. Det er forfærdet over den stigende vold og det dårlige sprog i tv-programmerne, som påvirker børns udvikling og opfattelse af verden. Den politik, som kommer til udtryk i Rådets direktiv af 3. oktober 1989, på grundlag af hvilket der skal vedtages bestemmelser, som i forbindelse med tv-programmer og -reklamer beskytter de umyndiges fysiske, intellektuelle og moralske udvikling, bør suppleres med et forebyggende og mere positivt tiltag.

4.6.2. Bl.a. skal private og statslige tv-stationer tilskyndes til at sende kvalitetsprogrammer; der skal oprettes institutioner i medlemsstaterne, der kan bedømme og præmiere de bedste børneprogrammer, og der skal udformes en politik med henblik på forbedring af programmernes kvalitet ved hjælp af økonomiske incitamenter.

4.6.3. Mangelen på friarealer og legepladser i Europas storbyer er medvirkende til, at fjernsynet er en nødvendig eller uundgåelig del af de fleste unge europæeres hverdag. I mange europæiske familier er fjernsynet endog trængt ind i børneværelserne. Kvalitetsforbedring er derfor et emne, der bør tildeles højeste prioritet. ØSU tager afstand fra voldsbetonede børne- og ungdomsprogrammer i tv og opfordrer erhvervs- og samfundslivets organisationer til at træffe foranstaltninger mod tv-selskaber, som udsender sådanne programmer.

4.7. *Sport*

4.7.1. Efter ØSU's mening skal EU's sportsministre indlede et samarbejde om skoleidræt, folkeidræt og idræt på arbejdspladsen. Det ville i mange henseender være gavnligt for ungdommen, om dens passive beundring for idoler og stjerner fra eliteidrætten blev vendt til aktiv deltagelse i sportsudøvelse (individuelt eller i hold).

4.7.2. Den stadigt stigende forekomst af lokalpatriotisk og nationalistisk hooliganisme fordrer en grundig undersøgelse af den nuværende sportskultur og sportspolitik. Vold i sporten skal bekæmpes med konkrete særforanstaltninger såvel på det sportslige som på det strafferetlige plan.

4.7.3. Farlige tendenser i det europæiske samfund kombineret med den fremherskende massehysteriske tilhængerkultur (i modsætning til aktiv sportsudøvelse) nærer og reproducerer gruppevold og gruppekonflikter i andre dele af samfundslivet.

4.7.4. Sunde vaner, sund levevis og sund ernæring fremmes og udbredes ikke gennem moralske kampagner rettet mod voksne, men derimod gennem barndommens positive erfaringer med sport og ved efterligning af sunde, sportudøvende voksne.

4.8. *Børn med særlige behov*

Kulturen for børn med særlige behov beror i dag overvejende på begreberne »handicap« og »velgørenhed«. Vi bør i stedet anskue handicap som en mulighed for at udvikle særlige evner eller en særlig sensitivitet, som andre børn normalt ikke udvikler. EU-programmer og -aktioner på dette område skal lægge vægt på de positive aspekter. Et andet vigtigt punkt er, at handicappede børn i højere grad bør have adgang til kulturen, så bøger f.eks. bør foreligge i blindskrift.

4.9. *Kulturel turisme for børn*

Masseturismen bidrager kun i ringe grad til at fremme den multikulturelle forståelse mellem børn eller forståelsen for Europas mangfoldige og forskelligartede traditioner. Børn i EU får mulighed for venskaber og kulturel udvikling, hvis de får flere konkrete anledninger til at mødes, omgås og nyde godt af hinandens gæstfrihed på tværs af grænserne. Tværnationale familieudvekslinger, internationale ungdomslejre og multikulturelle pakke-rejser for børn bør nyde større fremme.

4.10. *Udvidelse af RAPHAEL-programmet*

4.10.1. Under dette program til bevarelse og udnyttelse af kulturarven, navnlig på andre områder end arkæologiske steder, museer, arkiver og mindesmærker, kan støtten udvides til også at omfatte traditionelle håndværk, etnografiske museer og institutter for traditionel musik og folkemusik. Udnyttelsen af kulturarven kan stimulere en opblomstring af de traditionelle håndværk.

4.10.2. Som eksempler kan nævnes etableringen af et skibsværft for traditionel skibsbygning på en græsk ø, hvor den traditionelle skibsbygning har overlevet,

oprettelsen af et fælles europæisk værksted for fremstilling af traditionelle musikinstrumenter i Wien og oprettelsen af et værksted for traditionel arkitektur på Malta. Løsninger af denne art kan skabe produktiv beskæftigelse. De kan inkorporeres i og støtte EU-programmer for uddannelsesrejser, uddannelse og udveksling af unge. Ved at oprette et europæisk, multikulturelt legetøjsmuseum kan man fremme europæiske børns interesse for historie, for Europas kulturelle fortid og den stedlige befolkning. Oprettelsen af en sådan institution på EU-niveau ville betyde mange nye arbejdspladser. En institution af denne art findes allerede i Athen.

4.10.3. Ved at gøre brug af organisationer, hvor den nødvendige infrastruktur allerede er til stede (f.eks. universiteter, musikakademier og kommuner) kan man nedbringe omkostningerne ved realiseringen af sådanne initiativer.

4.11. *Program til bekæmpelse af politisk indifferens og passivitet og fremme af deltagelse i det politiske liv*

4.11.1. Det er farligt for demokratiets fremtid i Europa, hvis den unge generation ikke deltager aktivt i det offentlige liv. Ungdommen skal såvel på EU-niveau som i medlemsstaterne tilskyndes til at tage aktivt del i samfundslivet gennem organisationerne og til at medvirke i løsningen af såvel ungdommens egne som de almindelige samfundsproblemer.

4.11.2. Det Europæiske Råd kan f.eks. give en pris til det af de nationale ungdomsråd i EU, som foreslår det bedste program til bekæmpelse af narkotikamisbrug. Tilsvarende kan medlemsstaternes regeringer og ministerier med ansvar for ungdomsanliggender med fordel foranstalte en konkurrence, hvor de nationale ungdomsorganisationer kan fremsætte forslag til løsning af problemer som f.eks. de unges deltagelse i det politiske liv, bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden, forbedring af samarbejdet mellem lærere, forældre og samfund.

4.12. *Fremme af forståelse og tolerance*

4.12.1. Det Europæiske Råd betonedes på mødet den 9. og 10. december 1994 i Essen, hvor vigtigt det er for EU at bekæmpe racisme og fremmedhad for at beskytte den menneskelige værdighed og sikre fredelig sameksistens mellem EU-borgerne.

4.12.2. Europarådet arrangerede den 21.-26. marts 1994 en fælles europæisk kampagne mod racisme.

4.12.3. ØSU finder konklusionerne fra det seminar om bekæmpelse af racisme i de europæiske børnehaver, som i 1989 blev afholdt i Leeds i Storbritannien med økonomisk støtte fra Det Europæiske Råd, både betydningsfulde og aktuelle.

4.12.4. Efter ØSU's mening kan racisme bekæmpes gennem god opdragelse, gennem leg, ved at høre eventyr, se børneteater og børnefilm, og gennem forbilleder for god opførsel, gennem de rollemodeller, som tilbydes børn i Europa.

4.13. *1996: Det europæiske år for livslang uddannelse*

4.13.1. Forudsætningen for programmets succes er et kulturelt klima, hvor viden og indlæring er i højsædet — skoler, der efterlader positive erfaringer, og familier, der følger disse erfaringer op.

4.13.2. 1996 er udnævnt til europæisk år for livslang uddannelse med henblik på en tilbundsgående ændring af gennemsnitseuropæerens — ikke mindst de unge europæeres — forhold til viden, undervisning og uddannelse.

4.13.3. Den unge europæer får sin første indlærings erfaring i underskolen — en erfaring, der fortsætter gennem resten af skoleforløbet. Erfaringerne herfra vil være bestemmende for den unges fremtidige forhold til livslang uddannelse.

4.13.4. Når man konstaterer, at børn i 8-9-årsalderen bliver dårligere til at læse og regne; når skoleeleverne går i skole, mere fordi de skal, end fordi de har lyst; når flere og flere børn bortvises fra skolen, så bør medlemsstaterne støtte bestræbelserne på at fremme tolerancen og præstationsniveauet i skolerne.

4.13.5. Spørgsmålet er, om det europæiske skolesystem vil være det samme i informationssamfundet, som det har været i industrisamfundet.

4.13.6. Man erkender, at det af hensyn til Europas konkurrenceevne er nødvendigt med en bedre uddannet, bedre tilpasset og mere kreativ arbejdsstyrke for at følge omlægningen af produktionen op, men det er spørgsmålet, om det nuværende europæiske uddannelses- og efteruddannelsessystem er i stand til at tilfredsstille disse nye behov og tage højde for:

— arbejdstageretikken;

— arbejdsgiveretikken;

— vores daglige omgang med hinanden;

- vores adfærd i hjemmet og på arbejdspladsen;
- vores forbrugsmønstre;
- vores adfærd med hensyn til adspredelse og underholdning;
- vores værdier for god opførsel i mellemmenneskelige relationer og i relation til naturen;
- vores holdning til indlæring, viden og skønhed;
- vores kommunikations- og samtaleevner;

som alle er holdninger, der erhverves i barndommen og forefindes i den kultur, som former børns bevidsthed.

4.14. *Fremme af samarbejde*

En europæisk børnekulturpolitik kan realiseres gennem mange af ovenstående forslag, men den må samtidig hvile på et mere dynamisk, børneorienteret samarbejde mellem forældre, offentlige myndigheder, borgerorganisationer, erhvervsliv og skoler.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om minimumsforskrifter til forbedring af sundhedsbeskyttelse og sikkerhed for arbejdstagere, der kan blive udsat for fare hidrørende fra eksplosiv atmosfære«⁽¹⁾

(96/C 153/07)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. november 1995 under henvisning til EF-traktatens artikel 118 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål, som udpegede Giorgio Liverani til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 29. februar 1996, med et flertal af stemmer for og 2 stemmer hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Generelle bemærkninger

1.1. ØSU godkender Kommissionens forslag og fremsætter følgende bemærkninger.

1.2. Dette direktivforslag supplerer direktiv 94/9/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgiv-

ning om materiel og sikringssystemer til anvendelse i eksplosionsfarlig atmosfære. Om sidstnævnte direktiv afgav ØSU udtalelse i 1992 (CES 356/92); dets retsgrundlag er artikel 100 A om fjernelse af de tekniske handelshindringer i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked.

1.2.1. Det foreliggende forslag er således et supplement, der vedrører anvendelsen af materiel og sikringssystemer. Som ØSU påpegede i udtalelsen fra 1992

⁽¹⁾ EFT nr. C 332 af 9. 12. 1995, s. 10.

(pkt. 2.2.1 og 2.2.2), ville det have været bedre at udarbejde de to direktiver om henholdsvis »konstruktion« og »anvendelse« sideløbende.

1.3. Forslaget er udarbejdet efter omfattende høringer af arbejdsmarkedets parter, de berørte organisationer og instanser samt Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhedsbeskyttelse.

1.4. Forslaget er ikke i strid med subsidiaritetsprincippet, da kun en aktion på fællesskabsplan kan sikre, at beskyttelsen af arbejdstagerne opfylder ensartede, fælles mindstekrav, idet målet er at opnå et ensartet minimum af beskyttelse i de forskellige medlemsstater.

1.5. ØSU glæder sig over den klare og præcise formulering af direktivforslaget, der på grundlag af traktatens artikel 189, stk. 3, forpligter medlemsstaterne til at opfylde de fastsatte mål, idet det overlades til de nationale myndigheder og arbejdsmarkedets parter at bestemme form og midler for gennemførelsen.

1.6. I direktivforslagets betragtninger gøres der rede for nogle af de vigtigste begrundelser for de foreslåede bestemmelser. I øvrigt henleder ØSU Kommissionens opmærksomhed på, at betragtningerne bør formuleres på ensartet måde i de forskellige sprogversioner (f.eks. er nogle af betragtningerne faldet ud i den italienske version).

1.7. ØSU fremhæver endelig betragtningerne i bilaget om forslagens konsekvenser for virksomhederne, især for så vidt angår kravet om særlig hensyntagen til håndværksvirksomheders og andre små og mellemstore virksomheders situation.

2. Særlige bemærkninger

2.1. Den i artikel 2 anførte definition af eksplosiv atmosfære (en blanding af luft og brændbare gasser, dampe osv.) svarer til den, der er givet i direktiv 94/9/EF, artikel 1, idet ustabile kemiske stoffer (der indeholder ilt og brændstof) er undtaget, fordi de er omfattet af forslaget til direktiv om »kemiske agenser« (KOM(95) 155 endelig udg.), som ØSU tidligere har afgivet udtalelse om (CES 1169/93).

2.1.1. Da der bør skelnes nøje mellem de to kategorier af eksplosionsfarlige stoffer, opfordrer ØSU Kommissionen og Rådet til udtrykkeligt at bekræfte, at forslaget om kemiske agenser omfatter de eksplosionsrisici, som

er forbundet med kemiske stoffer, der indeholder ilt og brændstof. Endvidere bør uklarheder og overlapninger mellem de to forslag undgås.

2.2. I artikel 4 anføres en række almindelige og specifikke forpligtelser, der pålægges arbejdsgiverne for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Der henvises i denne forbindelse til kravene i artikel 6, 9 og 10 i rammedirektivet 89/391/EØF. ØSU henleder Kommissionens opmærksomhed på, at det i forebyggelsesøjemed også er vigtigt og relevant i dette direktivforslag at henvise til rammedirektivets artikel 8 (arbejdsgivernes forpligtelser) og artikel 13 (arbejdstagernes forpligtelser).

2.2.1. ØSU foreslår endvidere, at Kommissionen i artikel 4, stk. 1, andet led, der omhandler arbejdsområder med eksplosiv atmosfære, i alle sprogversioner anvender udtrykket »tilstrækkeligt tilsyn« (UK: »responsible supervision«). Dette udtryk har en bred betydning og dækker hele spektret af de foranstaltninger, der skal træffes, og som udover det menneskelige tilsyn også bør omfatte anvendelse af instrumenter og moderne teknologi, idet ansvaret i henhold til rammedirektivets artikel 6 påhviler arbejdsgiveren.

2.3. ØSU noterer, at klassificeringen af områder, hvor der kan forekomme eksplosiv atmosfære, og tilhørende kriterier (artikel 5 og bilag I/A, bilag II/B og bilag IV) er af international karakter, idet den er baseret på de standarder, som ISO (Den Internationale Standardiseringsorganisation) og IEC (Den Internationale Elektrotekniske Kommission) har fastlagt. Disse kriterier må forventes at være tilstrækkeligt præcise til at fremme en effektiv harmonisering.

2.4. Med hensyn til artikel 9, stk. 1 og 2, (nyt arbejdsudstyr, der skal anvendes i områder, hvor der kan forekomme eksplosiv atmosfære) noterer ØSU, at skæringsdatoen den 30. juni 2003 er bestemt af hensynet til markedsføringen samt standardiseringen, som varetages af CEN og CENELEC på grundlag af traktatens artikel 100 A og førnævnte direktiv 94/9/EF.

2.4.1. ØSU konstaterer, at direktivets minimumsforskrifter fra ikrafttrædelsestidspunktet skal gælde uden overgangsfrist i tilfælde, hvor arbejdssteder tages i brug for første gang, og hvor der foretages ændringer, udvidelser og/eller omlægninger af arbejdspladser (artikel 9, punkt 3 og 5). Angående arbejdssteder og arbejdsudstyr, der allerede er i anvendelse på ikrafttrædelsestidspunktet, fastlægges i artikel 9, stk. 4, en overgangsfrist for overholdelse af minimumsforskrifterne på tre år.

2.4.2. For at lette håndværks- og mindre industri-virksomheders overholdelse af direktivets forskrifter, er det nødvendigt, at de kompetente organer i medlemsstaterne giver disse virksomheder teknisk og administrativ støtte til dækkende og aktiv gennemførelse af de pågældende bestemmelser. Det vil her være afgørende for direktivets fulde gennemførelse, at arbejdsmarkedets parter deltager på det lokale plan. Hurtig gennemførelse af SAFE-programmet bør støttes aktivt af arbejdsmarkedsparterne i de små og mellemstore virksomheder, hvilket kan betyde et konkret bidrag til direktivbestemmelsernes iværksættelse.

2.5. ØSU noterer, at de tekniske tilpasninger af bilagene (art. 10) vedtages efter fremgangsmåden i artikel 17 i rammedirektivet 89/391/EØF. Da sådanne tilpasninger kan få politiske konsekvenser, understreger

ØSU, at arbejdsmarkedets parter spiller en meget vigtig rolle i denne forbindelse. Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhedsbeskyttelse bør derfor spille en større rolle i direktivets gennemførelsesfase. ØSU anmoder Kommissionen om at høre dette udvalg på et tidligt stadium.

2.6. Det i art. 11 beskrevne vademecum med eksempler på, hvordan forskrifter kan overholdes, kan være et nyttigt middel til forebyggelse af ulykker, og det vil forhåbentlig nå ud til en stor målgruppe. ØSU lægger vægt på, at Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhedsbeskyttelse inddrages i udarbejdelsen og senere i ajourføringen af dette vademecum, før det forelægges Rådet, og inden proceduren i artikel 17 i direktiv 89/391/EØF påbegyndes. Vademecummet bør offentliggøres meget hurtigt efter direktivets vedtagelse.

Bruxelles, den 29. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om tredjelandstatsborgeres ret til at rejse inden for Fællesskabet«⁽¹⁾

(96/C 153/08)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. oktober 1995 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål, som udpegede Gianni Vinay til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 28. februar 1996, med et flertal af stemmer for, 3 imod og 10 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Baggrund

1.1. ØSU gjorde i sin initiativudtalelse af 24. april 1991 om »Arbejdstagere fra tredjelande«⁽²⁾ og med sin tillægsudtalelse af 26. september 1991 om samme emne⁽³⁾ opmærksom på behovet for at give tredjelandstatsborgere (især emigranter) ret til at rejse inden for EU.

1.2. Europa-Parlamentet fremsatte i sin beslutning om unionsstatsborgerskab af 14. juni 1991⁽⁴⁾ et konkret krav, der gik i samme retning.

1.3. I sin meddelelse af 23. oktober 1991 om indvandringen⁽⁵⁾ stillede Kommissionen nogle forslag, der fulgte den kurs, som ØSU og Europa-Parlamentet havde foreslået. Dette skete ud fra en betragtning om, at det indre marked burde føre til fjernelse af en række juridiske hindringer, der gør udøvelsen af visse rettigheder betinget af kravet om statsborgerskab.

1.4. Europa-Parlamentet har efterfølgende gentaget sit synspunkt i adskillige beslutninger. Den første i rækken var beslutningen om afskaffelse af kontrollen ved de indre grænser og fri bevægelighed for personer inden for Det Europæiske Fællesskab af 19. november 1992⁽⁶⁾, og den seneste er beslutningen fra september

1995 om Kommissionens meddelelse om indvandrer- og asylopolitikken⁽⁷⁾.

1.5. Netop i sidstnævnte meddelelse (23. februar 1994)⁽⁸⁾ bebudede Kommissionen et direktivforslag med henblik på at give tredjelandstatsborgere, som lovligt er bosiddende i en medlemsstat, ret til at rejse inden for EU uden visum.

1.6. I sin udtalelse af 24. marts 1994 om Kommissionens Grønbog om Europæisk Socialpolitik — Unionens valgmuligheder⁽⁹⁾ gentog ØSU sine anbefalinger fra udtalelserne i 1991.

1.7. Nærværende direktivforslag er den konkrete udmøntning af Kommissionens bebudede tiltag, jf. punkt 1.5.

2. Baggrunden for og hensigten med direktivforslaget

2.1. Hensigten med dette direktivforslag er at give tredjelandstatsborgere »ret til at rejse« inden for EU. Denne ret eksisterer p.t. ikke. Deres ret til indrejse og ophold — selv i tilfælde af gennemrejse og ophold af

(1) EFT nr. C 306 af 17. 11. 1995, s. 5.

(2) CES 560/91 i EFT nr. C 159 af 17. 6. 1991, s. 12.

(3) CES 1122/91 i EFT nr. C 339 af 31. 12. 1991, s. 82.

(4) Beslutning A3-139/91 i EFT nr. C 183 af 15. 7. 1991, s. 473.

(5) SEK(91) 1855 endelig udg.

(6) Beslutning A3-0284/92 i EFT nr. C 337 af 21. 12. 1992, s. 211.

(7) Beslutning A4-0169/95 i EFT (endnu ikke offentliggjort). Punkt 40 lyder således: »finder det af største betydning, at der lægges særlig vægt på en styrkelse af den retlige stilling for borgere fra tredjelande, som lovligt opholder sig i en af medlemsstaterne; gentager sit synspunkt, at retten til fri bevægelighed i Unionen skal gælde for alle personer, som opholder sig lovligt i en medlemsstat, uanset vedkommentes oprindelse, nationalitet, religion og hudfarve; anmoder Kommissionen om inden den 1. januar 1996 at forelægge forslag til virkeliggørelsen heraf og udarbejde en opgørelse over lovbestemmelser, som stiller disse personer fra tredjelande ringere end unionsborgere, og af mulighederne for at give dem adgang til et europæisk statsborgerskab«.

(8) KOM(94) 23 endelig udg.

(9) CES 387/94 i EFT nr. C 148 af 30. 5. 1994, s. 35.

kort varighed — er p.t. underkastet medlemsstaternes nationale retsfor skrifter.

2.2. EU-borgerne er allerede såvel juridisk⁽¹⁾ som rent praktisk sikret denne ret, skønt personkontrollen ved de indre grænser fortsat forhindrer en ubesværet udøvelse af rejseretten (undtagen i de lande, der er med i Schengen-aftalen). Situationen er en anden for statsborgere fra tredjelande, der lovligt opholder sig i en medlemsstat. Deres ret til indrejse og ophold, selv af kort varighed, er underkastet medlemsstaternes nationale betingelser (især visumpligt). Disse betingelser er ikke harmoniserede landene imellem og udgør en konkret begrænsning af tredjelandstatsborgernes frie bevægelighed. Direktivet skulle gøre det muligt at fjerne disse hindringer.

2.3. Hvorfor skal EU bekymre sig om at sikre tredjelandstatsborgernes ret til at rejse? Det er der efter ØSU's mening to gode grunde til:

2.3.1. For det første må man ikke se bort fra den principielle betydning af retten til at rejse. Det er en universel menneskerettighed, der bl.a. afspejles i internationale konventioner⁽²⁾. I en verden, der efterhånden opfattes som en »global landsby«, og i et samfund, hvor man hele tiden tilstræber mere »åbenhed«, er retten til at rejse desuden en almindeligt accepteret borgerret, som hører med til følelsen af at være en del af et større fællesskab. Samtidig er overholdelsen af menneskeret-

tighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder et af grundprincipperne for Den Europæiske Union. Når EU arbejder ihærdigt for at fremme ovennævnte rettigheder på internationalt plan, må den selvsagt sikre dem, når det som her drejer sig om EU's eget område⁽³⁾.

2.3.2. For det andet har tredjelandstatsborgernes ret til at rejse inden for EU stor betydning for det indre marked. De før omtalte betingelser, der ligger i medlemsstaternes lovgivninger, udgør en væsentlig begrænsning i adgangsmulighederne til det indre marked for et betydeligt antal tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i de forskellige medlemsstater. Det står klart, at denne begrænsning i sidste ende hæmmer det indre markeds effektivitet og udviklingsmuligheder.

3. Direktivforslaget

3.1. ØSU er enig i Kommissionens forslag om at fjerne de nuværende hindringer for tredjelandstatsborgeres fri bevægelighed ved at anvende de samme kriterier for passage af de indre grænser som for de ydre grænser. Der henvises især til den nyligt vedtagne forordning, der fastlægger, hvilke landes statsborgere der skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser (visumforordningen)⁽⁴⁾, samt til den såkaldte konvention om ydre grænser (som fortsat er under drøftelse)⁽⁵⁾. Som bekendt introducerer disse foranstaltninger tilsammen følgende to principper:

- a) sidestilling af de af medlemsstaterne udstedte opholdstilladelser med visa;
- b) gensidig anerkendelse af visa på baggrund af harmoniserede kriterier for visumudstedelse, dvs. visa, der gælder på hele EU's område.

3.2. I overensstemmelse med ovennævnte principper vil direktivforslaget indrømme tredjelandstatsborgere, der er lovligt bosiddende i en medlemsstat, ret til indrejse i en anden medlemsstat på grundlag af opholdstilladelsen og altså uden visum. Ligeledes vil de tredjelandstats-

⁽¹⁾ I henhold til de gældende gennemførelsesbestemmelser til EF-traktaten om personers frie bevægelighed kan personer, der er omfattet af EU-lovgivningen, udelukkende udøve deres ret til at rejse, hvis de ved passagen af en medlemsstats grænse er i besiddelse af et gyldigt identitetskort. Disse gennemførelsesbestemmelser har imidlertid ingen betydning for retten til at rejse, idet myndighederne i medlemsstaten ikke gives nogen skønmæssige beføjelser. Dette står i kontrast til situationen for et stort antal tredjelandstatsborgere, hvis visumansøgninger kan imødekommes eller afvises efter for godtbefindende.

⁽²⁾ Retten til at forlade et land, inklusive ens hjemland, og til at rejse tilbage til ens hjemland indstiftes i Menneskerettighedserklæringen af 1948 og i Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder fra 1966. Pligten til at give indrejsetilladelse til en fremmed statsborger nævnes i Menneskerettighedserklæringen og i efterfølgende konventioner fra De Forenede Nationer, men kun i forbindelse med asylansøgere. I slutdokumentet fra CSCE-konferencen i Wien (januar 1989) bekræftede deltagerlandene ovennævnte rettigheder og forpligtede sig til kun undtagelsesvis at gøre brug af deres ret til at begrænse bevægelsesfriheden, og til at sørge for, at deres respektive indrejsepolitikker tilgodeser »menneskelige relationer« (familiebesøg, bryllupper osv.). Selv om de juridisk bindende bestemmelser, der ligger i ovennævnte instrumenter, ikke er tilstrækkelige til at give en fuldstændig definition af retten til at rejse, står det dog klart, at den er at betragte som en menneskerettighed.

⁽³⁾ På baggrund af Unionens beføjelser på alle medlemsstaternes territorier kan retten til at rejse sidestilles med ovennævnte internationale konventions bestemmelser om, at enhver person, der lovligt opholder sig i en stat, har ret til frit at rejse inden for den pågældende stats grænser.

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EF) nr. 231/95 af 25. september 1995 om fastlæggelse af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser (EFT nr. L 234 af 3. 10. 1995, s. 1).

⁽⁵⁾ Forslag til afgørelse i henhold til artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om konventionen om personkontrol ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, KOM(93) 684 endelig udg. — Fremlagt af Kommissionen den 10. december 1993 — EFT nr. C 11 af 15. 1. 1994, s. 6.

borgere, der rejser ind i EU på grundlag af et visum (gensidigt anerkendt og gyldigt til passage af de ydre grænser), der er udstedt af én medlemsstat, ikke længere skulle anmode om visum fra de øvrige medlemsstater, som de måtte ønske at besøge.

3.3. Det skal bemærkes, at Schengen-aftalen indeholder en lignende ordning, som allerede er gældende i et vist antal medlemsstater.

3.4. Som Kommissionen korrekt påpeger, bevirker ikrafttrædelsen af ovennævnte foranstaltninger vedrørende passage af de ydre grænser ikke, at der ikke længere er behov for en lignende ordning for passage af de indre grænser i stil med nærværende forslag. Tværtimod ville der opstå en absurd situation, hvis førnævnte foranstaltninger ikke blev fulgt op af den foreslåede ordning, idet en tredjelandstatsborger da ville kunne rejse ind i en medlemsstat via den ydre grænse på grundlag af en opholdstilladelse eller et visum udstedt af en hvilken som helst medlemsstat, medens vedkommende for at komme ind i samme medlemsstat via en af EU's indre grænser skulle være forsynet med et visum udstedt af det pågældende land. Med andre ord ville det blive lettere at rejse ind i EU-landene via de ydre end de indre grænser.

3.5. ØSU tilslutter sig derfor direktivforslagets definition af »retten til at rejse«: »Retten til at passere EU's indre grænser og til at rejse igennem eller tage ophold af kort varighed i en medlemsstat, uden at vedkommende er forpligtet til at indhente visum fra den eller de medlemsstater, på hvis område denne ret udøves«.

3.6. Af denne definition fremstår det klart, at direktivforslaget på ingen måde vedrører eller har indflydelse på:

- indrejsebetingelserne ved indrejse i medlemsstaterne via de ydre grænser, som er dækket af følgende andre foranstaltninger: Visumforordningen, konventionen om ydre grænser, Dublin-konventionen (asylret) ⁽¹⁾, konventionen om etablering af et europæisk informationssystem ⁽²⁾,
- ophold af længere varighed, tredjelandstatsborgeres adgang til beskæftigelse og selvstændigt erhverv; og heller ikke mere generelt på indvandrerpolitikken, der i det store hele fortsat henhører under nationalstaternes kompetence. I den forbindelse er det værd at nævne, at ØSU gang på gang har understreget behovet for en fælles europæisk indvandrerpolitik,

og at ØSU i sin udtalelse fra september 1994 om »Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om indvandrer- og asylpolitikken« anmodede om at få dette punkt på dagsordenen for regeringskonferencen i 1996 om revisionen af traktaten ⁽³⁾;

- personkontrollen ved passage af de indre grænser. Direktivet vil nemlig finde fuld anvendelse, uanset om personkontrollen afskaffes eller opretholdes.

3.7. ØSU er enig i, at den rejseret, direktivforslaget opererer med, udelukkende bør gælde for tredjelandstatsborgere, der befinder sig lovligt i en medlemsstat. Ved at nægte denne ret til personer, der er indrejst eller opholder sig ulovligt i en medlemsstat, og i kraft af direktivforslagets bestemmelser om udvisning fjerner man ikke alene enhver bekymring om direktivets indvirkning på den illegale indvandring, men opnår også, at direktivet kommer til at fremstå som endnu et middel til at bekæmpe dette fænomen.

3.8. Endelig er det vel næppe nødvendigt at minde om, at direktivet ikke gælder statsborgere fra de tredjelande, der har underskrevet associeringsaftaler med Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Disse personer er omfattet af EU-lovgivningen, og for så vidt angår indrejse og ophold i en medlemsstat, er de indrømmet de samme rettigheder som EU-borgerne.

4. Retten til at rejse for tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig i en medlemsstat

4.1. Hver gang ØSU har beskæftiget sig med problemerne omkring tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig i medlemsstaterne, er det sket ud fra princippet om ligestilling med EU-borgerne, hvad angår rettigheder og muligheder. Ligestilling skal i denne forbindelse selvfølgelig forstås som en gradvis, men sikker udvikling, der bygger på visse faste holdepunkter. Et af disse holdepunkter er netop samme ret til at rejse inden for EU. ØSU har i den forbindelse i 1991 og 1994 udtalt, at »indvandrere, som er legalt bosiddende i en medlemsstat, bør kunne flytte inden for Fællesskabet på lige fod med EF-borgere. Man bør allerede nu afskaffe krav om visum, når der er tale om flytning inden for EF«.

4.2. Kommissionen og Europa-Parlamentet er enige i dette synspunkt, og den af Rådet nedsatte Rådgivende Kommission om Racisme og Fremmedhad forelagde

(1) Konvention om fastsættelse af hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater (Dublin, 15. 6. 1990). Se EF-Bulletin nr. 6, 1990. P.t. afventes de sidste ratifikationer.

(2) Ikke offentliggjort dokument.

(3) CES 1008/94 i EFT nr. C 393 af 31. 12. 1994.

nogle formelle forslag herom ⁽¹⁾ for Det Europæiske Råd i Cannes i juni 1995. Disse forslag blev anset for at være nødvendige for at bringe det indre marked på plads samt for at afskaffe diskriminationen mellem tredjelandsstatsborgere og EU-borgere ⁽²⁾.

4.3. Princippet om lige rettigheder støttes i dag af den tiltagende tendens til at give tredjelandsstatsborgere, der er lovligt bosiddende i EU, visse rettigheder i medfør af unionsborgerskabet, hvormed dette begreb får en bredere betydning. Dette underbygges af artiklerne 138 D og 138 E i Maastricht-traktaten, der udstrækker retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og til at indgive klager til ombudsmanden til »enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat«.

4.4. Manglen på ligestilling i forbindelse med retten til at rejse er beklagelig, ikke kun rent principielt, men også på grund af de praktiske følgevirkninger. Den er nemlig årsag til diskrimination på flere forskellige områder.

4.4.1. Først og fremmest på familieområdet. Der findes utallige eksempler på, at EU-borgeres familiemedlemmer fra tredjelande oplever, at deres færden inden for EU begrænses af visumkrav, til trods for at de i kraft af afledte rettigheder har de samme indrejse- og opholdsrettigheder som EU-borgerne.

4.4.2. Dernæst med hensyn til adgangen til det indre marked. Visumtvangen gør det vanskeligere for tredjelandsstatsborgere at rejse til en anden medlemsstat i EU med henblik på:

— at købe varer, hvilket er tanken med det indre marked;

— at udføre tjenesteydelser, hvilket EF-traktatens artikel 59 eksplicit giver dem ret til ⁽³⁾;

— at modtage tjenesteydelser, ligeledes i henhold til EF-traktaten, eftersom Domstolen har fastslået, »at den fri udveksling af tjenesteydelser omfatter frihed for modtagerne af tjenesteydelserne til at begive sig til en anden medlemsstat for at modtage en ydelse dér, og at de ikke herved kan hindres af begrænsninger« ⁽⁴⁾. Når dertil så kommer, at »turister, kurrejsende og personer på studie- eller forretningsrejse må anses for modtagere af tjenesteydelser« ⁽⁴⁾, fremstår omfanget af den diskrimination, som disse personer er udsat for, tydeligt. Det samme gælder det økonomiske tab, som utallige økonomiske operatører og selvstændigt erhvervsdrivende lider, eftersom der i hele EU er mere end 9 millioner lovligt bosiddende statsborgere fra tredjelande.

4.4.3. En anden type vanskeligheder er den forskelsbehandling, der sker af visse tredjelandsstatsborgere, som er bosiddende i én medlemsstat, i forbindelse med levering af en tjenesteydelse i en anden medlemsstat. De praktiske problemer, der er forbundet med at opnå visum (ofte med meget kort varsel), stiller for det første virksomheder, der arbejder i en anden medlemsstat, dårligere end de indenlandske virksomheder, hvorved der opstår konkurrenceforvridning. For det andet forringer disse problemer de pågældende arbejdstageres chancer på arbejdsmarkedet i det land, hvor de er bosiddende. En virksomhed med en livlig aktivitet på tjenesteydelsesområdet kan være tilbøjelig til at foretrække anden arbejdskraft, f.eks. fra tredjelande, hvis statsborgere ikke er pålagt visumtvang.

5. Retten til at rejse inden for EU for tredjelandsstatsborgere, der ikke er bosiddende i en medlemsstat

5.1. Direktivforslaget har desuden til formål at gøre det muligt for statsborgere fra tredjelande, der på lovlig vis (med eller uden visum) er rejst ind i en medlemsstat, at foretage en rejse af kortere varighed inden for EU.

5.1.1. Hvis indrejsen sker på grundlag af visum, skal der være tale om et visum, der er gyldigt i hele EU i henhold til visumforordningen og konventionen om ydre grænser. Ellers indrømmes der ikke den pågældende

⁽¹⁾ I sin rapport til Det Europæiske Råd i Cannes foreslår Den Rådgivende Kommission for Bekæmpelse af Racisme og Fremmedhad Ministerrådet, at Rådet »sikrer, at tredjelandsstatsborgere, der bor lovligt på en medlemsstats område, og som er indehavere af et dokument, der beviser denne status, har ret til at rejse frit inden for Unionen«.

⁽²⁾ »Det vil være et logisk skridt hen imod gennemførelsen af det indre marked, hvis denne gruppe borgere fra andre lande, der ikke har en medlemsstats nationalitet, og som har taget fast ophold på en af medlemsstaternes område, også omfattes af fællesskabsretten. Det er ulogisk, at personer, der er aktører i Fællesskabets økonomiske proces, enten som forbrugere eller tjenesteleverandører, ikke er omfattet af fællesskabsretten. Dette synes at stride imod princippet om det frie marked« (Kapitel III, punkt 6 i ovennævnte (fodnote 1) rapport).

⁽³⁾ »På forslag af Kommissionen kan Rådet med kvalificeret flertal vedtage at udstrække anvendelsen af bestemmelserne i dette kapitel til tjenesteydere, der er statsborgere i tredjelande og bosat inden for Fællesskabet«. Det skal bemærkes, at denne artikel til dato endnu ikke er blevet anvendt i praksis.

⁽⁴⁾ Domstolens dom af 31. januar 1984, forenede sager 268/82 og 26/83, G. Luisi og G. Carbone mod Ministeriet for Statskassen, Sml. 1984, s. 403 (præmis 16).

person ret til at rejse i de øvrige medlemsstater inden for den tilladte periode på tre måneder.

5.1.1.1. Eftersom samordningen mellem de forskellige landes visumpolitik⁽¹⁾ ikke er faldet helt på plads endnu, kan det ske, at det visum, der kræves ved første indrejse i én medlemsstat, ikke kræves af de øvrige medlemsstater. I så fald er rejseretten begrænset til de lande, der ikke kræver visum. F.eks. skal en australier, der ønsker at rejse til Frankrig, ansøge om visum, men fra Frankrig kan vedkommende rejse til alle de øvrige medlemsstater (undtagen Spanien) uden visum. For at rejse til Spanien skal den pågældende person have et visum, der er udstedt af de spanske myndigheder.

5.1.2. Hvis en tredjelandstatsborgers indrejse sker uden visum, er der to muligheder:

5.1.2.1. Ingen af medlemsstaterne kræver visum. Passage af de indre grænser er tilladt uden visum — dog stadigvæk kun for en periode på op til 3 måneder.

5.1.2.2. Der kræves ikke visum af det land, hvor indreisen i EU foretages, men der er visumtvang i andre medlemsstater. I så tilfælde kan kun de indre grænser til de lande, der ikke har visumtvang, passeres uden visum.

5.1.3. De eksempler, der er beskrevet i punkt 5.1.1.1 og 5.1.2.2, vil, selv når direktivet er trådt i kraft, fortsat indebære betydelige, og på mange måder meningsløse, hindringer for rejseretten. ØSU håber, at der er tale om en kort overgangsperiode, og opfordrer Kommissionen og Rådet til at sørge for snarest muligt at få bragt harmoniseringen af visumpolitikkerne helt på plads.

5.1.4. ØSU er klar over, at det foreslåede direktiv vil betyde, at der indrømmes ret til at rejse inden for EU på grundlag af et enkelt visum, der er gyldigt i hele EU, til statsborgere fra flere tredjelande end dem, der er fastlagt i Schengen-aftalen. Visumforordningens negativliste er nemlig kortere end Schengen-aftalens negativliste (f.eks. indeholder den ikke en lang række medlemmer af det britiske Commonwealth, som optræder på Schengen-aftalens negativliste). ØSU ser dette som et fremskridt.

5.1.5. ØSU påpeger, at retten til at rejse for tredjelandstatsborgere, der ikke er bosiddende, men som opholder sig lovligt i en medlemsstat, har stor betydning for, at det indre marked kommer til at fungere helt og fuldt. Man må nemlig ikke være blind for, at størstedelen af disse rejser af kortere varighed har form af turisme,

forretningsrejser, studierejser, kurophold osv. Derfor virker det for snæversynet udelukkende at anskue spørgsmålet om rejseret ud fra en immigrationssynsvinkel, især i betragtning af at visumforordningen indebærer visumtvang for statsborgere fra mange tredjelande, der ikke er emigrationslande (tænk blot på Golfstaterne).

6. Retsgrundlag

6.1. Ovenstående argumenter viser helt klart, at direktivet sigter mod at opfylde målsætningerne i EF-traktatens artikel 7 A.

6.2. ØSU er derfor enig i Kommissionens forslag om at anvende artikel 100 som retsgrundlag for direktivet.

6.3. Det faktum, at direktivet tager hensyn til ledsageforanstaltningerne under afsnit VI i EU-traktaten, bør ikke føre til, at man fejlagtigt forbinder det med elementer, der ligger uden for EF-traktatens anvendelsesområde eller EU's kompetenceområde. ØSU afviser derfor ethvert forslag om at kombinere forskellige retsgrundlag (første og tredje søjle).

7. Bemærkninger og forslag

7.1. Alle tredjelandstatsborgere, med eller uden bopæl i et EU-land, skal ifølge direktivet opfylde nogle yderligere kriterier for at kunne udøve rejseretten; de skal være i besiddelse af de midler til deres underhold, der er nødvendige til det påtænkte ophold eller den påtænkte gennemrejse og til tilbagerejsen til den medlemsstat, hvorfra rejsen i første omgang udgik, eller til et tredjeland. ØSU er forundret over den måde, hvorpå dette spørgsmål behandles i direktivforslaget, bl.a. hvad angår de praktiske følger.

7.1.1. ØSU mener, at opholdstilladelsen for tredjelandstatsborgere, der legalt opholder sig i en medlemsstat, i analogi med fællesskabsretten i sig selv bør medføre retten til at rejse, og at sidstnævnte ret ikke bør være betinget af krav om f. eks. besiddelse af tilstrækkelige midler til eget underhold⁽²⁾.

7.1.2. Tredjelandstatsborgere, der ikke har bopæl i en medlemsstat, bliver mødt med kravet om tilstrækkelige midler til eget underhold samt visum allerede ved deres første indrejse i EU. Dette sker i dag med hjemmel i nationale bestemmelser og vil for fremtiden ske med hjemmel i konventionen om ydre grænser. Ved indreisen anmodes den pågældende om at oplyse rejse- og indkvarteringsmåde samt om at have de midler til sit underhold,

(1) Visumforordningen indeholder på den ene side en negativliste (tredjelande hvis statsborgere er underlagt visumtvang ved indrejse til alle medlemsstaterne), og på den anden side giver den medlemsstaterne mulighed for endvidere at indføre visumtvang for tredjelandstatsborgere, der ikke er omfattet af ovennævnte liste.

(2) For visse kategorier af unionsborgere (pensionister og andre personer, der ikke er i beskæftigelse) forlanges det, at de råder over tilstrækkelige midler til eget underhold. Dette gælder udelukkende i forbindelse med deres ret til opholdstilladelse, ikke deres ret til at rejse.

der er nødvendige til det påtænkte ophold eller den påtænkte gennemrejse og til hjemreisen til hjemlandet eller til rejsen til et tredjeland, hvori den pågældende er sikret indrejse, eller være i stand til på lovlig vis at erhverve sig disse midler«⁽¹⁾. Det er klart, at i forbindelse med passage af EU's indre grænser må ovennævnte krav anses for allerede at være opfyldt, hvorfor yderligere kontrol er overflødig.

7.1.3. Det er klart, at en tredjelandstatsborger, der udøver sin ret til at rejse inden for EU, af den ene eller den anden grund efterfølgende kan komme i en situation, hvor den pågældende ikke har tilstrækkelige midler til eget underhold. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne sikre, at den pågældende person ikke kan modtage økonomisk hjælp fra det offentlige. På den anden side bør der heller ikke ske en optrapning af politikontrollen, hvilket ville begrænse udøvelsen af retten til at rejse, alene ud fra en formodning om, at en person, der måtte komme til at mangle midler til eget underhold, eventuelt kunne opnå dem på uretmæssig vis.

7.1.4. De fleste af de medlemsstater, der har tiltrådt Schengen-aftalen, har allerede afskaffet kontrollen ved de indre grænser, og på sigt vil de øvrige medlemsstater følge trop. Dette betyder, at en kontrol af tredjelandstatsborgernes ret til at rejse — hvadenten de er bosiddende i EU eller ej — udelukkende kan foretages inden for de enkelte medlemsstaters grænser. Dette er ensbetydende med at pålægge ordensmagten en mere intensiv personkontrol, og det kan vanskeligt lade sig gøre i visse medlemsstater, hvor den ikke for øjeblikket har sådanne beføjelser, og hvor der heller ikke ville være almindelig tilslutning til at give den det. Det er også ulogisk, eftersom den kontrol ved grænserne, der er under afvikling, så bare ville blive erstattet af intern kontrol. Eftersom denne type kontrol ikke kan foretages ud fra objektive kriterier, vil der imidlertid uvægerligt blive fokuseret på personer, hvis udseende signalerer, at de muligvis ikke er EU-borgere. Det betyder med andre ord, at den foreslåede lovgivning i praksis kan få nogle ubehagelige racistiske undertoner, som i sidste instans ville gå ud over EU's etniske mindretal eller andre personer, der i kraft af deres udseende udskiller sig fra mængden. Dette ville stå i skarp kontrast til EU's lange og seje kamp for — blandt andet inden for den offentlige

forvaltning — at komme enhver adfærd til livs, der har et racistisk islæt⁽²⁾. ØSU benytter denne anledning til at anmode Kommissionen og Rådet om i forbindelse med bekæmpelsen af racisme og fremmedhad at foretage en grundig undersøgelse af udbredelsen af irrelevante kontrolformer, der fokuserer på racemæssige og etniske mindretal og indvandrere.

7.1.5. Af ovenstående fremgår det, at ØSU er enig i princippet om, at en tredjelandstatsborger, der udøver sin ret til at rejse, skal være i besiddelse af eller på lovlig vis skal kunne erhverve sig tilstrækkelige midler til sit ophold og sin rejse. ØSU mener imidlertid ikke, at dette krav skal være ensbetydende med, at man til enhver tid skal kunne godtgøre, at man opfylder kravet. Det ville nemlig i givet fald medføre en skærpelse af personkontrollen, der dels ville ende med at indskrænke retten til at rejse, dels helt uundgåeligt ville få racistiske undertoner. ØSU foreslår derfor at udelade andet led i artikel 3, stk. 1, samt henvisningerne hertil i direktivforslagets artikel 4, stk. 1 og 2. ØSU foreslår, at der i stedet indføres en ny artikel med følgende ordlyd: »En tredjelandstatsborger, der udøver sin ret til at rejse, skal have de midler til sit underhold, der er nødvendige til det påtænkte ophold eller den påtænkte gennemrejse og enten til tilbagerejsen til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen, eller til rejsen til et tredjeland, hvori den pågældende er sikret indrejse, eller være i stand til på lovlig vis at erhverve sig disse midler. Retten til at rejse giver dermed ikke mulighed for at gøre krav på økonomisk bistand fra det offentlige i den medlemsstat, hvor retten til at rejse udøves.«

7.2. ØSU er enig i Kommissionens begrundelse for ikke i nærværende direktiv at anvende bestemmelsen i udkastet til konventionen om ydre grænser om, at opholdstilladelsens resterende løbetid skal være på over fire måneder ved indrejsen⁽³⁾.

7.3. ØSU vil gerne henlede Kommissionens og Rådets opmærksomhed på, hvordan stillingen er for tredjelandstatsborgere, der er bosiddende i et af EØS-landene. Når det indre marked udvides til også at omfatte EØS, bør retten til at rejse inden for EU også udstrækkes til

⁽¹⁾ Konventionen om ydre grænser, artikel 7, litra e) — i EFT nr. C 11 af 15. 1. 1994.

⁽²⁾ I sin beslutning om racisme, fremmedhad og antisemitisme af den 27. april 1995 opfordrer Europa-Parlamentet »medlemsstaterne til at træne socialarbejdere, politi og embedsmænd inden for retsvæsenet i at behandle mindretal i Den Europæiske Union på en måde, der er forenelig med menneskelig værdighed, og at vedtage foranstaltninger, der skal imødegå overtrædelser«. (B4-0731/95, pkt. 10) — EFT nr. C 126 af 22. 5. 1995, s. 76.

⁽³⁾ Se punkt 33 i Kommissionens forslag til Rådets direktiv (KOM(95) 346 endelig udg.).

EØS-borgerne, eftersom de allerede har ret til at passere grænserne til visse medlemsstater i EU⁽¹⁾.

7.4. ØSU tilslutter sig, at der i bestemmelserne om tredjelandsstatsborgeres ret til at rejse åbnes mulighed for at udvise en person, hvis et givet krav om opholdstilladelse eller visum ikke er overholdt.

7.5. ØSU er enig i bestemmelserne (artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 5) om udvisning af tredjelandsstatsborgere, der udgør en trussel mod den offentlige orden. ØSU forlanger dog, at man i forbindelse med anvendelsen af denne foranstaltning støtter sig til den definition af »trussel mod den offentlige orden«, der anvendes i direktiv 64/221/EØF, som fortolket af Domstolen⁽²⁾.

7.6. ØSU beder desuden om, at direktivets udvisningsbestemmelser udtrykkeligt giver de berørte personer klageadgang samt ret til advokatbistand i overensstemmelse med de internationale konventioner⁽³⁾ og analogt

med bestemmelserne i direktiv 64/221/EØF. Indgivelse af klage på foranledning af den berørte person bør kunne have opsættende virkning.

7.7. ØSU bemærker med tilfredshed, at Kommissionen i sit direktivforslag ikke forlanger, at personer, der udøver retten til at rejse, skal anmelde deres ophold i den medlemsstat, de besøger, hvilket står i modsætning til bestemmelserne i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen. For så vidt angår artikel 5 i direktivforslaget, håber ØSU, at der snarest muligt foretages en harmonisering på EU-plan af de pågældende bestemmelser, inklusive bestemmelserne vedrørende medlemslandenes egne statsborgere.

8. Konklusioner

8.1. På baggrund af ovenstående bemærkninger går ØSU ind for direktivforslaget, men beder om at få indarbejdet de ændringer, der er anført i punkt 7.

8.2. ØSU mener, at nærværende direktiv bør vedtages uafhængigt af direktivet om afskaffelse af kontrol ved de indre grænser. Som tidligere sagt kan retten til at rejse udøves, uanset om denne kontrol afskaffes eller bibeholdes. I øvrigt eksisterer de to muligheder allerede side om side i EU i kraft af Schengen-aftalen.

8.3. ØSU mener desuden, at direktivet kan vedtages, uden at man behøver at afvente, at ledsageforanstaltningerne til direktivet om passage af de ydre grænser bliver vedtaget. ØSU mener således, at direktivforslaget godt kan iværksættes umiddelbart i forbindelse med tredjelandsstatsborgere, der er lovligt bosiddende i EU, medens det først bør have virkning for personer, der gæster EU, når ledsageforanstaltningerne vedrørende passage af de ydre grænser er blevet vedtaget og iværksat.

8.4. ØSU anbefaler derfor Rådet at vedtage direktivforslaget hurtigst muligt under hensyntagen til ovennævnte forbehold med hensyn til dets ikrafttrædelse for ikke yderligere at forsinke EU's forsøg på at afhjælpe en alvorlig mangel ved det indre marked, og for at sikre en uanfægtelig ret, nemlig retten til at rejse.

(1) Der findes allerede nogle særaftaler mellem visse skandinaviske lande omkring personers frie bevægelighed.

(2) Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1994, i specialudgaven af EFT 1963-64, s. 109 Domstolen udelukker en ensidig vurdering fra medlemsstaternes side uden kontrol fra fællesskabsinstitutionernes side. Den slår endvidere fast, at henvisning til begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Medlemsstaterne bør vurdere, om truslerne er virkelige og tilstrækkeligt alvorlige ud fra et kriterium om rimelighed og forholdsmæssighed, således at mindre overtrædelser ikke kan få alvorlige konsekvenser, som f.eks. udvisning. (Domstolens dom af 4. december 1974, sag 41/74, Van Duyn, sml. 1974, s. 1337; dom af 26. februar 1975, sag 67/74, Bonsignore, sml. 1975, s. 297; dom af 28. oktober 1975, sag 36/75, Rutili, sml. 1975, s. 1219; dom af 27. oktober 1977, sag 30/77, Bouchereau, sml. 1977, s. 1999).

(3) Se artikel 13 i De Forenede Nationers Pagt om Borgerlige og Politiske Rettigheder (Forenede Nationer, 16. december 1966).

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 94/80/EF om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere«

(96/C 153/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 7. februar 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede at overdrage det forberedende arbejde til Sektionen for Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål. Vasco Cal udpegedes til hovedordfører i henhold til forretningsordenens artikel 20.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 29. februar 1996, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Det foreliggende direktivforslag har til formål at udvide direktiv 94/80/EF med en henvisning til kommunerne i de tre nye medlemsstater, Østrig, Finland og Sverige.

1.2. ØSU godkender dette forslag til Rådets direktiv.

2. Særlige bemærkninger

2.1. ØSU minder om, at såvel dette forslag som det oprindelige direktiv er baseret på EF-traktatens artikel 8 B, i henhold til hvilken enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, har valgret og er valgbar ved kommunalvalg i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i den stat.

2.2. ØSU understreger, at der i forbindelse med udvidelsen af den almindelige valgret i de lokale forvaltningsområder bør foretages de nødvendige tilpasninger for at styrke EU-borgernes engagement i Den Europæiske Union samt unionsborgerskabet.

2.3. ØSU anser det for vigtigt, at EU-borgerne deltager i lokalstyret og i kommunalvalgene, fordi dette kan bidrage til et større gensidigt kendskab og tilskynde til bedre integration af disse borgere i lokalsamfundet. Desuden kan det bidrage til at gøre de offentlige myndigheder og de politiske bevægelser mere lydhøre over for deres situation.

2.4. ØSU gentager sine bemærkninger fra tidligere udtalelser⁽¹⁾ og understreger, at man må overholde det traktatfæstede princip om, at der ikke må diskrimineres mellem EU-borgerne på grundlag af nationalitet, hvilket bekræftes af den gældende retspraksis⁽²⁾.

⁽¹⁾ Udtalelse af 14. september 1994 (EFT nr. C 393 af 31. 12. 1994).

⁽²⁾ Domstolens afgørelse i sag nr. C-92/92 og C-362/92.

Bruxelles, den 29. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 90/539/EØF om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandelen inden for Fællesskabet med fjerkræ og rugeæg samt for indførsel heraf fra tredjelande«, og
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 91/494/EØF om dyresundhedsmæssige betingelser for handelen inden for Fællesskabet med fersk fjerkrækød og for indførsel heraf fra tredjelande«⁽¹⁾

(96/C 153/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. januar 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Leif Nielsen til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 29. februar 1996, med et stort flertal af stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Introduktion

1.1. Med direktiv 90/539/EØF og direktiv 91/494/EØF blev indført et sæt veterinære foranstaltninger for at hindre spredning af smitsomme fjerkræsygdomme i forbindelse med fjerkræ og rugeæg samt fersk fjerkrækød, som markedsføres inden for EU's område eller som indføres fra tredjelande. Reglerne omfatter i princippet alle smitsomme fjerkræsygdomme. Der er dog specielt tale om sundhedsgarantier for handel med fjerkræ og -kød samt rugeæg, der sendes fra medlemsstater eller zoner i EU, som vaccinerer mod Newcastle disease, til områder med ikke-vaccinationsstatus.

1.2. De to direktiver skulle ifølge henholdsvis artikel 12, stk. 4, og artikel 3, litra a, nr. 1, være taget op til ny behandling med henblik på anvendelse af harmoniserede standarder for vacciner med Newcastle disease senest 31. december 1994. De foreliggende ændringsforslag skal ses på denne baggrund. De sigter mod en forenkling af de gældende sundhedsgarantier og er muliggjort af Kommissionens beslutning 93/152/EØF for harmoniserede standarder for vaccineanvendelse.

1.3. Det foreslås, at Kommissionen kan kræve karantæne eller isolation i maksimalt 2 måneder i forbindelse med indførsel af fjerkræ og rugeæg fra tredjelande. Kommissionen foreslår dog samtidig indført mulighed for at fravige reglerne for indførsel af fjerkræ og rugeæg fra tredjelande under nærmere angivne omstændigheder.

1.4. Endelig foreslås strudse, som hidtil har været omfattet af undtagelsesreglerne for mindre partier fjerkræ af hovedsagelig ikke-kommerciel handel, underlagt de almindelige regler som følge af sygdomsrisikoen.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU anbefaler af sundhedsmæssige, produktionsøkonomiske og handelspolitiske grunde, at den veterinære harmonisering fortsat sker på et højt niveau. I sin udtalelse fra 31. maj 1989 forud for vedtagelsen af de gældende direktiver påpegede ØSU nødvendigheden af at fastlægge en generel ramme for hele dyresundhedspolitikken og henstillede, at Kommissionen udarbejdede et forslag til »rammedirektiv« for den globale strategi for veterinærpolitikken i EU. Det er ØSU's opfattelse, at der fortsat er behov herfor i lyset af de indvundne erfaringer og den forestående udvidelse med de øst- og centraleuropæiske lande.

2.2. ØSU finder i relation til de i direktiverne fastsatte frister, at Kommissionen, Rådet og medlemslandene skal søge at fastsætte realistiske frister samt bestræbe sig på at overholde dem. Den stadige misligholdelse af tidsfrister forårsager manglende respekt for overholdelse af reglerne blandt myndigheder og andre berørte. En sådan manglende respekt kan have alvorlige konsekvenser, specielt på det dyresundhedsmæssige område.

2.3. I øvrigt beklager ØSU f.eks. i relation til direktiv 90/539/EØF, at det er overordentligt vanskeligt og tidskrævende at skaffe sig overblik over den nuværende retstilstand og de foreslåede ændringer heri som følge af tidligere rettelser. ØSU skal derfor opfordre Rådet til at finde en måde, hvorpå konsoliderede tekster kan

⁽¹⁾ EFT nr. C 15 af 20. 1. 1996, s. 13-15.

gøres tilgængelige for interesserede, eventuelt ad elektronisk vej.

2.4. Newcastle disease er en alvorlig infektionssygdom hos fjerkræ, og smitten kan foruden ved direkte kontakt spredtes gennem luften over kortere afstande. Sygdommen bekæmpes i overensstemmelse med direktiv 92/66/EØF ved nedslagning. Direktivet tillader desuden profylaktisk vaccination. Danmark, Irland, Nordirland, Finland og Sverige har valgt at vedtage en ikke-vaccinationsstatus og opnået godkendelse som sådan. Direktiv 92/66/EØF tillader desuden nødvaccination med henblik på at dæmme op for hurtig spredning af sygdommen.

2.5. ØSU mener, at man bør arbejde for, at hele EU får ikke-vaccinationsstatus, og på den måde ophæver den nuværende opdeling af området i to. Det må dog erkendes, at de praktiske muligheder herfor ikke ligger inden for en overskuelig fremtid.

2.6. Rådet har også bekræftet denne målsætning om sanering af sygdommene med vedtagelsen af direktiv 92/66/EØF om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af Newcastle disease og direktiv 92/40/EØF om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af aviær influenza.

2.7. ØSU anerkender, at Kommissionens beslutning 93/152/EØF om harmoniserede standarder for vaccineanvendelse i forbindelse med rutinevaccinationsprogrammer muliggør en forenkling af visse sundhedsgarantier.

2.8. Det aktuelle forslag vedrører i særlig grad de sundhedsmæssige garantier ved indførsel af fjerkræ og -produkter fra tredjelande. ØSU finder det af afgørende betydning, at denne indførsel ikke truer den veterinære og sundhedsmæssige status i EU.

2.9. Med henblik på udvidelsen med de øst- og centraleuropæiske lande er det vigtigt, at Kommissionen allerede på nuværende tidspunkt skaffer sig nøje kendskab til sygdomssituationen i disse lande og sikrer sig, at landene administrativt og produktionsmæssigt vil være i stand til at opfylde EU's krav på det veterinære område, når udvidelsen træder i kraft.

2.10. ØSU opfordrer desuden Kommissionen til at sikre, at lovgivningen og de officielle kontrol- og autorisationssystemer vedrørende tilsætningsstoffer i foderstoffer i oprindelseslandet mindst svarer til reglerne i EU.

3. Specielle bemærkninger

3.1. Fastlæggelsen af kriterier for brug af vacciner mod Newcastle disease skal sikre, at levende og svækkede samt inaktiverede vacciner opfylder bestemte betingelser. Til trods herfor er der fortsat risiko for spredning

af sygdommen fra vaccinerede dyr. Det er således videnskabeligt fastslået, at et virulent virus kan overføres til, opformeres i, udskilles fra og forefindes i korrekt vaccinerede og tilsyneladende sunde dyr. I områder, hvor Newcastle disease-virus ikke forekommer, er den mest effektive metode derfor at hindre introduktion af virus i pågældende område, bedrift eller flok.

Selv om vaccination er ønskelig og anbefalelsesværdig, bl.a. i forbindelse med sygdomsbekæmpelse, kan denne foranstaltning under ingen omstændigheder træde i stedet for korrekt driftsform og hygiejne i fjerkræbesætningerne.

3.2. Ophævelsen af de særlige garantier i direktiv 90/539/EØF, artikel 12, stk. 1 b, i forbindelse med afsendelse af daggamle kyllinger fra medlemsstater eller områder, der vaccinerer mod Newcastle disease til medlemsstater eller områder, som ikke vaccinerer, er i visse henseender betænkelig. I praksis bevirker flere usikkerhedsmomenter, herunder risikoen for manglende respekt for overholdelse af reglerne, risiko for overførsel af smitte i forbindelse med f.eks. daggamle kyllinger. Der bør derfor være krav om en klar adskillelse af rugerierne med hensyn til udrugning og klækning af daggamle kyllinger, som vaccineres, og dem, som ikke vaccineres.

3.3. Forholdene vedrørende vertikal overførsel af vaccinevirus er endnu ikke tilstrækkeligt klarlagt. Forudsat tilstrækkelig hygiejne er der tilsyneladende kun en meget begrænset risiko for vertikal overførsel af Newcastle disease. På denne baggrund kan de hidtidige krav i artikel 12, stk. 1 a, vedrørende rugeæg udgå som foreslået.

3.4. Det er fuldt berettiget, at strudsefugle og æg heraf undergives de strengere regler med hensyn til kontrol af oprindelsesbesætningen, uanset der er tale om mindre partier. Strudse er som udendørs fugle forbundet med større risiko, og sygdomsmønsteret for strudse er mindre kendt.

3.5. ØSU kan tilslutte sig den foreslåede mulighed for Kommissionen til gennemførsel af karantæne eller isolation i to måneder i forbindelse med import fra tredjelande af fjerkræ og rugeæg eller kyllinger fra disse æg.

3.6. Den foreslåede adgang for Kommissionen til at fravige de almindelige regler i artikel 20-24 i direktiv 90/539/EØF ved import fra tredjelande er af Kommissionen begrundet med muligheden for hensyntagen til særlige situationer. ØSU skal i denne forbindelse opfordre til, at denne adgang anvendes på en måde, som

ikke undergraver respekten for opretholdelsen af EU's veterinære regler på et højt niveau.

3.7. ØSU anbefaler strenge foranstaltninger, såsom anvendelse af »test-fugle«.

3.8. Ophævelsen af bestemmelserne i direktiv 91/494/EØF, artikel 3 A, nr. 1 og 6, i forbindelse med afsendelse af fersk fjerkrækød må anses som en acceptabel konsekvens af de harmoniserede standarder for vaccineanvendelse.

Bruxelles, den 29. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende tekst i sektionens udtalelse blev erstattet af et ændringsforslag, der blev vedtaget under debatten:

Punkt 2.5

»Sektionen finder, at der bør arbejdes hen imod en ensartet status for hele EU-området på rimeligt højt niveau med henblik på at bringe opdelingen af EU i to områder med henholdsvis vaccination og ikke-vaccination til ophør.«

Afstemmingsresultat

For: 40, imod: 12, hverken for eller imod: 7.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest« (kodificeret version),
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om uønskede stoffer og produkter i foderstoffer« (kodificeret version), og
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter« (kodificeret version)

(96/C 153/11)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. januar 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Michael Strauss til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996 (mødet den 28. februar 1996) enstemmigt følgende udtalelse.

1. ØSU godkender Kommissionens forslag om kodificering af:
 - Rådets direktiv om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest (95/0298 CNS);
 - Rådets direktiv om uønskede stoffer og produkter i foderstoffer (95/0299 CNS);
 - Rådets forordning (EF) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (95/0300 CNS).
2. ØSU har afgivet udtalelse om de oprindelige forslag til ovennævnte direktiver og forordning⁽¹⁾.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ EFT nr. C 227 af 10. 10. 1979, s. 19.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens ændrede forslag til Rådets forordning (EF) om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne« (kodificeret udgave)

(96/C 153/12)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. januar 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Jesús Muñoz Guardado til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 28. februar 1996, enstemmigt følgende udtalelse.

ØSU godkender Kommissionens initiativ til at foretage en kodificering af Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 om fastlæggelse af tekniske foranstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne. Denne forordning er nemlig siden vedtagelsen blevet ændret adskillige gange.

ØSU konstaterer, at det drejer sig om et forslag, der ændrer et kodificeringsforslag af 20. juni 1991, som endnu ikke er færdigbehandlet i Rådet.

ØSU opfordrer derfor Rådet til hurtigst muligt at vedtage dette forslag for at imødekomme fiskerierhvervets krav om få adgang til let læselige lovtekster.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med læggekartofler« (kodificeret version),
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med bederoefrø« (kodificeret version),
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med frø af olie- og spindplanter« (kodificeret version), og
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med frø af foderplanter« (kodificeret version)

(96/C 153/13)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. januar 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Antoon Stokkers til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996 (mødet den 28. februar 1996) enstemmigt følgende udtalelse.

1. ØSU godkender Kommissionens forslag om en kodificering af:

- Rådets direktiv om handel med læggekartofler;
- Rådets direktiv om handel med bederoefrø;
- Rådets direktiv om handel med frø af olie- og spindplanter;
- Rådets direktiv om handel med frø af foderplanter.

2. ØSU har udtalt sig om de oprindelige forslag til disse direktiver i dokumenterne CES 104/64 og CES 509/68.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med grøntsagsfrø« (kodificeret udgave),
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om handel med sædekorn« (kodificeret udgave), og
- »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om den fælles sortsliste over landbrugsplantearter« (kodificeret udgave)

(96/C 153/14)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. januar 1996 under henvisning til EØF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede José Bento Gonçalves til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 28. februar 1996, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionens forslag tager sigte på at systematisere kodificeringen af de forskellige retsakter vedrørende handel med grøntsagsfrø i EU. Det imødekommer således EU-instansernes anmodning om at få fællesskabsretten forenklet og gjort mere gennemsigtig.

I medfør af denne anmodning besluttede Kommissionen i april 1987 at foretage en kodificering af retsakterne senest efter den tiende ændring af dem. Dette skulle gøre EF-lovgivningen klarere og mere forståelig.

2. Generelle bemærkninger

2.1. De nye kodificerede direktiver træder følgelig i stedet for de forskellige tidligere tekster, hvorom ØSU allerede har udtalt sig. Teksternes indhold ændres imidlertid ikke. De eventuelle ændringer, der kræves i forbindelse med en kodificering, vedrører kun formen.

2.2. Det kodificerede direktiv skal tjene som et værdifuldt grundlag for de juridiske tilpasninger, som det måtte blive nødvendigt at foretage fremover.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Forslaget [95/0320(CNS)] tager sigte på at systematisere kodificeringen af retsakterne vedrørende handel med grøntsagsfrø. Produktionen af grøntsagsfrø er af stor betydning for landbruget i EU, hvilket berettiger, at kvaliteten af disse frø forbedres. En større produktivitet

inden for grøntsagsdyrkning i EU vil kunne opnås ved, at medlemsstaterne anvender ensartede regler, der er så strenge som muligt.

3.2. Forslaget [95/0321 (CNS)] tager sigte på at systematisere kodificeringen af retsakterne vedrørende handel med sædekorn. Tilfredsstillende resultater af korndyrkning afhænger i vidt omfang af, om der anvendes velegnet udsæd. En større produktivitet ved korndyrkning i EU vil kunne opnås ved, at medlemsstaterne anvender ensartede regler, der er så strenge som muligt, idet dette sikrer en høj sædekornskvalitet.

3.3. Forslaget [95/0322 (CNS)] tager sigte på, at der på grundlag af nationale lister udarbejdes en fælles sortsliste over følgende landbrugsplantearter: bederoer, foderplanter, korn, læggekartofler og olie- og spindplanter. Målet er at få skabt større klarhed og rationalitet på markedet.

3.4. Det foreliggende direktiv vedrører ikke sorter, hvis frø eller planter bevisligt er bestemt til udførsel til tredjelande.

4. Konklusioner

4.1. ØSU godkender Kommissionens forslag til:

- Rådets direktiv om handel med grøntsagsfrø;
- Rådets direktiv om handel med sædekorn;

— Rådets direktiv om den fælles sortliste over landbrugsplantearter.

4.2. Kodificeringsprincippet imødekommer i øvrigt en anmodning fra ØSU.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 om den fælles markedsordning for råtabak og om fastsættelse af garantitærsklerne for tobak i blade pr. sortsggruppe for 1996- og 1997-høsten«⁽¹⁾

(96/C 153/15)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. januar 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede at overdrage det forberedende arbejde til Vassilis Zarkinos som hovedordfører i henhold til forretningsordenens artikel 20.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 29. februar 1996, uden stemmer imod og med 21 stemmer hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

Kommissionen foreslår Rådet at fastsætte garantitærsklerne for tobak i blade for 1996- og 1997-høsten for at give tobaksavlerne mulighed for i god tid at planlægge deres produktion.

Kommissionen foreslår desuden en ændring af forordning (EØF) nr. 2075/92 med det formål at give medlemsstaterne mulighed for at overføre garantitærskelmængder fra en sortsggruppe til en anden, uden at dette påvirker budgettet.

Hensigten er at indføre en vis fleksibilitet i forvaltningen af garantitærsklerne for at kunne tage højde for uventede ændringer i markedsbetingelserne.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Tobak er en enårig plante. Dyrkningen starter om vinteren med leje og forberedelse af arealer, fremskaffelse af leverancer og klargøring af såmaskinerne. Markedsordningen begunstiger produktion af en bestemt mængde tobak pr. tobaksavler. Tobaksavleren

kan dog først planlægge dyrkningen, så han undgår uøkonomiske aktiviteter og unødige udgifter, når han kender sin kvote. Forhandlingerne om en dyrkningskontrakt mellem producent og køber er ligeledes betinget af offentliggørelsen af producenternes kvote.

2.2. Producenterne blev underrettet om kvoterne for høsten 1995 med stor forsinkelse (i slutningen af maj), hvilket førte til protester fra producenters og deres organisationers side. Rådet og Kommissionen erkendte, at kvoterne må fordeles i god tid.

2.3. Efter ØSU's mening er Kommissionens forslag om garantitærsklerne for 1996 og 1997 et skridt i den rigtige retning, men forsinkelse kan ikke undgås for høsten 1996. I forordning (EF) nr. 1066/95 bestemmes det, at medlemsstaterne skal offentliggøre kvoterne senest den 31. januar i høståret.

Kommissionens forslag forelå den 27. november 1995, men på grund af træghed i EU's beslutningsproces igen i år vil offentliggørelsen af kvoterne være forsinket med de deraf følgende negative konsekvenser for producenterne og branchen i øvrigt.

⁽¹⁾ EFT nr. C 30 af 3. 2. 1996, s. 6.

2.4. Skulle markedsbetingelserne kræve ændringer i garantitærsklerne for 1997, mener ØSU, at beslutningsprocessen skal være afsluttet inden den 31. december 1996, for at kvoterne kan blive fordelt til producenterne i rette tid.

2.5. Endelig mener ØSU, at Kommissionens forslag til ny tobakspolitik (forslaget fremlægges inden den 1. april 1996) generelt skal fremme tilpasning af branchens produktion til efterspørgslen samt kvalitetsmæssige og organisatoriske forbedringer — i overensstemmelse med fællesskabspræferencen og i betragtning af den rolle og betydning, som tobaksdyrkning har for økonomien og samfundslivet i visse egne af EU.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Kommissionen har fremsat den anden del af forslaget i erkendelse af, at forvaltningen af garantitærsklerne er for usmidig i den nuværende tobaksordning. Dette finder ØSU positivt.

3.2. Ifølge Kommissionens statistiske oplysninger (den endelige opgørelse) var den samlede tobaksproduktion i 1994 på 327 916 ton.

Rådet havde for høsten 1994 fastsat den samlede støtteberettigede EU-kvotestil 350 000 ton. Men den mængde tobak, der faktisk blev indgivet og modtog støtte, var 22 084 ton mindre end kvoten (svarende til 6,3 % af den samlede kvote), hvorved der blev sparet 64 mio. ECU i støtte til sektoren. Situationen var den samme for høsten 1993.

3.3. ØSU er enig i, at ændringen skal være omkostningsneutral, og at der i forbindelse med et produkt med så stor efterspørgsel er behov for en vis grad af fleksibilitet i forvaltningen af kvoterne — ikke mindst i betragtning af at de bevillinger, der tidligere er blevet afsat til branchen, på grund af den nuværende usmidige ordning ikke er blevet brugt op.

Men så længe præmierne varierer fra sortsggruppe til sortsggruppe, mener ØSU ikke, at overførslen af mængder fra en sort til en anden vil være omkostningsneutral. For at opnå det, må de med overførslerne forbundne omkostninger være lige store.

Bruxelles, den 29. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne, men opnåede mindst en fjerdedel af de afgivne stemmer:

Punkt 3.3

Udgår.

Begrundelse

Det er helt forkert at hævde, at der er stor mangel (dansk oversættelse: efterspørgsel) på tobak. Der er netop stort overskud af tobak og tobaksprodukter. Bortset derfra er det forkert at tale om en »usmidig ordning«, fordi bevillingerne til sektoren ikke bliver opbrugt.

Afstemningsresultat

For: 29, imod: 32, hverken for eller imod: 22.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ensartede regler for direkte investeringer på internationalt plan«

(96/C 153/16)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 6. juli 1995 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Ensartede regler for direkte investeringer på internationalt plan«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for EF's Eksterne Forbindelser, Handels- og Udviklingspolitik, som udpegede Vasco Cal til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 13. februar 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 333. plenarforsamling af 28.-29. februar 1996, mødet den 28. februar 1996, enstemmigt følgende udtalelse.

0. Resumé og konklusioner

De udenlandske direkte investeringers stigende betydning for globaliseringen af økonomien og for forbindelserne mellem nationale og/eller regionale økonomier er ikke blevet ledsaget af tilsvarende tiltag til regulering på internationalt niveau eller forsøg på at definere parternes ansvar.

ØSU så gerne, at der under Verdenshandelsorganisationen (WTO) blev indgået en multilateral investeringsaftale, men da OECD allerede har indledt forhandlinger, mener det, at EU og medlemsstaterne bør deltage aktivt heri uden at glemme, at der er behov for en fremtidig aftale på WTO-niveau.

I den multilaterale investeringsaftale bør definitionen af investering gøres bredere end den nuværende definition på direkte udenlandske investeringer (DUI), således at den også kommer til at dække andre former for kapitalbevægelser, som allerede er en kendsgerning internt i EU. EU's medlemsstater bør fortsat via klausulen om regional økonomisk integration kunne fortsætte og udbygge den økonomiske integrationsproces samt liberaliseringen uden negative konsekvenser på grund af mestbegunstigelsesklausulen. Proceduren til løsning af konflikter bør harmoniseres med WTO-procedurerne samt med de eksisterende instrumenter til bilæggelse af tvister mellem investorer og stater. De kontraherende medlemsstaters subföderale og lokale myndigheder bør også omfattes af aftalen, således at de nuværende usikkerhedsfaktorer fjernes. Princippet om national behandling bør respekteres, men det bør oplyses, hvilke undtagelser og forbehold der er i forhold hertil, og omvendt bør diskrimination mod nationale virksomheder heller ikke være tilladt, som det er tilfældet i eksportorienterede frihandelsområder (export processing zones — EPZ). Der bør tilstræbes en større disciplin i anvendelsen af skatteincitamenter og andre direkte

incitamenter med henblik på tiltrækning af direkte udenlandske investeringer, hvilket ligeledes har konsekvenser for modtagerstaternes finanser.

Lejligheden bør ligeledes benyttes til at vanskeliggøre forsøgene på at tiltrække direkte udenlandske investeringer på baggrund af lave standarder på arbejdsmarkedet, hvilket ikke bør forveksles med lave lønninger, som kan være en følge af forskellige økonomiske og sociale forhold. OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder, som vil blive ajourført i indeværende år, er på trods af deres frivillige karakter i vidt omfang blevet anvendt og efterlevet af mange virksomheder, herunder også i forbindelse med miljø- og forbrugerbeskyttelse. Principperne i OECD's retningslinjer bør inkorporeres i den multilaterale investeringsaftale og kan således bidrage positivt til de kommende forhandlinger i Verdenshandelsorganisationen.

1. Indledning

1.1. *De direkte udenlandske investeringers stigende betydning*

1.1.1. De samlede indgående direkte udenlandske investeringer — DUI — oversteg niveauet før recessionen i 1991/1992 og nåede i 1994 op på en historisk rekord på 225 mia. dollars. Overslaget over de samlede udgående DUI er en smule anderledes på grund af definitionen af DUI samt regnskabsprocedurerne (se tabellerne i bilaget med de seneste offentliggjorte data fra »World Investment Report 1995«, som UNCTAD har udarbejdet).

Stigningen i DUI har været både årsag til og følge af den øgede økonomiske integration på verdensplan. De seneste 6 år lå det årlige gennemsnit for DUI på 170 mia. dollars, hvilket er næsten det dobbelte af gennemsnittet for de 6 forudgående år (91 mia. dollars fra 1983-1988).

Stigningstakten i DUI har været større end den internationale økonomis vækstrate samt stigningen i den samlede internationale handel og har fulgt parallelt med stigningen i bankernes samlede udlån samt porteføljeinvesteringerne.

Bestanden af DUI nåede i begyndelsen af 1995 op på en værdi af 2 600 mia. dollars, og skønt størsteparten gik til industrilandene, er en stigende del af dem gået til udviklingslande.

1.1.2. EU tegner sig på verdensplan for ca. halvdelen af de samlede udgående og omkring 40 % af de indgående DUI, hvis man indbefatter de direkte udenlandske investeringer, der er blevet foretaget inden for EU, som svarer til ca. 15 % af omfanget på verdensplan (data for perioden 1989 til 1994). Disse procenter er dog faldet, for så vidt som DUI i EU siden 1990 er faldet både i absolutte tal og relativt i forhold til det samlede beløb på verdensplan. I USA er man derimod igen oppe på 1990-niveauet. Udgående DUI fra EU er ikke nået op på 1990-niveauet, og hvad der er vigtigere, EU er næsten ikke til stede i den del af verden, hvor DUI steg mest, nemlig Sydøstasien.

1.1.3. På trods af den stigende internationalisering inden for de små og mellemstore virksomheder, som tegner sig for en betydelig del af DUI svarende til mellem 10 og 15 % af det samlede tal, bliver de multinationale virksomheders rolle mere og mere tydelig. Antallet af multinationale virksomheder steg fra 7 000 i 1970'erne til ca. 40 000 midt i 1990'erne. De multinationale selskabers datterselskaber tegnede sig i 1992 for en samlet omsætning på ca. 5 200 mia. dollars, dvs. mere end den samlede verdenshandel. Det anslås således, at ca. 40 % af denne internationale handel er virksomhedsinterne transaktioner.

Beskæftigelsesudviklingen er ligeledes meget markant. De multinationale selskaber beskæftiger direkte ca. 73 mio. arbejdstagere (hvilket svarer til ca. 10 % af verdens arbejdsstyrke uden for landbrugssektoren), og det anslås yderligere, at den indirekte beskæftigelse når op på et tal, der ligger tæt på den direkte beskæftigelse.

1.1.4. Uden for OECD har DUI været koncentreret på Kina (ca. 40 % af subtotalen i 1994), Singapore, Malaysia, Mexico (som nu har tiltrådt OECD), Argentina, Indonesien, Thailand, Hong Kong, Ungarn og Brasilien. De første fem af disse lande tegner sig for ca. 63 % af DUI og de første ti for over 77 % af de DUI, som går til lande uden for OECD, mens der til de 45 mindst udviklede lande i verden kun gik 1 % af de DUI, som i alt blev investeret i udviklingslandene. Det kan derudover konstateres, at de DUI, der stammer fra de

asiatiske lande, navnlig Hong Kong (ca. 21 mia. i 1994) er steget de seneste år, og de går primært til andre lande i samme region.

1.2. Den internationale regulering af DUI

1.2.1. På internationalt plan er WTO kompetent inden for visse aspekter, der er direkte eller indirekte forbundet med DUI (inden for rammerne af GATS — den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser og TRIM — handelsrelaterede investeringsforanstaltninger). Der er endnu ikke truffet beslutning om at lade WTO behandle spørgsmål knyttet til DUI, skønt der allerede er fremsat forslag i denne retning.

1.2.2. Inden for OECD, som består af 26 industriland, kan der for så vidt angår reguleringen af DUI nævnes tre instrumenter: de to liberaliseringskodekser — liberalisering af henholdsvis kapitalbevægelser og af løbende usynlige transaktioner — hvis formål er at fjerne restriktioner mod løbende kapitaltransaktioner og mod transaktioner vedrørende usynlige poster, som specifikt står på listerne i kodekserne, samt det såkaldte nationale behandlingsinstrument.

Liberaliseringskodeksen vedrørende kapitalbevægelser omhandler præ-etableringsfasen, og fastsætter regler vedrørende ikke-hjemmehørende investorers adgang til at drive erhverv i modtagerlandet. Medlemsstaterne forpligter sig til ikke at indføre flere restriktive foranstaltninger end dem, der er anført i bilagene til kodeksen (bilag pr. land) og påtager sig ligeledes at udfolde bestræbelser på gradvis at afskaffe de eksisterende hindringer for kapitalbevægelser, når disse antager form af DUI.

I fasen efter etableringen falder medlemsstaternes behandling af ikke-hjemmehørende virksomheder, herunder også investeringer foretaget af allerede etablerede firmaer, ind under ovennævnte nationale behandlingsinstrument. Dette instrument fastsætter principperne for national behandling og gradvis fjernelse af undtagelser fra denne behandling, uden dog at have de to kodeksers bindende retskraft.

1.2.3. I mangel af et multilateralt instrument, som sikrer et højt beskyttelsesniveau for investorer og deres investeringer, har en lang række lande indgået bilaterale aftaler om gensidig fremme og beskyttelse af investeringer, og der eksisterer allerede omkring 900 sådanne aftaler mellem 150 lande verden over.

Disse aftaler indeholder bindende foranstaltninger, som sigter på at skabe gunstige betingelser for investeringer foretaget af investorer fra en af signatarstaterne på en anden stats område. Via reciprocitetsordninger sikrer disse aftaler investorerne den mest gunstige behandling

og en garanti for beskyttelse og fuld sikkerhed for allerede foretagne investeringer. Dette betyder også, at ingen af de to implicerede stater kan nationalisere, ekspropriere eller træffe andre tilsvarende foranstaltninger, med mindre det begrundes i almenvellet, og der sikres en passende konkret erstatning og på betingelse af, at den relevante juridiske procedure i indenlandsk ret følges.

De bilaterale aftaler indeholder ligeledes klausuler vedrørende overførsel af kapital og bilæggelse af tvistigheder mellem de kontraherende parter eller mellem investorer og en af de kontraherende parter.

1.2.4. Det Europæiske Energicharter er en sektoraftale undertegnet af 51 lande samt EU, og det er den første multilaterale aftale med et samlet sæt bestemmelser om fremme og beskyttelse af investeringer.

Traktaten om Det Europæiske Energicharter giver udenlandske investorer, der allerede er etableret, den mest gunstige af følgende to behandlinger: national behandling eller mestbegunstigelse. Bestemmelserne omfatter ligeledes aspekter vedrørende ansættelse af kernepersonale, kapitaloverførsler og erstatning i tilfælde af ekspropriation og tab som følge af krig eller andre konflikter.

Traktaten pålægger ligeledes parterne at udfolde bestræbelser for at give instanser, der ønsker at foretage investeringer, national behandling. Forpligtelsen til ubegrænset at give national behandling til et udenlandsk investeringsselskab, er derimod udsat til en senere fase (som skal vedtages inden udgangen af 1997).

1.2.5. Der er sket fremskridt i den økonomiske integrationsproces i mange af verdens regioner, og der eksisterer for tiden ca. 60 regionalt gældende aftaler, som ikke blot indeholder betingelserne for handel internt i området, men ligeledes betingelserne for direkte udenlandske investeringer mellem deltagerlandene.

EU og landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS) har i Lomé-konventionen ligeledes et kapitel, der specifikt omhandler fremme, beskyttelse og finansiering af kapital- og betalingsstrømme, samt etablering, og her er princippet om mestbegunstigelsesbehandling knæsat.

2. Generelle bemærkninger

2.1. En tostrengt approach

2.1.1. Ministerrådet erklærede den 15. april 1995, at det er i EU's og medlemsstaternes interesse at arbejde aktivt på at få indført multilaterale bestemmelser, herunder også høje standarder for liberalisering og beskyttelse af DUI.

Ministerrådet udtrykte med dette formål for øje håb om, at EU og medlemsstaterne deltager i OECD-forhandlingerne om en multilateral investeringsaftale, som også omfatter lande uden for OECD's medlemskreds. Rådet foreslår ligeledes i WTO-regie at indlede drøftelser med henblik på senere at etablere en multilateral ramme.

2.1.2. Den 20. oktober 1995 fremlagde Rådet sine forslag til retningslinjer vedrørende EU's og medlemsstaternes deltagelse i forhandlingerne i OECD om en multilateral investeringsaftale, som det vedtog i november.

2.1.3. WTO har hverken mandat eller ressourcer til at indlede drøftelser vedrørende en ægte multilateral aftale, og denne situation kan kun ændres på ministermødet, der skal afholdes ved udgangen af 1996 i Singapore.

2.1.4. EU har interesse i at fremskynde arbejdet i WTO-regie ved at foreslå en styrkelse af WTO's såvel menneskelige, tekniske som finansielle ressourcer (hvilket ØSU allerede fremhævede i udtalelsen om resultaterne af Uruguay-forhandlingsrunden (CES 1028/94, ordfører: Helmut Giesecke).

Derudover vil en gennemførelse af forberedende aktiviteter i samarbejde med WTO's sekretariat gøre det muligt allerede nu at få bedre kendskab til de standpunkter, landene uden for OECD's medlemskreds har om de emner, der skal tages op til drøftelse, og dermed kan der tilvejebringes et fornuftigt grundlag for en ægte multilateral investeringsaftale.

2.1.5. ØSU ønsker, at den multilaterale investeringsaftale forhandles i WTO-regie, men da forhandlingerne allerede er i gang i OECD, mener det, at EU og medlemsstaterne bør deltage aktivt heri og sætte alt ind på, at disse forhandlinger tager hensyn til, at der i fremtiden er behov for en aftale på WTO-niveau, hvorved man undgår dobbeltarbejde i forhold til WTO. Dette, at der findes en aftale, som er begrænset til OECD-området, kan styrke tendensen til, at DUI koncentrerer inden for dette områdes grænser.

2.2. OECD-aftalens omfang og målsætninger

2.2.1. OECD's ministerråd besluttede i maj 1995 øjeblikkeligt at indlede forhandlinger i OECD for at nå frem til en multilateral investeringsaftale inden ministermødet i maj 1997.

2.2.2. Med henblik på indgåelsen af denne aftale tog OECD's ministre hensyn til, at det var nødvendigt at løse nogle af de problemer, som de gældende regler ikke løser, skønt OECD er den landegruppe i verden, der har det største og mest komplette regelsæt for multilaterale investeringer. De udestående problemer vedrører blandt andet følgende: foranstaltninger truffet på subføderalt niveau i forbundsstater, præferencebehandling til lande, der deltager i regionale, økonomiske organisationer, national behandling i præ-etableringsfasen, medtagelsen af individuelle investorer i definitionen af investorer, der er underlagt liberaliseringsforpligtelser.

2.2.3. Derudover er målet, at den nye aftale også kommer til at indeholde nye emner, som for tiden ikke er dækket af de instrumenter, der findes på OECD-niveau nemlig friere bevægelighed for kernepersonale på tekniske områder, offentlige og private monopolars adfærd, forbrugerbeskyttelse, privatiseringspolitikker, hvori der stilles krav om national behandling samt investeringsinitiativer.

2.2.4. Endelig er formålet at benytte lejligheden til at begrænse de restriktioner for DUI, der findes i visse sektorer, f.eks. transport, kommunikation og naturressourcer samt forenkle proceduren i forbindelse med undersøgelse af investeringsprojekter (screening procedure).

2.2.5. OECD's trumfkort i disse forhandlinger er den tekniske ekspertise, som er opbygget i løbet af årene, både i OECD's sekretariat og i dets to kompetente udvalg (udvalget for international investering og multinationale virksomheder og udvalget for kapitalbevægelser og usynlige transaktioner). Der er nedsat en forhandlingsgruppe, som skal holde de to omtalte udvalg informeret, samt forskellige redaktionsgrupper (beskyttelse af investeringer, behandling af investorer, bilæggelse af konflikter).

3. Særlige bemærkninger

3.1. Udestående spørgsmål, der skal tages op under forhandlingerne

3.1.1. Definition af begrebet direkte udenlandsk investering

3.1.1.1. Blandt OECD's eksisterende instrumenter defineres DUI som investeringer i virksomheder, der sigter på varige forbindelser. Nogle gange føjes til denne definition erhvervelsen af mindst 10 % af det eksisterende antal stemmer. Disse definitioner medtager ikke porteføljeinvesteringer eller aspekter som intellektuel ejendomsret og koncessioner (immaterielle aktiver).

3.1.1.2. I EU har liberaliseringen af andre typer kapitalbevægelser, som er blevet indført ensidigt, samt

den stigende betydning af den intellektuelle ejendomsret rejst overvejelser om en eventuel udvidelse af definitionen af DUI. En sådan udvidelse af definitionen kan dog gøre det sværere at opnå den tilstræbte højere grad af liberalisering og kan skabe forskellige problemer, for så vidt angår investeringsbeskyttelsesforpligtelser.

3.1.1.3. Derimod kan en udvidelse af definitionen gøre det lettere at opnå en bred accept af foranstaltningerne til beskyttelse af betalingsbalancen og den monetære politik i aftalen, hvilket vil få positive konsekvenser, hvis den senere udvides til også at omfatte medlemmer uden for OECD, da denne problematik er fælles for de fleste udviklingslande.

Der er allerede taget højde for disse beskyttelsesforanstaltninger i Rom-traktaten, og selv om man ikke forudser situationer, hvori det bliver nødvendigt at anvende dem, og skønt de ikke gælder de lande, der deltager i den tredje fase af ØMU, kan det være nyttigt at lade denne mulighed stå åben.

3.1.2. Klausulen om regional økonomisk integration

3.1.2.1. For EU har denne klausul (som er en undtagelse fra klausulen om mestbegunstigelse, når sagen drejer sig om regional økonomisk integration) stor betydning, fordi den giver medlemsstaterne mulighed for at videreføre og udbygge deres integrations- og liberaliseringsproces, uden at kontraherende tredjeparter (som ikke er parter i aftalen om regional integration) automatisk får adgang til de deraf følgende fordele. Denne klausul bør formuleres meget forsigtigt, idet ikke alle forpligtelser i henhold til aftalen bør indbefattes herunder.

3.1.2.2. USA, som har underskrevet traktater med denne type klausul, (f.eks. artikel 24 i GATT og artikel 5 i GATS) har ikke desto mindre udtrykt forbehold over for artikel 25 i Energicharteret, og har mange gange været forbeholden over for indførelsen af klausulen om regional økonomisk integration i den multilaterale investeringsaftale. Trods de vanskeligheder, der kan opstå som følge af ratifikationsprocessen, er denne position ikke acceptabel, specielt fordi de amerikanske virksomheder, der er etableret i Europa, betragtes som europæiske virksomheder og nyder de samme rettigheder og således befinder sig blandt de virksomheder, der i første række nyder godt af fordelene ved den europæiske integrationsproces.

3.1.3. Procedure til bilæggelse af konflikter

3.1.3.1. Multilaterale aftaler indeholder som regel mekanismer til bilæggelse af konflikter, som skal gøre det muligt hurtigt og effektivt at bilægge opståede tvister, enten mellem en virksomhed og en stat eller

mellem stater. På grund af omstændighedernes særlige karakter bør adgangen til den form for mekanisme udvides til også at omfatte fagforeninger, som undertiden kan være part i en sag om bilæggelse af konflikter. Men som hovedregel og med udgangspunktet i eksemplet i GATT-aftalen, bør alle parter, der kan godtgøre deres interesse i sagen, kunne høres, herunder også arbejdsgiverforeninger og forbrugerorganisationer.

3.1.3.2. De to eksempler, der oftest nævnes, er WTO og Verdensbanken. I WTO blev der som følge af GATT-forhandlingerne oprettet to instrumenter, der kan tjene som model for det system til bilæggelse af konflikter mellem stater, der skal vedtages inden for rammerne af den multilaterale investeringsaftale. I Verdensbanken findes der en ordning til bilæggelse af konflikter mellem investorer og stater benævnt Det Internationale Center til Bilæggelse af Investeringstvister (ICSID) oprettet i henhold til Washington-konventionen i 1965. Skønt disse to er de mest kendte ordninger, findes der andre instrumenter til bilæggelse af konflikter, som ligeledes anvendes i bilaterale aftaler, f.eks. De Forenede Nationers Kommission for International Handelsret, UNCITRAL og Det Internationale Handelskammer (ICC).

3.1.3.3. ØSU mener, at den ordning, der skal oprettes inden for den multilaterale investeringsaftale, bør være kompatibel med WTO's ordning vedrørende bilæggelse af tvistigheder mellem stater. Hvad angår tvister mellem investorer og stater, er det vigtigt, at man med udgangspunkt i eksisterende instrumenter og uden at skade modtagerlandets interesser) sikrer investorerne en bred vifte af muligheder for at forsvare deres interesser, således at man forbedrer beskyttelsen af investeringerne og øger investeringssikkerheden, hvilket er af afgørende betydning for et land, som ønsker at tiltrække investeringer.

3.1.4. Indbefattelse af medlemsstaternes subföderale instanser

3.1.4.1. Målsætningen gående ud på at udvide den multilaterale investeringsaftales anvendelsesområde til også at omfatte sektorplaner bør føre til, at subföderale instanser i forbundsstater ligeledes indbefattes i aftalen. Aftalens nyttevirkning kan blive meget begrænset, hvis subföderale og lokale beslutningsinstanser ikke ser sig forpligtet til at overholde aftalen.

3.1.4.2. Dette spørgsmål er af afgørende betydning for, at man opnår et positivt forhandlingsresultat ud fra et EU-synspunkt, netop fordi USA allerede i forbindelse med Det Europæiske Energicharter har vist, at de anskuer forhandlingsresultatet på en lidt særegen måde og derfor endnu ikke har underskrevet charteret.

3.1.5. Undtagelser fra princippet om national behandling

3.1.5.1. Undtagelser bør kun være mulige, hvis de begrundes i hensynet til den offentlige orden, folkesundheden og den nationale sikkerhed.

3.1.5.2. Listen over undtagelser og forbehold bør offentliggøres, således at de økonomiske aktører sikres bedre planlægningsmuligheder.

3.1.5.3. De kontraherende parter bør forpligte sig til ikke at indføre nye undtagelser eller forbehold (stand still commitment), og der bør i planen for fjernelse af eksisterende undtagelser og forbehold tages hensyn til hver kontraherende parts specifikke situation.

3.1.5.4. Anvendelsen af princippet om national behandling i tilfælde af privatiseringer eller i forbindelse med offentlige monopoler vil være et af forhandlingernes vanskeligste emner, specielt fordi udgangssituationen i de forskellige lande ikke er den samme. Men globalt set kan forhandlingerne vise, at det er hensigtsmæssigt at indlede drøftelser om en konkurrencepolitik på internationalt plan.

3.1.5.5. De såkaldte frihandelsområder (export processing zones — EPZ) bør under forhandlingerne også behandles således, at man undgår, at de misbruges af de kontraherende parter, og der bør ligeledes indføres et forbud mod omvendt diskrimination mod nationale firmaer til fordel for udenlandske.

3.1.6. Mestbegunstigelsesklausulen

3.1.6.1. Hensigten med mestbegunstigelsesklausulen er at gøre det muligt at give investorer henholdsvis investeringer den behandling, der gives til investorer og investeringer hidrørende fra det land, der nyder den gunstigste behandling. I bilaterale aftaler er mestbegunstigelsesklausulen frivillig i forhold til national behandling, dvs. investoren sikres den behandling, der er mest fordelagtig, hvad enten det drejer sig om den behandling, der gives tredjelande eller den, modtagerlandet giver indenlandske investorer.

3.1.6.2. For så vidt angår den multilaterale investeringsaftale bør løsningen være at anvende de regler i bilaterale aftaler, der er mest favorable for investorer og deres investeringer, ikke kun i forbindelse med denne klausul, men også i andre henseender.

3.1.7. Skatteincitamenter og andre direkte incitamenter

3.1.7.1. Mange lande benytter skatteincitamenter og andre direkte incitamenter for at tiltrække DUI, hvilket nogle gange fører til uigennemskuelighed og dårligt overblik over de reale samfundsøkonomiske om-

kostninger, hvilket i anden omgang kan føre til konkurrenceforvridning såvel på de nationale markeder som verdensmarkedet.

Misbrug af skatteincitamenter og skattefritagelser på kapital forværrer landenes finansieringsproblemer og kan føre til flere beskatningsmæssige uretfærdigheder, idet arbejdstagere og forbrugere dermed skal bære en større skattebyrde.

3.1.7.2. Målet om større disciplin på dette område bør ligesom i forbindelse med aftalen om subsidier indgået inden for rammerne af GATT-forhandlingerne ledsages af en analyse af alle de andre aspekter, som en beslutning om placering af en DUI indebærer.

3.1.7.3. Man kan ligeledes i forbindelse med spørgsmålet om korruption benytte sig af lejligheden til i aftalen at indføre de på OECD-plan allerede vedtagne retningslinjer vedrørende ulovlig praksis samt gøre dem bindende.

3.2. DUI og beskæftigelsen

3.2.1. Et af de vigtigste spørgsmål i forbindelse med DUI er beskæftigelsen. OECD har udarbejdet en række undersøgelser over forbindelserne mellem DUI og beskæftigelsen navnlig på grund af den frygt, der eksisterer i mange lande for, at udflytning af produktionen, som er en praksis multinationale virksomheder følger, fører til et uafvendeligt fald i beskæftigelsen i de lande, som DUI hidrører fra.

Der er indtil videre ikke draget konkrete konklusioner af disse undersøgelser.

3.2.2. Forholdet mellem DUI og standarderne på arbejdsmarkedet afspejler økonomiske, politiske og moralske overvejelser. Fastsættelsen af arbejdsmarkedsstandarder tjener to formål, nemlig at fremme menneskerettighederne og arbejdstagernes og fagforeningernes grundlæggende rettigheder samt institutionalisere reglerne for fair trade.

Det kan for det første konstateres, at bestemmelserne om arbejdsvilkår påvirker beslutningerne i relation til DUI, hvilket også gælder i tilfælde af udflytninger, men det er for det andet også en kendsgerning, at multinationale virksomheders lokalisering og organisation af aktiviteter har konsekvenser for, hvor høje standarderne er, og kan bidrage til at øge arbejdstagernes kvalifikationer i modtagerlandene. Dette fremgår af OECD's undersøgelser af arbejdsmarkedsstandarder og DUI.

Anvendelsen af lave arbejdsmarkedsnormer som middel til at tiltrække DUI bør under alle omstændigheder frarådes.

3.2.3. Den igangværende internationalisering af økonomien har påvirket ressourcernes mobilitet og har således ført til en vis globalisering af visse arbejdsmarkedssegmenter på trods af arbejdskraftens manglende geografiske mobilitet.

I øvrigt har de multinationale virksomheders meget moderne driftsmetoder og de etiske krav, der er knyttet til deres image og navn, fået dem til også at anvende de ordninger for medarbejdernes medindflydelse, der gælder i moderselskaberne, i datterselskaberne.

Spørgsmålet er således, om globaliseringen fører til højere eller lavere arbejdsmarkedsstandarder.

3.2.4. Som det fremgår af en række nylige undersøgelser, opfattes de lavere lønomkostninger som følge af billigere arbejdskraft ikke som en afgørende faktor i de multinationale selskabers beslutninger om delokalisering af aktiviteterne, men de tages dog med i betragtning — i større eller mindre grad — inden for de forskellige sektorer. De multinationale virksomheder tager også højde for andre faktorer (adgang til markeder for varer og tjenesteydelser, adgang til produktionsfaktorer, produktionens tilrettelæggelse på internationalt plan, forsyninger, infrastrukturer, muligheden for at følge med den teknologiske udvikling, uddannelsesniveauet, skatteforhold, muligheder for underentrepriser, afskedigelser og franchising osv.). Desuden udgør lønomkostningerne en stadig mindre del af produktionsomkostningerne, selv når der er tale om arbejdskraftintensive aktiviteter.

3.2.5. En af fordelene ved at forhandle aftalen på OECD-niveau er, at der findes OECD-retningslinjer for multinationale virksomheder, som på trods af at det er frivilligt for virksomhederne, om de vil følge dem, i vidt omfang efterleves af et stadigt stigende antal virksomheder, fordi mange andre — mindre — virksomheder også er begyndt at internationalisere deres aktiviteter specielt på det kommercielle område.

Principperne i OECD's retningslinjer for multinationale selskaber bør inkorporeres i den multilaterale investeringsaftale og kan således bidrage positivt til de kommende forhandlinger i Verdenshandelsorganisationen.

Retningslinjerne indeholder udover bestemmelser vedrørende beskæftigelse og arbejdsmarkedsforhold, bestemmelser vedrørende miljø- og forbrugerbeskyttelse, som også burde kunne inkorporeres i den multilaterale investeringsaftale.

3.2.6. De igangværende forhandlinger præges af manglende gennemsækelighed og manglende informering af de centrale parter dvs. arbejdsgivere, fagforeninger og forbrugere. Også på EU-niveau har informeringen været begrænset, selv om man må erkende, at Kommissionens samarbejde med ØSU i denne initiativ-

udtalelse har været nyttig. Kommissionen har også markeret en åben holdning over for forslag fra arbejdsmarkedets parter. Det samme bør gælde OECD's TUAC (rådgivende fagforeningsudvalg) og BIAC (det rådgivende økonomiske og industrielle udvalg), idet disse er anerkendte instanser i OECD.

Bruxelles, den 28. februar 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg
