

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 april 1997	
97/C 206/01	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens grøn bog om fremtidens støjpolitik« . . . . .	1
97/C 206/02	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning« . . . . .	7
97/C 206/03	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grøn bog — Liv og arbejde i informationsfundet: Mennesket i centrum« . . . . .	10
97/C 206/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens rapport om SLIM-pilotprojektet (Enklere lovgivning om det indre marked)« . . . . .	14
97/C 206/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer« . . . . .	17
97/C 206/06	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens hvidbog: En strategi for et effektivt og moderne jernbanesystem i EU« . . . . .	23



Pris: 30 ECU

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
97/C 206/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 94/58/EF om minimumsuddannelsesniveaueu for søfartserhverv« . . . . .	29
97/C 206/08	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens syvende årsberetning om strukturfondene — 1995« . . . . .	34
97/C 206/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse "Fremtidens energi: vedvarende energi (grønbog: Mod en fællesskabsstrategi)"«	41
97/C 206/10	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om bekæmpelse af <i>Pseudomonas solanacearum</i> (Smith) Smith«	57
97/C 206/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 1765/92 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder« . . . . .	59
97/C 206/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om almindelige regler for anvendelsen af foranstaltninger til forbedring af produktionen og afsætningen af honning« . . . . .	60
97/C 206/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om et program for forbedring af praktiserende juristers indsigt i fællesskabsretten (Robert Schuman-aktionen)«	63
97/C 206/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om virkningen og effektiviteten af det indre marked« . . . . .	65
97/C 206/15	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »SMV i grænseregionerne — problemer i de grænseoverskridende handelsrelationer, herunder opfyldelsen af tekniske krav« . . . . .	70
97/C 206/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Første Rapport om Økonomisk og Social Samhørighed« . . . . .	78
97/C 206/17	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse: Kerneenergiindustrien i Den Europæiske Union (Vejledende kerneenergi-program i henhold til Euratom-traktatens artikel 40)« . . . . .	88
97/C 206/18	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Økonomiske Årsberetning 1997 — Vækst, beskæftigelse og konvergens på vejen mod ØMU«	104
97/C 206/19	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om registrering af de ombordværende på passagerskibe« . . . . .	111



<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
97/C 206/20	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om en strategi for bekæmpelse af luftforurenende emissioner fra vejtransport baseret på resultaterne af auto/olie-programmet«, — »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF«, og — »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger mod luftforurening fra emissioner fra motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 70/156/EØF og 70/220/EØF« . . . . .	113
97/C 206/21	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den Europæiske Union og de udenrigspolitiske aspekter af menneskerettighederne« . . . . .	117
97/C 206/22	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om tilrettelæggelse af samarbejdet omkring Fællesskabets vedtagne energimål« . . . . .	123
97/C 206/23	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Situationen og problemerne i EU's skovbrug og mulighederne for at udbygge skovbrugspolitikken« . . .	128

## II

(Forberedende retsakter)

## DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

### Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens grønbog om fremtidens støjpolitik«

(97/C 206/01)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 12. november 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte grønbog.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Miljø-, Sundheds- og Forbrugerspørgsmål, som udpegede Klaus Boisserée til ordfører. Miljøsektionen vedtog sin udtalelse den 1. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 93 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod følgende udtalelse.

#### 1. Indledning

##### 1.1. I indledningen konstaterer Kommissionen:

»Støjforurening, som skyldes trafik, industri og fritidsaktiviteter, er et af de største lokale miljøproblemer i Europa og giver anledning til stadig flere klager fra offentligheden. I almindelighed er arbejdet med at formindske støjforureningen imidlertid lavere prioriteret end arbejdet med andre miljøproblemer som luft- og vandforurening.«

Formålet med grønbogen er at give støjbekæmpelsen en højere prioritet i den politiske beslutningstagning.

1.2. Kommissionen henviser i grønbogen til det femte miljøhandlingsprogram fra marts 1992<sup>(1)</sup>, der bebuder støjbeskyttelsesforanstaltninger, og som til dels også indeholder konkrete mål (se bilaget til grønbogen). I et forslag fra Kommissionen fra januar 1996 om revisionen af dette miljøprogram<sup>(2)</sup> blev det meddelt at der vil

blive udarbejdet en handlingsplan som skal indeholde foranstaltninger til realisering af de nævnte mål. I handlingsplanen vil Kommissionen i forbindelse med udstedelse af retsakter på EF-plan koncentrere sig om foranstaltninger for »produkter« med støjemission.

Kommissionen ønsker med denne grønbog at forberede en sådan handlingsplan.

Grønbogen skal give et grundlag for en politisk og faglig debat om handlingsplanens omfang og tidsramme samt om hvilke instrumenter der skal anvendes.

#### 2. Generel vurdering af grønbogen

2.1. Beskyttelse mod støj skal være en integreret del af miljøpolitikken. Kommissionen henviser til at store dele af Europas befolkning udsættes for støjniveauer som eksperter anser for uacceptable af sundhedsmæssige grunde. Undersøgelser foretaget af Kommissionen og af nogle medlemsstater bekræfter at store befolkningsgrupper er plaget af støj, især i de store byer og forstadsområder. Befolkningens klager over støj er steget i de seneste år, hvilket især skyldes det voksende antal støjklider

<sup>(1)</sup> KOM(92) 23 endelig udg. — EFT nr. C 138 af 17. 5. 1993.

<sup>(2)</sup> EFT nr. C 140 af 11. 5. 1996.

(f.eks. øget vejtrafik). Denne stigning har overhalet de tekniske forbedringer i støjbekæmpelsen. Kommissionen skønner at over 80 mio. mennesker udsættes for uacceptable støjniveauer.

Dette skøn anses for at være korrekt hvad angår størrelsesordenen.

2.2. Det er med urette at EU's miljøpolitik kun har behandlet støjforurening sporadisk og kun nogle, ganske vist vigtige, støjkilder — for det meste uden hensyn til betydningen for det samlede støjniveau som de pågældende personer udsættes for. ØSU anser det derfor for rigtig at der på europæisk plan udvikles et nyt grundlag for støjbekæmpelse hvor mangler og lakuner i de hidtidige ordninger og vurderinger afhjælpes, og hvor der tages hensyn til den nyeste viden og teknologiske udvikling. De nødvendige foranstaltninger bør forberedes hurtigst muligt. ØSU forventer at fremlæggelsen af grønbogen ikke betyder at programmet forsinkes.

2.3. Grønbogens indhold hilses principielt velkommen.

Selv under hensyntagen til nærhedsprincippet kan EU's kompetence på området ikke drages i tvivl:

- Foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed er umiddelbart omfattet af målene i EF-traktatens artikel 130 R. Deraf kan udledes et påbud om vedtagelse af foranstaltninger »på et højt beskyttelsesniveau«.
- Støjdæmpnings- og støjbekæmpelsesforanstaltninger (herunder planlægning af trafik anlæg og boligområder) har konsekvenser af økonomisk art. Da der i tilfælde af forskellige beskyttelsesniveauer eller forskellige foranstaltninger kan opstå konkurrenceforvridninger på det indre marked, har EU kompetence på området.
- Nødvendigheden af at vedtage regelsæt eller indgå aftaler på EU-plan vedrører også vurderingsog målemetoder da de er nødvendige når det skal fastslås om det beskyttelsesniveau der kræves i artikel 130 R, er nået.
- Ganske vist begrænser programmet i grønbogen sig ikke til EF-retsakter, men omfatter tillige koordineringen af foranstaltninger på nationalt, regionalt og kommunalt plan, hvilket er i overensstemmelse med det 5. miljøhandlingsprogram, som er rettet til de forskellige »miljøpolitiske aktører«. For så vidt skal programmet også realiseres gennem henstillinger til medlemsstaterne (EF-traktatens artikel 189).

— Uden sanktioner i tilfælde af lovovertrædelser er gennemførelsen af støjbestemmelser ikke sikret.

— ØSU foreslår at det henstilles til medlemsstaterne at de i forbindelse med det foreslåede handlingsprogram omsættelse til national ret fastsætter tilstrækkelige strafferetlige og/eller administrative sanktioner. Med henblik på harmoniseringen inden for Europa henvises til Europa-Rådets konvention om »Umweltschutz durch Strafrecht« (strafferetligt miljøansvar)<sup>(1)</sup>.

2.4. ØSU har flere gange beskæftiget sig med støjforurening i sine miljøpolitiske udtalelser:

- Udtalelse af 13. maj 1987 om det fjerde miljøhandlingsprogram<sup>(2)</sup>.
- Udtalelse af 1. juli 1992 om det femte miljøhandlingsprogram<sup>(3)</sup> og udtalelserne om ændring af handlingsprogrammet af 25. oktober 1995<sup>(4)</sup> og 29. maj 1996<sup>(5)</sup>.
- Udtalelse af 3. juli 1991 om grønbogen om bymiljø<sup>(6)</sup>.

I disse udtalelser kræves der mere eller mindre konkrete EU-foranstaltninger mod støjforurening.

### 3. Stillingtagen til de enkelte afsnit i grønbogen

#### 3.1. *Harmonisering af støjregistreringsmetoderne og fremme af den gensidige informationsudveksling*

3.1.1. Kommissionens forslag om registrering af støjforurening og fremme af informationsudveksling vurderes principielt positivt. Det gælder også informeringen af offentligheden. Støj skyldes ofte uagtsomhed (også i trafikken), manglende vedligeholdelse samt håndteringen af maskiner. I disse tilfælde kunne målrettede informationskampagner hjælpe. Et bedre samarbejde mellem Kommissionen og de nationale myndigheder på den ene side og de private organisationer der beskæftiger sig med støjbekæmpelse, på den anden, anbefales kraftigt.

3.1.2. En registrering af støjbelastningen kræver en vurdering af støjen. Her er en harmonisering særlig vigtig.

<sup>(1)</sup> Europa-Rådet — CM 96/99.

<sup>(2)</sup> EFT nr. C 180 af 8. 7. 1987.

<sup>(3)</sup> EFT nr. C 287 af 4. 11. 1992.

<sup>(4)</sup> EFT nr. C 18 af 22. 1. 1996.

<sup>(5)</sup> EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996.

<sup>(6)</sup> EFT nr. C 269 af 14. 10. 1991.

Kommissionen har til hensigt at vedtage et rammedirektiv om støjmålemetoder og om vurdering af støjforurening. Disse planer vurderer ØSU positivt. Målemetoden er allerede i vid udstrækning harmoniseret i Europa. Kommissionen gør opmærksom på at der hersker almindelig enighed om hvilket støjniveau der er acceptabelt for offentligheden. De områder hvor der allerede eksisterer overensstemmelse, kan indgå i disse direktiver. Selv om støjbekæmpelsesforanstaltningerne er forskellige alt efter kilde og situation, bør måle- og vurderingsmetoderne være ensartede.

3.1.3. Hvad angår acceptable støjgrænser, refererer Kommissionen med rette til Verdenssundhedsorganisationen WHO's kriterier. Efter ØSU's opfattelse findes der for tiden ikke bedre vejledende værdier.

Der kan ligge et problem i afgrænsningen mellem hvornår støjen har helbredsmæssig (fysiologisk) relevans, og hvornår den (kun) betragtes som gene. Gener og lægelig indikation overlapper ganske vist hinanden. Vurderingen af gener er vanskelig fordi den ikke er fri for subjektive elementer (den pågældendes indstilling til støjilden og til den tidsmæssige regelmæssighed). WHO-kriterierne forsøger at tage hensyn til denne problematik i de normative regler.

3.1.4. Kommissionen henviser i grønbogen flere gange til betydningen af en kortlægning af støjen som grundlag for en situationsvurdering, men tillige for arealplanlægning og informering af offentligheden.

Hvis sådanne støjkort er baseret på konkrete undersøgelser eller beregninger, er de i princippet egnede som grundlag for planlægnings- og informationsforanstaltninger. Men ifølge medlemsstaternes erfaringer bør der tages hensyn til følgende rammebetingelser:

- Støjkort forekommer meningsfulde som grundlag for konkrete støjdæmpningsplaner.
- Formålet med støjkort er en fremstilling af støjbelastningen over et større areal, ikke på bestemte punkter. Støjkort kan derfor ikke sige noget specifikt om f.eks. vurderingen af byggegrunde til boliger.

### 3.2. Opstilling af måleværdier og indførelse af en forpligtelse til at opfylde dem

3.2.1. Ifølge Kommissionen skal der først »på et senere tidspunkt« opstilles måleværdier og iværksættes foranstaltninger med henblik på at opfylde dem. Det femte miljøhandlingsprogram (1992!) indeholder allerede sådanne måleværdier, til dels med tidsplaner, som ganske vist generelt ikke er blevet opfyldt. Af hensyn til forsigtighedsprincippet haster det med at opstille sådanne måleværdier for støjforureningens højtprioriterede områder. De bør ikke nu udsættes til en fjern fremtid.

3.2.2. Ifølge grønbogen skal støjdæmpningen ikke kun opnås gennem juridiske, men også gennem økonomiske virkemidler.

3.2.3. Ved økonomiske virkemidler forstås normalt skatter og afgifter som differentieres efter støjforureningens omfang. Dermed kan der skabes en tilskyndelse til at erhverve og anvende støjsvage maskiner osv. Det kan ØSU acceptere. Derimod afviser ØSU anvendelsen af afgifter som en slags »straf« for støjforurenere eller som indtægtskilde for det offentlige. Anvendelsen af økonomiske virkemidler kan dog ikke erstatte bestemmelser om emissionsgrænseværdier. Set ud fra et befolkningsbeskyttelsessynspunkt anser ØSU alt i alt grænseværdier for et mere egnet middel end skatter og afgifter.

3.2.4. Til de økonomiske virkemidler hører også bestemmelser om et øget erstatningsansvar for (også sundhedsmæssige!) skader. Allerede i 1994 krævede ØSU direktiver eller henstillinger om øget erstatningsansvar for miljøskader på europæisk plan<sup>(1)</sup>. De skatte- og afgiftsmæssige foranstaltninger har ØSU principielt godkendt som et egnet middel til fremme af en bæredygtig udvikling<sup>(2)</sup>.

### 3.3. Reduktion af vejstøj

3.3.1. Topprioriteringen af trafikstøj bekræftes. De foreslåede foranstaltninger anses også for rimelige. Efterhånden som bilmotorerne bliver mere og mere støjsvage, spiller kørestøjen en stigende rolle. Foranstaltninger til formindskelse af kørestøjen (f.eks. foranstaltninger vedrørende dækkene) må dog ikke gå ud over trafiksikkerheden.

3.3.2. Hvad angår indregningen af støjbelastningsomkostningerne i skatter og afgifter, henvises til grønbogen »Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet (1995)<sup>(3)</sup> og til ØSU's udtalelse herom<sup>(4)</sup>«.

3.3.3. Det er vigtigt at inddrage støjniveauet i den tekniske kontrol af motorkøretøjer, men kontrollen må finde sted under realistiske driftsbetingelser. Et specielt problem som har stor betydning på grund af antallet af køretøjer, især i bymæssige bebyggelser, er støj fra motorcykler. I den forbindelse skal det især fremhæves at kontrollen skal foregå under realistiske driftsbetingelser og under inddragelse af de tekniske forandringer der måtte opstå under driften; det er nødvendigt at forebygge manipulation af lyd-dæmperne.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 133 af 16. 5. 1994.

<sup>(2)</sup> Jf. f.eks. ØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse »Økonomisk vækst og miljøet« — EFT nr. C 155 af 21. 6. 1995, s. 1, og ØSU's udtalelse om »Miljøpolitikken og det indre marked« — EFT nr. C 332 af 31. 12. 1990, s. 107.

<sup>(3)</sup> KOM(95) 691 endelig udg.

<sup>(4)</sup> EFT nr. C 56 af 24. 2. 1997.

3.3.4. Beskyttelse mod støj fra landevejstrafikken rejser en række problemer der bør løses ved fremme af forskningen og den teknologiske udvikling:

- Forskning i måling, vurdering og reduktion af kørestøj forårsaget af hjulene under hensyntagen til kravet om køresikkerhed.
- EF-støtte til støjsvag vejbelægning; det er dog kun fremme af pilotprojekter inden for rammerne af den teknologiske udvikling der kan komme i betragtning.

3.3.5. Kommissionen behandler kun perifert en rationel trafikstyrings betydning for beskyttelsen mod støj fra landevejstrafik.

Der bør foretages undersøgelser af hvorledes »unødvendig, generende landevejstrafik« kan undgås. Blandt de instrumenter der her kunne komme på tale, er restriktioner for brugen af visse køretøjer, f.eks. køretøjer uden støjsvage motorer, og for færdsel i visse perioder af døgnet.

I denne sammenhæng nævner Kommissionen også vejafgifter. For så vidt som sådanne afgifter er begrænset til bestemte vejsystemer, bør erfaringerne med virkningerne heraf undersøges omhyggeligt.

#### 3.4. Jernbanestøj

3.4.1. ØSU giver sin tilslutning til foranstaltninger til vurdering og nedbringelse af jernbanestøj.

Dette områdes store betydning skyldes bl.a. at planlægningen og etableringen af højhastighedsstrækninger (som led i programmet for europæiske transportnet) vækker bekymring i befolkningen, bl.a. på grund af støjgenerne.

På baggrund af den teknologi man råder over i dag, kan grønbogens forslag til støjdæmpende foranstaltninger dog også efter store jernbanevirksomheders opfattelse forbedres. Anvendes f.eks. avancerede transportmidler (»low noise trains«), kan der opnås en støjreduktion på indtil 23 dB [dvs. en væsentlig større forbedring end de nedsættelser, der nævnes i grønbogens punkt 3.2 og 4.3 (ii)].

3.4.2. Lovbestemmelser om emissionsgrænser eller henstillinger om emissionsmål skal afstemmes internationalt.

3.4.3. Kommissionen overvejer at indføre variable sporafgifter for enkelte strækninger (økonomisk instrument). Ved enhver ekstra økonomisk belastning af jernbanetrafikken må man imidlertid påse at den omkostningsstigning en sådan afgift medfører for passagerne eller godstransporten, ikke leder trafikken over til andre transportmidler der alt i alt er mindre miljøvenlige.

3.4.4. ØSU bekræfter Kommissionens opfattelse at det haster med at gennemføre forskning i en mere nøjagtig registrering, vurdering og reduktion af støj fra jernbanetransport.

#### 3.5. Flystøj

3.5.1. Grønbogens analyse vurderes i princippet positivt. Især for befolkningen i bymæssige bebyggelser har disse foranstaltninger høj prioritet.

3.5.2. Kommissionen foreslår skrappe grænseværdier for de enkelte flytypers støjniveau. Foranstaltninger mod flystøj må hvad angår den kommercielle trafik, afstemmes internationalt, dvs. ud over Den Europæiske Union. Kommissionen bør også i fremtiden arbejde med i de pågældende internationale gremier for yderligere at forbedre grænseværdierne, hvilket den teknologiske udvikling gør muligt, i det mindste på mellemlang sigt.

3.5.3. Det bør overvejes at iværksætte foranstaltninger for privat- og sportsflytrafikken, som ofte er forbundet med betydelige gener for befolkningen. Med sigte på denne form for flytrafik bør der udvikles:

- krav til flyene, som mindsker støjemissionen;
- kriterier for placering af de mindre landingspladser, sådanne fly ofte benytter, med henblik på at beskytte omgivelserne;
- begrænsning af antallet af landingspladser og/eller driftstidspunkterne i tæt bebyggede områder.

I den forbindelse henledes opmærksomheden på model-fly, som volder problemer i boligområder på grund af støjens særligt generende karakter.

3.5.4. Grønbogens afsnit om lufttransport nævner ikke særskilt helikopterstøj. Støjretningslinjer for fly er ikke egnede for helikoptere. Som vejledende værdier for den faktiske støjvirkning kan angivelser om de tilladte støjniveauer være særdeles vildledende fordi støjemissionerne i høj grad afhænger af den netop udførte flymanøvre. Undertiden opererer helikoptere desuden i længere tid i umiddelbar nærhed af boliger.

3.5.5. Kommissionen nævner økonomiske virkemidler til støtte for udvikling og brug af støjsvage fly. I den forbindelse nævnes især en differentiering af lufthavnsafgifterne alt efter flytypernes støjniveau.

I nogle medlemsstater, men især i USA, har man positive erfaringer med sådanne afgifter. ØSU deler Kommissionens opfattelse at en sådan afgiftsdifferentiering skal harmoniseres gennem et rammedirektiv for at undgå at visse lufthavne undlader at anvende en sådan afgiftsdifferentiering og dermed opnår en konkurrencefordel.

3.5.6. I grønbogen foreslås »rammehenstillinger« på EU-plan for arealplanlægningen i områder omkring lufthavnene. Det kan ikke være let at omsætte planlægningserfaringer i lufthavnsområder til værdier der er alment gyldige på EU-plan. Men det forekommer vigtigt at udveksle erfaringer såvel inden for EU som med tredjelande (med tæt lufttrafik). ØSU ser dog med nogen skepsis på muligheden for at aflede »modeller« heraf for den fysiske planlægning.

3.5.7. ØSU's overvejelser om trafikstyring (jf. punkt 3.3.5 ovenfor) gælder også her: Flystøjplagen kan også reduceres ved at sænke flytrafikkens samlede omfang; men nogle medlemsstaters kraftige lempelser i brændstofbeskatningen modvirker denne tendens. Hvis det kommer til en harmonisering på dette område, bør det undersøges om sådanne lempelser er hensigtsmæssige.

3.5.8. Kommissionen bør også beskæftige sig med militære øvelsesflyvningers betydning for befolkningens støjbelastning.

### 3.6. *Støj fra udendørs materiel (bygge- og entreprenørmateriel, haveredskaber osv.)*

3.6.1. Kommissionen foreslår et rammedirektiv til forenkling, supplerung og sammenfatning af bestemmelserne om emissionsbegrænsning for de enkelte maskintyper. Den mener kun at det er nødvendigt at fastsætte grænseværdier for materiel som der allerede findes sådanne grænseværdier for, samt for »stærkt støjende materiel«.

Da de hidtidige foranstaltninger på ingen måde er blevet truffet systematisk eller efter en sagligt begrundet prioritering, men mere eller mindre sporadisk, er det problematisk at der kun vedtages grænseværdier på de områder som hidtil har været reguleret.

ØSU kræver derfor et omfattende støjbeskyttelsesprogram for maskiner som anvendes udendørs (især bygge- og entreprenørmateriel, men også landbrugsmaskiner og haveredskaber). Problemer i forbindelse med maskinstøj kan i visse tilfælde kun eller i første række løses tilfredsstillende ved at sådanne maskiner (f.eks. vindmøleanlæg) anbringes i en vis afstand fra de nærmeste boliger for så vidt det ikke er muligt at støjdæmpe selve maskinen eller sikre en tilstrækkelig støjbeskyttelse gennem regler for driftstidspunkter eller -processer.

Kun med et omfattende program kan den teknologiske udvikling inden for støjbeskyttelse fremmes.

3.6.2. Tilskyndelsen til på et tidligt tidspunkt at anvende støjsvage maskiner bør yderligere styrkes (eventuelt gennem afgiftsmæssige foranstaltninger). Maskinernes mærkning med støjniveauerne kunne senere suppleres med kriterier for tildelingen af EF's miljømærke, således som Kommissionen allerede foreslår i grønbogen.

3.6.3. I forbindelse med »maskinstøj« gør ØSU opmærksom på ofte meget kraftig støj som ikke skyldes selve maskinerne, men de genstande der bearbejdes. Her kunne der blive tale om brugsforskrifter eller brugsrestriktioner.

### 3.7. *Industristøj*

3.7.1. Betydningen af industristøj må ikke undervurderes, især i byområder, hvor industrianlæg ofte ligger dør om dør med tæt bebyggede boligkvarterer.

Ofte er det ikke selve produktionsprocessen der er årsag til støjen, men trafikken til og fra virksomheden samt på- og aflæsning uden for lukkede fabrikkeshaller. Denne form for støj må også henregnes under industristøj.

3.7.2. Kommissionen henviser til direktivet om integreret forureningsforebyggelse og -bekæmpelse (IFFB); der skal i henhold hertil vedtages emissionsgrænser på europæisk plan »hvis der opstår behov for det«.

Efter ØSU's opfattelse bør de rammer som IFFB-direktivet opstiller, udfyldes med emissionsværdier for de vigtigste støjkluder. Det er også nødvendigt for at undgå konkurrenceforvridninger.

3.7.3. En særlig betydning har »miljøaftaler« mellem industrien og myndighederne om begrænsning af industristøj. Sådanne aftaler skal dog overholde visse rammebetingelser. Inddragelsen af støjforurening i miljørevisionsordningen<sup>(1)</sup> kommer også i betragtning som en sådan frivillig foranstaltning.

### 3.8. *Beregning af støjforureningens omkostninger med henblik på analyser af nye foranstaltningers omkostningseffektivitet*

3.8.1. Ifølge de skøn Kommissionen citerer, andrager de omkostninger der er forbundet med støjskader, mellem 0,2 og 2 % af alle medlemsstaternes BNP. Med andre ord opstår der i EU omkostninger til et beløb af mindst 12 mia. ecu om året. Omkostningerne til støjbekæmpelse, der ofte bringes på tale, skal sættes i forhold til de her nævnte omkostninger for at man analysere omkostningseffektiviteten. Det kræver yderligere undersøgelser (især vedrørende spørgsmålet om »internalisering af de eksterne omkostninger« i overensstemmelse med forurenere-betaler-princippet).

3.8.2. Vurderingen af virkningerne for menneskers sundhed og velbefindende har særlig betydning selv om det på dette område kun er muligt at anlægge generaliserende betragtninger og skøn. En objektiv vurdering kræver yderligere undersøgelser. I forbindelse med opgørelsen over omkostninger tager Kommissionen med rette hensyn til værdiforringelsen af ejendomme

<sup>(1)</sup> Forordning (EØF) nr. 1836/93, EFT nr. L 168 af 10. 7. 1993.



der ligger i nærheden af kraftig støj (trafikstøj, industri-støj, flystøj).

### 3.9. *Forbedring af kvalitetskriterier for støjforurening*

3.9.1. En forbedring af kvalitetskriterierne for støjforurening skal danne grundlag for immissionsbestemmelser og planlægningsforanstaltninger.

Bestræbelserne på at forbedre kvalitetsmålene bør støttes selv om Kommissionen andetsteds påstår at kvalitetskriterierne i medlemsstaterne i vidt omfang er identiske.

3.9.2. Kommissionen ønsker i sin støjpolitik at følge en dobbelt strategi, dvs. at immissionsværdierne (der hviler på kvalitetskriterier) skal optræde ved siden af bestemmelserne om emissionsbegrænsning. ØSU er indforstået med denne dobbelte strategi: Det vil på ingen måde give afkald på emissionsgrænseværdier. Immissionsbestemmelser alene ville cementere kvalitetsforskellene i de forskellige lokaliteter set ud fra et erhvervsmæssigt synspunkt og ville kunne skabe konkurrenceforvridninger.

## 4. *Supplerende bemærkninger*

4.1. Et støjforureningsprogram må indeholde en række af initiativer til videnskabelig forskning og teknologisk udvikling. Kommissionen nævner selv sådanne områder talrige steder i grønbogen. ØSU's udtalelse om grønbogen nævner yderligere projekter, men der er på ingen måde tale om en udtømmende opregning.

Grønbogen nævner lydbølger som kan opfattes af det menneskelige øre, men derimod ikke infra- eller ultralyd. Det burde undersøges videnskabeligt om det også er nødvendigt med beskyttelsesbestemmelser på dette område. ØSU anmoder om at blive underrettet om resultatet af sådanne undersøgelser.

ØSU anbefaler indtrængende at man topprioriterer støjforureningen i EU's forsknings- og udviklingsarbejde, og at man sørger for en bedre koordinering og koncentreret.

4.2. Visse områder der absolut er aktuelle, og som i det mindste lokalt kan have særlig betydning, behandles kun perifert i grønbogen:

— Støj som skyldes fritidsaktiviteter.

— Støj i indre farvande som skyldes trafik på vandet, af såvel erhvervsmæssig som privat art.

Disse støjformers betydning for miljøet (menneskets sundhed og beskyttelse af materielle værdier) bør undersøges omhyggeligt. Uafhængigt heraf er spørgsmålet om hvorvidt nærhedsprincippet muliggør og kræver EU-aktioner (eventuelt henstillinger i form af rammebestemmelser). (Der gøres opmærksom på, at støj som skyldes grænseoverskridende vandtransport, kræver europæiske eller internationale bestemmelser). Desuden forekommer sådanne bestemmelser nødvendige i tilfælde hvor overdreven støj forårsages af apparatur og fartøjer og bør nedbringes ved hjælp af godkendelsesrestriktioner og teknisk standardisering på europæisk plan. Ellers må man frygte en konkurrenceforvridning.

4.3. Derimod er indendørs støj et problem som skal overlades til medlemsstaterne for så vidt der ikke er tale om standardisering af maskiner og byggeprodukter.

Passive støjbeskyttelsesforanstaltninger (udformning af vægge og vinduer, støjbeskyttelsesvolde osv.) samt indskrænkninger i anvendelsen af jordarealer eller bygninger til beskyttelse af naboerne er entydigt medlemsstaternes eller de regionale og lokale myndigheders ansvar.

4.4. Støj på arbejdspladsen er reguleret ved en række EF-bestemmelser om beskyttelse af arbejdstagerne. Der består dog teknologiske og akustiske forbindelser mellem støj på arbejdspladsen og i naboerområderne. Både når det drejer sig om beskyttelse af arbejdstagerne og om miljøbeskyttelse, må man efter ØSU's opfattelse påse at de foranstaltninger der iværksættes, ikke blot bevirker at problemet flyttes fra et område til et andet.

4.5. Der er en snæver forbindelse mellem støj og vibrationer. I medlemsstaterne forbindes disse områder til dels lovtæknisk og metodisk skønt målingerne og vurderingerne er forskellige. Foranstaltningerne til beskyttelse mod vibrationer ved kilden<sup>(1)</sup> er til dels identiske med støjbeskyttelsesforanstaltningerne. Det bør der tages hensyn til, når grønbogens program forberedes og gennemføres. Vibrationer resulterer især i materielle skader på bygninger, men berører naturligvis også menneskets sundhed.

(<sup>1</sup>) F.eks. landevejstrafikken, jernbanetrafikken, visse industri-anlæg samt skibsfarten forårsager betydelige vibrationer.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning«

(97/C 206/02)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 5. november 1996 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 Miljø-, Sundheds- og Forbrugerspørgsmål, som udpegede María Sánchez Miguel til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 106 stemmer for, 3 imod og 6 hverken for eller imod følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. EF's miljølovgivning har efterhånden antaget et betydeligt omfang, idet der er vedtaget over 200 retsakter, hvoraf mange er direktiver, hvilket har medført en uensartet omsætning til national lovgivning i medlemsstaterne. Derfor er Kommissionen nu blevet opmærksom på behovet for en mere effektiv overvågning af miljølovgivningens gennemførelse og håndhævelse.

1.2. Målet med en sådan overvågning skal være en effektiv miljøbeskyttelse i alle medlemsstater og regioner i EU, således at fremtidige strategier kan følges i samme takt overalt, uden at de nuværende forskelle kommer til at forvride konkurrencen og gribe forstyrrende ind i det indre marked.

1.3. Kommissionen har i denne nye lovgivningsfase planer om en række foranstaltninger, som under hensyntagen til medlemsstaternes kompetence på miljøområdet skal gøre miljølovgivningen mere effektiv gennem inddragelse af nye aktionsområder og frem for alt gennem en styrkelse af de nuværende systemer — alt sammen med det ene formål at få EF's miljølovgivning til at fungere bedre.

1.4. Kommissionen må dog i denne forbindelse tage hensyn til foranstaltningerne under Det Femte Miljøhandlingsprogram<sup>(1)</sup>, der for nyligt er blevet revideret<sup>(2)</sup>, for at hele miljøindsatsen kan sigte mod programmets mål om en bæredygtig udvikling.

1.5. Det skal også nævnes, at Kommissionen forbereder udvidelsen af EU i tæt samarbejde med myndighederne i ansøgerlandene. Gennemførelsen af EF's miljølov-

givning er efter ØSU's opfattelse afgørende for, at disse lande kan blive optaget i EU. Kommissionen opfordres endvidere til at tage initiativer på miljøområdet, som kan være til nytte for de øvrige lande i Europa inden for rammerne af deres nationale kompetence.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Kommissionen har i henhold til traktatens artikel 169 og 171 ansvaret for, at EF's lovgivning håndhæves. Disse artikler og især artikel 169 er imidlertid ikke udformet specielt med henblik på at beskytte miljøet. Deres formalistiske udformning og lange frister gør, at afgørelserne trækker ud og følgelig ikke får særlig stor effekt, fordi der på miljøområdet er brug for indgreb, som kan forhindre, at skaderne bliver endnu større.

2.2. Det må ikke glemmes, at der er store forskelle fra land til land med hensyn til gennemførelsen af EF's miljølovgivning. Dette kan i nogle tilfælde henføres til klimatiske, geografiske og miljømæssige forskelle, men i andre tilfælde skyldes det simpelthen, at de foreslåede foranstaltninger er ude af trit med den økonomiske virkelighed (befolkning, indkomst osv.). Sådanne omstændigheder kan dog aldrig retfærdiggøre en manglende håndhævelse af miljøbestemmelserne, men de kompetente myndigheder kan med henvisning til nærhedsprincippet tilpasse dem til de særlige omstændigheder i den pågældende medlemsstat.

2.3. Det forhold, at kompetencen på miljøområdet er placeret forskelligt i medlemsstaternes administrative opbygning (lige fra centralregeringen til de lokale myndigheder), komplicerer også gennemførelsen af EF's miljølovgivning. Medlemsstaterne har ikke en ensartet politisk struktur, og det er derfor vanskeligt at fastlægge et ensartet kontrolsystem for håndhævelsen af miljølovgivningen.

2.4. En gennemgang af den komplicerede miljølovgivning viser, at miljøbestemmelserne nødvendigvis må udformes klart og præcist, så lovgivningen som helhed

(1) EFT nr. C 138 af 17. 5. 1993; EFT nr. C 287 af 4. 11. 1992.

(2) EFT nr. C 140 af 11. 5. 1996; EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996.

kan forenkles gennem en konsolidering af bestemmelserne og en efterfølgende tematisk kategorisering — hele tiden under overholdelse af forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats som fastsat i traktatens artikel 130 R, stk. 2, med henblik på en bedre overholdelse af bestemmelserne.

2.5. Under alle omstændigheder skal EU's miljølovgivning afspejle de forpligtelser, som EU har indgået i internationale traktater og aftaler.

### 3. Forslag om foranstaltninger med henblik på gennemførelse af miljølovgivningen

3.1. De foranstaltninger, der foreslås i Kommissionens meddelelse, sigter mod en indsats på to forskellige planer. Der er tale dels om foranstaltninger på medlemsstatsniveau baseret på retningslinjer, der skal forbedre miljøkontrollen og bane vejen for en procedure for miljøklager og adgang til søgsmål, dels om styrkelse af EU's nuværende system.

#### 3.2. Foranstaltninger på medlemsstatsniveau

3.2.1. Med hensyn til foranstaltningerne på medlemsstatsniveau skal det understreges, at direktiverne, som er den mest anvendte retsakt på miljøområdet, kan omsættes til national ret på vidt forskellig måde, hvilket i praksis fører til reelle forskelle i gennemførelsen fra land til land, uden at der er tale om manglende gennemførelse. Kommissionen har i medfør af artikel 155 en generel beføjelse til at overvåge gennemførelsen af de vedtagne bestemmelser.

3.2.2. Kommissionen foreslår for det første, at medlemsstaterne — som i henhold til traktatens artikel 5 har pligt til at træffe alle foranstaltninger, der kan sikre opfyldelsen af de traktatfæstede forpligtelser — opretter miljøtilsynsorganer med generelle overvågnings- og kontrolbeføjelser vedrørende anvendelsen af miljøretten med særlig vægt på kontrollen med industriens emissioner og miljøkvaliteten.

3.2.3. Denne foranstaltning er nødvendig i betragtning af de problemer der er forbundet med at føre effektiv kontrol med gennemførelsen af miljølovgivningen ved hjælp af de nuværende kontrolsystemer. Ikke desto mindre vil det fortsat være medlemsstaterne, der afgør, om de nuværende ordninger — hvis de findes — er tilstrækkelige til at varetage kontrollen i overensstemmelse med de kriterier, der fastlægges på EU-plan.

3.2.4. Kommissionens forslag om at fastlægge retningslinjer med henblik på en harmonisering af miljøtilsynet er efter ØSU's mening et positivt skridt. Men man bør først undersøge de eksisterende forhold for at sikre, at indsatsen kan blive effektiv, og intet organ vil have

bedre forudsætninger for at udføre denne opgave end IMPEL<sup>(1)</sup> og Miljøagenturet.

3.2.5. ØSU anser det endvidere for nødvendigt, at Kommissionen på grundlag af traktatens artikel 155 får øgede beføjelser til at føre kontrol og tilsyn i medlemsstaterne for at sikre, at det nationale tilsyn bliver mere effektivt. Om nødvendigt må Kommissionen have nye mekanismer til sin rådighed, som kan lette udførelsen af denne opgave.

3.2.6. For det andet foreslår Kommissionen, at der fastlægges mindstekriterier vedrørende medlemsstaternes procedurer for miljøklager og miljøundersøgelser.

3.2.7. Medlemsstaterne har i dag forskellige klagesystemer: i nogle lande indgives klager til en ombudsmandsinstitution, den offentlige anklager osv., mens andre lande slet ikke har et særligt klageorgan. De resultater, der kan opnås, afhænger af den kompetence, som de pågældende instanser er udstyret med i henhold til den nationale lovgivning.

3.2.8. En ikke-judiciel undersøgelsesprocedure for miljøsager ville ifølge Kommissionens forslag indebære, at der via henstillinger fastlægges mindstekriterier for behandling af klager og gennemførelse af de undersøgelser, der er nødvendige for at føre kontrol med overholdelsen af miljøkravene. Dermed ville de klagenævn, der oprettes i denne forbindelse, være offentligt anerkendte organer, hvis afgørelser accepteres af parterne.

3.2.9. Det skal dog understreges, at mens klagenævn har bevist deres effektivitet i forbrugersager, er det vanskeligt at forudse resultaterne på miljøområdet, fordi miljøskader ofte er omfattende, og de skadelidte spredt over et stort område, og især fordi EU ikke har fælles erstatningsregler for miljøskader.

3.2.10. For det tredje foreslår Kommissionen at lette adgangen til at anlægge sag om håndhævelse af miljølovene som sidste udvej for at nå et effektivt resultat. I dag er det forbundet med mange vanskeligheder at gå rettens vej, fordi proceduren er stiv og tidkrævende.

3.2.10.1. Der må gennemføres en række reformer for at gøre adgangen til søgsmål effektiv. For det første må adgangen til at anlægge sag ved domstolene udvides, således at ikke blot de direkte skadelidte, men også en hvilken som helst repræsentativ miljøorganisation med et samfundsøkonomisk sigte kan anlægge sag på samme måde, som det er muligt ved forvaltningsdomstolene eller Domstolen i Luxembourg.

3.2.11. Endvidere vil det være hensigtsmæssigt at sænke sagsomkostningerne, eftersom det ofte er for dyrt for organisationer, der ikke råder over tilstrækkelige

(1) Det uformelle EU-net til gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivningen.

midler, såsom ngo'er, beboerforeninger osv. at indbringe klage<sup>(1)</sup>. Derfor bør der fastsættes kortere tidsfrister for domstolsbehandlingen, uden at dette må gå ud over parternes mulighed for at forsvare sig.

### 3.3. Foranstaltninger til styrkelse af EU's bestående systemer

3.3.1. Meddelelsen indeholder forslag om foranstaltninger på følgende seks områder med henblik på en styrkelse af EF's miljølovgivning og miljøpolitik:

- kvaliteten af fællesskabslovgivningen;
- gennemsigtighed;
- forbedret samarbejde;
- indberetning, overvågning og evaluering;
- bedre viden om EF's miljølovgivning;
- finansiering.

3.3.2. Alle foranstaltninger på disse områder sigter mod at forbedre gennemførelsen af EF's miljølovgivning gennem samarbejde mellem de nationale myndigheder og Kommissionen og i særdeleshed ved at inddrage EU-borgerne i udarbejdelsen af forslag og opfølgning af EF's miljølovgivning.

3.3.3. Indsatsen for at forbedre kvaliteten af miljølovgivningen vedrører dels selve lovgivningsprocessen dels sanktioner på medlemsstatsplan.

3.3.4. Hvad angår lovgivningsprocessen foreslår Kommissionen større inddragelse af de eksisterende EU-institutioner, herunder Europa-Parlamentet, hvorimod ØSU ikke nævnes, selvom ØSU's deltagelse er fastsat i traktatens artikel 130 S, stk. 2. Derfor anmoder ØSU om udtrykkeligt at blive nævnt. Desuden anmoder ØSU om, at Kommissionen anerkender nødvendigheden af at høre de nationale og internationale miljøorganisationer, der er aktive på EU-plan.

3.3.5. En miljølovgivning af bedre kvalitet kan endvidere opnås ved at udforme bestemmelserne klart og enkelt, så det bliver lettere for de berørte borgere at

forstå dem. Indholdet kan også forenkles uden at slække på den videnskabelige stringens, idet antallet af bestemmelser kan reduceres ved så vidt muligt at anvende rammedirektiver.

3.3.6. Med hensyn til sanktioner på medlemsstatsplan bekræfter ØSU sin støtte til de generelle principper, der er fastlagt på dette område, herunder især princippet om, at forureneren betaler. Bøder bør dog ledsages af andre indgreb for at gøre sanktionen mere effektiv<sup>(2)</sup>. For eksempel kan man inddrage administrativt bevilgede tilladelser til virksomheder eller organer, som overtræder miljøbestemmelser. Det bør også overvejes at tilbageholde EU-støtte, hvad enten der er tale om myndigheder eller private virksomheder.

3.3.7. Det kunne endvidere overvejes at indføre sanktioner på EU-plan gennem oprettelse af et register over de virksomheder og organer, der overtræder EF's miljøregler, med det formål at nægte dem EU-støtte i en vis periode, afhængigt af forseelsens omfang.

3.3.8. ØSU opfordrer desuden Kommissionen til at konkretisere sine overvejelser vedrørende skadeserstatning. Dette gælder både spørgsmålet om medlemsstaternes ansvar for manglende eller utilstrækkelig gennemførelse af direktiver og forurenerens ansvar (miljøansvarslovgivning).

3.3.9. ØSU støtter forslaget om en mere gennemsigtig lovgivningsproces og enhver anden indsats for at udvide alle berørte parter — og ikke kun offentlige organer — deltagelse i processen, fordi man herigennem kan forbedre kvaliteten af lovgivningen og navnlig samarbejdet med Kommissionen.

3.3.10. Udnyttelse af de eksisterende net er endnu en måde, hvorpå man kan forbedre samarbejdet. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt at benytte IMPEL-nettet til koordinering af medlemsstaternes net og især til information og høring vedrørende miljøspørgsmål.

3.3.11. Miljøagenturet er også et vigtigt koordinations-, informations- og høringsorgan. Agenturets rolle bør efter ØSU's opfattelse styrkes ikke alene i forhold til Kommissionen, men også i forhold til medlemsstaternes og miljøorganisationerne.

<sup>(1)</sup> Se i denne forbindelse ØSU's udtalelse om et EU-handlingsprogram til fremme af ikke-statslige organisationer som først og fremmest er aktive inden for miljøbeskyttelse, EFT nr. C 204 af 15. 7. 1996.

<sup>(2)</sup> Der skal i denne forbindelse tages hensyn til Europarådets udkast til konvention om miljøbeskyttelse gennem straffretlige bestemmelser (CM 96/99).

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog — Liv og arbejde i informationssamfundet: Mennesket i centrum«

(97/C 206/03)

Kommissionen besluttede den 2. august 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte grønne bog.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Burnel til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 107 stemmer for, 3 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Situationen af i dag

1.1. Samtidig med at Kommissionen udgiver en grønne bog om informations- og kommunikationsteknologierne, er der blevet offentliggjort en undersøgelse udført af Booz Allen og Hamilton på opdrag af det nederlandske formandskab. Af denne rapport fremgår det at Den Europæiske Union halter bagefter når det drejer sig om informations- og kommunikationsteknologierne, og dette hvad enten man ser på hard- og softwareindustriens resultater eller anvendelsen af disse teknologier.

Eksempler: Blandt verdens 20 største producenter af hard- og software er kun to europæiske: SAP og Software A.G. EU har udelukkende haft succes i de sektorer der i dag er de mindst rentable: kommutering, mobilkommunikation, specialiserede halvledere. I USA råder én ud af 10 personer over en pc, mens tallet i de vigtigste europæiske lande er én ud af 20. 90 % af de europæiske skoleelever forlader skolen uden nogensinde at have rørt en pc. Imidlertid skal det bemærkes at nok har universiteterne i USA på dette område et bemærkelsesværdigt forspring, men undervisningsinstitutionerne på de lavere niveauer er mindre godt udstyrede.

1.2. Inden for informations- og kommunikationsteknologier er der med andre ord en økonomisk og kulturel afgrund der skiller EU fra de nordamerikanske og asiatiske konkurrenter. Det fører ingen vegne at komme med bortforklaringer eller at lede efter synde bukke. Tidsfaktoren og den hurtighed hvormed beslutningerne træffes, er centrale for konkurrenceevnen og dermed for virksomhedernes udviklingsmuligheder. »Mens hesten venter på at græsset gror, risikerer den at dø af sult!«

Grønbogen er altså yderst aktuel.

1.3. I betragtning af hvad der står på spil, hverken kan eller bør EU resignere.

Europæerne har vist at de, hvis de forener deres viden og kunnen, er særdeles kompetente og effektive når det drejer sig om videnskabelig forskning, teknologiapplikationer og produktion med høj kvalitet og pålidelighed.

1.4. Hvis man skulle komme i en situation hvor entusiasmen eroderes, hvor udviklingen går i stå, eller især hvor dynamikken forsvinder, er det af allerstørste betydning at der rettes op på dette.

## 2. Vil læserne af grønne bogen ikke sidde tilbage med en følelse af ustillet sult?

2.1. Grønbogens titel skærper appetitten. Mennesket bliver sat i centrum. Den side i historiebogen der handler om købmændenes Europa, er vendt. Men at en side er vendt, betyder ikke nødvendigvis at bogen er færdiglæst. Informationssamfundet peger i retning af en ny form for humanisme. Længe leve Borgernes Europa!, et Europa hvor viden, arbejde, rettigheder og muligheder deles på solidarisk vis. Hvem kan ikke gå ind for dette perspektiv?

2.2. Grønbogen indeholder mange elementer som ØSU kan skrive under på. Imidlertid må ØSU beklageligvis konstatere følgende:

2.2.1. Der lægges for lidt vægt på dagliglivet, som informations- og kommunikationsteknologierne har stor betydning for, og hvor perspektivet er enorme markedsmuligheder og dermed et stort antal arbejdspladser. Andre udviklingstendenser dukker op i horisonten, og senere vil atter andre dukke op. Man har aldrig kunnet bremse fremskridtet.

2.2.2. Her og der antydes der nogle løsningsmuligheder, men der gives for få konkrete forslag til med hvilke midler man kan anvende disse løsningsmuligheder. Vist er det nyttigt og vigtigt med ræsonnementer af filosofisk tilsnit, men disse skal konkretiseres hvis man ønsker at komme med et troværdigt svar på borgernes bekymringer, forventninger og behov, i en verden der udvikler sig med stor hast. Her er det på sin plads at minde om at ØSU allerede har anmodet om at der gennemføres »undersøgelser med henblik på at vurdere investeringsbehovet og beskæftigelseseffekten i forbindelse med etablering og drift af informationsmotorveje og nye tjenester«<sup>(1)</sup>.

(1) ØSU's udtalelse om »Europa på vej mod informationsamfundet — en handlingsplan — Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget« — EFT nr. C 110 af 2. 5. 1995.

2.2.3. I grønbogen giver informations- og kommunikationsteknologierne anledning til at tage hul på eller snarere at genoptage en grundlæggende debat der i betragtning af sin essentielle karakter aldrig vil blive afsluttet. Det kan ikke undre at Kommissionen f.eks. kommer ind på arbejdets tilrettelæggelse, undervisning og uddannelse, sundhed, adgang til sundhedsydelse, befolkningens aldring og konsekvenserne heraf, betydningen af en »menneskelig« fysisk planlægning osv. Der er tale om emner der har at gøre med menneskets respekt, værdighed og livskvalitet, og man bør derfor omgående og uden omsvøb give sig i kast med dem. Hver gang disse emner debatteres, bør man tage konsekvenserne af informations- og kommunikationsteknologierne i betragtning, idet disse bør betragtes som midler med alt hvad de indebærer af fordele, og hvad de måtte indebære af risici, således at man kan forsøge at forebygge disse og mildne konsekvenserne på forhånd.

2.2.4. Dette gælder således fornyelsen af den sociale dialog og dens institutioner som grønbogen fokuserer særligt på. Vist hænger alting sammen, men det er ikke rimeligt at udstyre en teknologi med en igangsætterrolle som arbejdsmarkedets parter har ansvar for, myndighed til og interesse i at udfylde, og som bør være genstand for lovgivning.

2.2.5. Desuden kan den sociale dialog bidrage til at bevidstgøre offentligheden og myndighederne om de innovative muligheder der er indbygget i informations- og kommunikationsteknologierne. Den relative mangel på tjenesteydelser i visse regioner er en af de vigtige indikatorer for social, økonomisk og kulturel underudvikling. For at rette op på denne situation bør man tage alle eksisterende midler i brug, herunder den sociale dialog, således at der kan udvikles en »tjenesteydelseskultur« i samfundet som helhed og i den offentlige forvaltning.

### 3. Kommissionen lægger op til en høring

3.1. Efter kollokviet i Dublin indledte Kommissionen en høring af de instanser den sædvanligvis er i kontakt med. Nok er der tale om et bredt panel, men det omfatter desværre ikke samtlige nationale repræsentanter for alle berørte aktører. ØSU beklager dette, ligesom det beklager at de nationale kontaktpunkter ikke i alle tilfælde har fungeret. I betragtning af emnets karakter og det der står på spil, finder ØSU det overraskende at grønbogen ikke har vundet genklang i medierne.

3.2. Kommissionen opfordrer endvidere borgerne til direkte at give deres mening til kende. Ville det ikke have været mere pædagogisk — Kommissionen har en reel pædagogisk opgave — at basere sig på hele netværket

af interesseorganisationer<sup>(1)</sup>? En sådan fremgangsmåde ville have været tidsbesparende uden at der ville blive lagt snærende bånd på de spontane individuelle menings-tilkendegivelser.

3.3. ØSU afventer med interesse resultaterne af denne høring. ØSU ønsker at de instanser og personer der har reageret på Kommissionens opfordring om at give deres mening til kende, får et feedback.

### 4. Hverken sort eller hvidt

4.1. Enhver teknologi kan, ligesom tungen i Æsops fabel, bruges til det bedste som til det værste. En teknologi er i sagens natur et, moralsk og politisk neutralt, middel.

4.2. Informations- og kommunikationsteknologierne er udtryk for menneskets intelligens, men de er ikke udstyret med den mindste smule ansvar. Maskinen gør hvad den får besked på. Det er en komisk misforståelse når man siger at »det var computerens fejl«.

### 5. Informations- og kommunikationsteknologiernes konsekvenser for beskæftigelsen

5.1. Forfatterne til grønbogen er forholdsvis optimistiske med hensyn til informations- og kommunikationsteknologiernes jobskabende effekter. Enhver ny teknologi af et vist omfang vil i første omgang betyde at arbejdspladser nedlægges, og efterfølgende at der oprettes arbejdspladser. Af forskellige årsager sker udskiftningen ikke én for én, og de nye arbejdspladser kommer ikke nødvendigvis dem til gode der har mistet deres arbejde.

5.2. På lang sigt vil informations- og kommunikationsteknologierne skabe arbejdspladser, forudsat at markedsbetingelserne (udbud og efterspørgsel) er gunstige. Derfor er det vigtigt med f.eks. forskning, grundlæggende og vedvarende uddannelse og prognoser over personalebehovet. Hvilke job skal man forberede sig på? Og hvor mange?

5.3. Ovenfor omtalte undersøgelse af Booz Allen og Hamilton siger at hvis EU havde haft samme vækstrate som USA, ville der inden for informations- og kommunikationsteknologisektorerne være blevet skabt én million arbejdspladser, uden at det dog præciseres hvordan disse ville være karakteriseret. I perioden 1990-1995 var væksten 9,3 % i USA og 2,4 % i EU.

5.4. Et europæisk beskæftigelsesobservatorium der løbende tog hensyn til de positive og negative følgevirkninger af informations- og kommunikationsteknologierne, ville være et særdeles nyttigt redskab for en fremsynet beslutningstagning.

(<sup>1</sup>) Erhvervsorganisationer, fagforeninger, andelsforeninger, forældreorganisationer, forbrugerorganisationer, ungdomsforeninger, ældreorganisationer, handicaporganisationer, kulturforeninger osv.

5.5. Informations- og kommunikationsteknologierne anklages for at fremme aktivitetsflytninger. I og med at de, sammen med andre faktorer, bidrager til at formindske afstandene i tid og rum, er dette ikke forkert. Men omvendt bidrager de også til at genoplive nedgangsramte nationale og europæiske zoner og til at bevare eller skabe arbejdspladser. Det egentlige problem består i visse aktivitetsflytninger ud af EU. Nok spiller informations- og kommunikationsteknologierne her en ledsagerrolle, men de er ikke den primære årsag til disse flytninger.

5.6. Informations- og kommunikationsteknologierne har banet vej for distancearbejde, der for visse mennesker kan være en god løsning på et problem, men som også kan foranledige eller forstærke ensomhedsproblemet, hvilket igen kan medføre fysiske og psykiske lidelser og betyde øgede udgifter. Derfor er det vigtigt at der gives objektive oplysninger og individuel rådgivning.

5.7. De har endvidere skabt grobund for nye former for hjemmeindkøb, som for visse kundegrupper kan være et problem, hvorfor disse bør beskyttes mod urimelig afsætningspraksis eller for hurtige beslutninger. Forbrugerorganisationerne har en betydelig rolle at spille: vejledning, oplysning og interessevaretagelse.

5.8. Alt det der — på arbejdspladsen eller i fritiden — bidrager til en svækkelse af de personlige kontakter, er aldrig særlig godt.

5.9. Når det drejer sig om anvendelse af visse former for informations- og kommunikationsteknologier, råder små og mellemstore virksomheder ikke over samme midler som større virksomheder. Men de skaber arbejdspladser, de bør udvikle deres eksportpotentiel, og de optræder ofte som underleverandører for store virksomheder. ØSU ønsker dels at man med rådgivning, uddannelse og udstyr hjælper de små og mellemstore virksomheder med at udnytte informations- og kommunikationsteknologierne, og dels at det undersøges om der kan dannes partnerskaber mellem disse virksomheder og erfarne virksomheder.

## 6. Uddannelse, oplysning: svaret på borgernes frygt og forventninger

6.1. Uvidenhed giver næring til frygt og urealistiske forventninger. Viden gør fri og styrker den sociale, erhvervs-mæssige og samfundsmæssige integration.

6.1.1. ØSU har derfor altid talt for en uddannelsesindsats der gøres så tidligt som muligt, og som er tilpasset og ajourført. På dette punkt er ØSU altså enig med grønbogen.

6.1.2. Informations- og kommunikationsteknologierne bør således indføres på alle niveauer i uddannelsessystemet, både som undervisningsobjekt og som redskab.

6.1.3. Et harmonisk forhold mellem generationerne er betingende for en familiemæssig og samfundsmæssig ligevægt i ordets bredeste forstand.

Det er et faktum at visse informations- og kommunikationsteknologier, pga. deres fornyelseseffekt eller deres hurtige indtrængen, skaber uro i visse befolkningsgrupper, navnlig blandt de ældre, selv veluddannede, der risikerer at føle sig endnu mere isolerede. Der er tale om et reelt problem der kan afmystificeres gennem en pædagogisk indsats og en målrettet oplysningsindsats, og som dermed kan afhjælpes eller måske endog helt fjernes. Vist drejer det sig her om borgernes livsglæde og deres ret til at nyde godt af fremskridtet, men det der står på spil, er også samfundets ligevægt og de almene interesser, da man véd at fysisk og psykisk isolation er en af årsagerne til problemer hvis terapeutiske behandling ofte er kostbar. Der bør ydes støtte til den rolle ældresammenslutninger og foreninger der afhjælper ensomhed, spiller, og til den specialiserede indsats på området. Dette er endnu et eksempel på at der er sammenfald mellem individets og samfundets interesser.

6.1.4. Information er et konstituerende element i kultur, frihed og livskvalitet. Information bør tilfredsstille de deontologiske regler, leve op til princippet om mangfoldighed og være i overensstemmelse med folks samvittighed.

## 7. EU bør sætte alle kræfter ind når det drejer sig om informations- og kommunikationsteknologierne

7.1. ØSU fastholder at det er vigtigt at man analyserer virksomhedernes og borgernes behov. EU bør — efter forhandling og i solidarisk ånd — ud over den teoretiske analyse og de teoretiske konstateringer tage en række stærke initiativer da det europæiske samfund ellers, som følge af globaliseringen af økonomien og produktionen af varer og tjenesteydelser, løber en stor risiko for at blive påduttet løsninger som hverken er økonomisk, kulturelt eller etisk ønskværdige.

7.2. ØSU henviser til sine tidligere bemærkninger og synspunkter, navnlig om betydningen at der sker en koordinering af produktionsmidlerne inden for den audiovisuelle sektor, og at disse midler lægges sammen:

— udtalelse om ændring af direktivet »Fjernsyn uden grænser« (især pkt. 22, 3.16 og de følgende punkter)<sup>(1)</sup>;

(<sup>1</sup>) EFT nr. C 309 af 13. 11. 1995.

— udtalelse om MEDIA II-programmet<sup>(1)</sup>.

Desuden bør der, begrundet i de nye betingelser for spredning og modtagelse, oprettes en instans for tilsyn og kontrol med det audiovisuelle område, ligesom det allerede eksisterer i mange lande. Løsningen ligger ikke i forbud, men derimod i oplysning og dialog, hvortil en sådan instans ville bidrage.

7.3. I sin udtalelse om »Europa på vej mod informationssamfundet — en handlingsplan — Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget« der blev vedtaget næsten enstemmigt den 23. februar 1995, sagde ØSU: »Efter ØSU's mening kan man ikke med rimelighed anvende den foreslåede tidsplan for infrastrukturliberaliseringen uden at have fastlagt begrebet universel tjeneste, begrundelsen herfor, konsekvenserne, sikringsmekanismerne, udviklingen og finansieringen.«

7.3.1. ØSU tilføjede: »ØSU tilslutter sig de foranstaltninger, Kommissionen agter at træffe med henblik på at fastlægge et klart og stabilt lovfundament, men må insistere på, at der ikke tages skridt til at åbne konkurrencen, før lovrammen er vedtaget, især hvad angår konkurrence, mediekoncentration, sikring af privatlivets fred, intellektuelle ejendomsrettigheder, databeskyttelse og finansieringen af en universel tjeneste, som på forhånd er nøje afgrænset og omfatter en så bred vifte som muligt af avancerede telekommunikationstjenester. ØSU påpeger, at begrebet universel tjeneste er af grundlæggende betydning. Det er denne tjeneste, der er afgørende for de europæiske borgeres muligheder for at få adgang til de nye informations- og kommunikationstjenester. Hvor rigt informations- og kommunikationsudbuddet bliver,

vil afhænge af afgrænsningen af den universelle tjeneste, som vil være afgørende for, om social udstødelse kan undgås.«

7.3.2. Nu hvor ØSU er blevet anmodet om at udtale sig om grønbogen, konstaterer det at man knap nok er nået til at slå fast hvad der forstås ved begrebet universel tjeneste, og at finansieringen af samme, bortset fra en meget lidt modigt defineret universel tjeneste, ikke kommer til at påhvile operatørerne.

Spørgsmålet er om ikke ØSU's bange anelser med hensyn til social udstødelse risikerer at blive til virkelighed.

7.4. ØSU bifalder grønbogens afsluttende plæderen for det nødvendige i at mangfoldigheden befæstes i alle sine udtryksformer og på alle niveauer. Således lægges der op til at man ved hjælp af lette foranstaltninger sætter gang i en debat der, i betragtning af hvor meget der står på spil, og hvor hurtig udviklingen er, bør være af permanent karakter. De politiske tiltag må ikke komme halsende efter de teknologiske nyskabelser, men bør i stedet ideelt set foregribe udviklingen og i hvert fald ledsage denne.

#### 8. Hvis ikke der er en politisk vilje til stede hos beslutningstagerne, kan intet gøres

8.1. Beslutningstagernes politiske vilje afhænger af borgernes politiske mod. Borgernes engagement begrænser sig ikke til selve det at vælge politiske repræsentanter. Det kommer til udtryk gennem den enkeltes vilje til, som funktion af hans/hendes position, at tage aktiv del i en debat hvis resultat vil forme det fremtidige liv. Debatten om informations- og kommunikationsteknologierne er en oplagt mulighed for hver enkelt borger for at konkretisere sit engagement og dermed på bedste vis at udfylde sin funktion som borger.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 108 af 29. 4. 1995.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*



Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens rapport om SLIM-pilotprojektet (Enklere lovgivning om det indre marked)«

(97/C 206/04)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 24. juli 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte rapport.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Philip H. Noordwal til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 117 stemmer for og 1 imod, mens 3 stemte hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

Det er en af EU's mest påtrængende opgaver at begrænse den overdrevne regelbyrde, som hindrer det indre marked i at komme til fuld udfoldelse. Formålet med SLIM-initiativet (Simpler Legislation for the Internal Market) er at finde frem til, hvordan lovgivningen om det indre marked kan forenkles, og samtidig stimulere vækst og jobskabelse som led i tillidspagten for beskæftigelse, uden at den nødvendige beskyttelse af borgerne bringes i fare.

### 1.1. SLIM-pilotprojektet: definition og rækkevidde

1.1.1. SLIM-projektet er baseret på følgende overordnede principper:

- forenklingen bør målrettes mod nogle få sektorer;
- erhvervslivet og andre berørte parter bør involveres direkte i projektet.

1.1.2. Følgende fire områder er blevet udvalgt og behandlet som pilot-projekter:

- Intrastat — statistikker om samhandelen i EU;
- tekniske standarder og forskrifter for byggevarer;
- lovgivning om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser;
- lovgivning om prydplanter.

### 1.2. Arbejdsmetoden

1.2.1. SLIM-projektet tager udgangspunkt i en ny arbejdsmetode, hvor repræsentanter for myndighederne i nogle få medlemsstater og repræsentanter for brugerne af lovgivningen samles i små team under Kommissionens formandskab. I pilotfasen behandlede lovgivning fra

de fire ovennævnte områder. De fire SLIM-team blev hver især ledet af en formand udpeget af den kommissær, der har ansvaret for den pågældende sektor, og de skal aflægge rapport inden rådsmødet (indre marked) i november.

1.2.2. SLIM-teamene har haft et begrænset antal deltagere, som alle har haft indgående kendskab til det pågældende emne. I mange tilfælde har de medtaget alternative muligheder for forenkling eller forbedring, som ikke alle medlemmer har kunnet gå ind for.

1.2.3. De medlemsstater, som ikke var repræsenteret i ekspertpanelet, er blevet konsulteret — omend i en række tilfælde med kort frist — og teamene har modtaget skriftlige indlæg fra nogle af de berørte parter.

### 1.3. SLIM-teamenes anbefalinger

- 1) Intrastat-teamet anbefaler bl.a., at visse data forenkles eller ikke længere indsamles efter 1. januar 1998, at antallet af underpositioner i nomenklaturen nedskæres kraftigt, nemlig fra de nuværende 10 500 til færre end 7 000, og at indsamlingssystemerne enten tilpasses eller laves helt om, således at byrden lettes for erhvervslivet. Dette kan opnås på flere måder, bl.a. gennem mere omfattende brug af stikprøver samt et tovejssystem, hvor detaljerede oplysninger ikke skulle meddeles så hyppigt; i stedet for eller sideløbende hermed kunne man desuden forestille sig, at en begrænset gruppe af medlemsstater benyttede et envejssystem udelukkende baseret på eksportoplysninger.
- 2) Ud fra den betragtning, at det hører med til opgaven at gøre direktivets anvendelse mere effektiv, opstiller teamet om byggevarer tre valgmuligheder. Den første består i at forbedre de nuværende og mangelfulde gennemførelsesprocedurer, hovedsagelig når det gælder fastsættelse af tekniske specifikationer, og især harmoniserede standarder. Den anden valgmulighed består i en tilpasning til kriterierne i direktiverne

efter »den nye metode« — hvor produkter kan markedsføres uden forudgående vedtagelse af tekniske specifikationer — hvilket kræver en ændring af direktivet om byggevarer. Den tredje valgmulighed — som Kommissionen foretrækker — består i, at man i to trin kombinerer første og anden valgmulighed, samtidig med at man sætter ind på at harmonisere de nationale regelsæt om bygge- og anlægsarbejder.

- 3) Hovedkonklusionen fra teamet om anerkendelse af eksamensbeviser går ud på, at sektordirektiverne bør bevares. Ligeledes foreslås det at bevare de rådgivende udvalg i en strømlinjet og mere effektiv form. Derimod er det teamets opfattelse, at de detaljerede uddannelsesbestemmelser i sektordirektiverne eventuelt bør erstattes af kompetencebaserede kriterier, der afspejler resultatet af uddannelsen snarere end indholdet.
- 4) Rapporten fra prydplante-teamet er præget af meget delte opfattelser. Nogle tvivler i høj grad på, om det overhovedet er nødvendigt med en EU-lovgivning på dette område; hvis lovgivningen fastholdes, bør den under alle omstændigheder klargøres og forenkles.

#### 1.4. Kommissionens kommentarer til SLIM-projektet

Kommissionen agter at gå videre med projektet og foreslå, at SLIM forlænges til en anden fase, hvor andre områder medtages, jf. pkt. 2.8.4. Imidlertid fremgår det af Kommissionens oplæg, at en forlængelse vil forudsætte Rådets og medlemsstaternes godkendelse af såvel de valgte arbejdsmetoder som af Kommissionens forslag om ændring af lovgivningen på de fire pilotområder. For hvert af disse områders vedkommende skitserer Kommissionen hovedlinjerne i de forslag, som den agter at fremsætte i de kommende par år.

#### ØSU'S BEMÆRKNINGER TIL SLIM-INITIATIVET

### 2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU bifalder SLIM-initiativet, som anerkender og opfylder et længe følt behov. For at afgøre, om SLIM-strategien er den bedste vej frem mod bedre lovgivning, er det imidlertid nødvendigt at foretage en kritisk gennemgang af metoden og arbejdsprocedurerne, selv om disse i sig selv udgør en klar forbedring af de hidtidige fremgangsmåder. De eksisterende høringsprocedurer som har bevist deres nytte, bør medtages i denne undersøgelse.

2.2. ØSU er enig med Kommissionen i, at en overdrevet kompliceret lovgivning fører til store økonomiske omkostninger, som sætter erhvervslivets konkurrenceevne og jobskabende potentiale på spil. Enhver lovgivning — såvel på EU-plan som nationalt — skal være fuldt berettiget og stå i et rimeligt forhold til målsætningerne. Det gælder såvel eksisterende lovgivning som nye lovgivningsinitiativer.

2.3. EU og medlemsstaterne har derfor brug for en strategi til forbedring af lovgivningens kvalitet. Man bør lægge ud med forslag til ny lovgivning. Det er altid bedre at starte med en enkel, gennemsigtig og effektiv lovgivning end efterfølgende at forenkle eksisterende lovgivning.

2.4. Forslag til ny lovgivning må efterprøves grundigt, for så vidt angår behov og rækkevidde. Hvis Rådet, Parlamentet og ØSU skal kunne træffe afgørelser med den fornødne baggrundsindsigt, må ethvert EU-lovforslag — specielt hvis det påregnes at få mærkbare konsekvenser for erhvervsforholdene — ledsages af en objektiv analyse af de relevante kendsgerninger, fx i form af en konsekvensanalyse, således at de politiske afgørelser kan træffes på et forsvarligt grundlag.

2.5. For den eksisterende lovgivnings vedkommende må arbejdsmetoderne — og specielt de involverede teams sammensætning — afstemmes præcist efter det konkrete emne; intet emne må på forhånd være udelukket, men det skal i hvert enkelt tilfælde sikres, at der foretages grundige høringer, samtidig med at det undgås, at det nuværende beskyttelsesniveau forringes.

2.6. Sideløbende med EU bør også medlemsstaterne forenkle deres lovgivning på alle niveauer (nationalt og lokalt), specielt lovgivning, som er en følge af gennemførelsen af EU-lovgivning.

2.7. Den udbredte brug af direktiver får mange medlemsstater til at vedtage stadig flere nationale love. ØSU går derfor ind for, at EU i højere grad anvender forordninger som lovgivningsinstrument.

2.8. Kommissionen bør gøre en aktiv og målrettet indsats for at påse, at EU-lovgivningen gennemføres og efterleves i medlemsstaterne; formålet hermed er især at undgå, at en utilstrækkelig gennemførelse i national lovgivning eller andre fremgangsmåder undergraver EU's enhedsmarked.

## 2.9. Arbejdsmetoden

2.9.1. Det nyskabende ved SLIM-initiativet består i, at myndighedseksperter fra et begrænset antal medlemsstater og et tilsvarende antal ekspertrepræsentanter for lovgivningens brugere samles i små team, hvis formand udpeges af Kommissionen. Denne model forekommer fyldestgørende og velafbalanceret, især fordi teamene med denne sammensætning kan gå objektivt til opgaven uden at være bundet af politiske interesser. Formelle tilkendegivelser fra medlemsstaterne bør undgås på dette stadium, da dette ofte vil blive benyttet som anledning til at gentage velkendte synspunkter og næppe vil kunne bringe nye ideer ind i debatten.

2.9.2. Opgaven må imidlertid ikke betragtes som afsluttet, når teamene har aflagt rapport. Tværtimod bør der derefter igangsættes diskussioner og videregående drøftelser med henblik på at udmønte henstillingerne i praktiske og formelle forslag om forenkling af de respektive lovgivninger — især hvad angår administrative procedurer — på såvel EU-plan som ude i medlemsstaterne. Især bør der fokuseres på mulighederne for at forenkle de administrative ordninger omkring den pågældende lovgivning. En sådan forenkling bør dog under ingen omstændigheder gribe forstyrrende ind i velfungerende forvaltninger, da dette vil resultere i effektivitetstab og omkostningsforøgelse.

2.9.3. Repræsentanter for EU's erhvervsliv har ofte påpeget, at den nationale lovgivning er langt mere tyngende end EU-lovgivningen. De nationale regeringer komplicerer ofte EU-lovgivningen ved at forsyne den med overflødig »pynt«. Diskrepanserne mellem lovgivningen på nationalt og europæisk plan skaber også problemer for erhvervslivet og offentligheden. Kommissionen og Europa-Parlamentet arbejder til stadighed for en enklere EU-lovgivning, og medlemsstaterne bør gøre en tilsvarende indsats. For at forbedre det indre markeds virkemåde må medlemsstaterne være indstillet på at udvise den samme selvdisciplin i regelgivning og gennemførelse af EU-lovgivning, som de ønsker af EU, mens omvendt Rådet bør foreslå realistiske metoder, hvormed medlemsstaterne kan implementere enklere, vedtaget EU-lovgivning. Det indebærer dog ikke, at man altid skal gå efter den mindste fællesnævner.

2.9.4. Uanset hvor meget det haster med en forenkling på nationalt plan, er det under alle omstændigheder påkrævet at drøfte spørgsmålet særdeles grundigt, før der træffes konkrete foranstaltninger, således at man undgår, at resultaterne går i en anden retning, end meningen var med den oprindelige lovgivning. På den anden side risikerer man så at miste kostbar tid og skabe

forvirring. Effektiv forenkling forudsætter helt klare henstillinger. Det er ikke nok med ændringsforslag med ringe eller slet ingen effekt.

## 2.10. Opfølgning af SLIM-projektet

2.10.1. SLIM's succes afhænger af, hvilke konkrete tiltag Kommissionen sætter i værk som følge af SLIM-henstillinger. ØSU opfordrer derfor Kommissionen til at konsultere det rettidigt om opfølgningen af de fire pilot-projekter samt til at holde det informeret om de fremskridt, som den næste gruppe opnår.

2.10.2. Det er planen, at SLIM nu skal forlænges ind i en ny fase, hvor andre sektorer tages op. For at garantere en objektiv udvælgelse af nye områder bør Kommissionen gå frem efter formelle kriterier. Ikke blot medlemsstaterne bør konsulteres; repræsentanter for lovgivningens brugere bør også opfordres til at give deres mening til kende. ØSU anmoder derfor Kommissionen om at opfordre alle berørte parter til at pege på emner og fremkomme med forslag med henblik på SLIM's næste faser.

2.10.3. Kommissionens udvælgelse bør finde sted på grundlag af følgende kriterier:

- emnets socio-økonomiske betydning (herunder dets betydning for forbrugeren og for erhvervslivet) eller dets bidrag til forbedring af lovgivningens kvalitet; det skal være klart fra starten, at resultaterne vil medføre reelle fordele for det indre marked;
- emnet skal materielt kunne føre til en begrænsning af reguleringens omfang, således at økonomien stimuleres, og der skabes nye arbejdspladser;
- spørgsmålet om, hvor vidt det giver særlige fordele at medtage emnet under SLIM-projektet sammenlignet med andre forenklingsprogrammer;
- praktiske hensyn, fx om projektet kan afsluttes i løbet af et år;
- foreneligheden med den forestående indførelse af euroen;
- spørgsmålet om, hvor vidt det har forskellige konsekvenser for henholdsvis kvinder og mænd.

2.10.4. På denne baggrund kunne følgende foreslås som SLIM-emner:

- Phytosanitære spørgsmål
- Gødning
- Landbrugsprodukter
- Levnedsmidler
- Offentlige indkøb

under hensyntagen til, at Kommissionen nu har besluttet at tage følgende lovgivningsområder i tilknytning til

det indre marked op til behandling under SLIM-projektet:

— Moms

- EU's eksterne statistikker
- Banksektoren
- En branche eller gruppe af produkter (endnu ikke fastlagt).

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer«<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. januar 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 75, stk. 1, 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 Joël Decaillon til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 118 stemmer for, 3 imod og 8 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Kortfattet karakteristik af Kommissionens forslag:

1.1.1. Emne:

- årlige afgifter på køretøjer;
- brugs- og vejafgifter;
- begrebet »sårbare veje«.

1.1.2. Anvendelsesområde:

- køretøjer, som udelukkende er beregnet til vejgods-transport, og hvis højst tilladte bruttovægt er mindst 12 tons, med undtagelse af køretøjer, som udelukkende udfører transport i medlemsstaternes ikke-europæiske områder, og af køretøjer, som er registreret på De Kanariske Øer, i Ceuta og Melilla og på Azorerne og Madeira, og som udelukkende udfører transport i disse områder eller mellem disse områder og henholdsvis Spaniens og Portugals kontinentale områder.

1.1.3. Formål:

- mindskelse af konkurrenceforvridningerne som led i udviklingen af det indre marked; med dette for øje foreslår Kommissionen følgende:
  - bedre dækning af omkostninger forbundet med brug af vejinfrastrukturer, herunder de eksterne omkostninger;
  - øget differentiering af afgifterne i forhold til de forårsagede omkostninger;
  - øget anvendelse af territorialprincippet i forbindelse med påligningen af de omkostninger, som brugen af infrastrukturene forårsager.

1.2. Med direktivforslaget opfylder Kommissionen to juridiske forpligtelser:

1.2.1. Rådets revision af lofterne for brugsafgifter i medfør af artikel 7, litra f), i direktiv 93/89/EØF<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 59 af 26. 2. 1997, s. 9.

<sup>(2)</sup> EFT nr. L 279 af 12. 11. 1993, s. 32; EFT nr. C 19 af 25. 1. 1993, s. 74.

1.2.2. Rådets forpligtelse til »inden for en rimelig frist« at vedtage et nyt direktiv til erstatning for direktiv 93/89/EØF, som EF-Domstolen annullerede i juli 1995 <sup>(1)</sup> med følgende begrundelse:

— Rådet havde vedtaget en tekst med væsentlige ændringer i forhold til det kommissionsforslag, Europa-Parlamentet havde godkendt den 18. december 1992 med forbehold af to mindre ændringer, uden at Europa-Parlamentet var blevet hørt på ny som led i lovgivningsproceduren i henhold til traktatens artikel 75 og 99.

— En forskriftsmæssig høring af Europa-Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed. Parlamentets effektive deltagelse i lovgivningsprocessen udgør således et væsentligt element i den institutionelle ligevægt og er udtryk for et grundlæggende demokratisk princip.

— Rådets anbringender kunne ikke tages til følge.

1.3. Kommissionens direktivforslag indgår således i en særlig juridisk kontekst.

1.3.1. Af hensyn til retssikkerheden (for ikke at skabe et »juridisk tomrum«) har Domstolen skønnet det nødvendigt foreløbigt at opretholde alle retsvirkningerne af det annullerede direktiv, indtil Rådet har vedtaget et nyt direktiv.

1.3.2. Inden for rammerne af den legalitetskontrol, der bygger på traktatens artikel 173, har Domstolen ikke kompetence til at pålægge Rådet en frist, inden for hvilken dette skal vedtage nye bestemmelser på området.

1.3.3. Rådet skal dog inden for en rimelig frist afhjælpe den begærede formfejl.

1.4. Kommissionens direktivforslag tjener gennemførelsen af det indre marked ved at fjerne konkurrenceforvridninger og er samtidig et led i den fælles transportpolitik.

1.4.1. Ud over de retsakter, der decideret skal fjerne konkurrenceforvridninger, relaterer det foreslåede direktiv direkte til andre dokumenter, herunder:

— Hvidbogen om »Den fælles transportpolitik fremtidige udvikling« <sup>(2)</sup>, hvor der slås til lyd for en mere omfattende strategi for en bæredygtig og mere afbalanceret mobilitet.

<sup>(1)</sup> EF-Domstolens dom af 5. 7. 1995 — Sag C-21/94; Samlingen 1995, s. I-1827.

<sup>(2)</sup> KOM(92) 494 endelig udg. — EFT nr. C 352 af 30. 12. 1993, s. 11.

— Grønbogen »Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet« <sup>(3)</sup>, som navnlig behandler spørgsmålet om, hvordan de ikke-bæredygtige tendenser i transporten kan vendes, og ikke mindst hvordan de eksterne omkostninger kan internaliseres.

— Instrumenter i form af retsakter eller af teknisk eller organisationsmæssig karakter, som sigter mod at gøre andre transportmåder end vejtransporten mere tiltrækkende og rentable og højne kvaliteten af de pågældende transportydelse. Det drejer sig f.eks. om åbning af jernbanemarkedet, fremme af kombineret transport via pilotaktioner (PACT — Pilot Actions in relation to Combined Transport) og omstrukturering af markedet for transport ad indre vandveje.

## 2. Den historiske baggrund

### 2.1. Direktivforslagets historiske baggrund

2.1.1. I 1968 foreslog Kommissionen, at der indførtes et afgiftssystem for kommercielle køretøjer <sup>(4)</sup>.

2.1.2. I 1978 godkendte Rådet principielt forslaget.

2.1.3. I 1988 fremsatte Kommissionen et forslag om opkrævning af afgifter på tunge lastvogne med henblik på dækning af transportinfrastrukturer [KOM(87) 716 endelig udg. <sup>(5)</sup>], som ændrede KOM(86) 750 endelig udg. <sup>(6)</sup>].

2.1.4. I 1992 fremsatte Kommissionen et nyt direktivforslag [KOM(92) 405 endelig udg. <sup>(7)</sup>], som ændrede dels det oprindelige forslag, dels KOM(90) 540, som var blevet offentliggjort i 1991 <sup>(8)</sup>.

2.1.5. I 1993 vedtog Rådet direktiv 93/89/EØF om »opkrævning i medlemsstaterne af afgifter på visse køretøjer samt af vejafgifter og brugsafgifter for benyttelse af visse infrastrukturer«, men det vedtagne direktiv adskilte sig markant fra Kommissionens forslag og fra Europa-Parlamentets udtalelse, bl.a. fordi Rådet ikke som foreslået var forpligtet til inden den 31. december 1998 at vedtage et harmoniseret vejafgiftssystem, og det heller ikke længere skulle anmode Kommissionen om at fremsætte forslag om etablering af en opkrævningsordning, som var baseret på territorialprincippet.

<sup>(3)</sup> KOM(95) 691 endelig udg. — CES 1261/96 (endnu ikke offentliggjort i EFT).

<sup>(4)</sup> KOM(68) 567 endelig udg. — EFT nr. C 96 af 21. 9. 1968, s. 44; EFT nr. C 48 af 16. 4. 1969, s. 5.

<sup>(5)</sup> EFT nr. C 79 af 26. 3. 1988, s. 8; EFT nr. C 208 af 8. 8. 1988, s. 29.

<sup>(6)</sup> EFT nr. C 232 af 31. 8. 1987, s. 88.

<sup>(7)</sup> EFT nr. C 311 af 27. 11. 1992, s. 63; EFT nr. C 19 af 25. 1. 1993, s. 71.

<sup>(8)</sup> EFT nr. C 75 af 20. 3. 1991, s. 1; EFT nr. C 159 af 17. 6. 1991, s. 18.

## 2.2. *Det Økonomiske og Sociale Udvalgs hovedsynspunkter*

2.2.1. ØSU har afgivet adskillige positive udtalelser med forskellige bemærkninger til Kommissionens forskellige forslag:

- udtalelse af 2. juli 1987 om KOM(86) 750 endelig udg.; ordfører: Robert Moreland <sup>(1)</sup>,
- udtalelse af 2. juni 1988 om KOM(87) 716 endelig udg.; ordfører: Jean Rouzier <sup>(2)</sup>,
- udtalelse af 24. april 1991 om KOM(90) 540 endelig udg.; ordfører: Robert Moreland <sup>(3)</sup> og
- udtalelse af 25. november 1992 om KOM(92) 405 endelig udg.; ordfører: Robert Moreland <sup>(4)</sup>.

2.2.2. Fælles for de forskellige udtalelser er følgende grundlæggende holdninger til en række vigtige spørgsmål:

- a) man bør fortsat søge at fjerne konkurrenceforvridninger;
- b) der skal udvikles en trinvis, forenklet fremgangsmåde;
- c) beskatningskriteriet skal fastlægges med hensyn til:
  - den tilladte maksimalvægt og antallet af aksler;
  - et system, der ikke straffer små køretøjer;
- d) målsætningen om et fælles system for påligning af infrastrukturomkostninger og eksterne omkostninger, som bygger på en progressiv model;
- e) endelig afskaffelse af vejbetalingssystemer undtagen for visse specifikke infrastrukturer;
- f) territorialprincippet skal i mellemtiden i videst muligt omfang lægges til grund, i forbindelse med såvel almindelige som specifikke infrastrukturer;
- g) inddragelse af alle økonomiske, sociale og miljømæssige omkostninger og fordele for hver enkelt transportform.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 232 af 31. 8. 1987, s. 88.

<sup>(2)</sup> EFT nr. C 79 af 26. 3. 1988, s. 8; EFT nr. C 208 af 8. 8. 1988, s. 29.

<sup>(3)</sup> EFT nr. C 75 af 20. 3. 1991, s. 1; EFT nr. C 159 af 17. 6. 1991, s. 18.

<sup>(4)</sup> EFT nr. C 311 af 27. 11. 1992, s. 63; EFT nr. C 19 af 25. 1. 1993, s. 71.

## 3. *Det Økonomiske og Sociale Udvalgs indledende betragtninger*

### 3.1. *Direktivets retsgrundlag*

3.1.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg mener:

- at der til understøttelse af det foreslåede direktivs målsætninger kan henvises til forskellige artikler af generel karakter i traktaten, herunder især artikel 2 og 3;
- men at det basale retsgrundlag for det foreslåede direktiv bør være bestemmelserne i traktatens afsnit IV, nærmere betegnet artikel 75.

3.1.2. ØSU erkender ganske vist sammenhængen mellem det foreslåede direktiv og flere andre bestemmelser i traktaten, men mener:

- at denne sammenhæng beror på selve transportområdets natur og dets tværgående karakter;
- at transportens særlige karakteristika ikke desto mindre bør anerkendes;
- at afgifter for brug af infrastrukturer i den forbindelse nødvendigvis skal baseres på et grundlag, der er specifikt for den fælles transportpolitik;
- at det ville være uhensigtsmæssigt at sidestille disse afgifter med traktatens fiskale bestemmelser (artikel 95 ff.);
- at artikel 75 ikke alene er et velegnet grundlag for det foreslåede direktivs målsætninger og øvrige bestemmelser, men også i kraft af beslutningsproceduren (artikel 189 C) lever op til de krav om effektivitet og hurtig beslutningstagning på området, som Det Økonomiske og Sociale Udvalg flere gange har fremsat.

### 3.2. *Generelle bemærkninger*

3.2.1. ØSU gentager sine forudgående udtalelser om, at Rådet nødvendigvis hurtigst muligt må nå til enighed om påligning af vejinfrastrukturomkostninger,

- så det indre marked kan udbygges og konkurrenceforvridninger fjernes;
- så der kan udvikles en sund konkurrence inden for og mellem de enkelte transportformer;
- så der kan tages højde for behovet for at fremme et effektivt, afbalanceret og bæredygtigt transportsystem;

- så det europæiske transportsystem kan konsolideres, især med udsigten til en udvidelse af EU;
- så »brugerbetalingsprincippet« afklares;
- så de eksterne virkninger, såvel positive som negative, kan medtages ved beregningen af transportomkostningerne og -prisen.

3.2.2. ØSU gentager sine tidligere udtalelser om, at vejafgifter nok er et eksempel på anvendelse af territorialprincippet, men at der er tale om dobbeltbeskatning, når de kombineres med køretøjs- og punktafgifter. ØSU går derfor fortsat ind for, at vejafgifterne afskaffes. Teknologiske fornyelser, herunder især elektronisk registrering, bør gøre det muligt at undgå en sådan dobbeltbeskatning og samtidig lette trafikens afvikling.

3.2.3. ØSU ser positivt på Kommissionens progressive, afvejede og gradvise fremgangsmåde, som skulle kunne bane vej for konsensus i Rådet til trods for de store forskelle i medlemsstaternes respektive forhold og holdninger. ØSU understreger, at det under de nuværende forhold er hensigtsmæssigt at gå trinvis frem mod en mere fuldstændig harmonisering, således som Kommissionen gør det, og give visse medlemsstater mulighed for at træffe egne foranstaltninger inden for køretøjsbeskatning, uden at dette dog må føre til nye konkurrenceforvridninger.

3.2.3.1. ØSU gør opmærksom på, at den fremherskende tilgang til brændstofafgifter i EU snarere bygger på skattepolitiske end transportpolitiske overvejelser, idet afgifter på brændstoffer er og bliver en betydelig indtægtskilde.

ØSU ønsker, at der sikres en nøje overensstemmelse mellem de indirekte skatter, der sorterer under skattepolitikken, og de direkte afgifter på brugen af infrastruktur og dækningen af de eksterne omkostninger, som sorterer under transportpolitikken.

3.2.4. ØSU påskønner Kommissionens bestræbelser på at fremlægge et forslag, der

- både tilgodeser princippet om differentiering efter køretøjsklasser og er tilstrækkelig enkelt til, at der kan findes en hurtig løsning uden administrative meromkostninger,
- tilgodeser princippet om en afgift, der svarer så nøje som muligt til den faktiske brug af infrastrukturen,

- på en enkel og afvejet måde integrerer de eksterne omkostninger i de forskellige former for afgifter og samtidig tilgodeser princippet om ikke-diskrimination og kompatibilitet mellem disse forskellige former, og

- tager højde for visse situationers og infrastrukturens særlige karakter.

3.2.5. ØSU værdsætter, at Kommissionen lader sit forslag ledsage af en analyse af dets operationelle konsekvenser, som nok er diskutabel, men dog relativt komplet og seriøs.

3.2.6. ØSU tilslutter sig fortsat Kommissionens ønske om at generalisere territorialprincippet, men skal dog pege på, at der i den forbindelse rejser sig en række praktiske problemer.

3.2.7. ØSU erkender, at det er nødvendigt at sikre medlemsstaterne et tilstrækkeligt afgiftsprovenu, men bekræfter på ny, at:

- dette provenu rent faktisk skal svare til brugen af infrastrukturen og ikke må have karakter af en generel meropkrævning;
- afgiftspåligningen skal være afbalanceret, afvejet og retfærdig, så det undgås, at forskellige brugerkategorier, der i dag har store vanskeligheder, diskrimineres ubehørigt, at den frie bevægelighed hæmmes, og at der skabes nye forvridninger inden for eller mellem transportformerne.

3.2.8. ØSU understreger på ny, at det lægger stor vægt på, at infrastrukturomkostningerne og de eksterne virkninger værdisættes og medtages i beregningerne. Disse omkostninger bør efter ØSU's opfattelse internaliseres for alle transportformers vedkommende, men i lyset af de gældende forhold og kravet om en gradvis proces vil det være naturligt, at man som første skridt lægger ud med den mest udsatte sektor, nemlig vejtransporten. ØSU skal igen påpege, at en fuldstændig inddragelse af de eksterne virkninger forudsætter, at der foretages en analyse og en internalisering af såvel omkostninger som fordele (jf. især ØSU's udtalelse om grønbogen »Transportens indvirkning på miljøet — En fællesskabsstrategi for "bæredygtig mobilitet"«<sup>(1)</sup> samt ØSU's initiativudtalelse om »Infrastrukturomkostninger inden for vejgodstransport: grundlag for en sammenligning med andre transportformer«<sup>(2)</sup>).

(1) EFT nr. C 313 af 30. 11. 1992, s. 18.

(2) EFT nr. C 18 af 22. 1. 1996, s. 27.

3.2.9. ØSU støtter den specifikke målsætning med det foreslåede direktiv, men mener, at direktivforslaget kræver, at Rådet hurtigt træffer beslutninger på andre områder af transportpolitikken, og at beslutningerne bliver indbyrdes sammenhængende og indgår som led i en integreret strategi [jf. især ØSU's udtalelse om grønbogen »Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet — Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union«<sup>(1)</sup>].

3.2.10. ØSU tilslutter sig begrebet »sårbare veje«, men forholder sig skeptisk til proceduren for udarbejdelse af listen over disse veje og ønsker påpeget, at indførelsen af disse sårbare veje hverken må udgøre en hindring for den frie bevægelighed eller skabe nye forvriddinger.

#### 4. Særlige bemærkninger

##### 4.1. Vognparkens sammensætning

4.1.1. ØSU kan kun bifalde, at en voksende del af vognparken vil bestå af miljøvenlige køretøjer.

4.1.2. På det punkt må ØSU dog sætte spørgsmålstegn ved den »mekanik«, der præger Kommissionens skøn, som synes at være foretaget »alt andet lige«.

4.1.3. Visse operatører og visse lande presser på for at få strengere tekniske normer for vejkøretøjer. Efter ØSU's mening bør Kommissionen foretage visse »simulationer« vedrørende eventuelle ændringer i de tekniske normer og deres virkninger i henseende til infrastruktur- og eksterne omkostninger.

4.1.4. ØSU kan i øvrigt ikke udelukke, at direktivets anvendelse vil få uønskede virkninger og skærpe vognparkens og vejsektorens opsplitning, idet en ret snæver kreds af virksomheder vil have økonomisk mulighed for at rette sig efter de mest effektive normer og nyde godt af de degressive køretøjs-, vej- og brugsafgifter, mens et stadig større antal virksomheder ikke vil kunne opfylde disse normer og dermed ikke alene vil blive overbeskattet, men også vil være kilde til stadig mere omfattende infrastrukturskader og højere og højere eksterne omkostninger.

##### 4.2. Transportomkostningerne

4.2.1. ØSU bifalder, at forslaget betydning for disse omkostninger vil være begrænset.

4.2.2. ØSU frygter imidlertid, at der kan opstå uønskede virkninger. Selv om infrastrukturafgifterne vil have begrænset betydning, kan denne betydning være mere eller mindre stor for de enkelte operatører afhængigt af deres individuelle forhold.

4.2.3. For visse operatører vil virkningen faktisk kun være relativt begrænset og endog kunne væltes over på priserne, mens den for andre operatørers vedkommende vil udgøre en væsentlig økonomisk merbelastning.

##### 4.3. Efterspørgslen efter vejtransport og overgang til andre transportmåder

4.3.1. ØSU noterer sig, at direktivets bestemmelser kun vil have beskedent indflydelse på udviklingen i vejtransporten.

4.3.2. ØSU mener, at direktivet kun kan forlænges og uddybes, hvis det samtidig — eller i det mindste hurtigst muligt — ledsages af bestemmelser, der indvirker på udbud, både af infrastrukturer, af andre transportformers tjenester og af nye telematiktjenester [jf. ØSU's initiativudtalelse om »Telematiksystemer i den intermodale transport i en paneuropæisk kontekst«<sup>(2)</sup>].

4.3.3. ØSU opfordrer derfor Rådet og Kommissionen til at tage resolute skridt til at udvikle midler til fremme af et udbud af multimodale transportydelser, som er mere effektive og mere infrastruktur- og miljøvenlige (jf. ØSU's udtalelse om grønbogen »Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet — Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union«).

##### 4.4. Priserne på de transporterede varer

4.4.1. Det glæder ØSU, at direktivet kun vil virke beskedent ind på de transporterede produkters priser.

4.4.2. Hvis man tager højde for den relative udvikling over en lang periode i dels transportpriserne og dels de transporterede produkters priser (på bekostning af førstnævnte), mener ØSU endog, at indvirkningen på

(1) KOM(95) 691 endelig udg. — CES 1261/96 (endnu ikke offentliggjort i EFT).

(2) CES 1391/96 (endnu ikke offentliggjort i EFT).



prisen globalt set kunne absorberes af befragterne eller ordregiverne, uden at deres konkurrenceevne forringes.

#### 4.5. *Infrastrukturomkostningerne og de eksterne omkostninger*

4.5.1. ØSU ønsker, at der tages højde for både de generelle og de særlige bemærkninger, ØSU har fremsat til emnet (jf. ØSU's udtalelse om grønbogen »Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet — Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union«).

#### 4.6. *Indtægter som følge af afgifterne*

ØSU tager til efterretning, at afgiftsprovenuet forventes at stige, men vil dog understrege, at:

- dette ikke er direktivets mål;
- en større differentiering efter brugerkategori ville være ønskelig for at sikre påligning af de faktiske omkostninger og sikre en retfærdig afgiftspåligning.

#### 4.7. *Konkurrenceevnen*

4.7.1. ØSU bemærker, at den beskedne stigning i transportpriserne skulle blive mere end udlignet af effektivitetsforbedringer i vejtransporten og i transport-systemet som helhed.

4.7.2. ØSU skal dog understrege, at såvel vejtransportens som det samlede transportsystems effektivitet som allerede påpeget kræver, at der træffes foranstaltninger til forbedring af transportudbuddet.

#### 4.8. *Produktionssystemet, samhandel og det europæiske område*

4.8.1. ØSU tager til efterretning, at forslaget ikke skønnes at ville skade sammenhængen og samhørigheden i Fællesskabet.

4.8.2. I forbindelse med udarbejdelsen af rapporten om direktivets gennemførelse opfordres Kommissionen dog til om nødvendigt ikke kun at træffe korrigerende foranstaltninger, men også at lade de nye forslag omfatte positive forslag og procedurer i henseende til sammenhængen og samhørigheden i EU, både i produktionsmæssig, handelsmæssig og geografisk henseende.

#### 4.9. *Det sociale system*

4.9.1. ØSU beklager, at Kommissionen i sin konsekvensanalyse ikke undersøger det sociale aspekt. Det opfordrer derfor Kommissionen til at afhjælpe denne

mangel ved bl.a. at undersøge det foreslåede direktivs eventuelle konsekvenser i form af øget skattetryk, forringede arbejdsvilkår, tilsidesættelse af lovgivningen og øget brug af underleverandører inden for vejtransporten (alt efter land og virksomhedstype).

4.9.2. Alt efter resultaterne af denne analyse opfordrer ØSU Kommissionen til at træffe alle nødvendige foranstaltninger, som gør det muligt:

- i givet fald at afværge negative følger af det foreslåede direktiv;
- at fremme effektiviteten og et udbud af bedre kvalitet ved at forbedre de sociale vilkår i transportsektoren.

### 5. *Specifikke bemærkninger*

#### 5.1. *Betragtning nr. 2*

5.1.1. ØSU finder det positivt, at påligning af eksterne omkostninger anerkendes, men sætter spørgsmålstejn ved formuleringen »om fornødent«, der synes at stå i modsætning dels til betragtning nr. 4, hvor der tilskyndes til at »sikre bæredygtig transport« og til »anvendelse af mere miljøvenlige godstransportmidler«, dels til betragtning nr. 10, hvor der til det formål tilskyndes til »større differentiering af afgifter«.

5.1.2. ØSU foreslår, at betragtning nr. 2 omformuleres.

#### 5.2. *Artikel 2*

5.2.1. På baggrund af den aktuelle udvikling inden for bestemte transportformer (især inden for kurer-tjenester, ekspresudbringelse af varer ...) sætter ØSU spørgsmålstejn ved det hensigtsmæssige i at begrænse anvendelsesområdet til køretøjer, hvis højst tilladte bruttovægt er mindst 12 tons.

Kommissionen bør i det mindste godtgøre begrænsningens berettigelse i henseende til risikoen for konkurrenceforvridning, påligning af de faktiske omkostninger ved brugen af infrastrukturen samt de eksterne omkostninger eller i henseende til progressivitet, enkelthed og gradvise tiltag.

5.2.2. ØSU ser skeptisk på definitionen af »eksterne omkostninger«, som begrænses til »omkostninger forbundet med overbelastning, luftforurening og støj«. Burde andre aspekter som sikkerhed, arealernes udnyttelsesgrad, vibrationer ... ikke medinddrages?

## 5.3. Artikel 6

5.3.1. ØSU kan kun støtte Kommissionens forenklingsbestræbelser, men rejser dog spørgsmålet om køretøjernes differentiering:

— Ville en mere nuanceret differentiering ikke give mulighed for at komme tættere på målet om at

påligne de faktiske omkostninger ved brugen af infrastrukturen samt de eksterne omkostninger?

— Er anvendelsen af en lineær progressivitet på 10 % mellem ikke-Euro, Euro I og Euro II begrundet i andre forhold end enkelthedskravet?

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens hvidbog: En strategi for et effektivt og moderne jernbanesystem i EU«**

(97/C 206/06)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 2. august 1996 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte hvidbog.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Claus-Benedict von der Decken til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 115 stemmer for, 4 imod og 6 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

### 1. Kommissionens hvidbog

Kommissionen betragter sin hvidbog som endnu et politisk instrument til bekæmpelse af trafikal overbelastning, nedbringelse af miljøforurening og fremme af øget integration i det samlede europæiske transportsystem. Med offentliggørelsen af hvidbogen ønsker Kommissionen dog i første række at sætte en stopper for nedgangen i jernbanernes godstransport og passagerbefordring. Med dette mål for øje foreslås en ny strategi, som indebærer en gennemgribende omlægning af de hidtidige organisationsstrukturer og sigter mod at skabe en ny form for jernbaner, som drives af virksomheder, der lægger vægt på at dække kundernes behov. Det foreslås ikke mindst at oprette en række transeuropæiske »hurtigruter« for jernbanegods, som skal være åbne for alle jernbanevirksomheder. Samtidig vil Kommissionen med sine forslag bidrage til at fremme anvendelsen af bane-transporten som et sikkert, miljøvenligt og rentabelt alternativ eller supplement til vejtransporten.

Ved udarbejdelsen af hvidbogen har Kommissionen støttet sig til opfordringer fra en rådgivende gruppe nedsat af Neil Kinnock med repræsentanter for jernbanevirksomheder, fagforeninger, ansvarlige for infrastrukturdriften og infrastrukturbrugere. Gruppens rapport, »The Future of Rail Transport in Europe«, blev forelagt i juni 1996.

Som første led i den nye strategi foreslås en firetrinsplan med henblik på at give jernbanerne en renæssance:

#### 1.1. En klar adskillelse af statens og jernbanevirksomhedernes økonomiske ansvar

— Kommissionen vil med jævne mellemrum rapportere om, hvordan det går med medlemslandenes bestræbelser på at nedbringe gælden for at forbedre jernbanernes økonomi, begyndende i 1997.

— Hvor der er tale om gæld, der er påløbet siden 1993, og om løbende underskud, vil Kommissionen kun

tillade statsstøtte, hvis den ikke strider imod traktaten. Kommissionen vil inden 1998 udarbejde specifikke regler og retningslinjer.

### 1.2. Indførelse af markedsprincipper i jernbanesektoren

Denne foranstaltning er et centralt element i den foreslåede strategi for at give jernbanetransporten en genopblomstring. Hvidbogen omfatter følgende foranstaltninger:

- Hurtig ændring af de gældende EU-regler [direktiv 91/440/EØF<sup>(1)</sup>], så adgangsretten til jernbaneinfrastruktur udvides til at omfatte al godstransport og international passagerbefordring, således som det blev foreslået allerede i 1995<sup>(2)</sup>.
- Ændring af den nuværende EU-lovgivning, så der kræves en klarere adskillelse af infrastrukturforvaltningen og transportoperationerne i separate forretningsenheder med hver sin ledelse og særskilte regnskaber.
- Etablering af en række transeuropæiske »hurtigruter« for jernbanegodstransport: langs en given rute skulle medlemslandene i fællesskab åbne adgang til infrastrukturen for alle godstjenester.
- Oprettelse af centre (»one-stop shops«), der skal behandle henvendelser om kanaler så hurtigt som muligt.

### 1.3. Sikring af tjenesteydelser i offentlighedens interesse gennem indgåelse af kontrakter om offentlige tjenester

Der fremsættes to væsentlige forslag til forbedringer på det punkt:

- a) Det første drejer sig om at gå væk fra et blandet system af forpligtelser, der pålægges af det offentlige, og kontrakter om offentlige tjenesteydelser, og i stedet udelukkende anvende kontrakter, der forhandles mellem det offentlige og jernbaneselskabet inden for alle typer offentlige tjenester, herunder også by-, forstads- og regionaltrafik.
- b) Det andet drejer sig om at indføre markedsprincipper i varetagelsen af offentlige tjenester, hvilket vil komme såvel den indenlandske passagerbefordring som den internationale passager- og godstransport til gode.

<sup>(1)</sup> EFT nr. L 237 af 24. 8. 1991, s. 25; EFT nr. C 225 af 10. 9. 1990, s. 27.

<sup>(2)</sup> Kommissionens meddelelse om udvikling af Fællesskabets jernbaner (KOM(95) 337 endelig udg.); EFT nr. C 225 af 10. 9. 1990, s. 27.

### 1.4. Integrering af nationale jernbanesystemer

Kommissionen arbejder allerede på en ambitiøs politik for sammenknytning af nationale transportinfrastrukturer i transeuropæiske net og udformning af en fælles ramme for koordinering af medlemslandenes forskningsaktiviteter, der hidtil har været adskilte, via F&U-programmet »Fremtidens tog og jernbanesystemer«, som støttes med EU-midler. Det henstilles på det kraftigste, at der findes en løsning på problemet med de lange ventetider ved EU's indre og ydre grænser.

### 1.5. Sociale aspekter

Kommissionen er klar over de sociale konsekvenser af yderligere omstrukturering med sigte på konkurrenceevnen. Uden denne konkurrenceevne vil jernbanerne imidlertid tabe markeder og være nødt til at foretage flere afskedigelser. Der skal udvikles personalepolitiske foranstaltninger, som skal ledsages af tilstrækkelige finansielle midler og omfatte storstilede omskolingsprogrammer for fritstillet jernbanepersonale. Denne opgave påhviler i første række medlemslandene. Dog skal det også undersøges omhyggeligt, hvorvidt Den Europæiske Socialfond kan yde støtte til formålet.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU bifalder, at Kommissionen ønsker en sammenhængende strategi, som skulle muliggøre en mere effektiv og rentabel udvikling for jernbanerne. Som følge af jernbanernes meget vanskelige situation er der hårdt brug for tiltag på området.

2.2. I den foreliggende hvidbog konkluderer Kommissionen, at jernbanerne har nået et lavpunkt og på ny må registrere et fald i deres markedsandele, især inden for godstransporten.

Denne kendsgerning lader sig ikke bestride, men de oplysninger og elementer, der ligger til grund for analysen, giver ikke et tilstrækkeligt godt indblik i problemstillingen. Hvidbogen henviser til bestående instrumenter og støtter sig på elementer, der endnu ikke er (tilstrækkeligt) kendte.

2.3. Efter ØSU's opfattelse er det bl.a. et uomgængeligt krav, at der foretages en minutøs gennemgang af direktiverne og forordningerne og en klar analyse af direktivernes omsætning til national lovgivning. Dette ville gøre det muligt at analysere den faktiske gennemførelse og resultaterne af disse jernbanerelaterede instrumenter, så de enkelte lande kan lære af hinandens erfaringer, og det fremtidige anvendelsesområde kan vurderes. Det bør navnlig undersøges, hvorvidt de forskellige lande bevæger sig hen imod eller væk fra hinanden under den faktiske gennemførelse. På det

punkt er hverken Rådet eller Kommissionen fritaget for ansvar.

2.4. I hvidbogens forskellige kapitler fremsætter Kommissionen forslag til tackling af problemerne. Disse forslag beror i vidt omfang mere på gode hensigter end på velunderbyggede analyser.

Et relevant datamateriale med en sondring mellem gods- og personbefordring og en angivelse af deres respektive markedsandele havde nok været mere nyttig end generelle konstateringer.

2.5. Med denne fremgangsmåde bekræfter Kommissionen, at den ret beset ikke råder over tilstrækkelige elementer til at offentliggøre en hvidbog. En grøn bog eller en meddelelse havde for så vidt været bedre. Da der imidlertid er så hårdt brug for tiltag på området, håber ØSU, at de påkrævede analyser — og ikke blot dem, der er nævnt i hvidbogens arbejdsprogram — gennemføres hurtigt og målrettet, så der tilvejebringes et solidt grundlag for en velfunderet strategi.

## 2.6. Brugernes interesser

2.6.1. I beskrivelsen af de strategiske målsætninger for de »nye jernbaner« har Kommissionen ikke taget tilstrækkeligt højde for et så vigtigt aspekt som brugernes behov og interesser. Der tales vidt og bredt om rentabilitet, effektivitet, omkostninger, konkurrenceevne, gammel gæld, uafhængig forvaltning osv. Jernbanen er og bliver imidlertid en servicevirksomhed, hvor det drejer sig om at imødekomme brugernes behov og ønsker [jf. ØSU's udtalelse om borgernes transportnet<sup>(1)</sup>]. Det gælder især for personbefordringen, herunder ikke mindst den offentlige tjeneste. En venligere kundebetjening med færre skrankepaver er påkrævet, men jernbanegodstransporten kunne også gøres betydeligt mere attraktiv.

2.6.2. Netop i forbindelse med tjenesteydelser til (for)brugerne har statsvirksomhedernes traditionelle forvaltningskoncept skabt et stort efterslæb. Det drejer sig ikke kun om takster, men også om komfort, præcision og brugervenlige køreplaner, brugeroplysninger om forsinkelser og en ægte kundeservice. Her ville en indgående analyse og vurdering af mulighederne utvivlsomt være af stor interesse.

## 3. Bemærkninger til de forskellige punkter

### 3.1. *Gammel gæld, forbedring af økonomien og infrastruktur*

3.1.1. Et nøgleelement i den jernbaneliberalisering, der ønskes i hvidbogen, er en uafhængig, forretningsmæssig forvaltning.

3.1.2. Det er en væsentlig forudsætning herfor og dermed også for opfyldelsen af direktiv 91/440/EØF om udvikling af Fællesskabets jernbaner, at jernbanernes gamle gæld afvikles.

Dette er imidlertid kun sket delvist og i meget forskellig grad i de enkelte medlemslande.

Dette må formodes at ville give visse medlemslande endnu et statsgældsproblem set i relation til kravet om opfyldelse af konvergenzkriterierne.

3.1.3. Det er desuden ikke nok at afvikle den gamle gæld. Når man ser bort fra højhastighedsnettets parade-strækninger, er den konventionelle infrastruktur og det rullende materiel i mange tilfælde ikke blevet udbedret væsentligt, som oftest på grund af nationale budgetproblemer. Her er der et markant efterslæb. Der er endnu langt til det økonomiske balancepunkt. At nå dette punkt er imidlertid en uomgængelig nødvendighed, hvis der skal være tale om en forretningsmæssig forvaltning.

3.1.4. Hvor vanskelig situationen er på investeringsområdet fremgår af, at der til trods for Det Europæiske Råds beslutning i Essen, hvor TEN-projekterne blev prioriteret højt, stort set endnu ikke er nogen grænseoverskridende projekter, der er finansielt sikret.

3.1.5. Selv om der i artikel 9 i direktiv 91/440/EØF tages højde for traktatens artikel 77, 92 og 93, fremgår det ikke klart, hvilket retsgrundlag Kommissionen vil anføre for at anvende rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder<sup>(2)</sup> i dette tilfælde. Hensigten harmonerer ikke med retsgrundlaget — eller der er i det mindste en vis usikkerhed fra Kommissionens side.

3.1.6. ØSU peger på, at det er nødvendigt at medregne væsentlige dele af de sociale udgifter, det vil kræve at omstrukturere og nedskære personalet som led i omstruktureringen og moderniseringen samt opgørelsen af fortidens gæld.

### 3.2. *Indførelse af markedsprincipper*

3.2.1. I udtalelsen om forslaget til direktiv 91/440/EØF advarede ØSU mod at gå for hurtigt ind i anvendelsesfasen og at tillade medlemslandene at omsætte den fastlagte proces i praksis med de eksisterende

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996, s. 77.

<sup>(2)</sup> EFT nr. C 368 af 23. 12. 1994, s. 12.

nationale selskaber. I tidsplanen for jernbanernes liberalisering skal der tages fuld højde for omstrukturingsprocessen, og enhver risiko for konkurrenceforvridning skal undgås. Indførelsen af fri konkurrence før afslutningen af omstrukturingsprocessen kan hæmme banemarkedets potentielle vækst.

3.2.2. I forbindelse med analysen af markedsprincipernes indførelse er det ikke klart for ØSU, hvilke markedsområder der overhovedet kan bidrage til en mere positiv udvikling inden for jernbanetransporten. Godstransport over strækninger på mere end 150 km vil næppe alene kunne vende tendensen. Det er ikke nødvendigvis varer med en høj merværdi, der transporteres pr. bane. Problemet er, at industriens lagerperioder bliver kortere og kortere. Hvis den transeuropæiske logistik blev forbedret via telematiksystemer, og oplagringstiden under transporten blev optimeret, kunne banerne hente bedre ordrer hjem.

3.2.3. I sidste instans bestemmer afladeren, hvordan en ladning transporteres. Her er det — som det fremhæves i grønbogen om effektiv prissætning — ikke kun transportprisen, der er afgørende. Mange andre faktorer spiller ligeledes en væsentlig rolle. Leveringstid og præcision influerer også på beslutningen.

3.2.4. Desværre råder ØSU ikke over de data, der er nødvendige for at kunne vurdere markedsituationen omhyggeligt. Undersøgelser af den art, der er gennemført af Prognos AG, Basel, for FAT og det tyske transportforum (Verkehrsforum), kunne sikkert bringe ny viden (FAT Schriftenreihe Nr. 125, februar 1996). Tabeller over gæld og tonkilometer er ikke tilstrækkelige til at afdække markedsnicher.

3.2.5. Konkurrenceforvridninger mellem transportformerne skyldes ikke kun infrastrukturomkostninger, men også mange andre faktorer. Denne tese bekræftes i Fælles holdning (EF) nr. 61/96 fastlagt af Rådet den 25. oktober 1996<sup>(1)</sup>. I forslaget om ændring af forordning (EØF) nr. 1107/70 om støtte, som ydes inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, hedder det i 2. og 3. betragtning:

- »(2) i betragtning af det stadig stigende behov for mobilitet og de dermed forbundne krav og belastninger, som dette medfører for såvel mennesker som miljø, samt på grund af den nuværende og særdeles ulige fordeling af omkostningerne mellem de forskellige transportformer, bør der være mulighed for at støtte miljøvenlige transportformer;
- (3) den nuværende transportpolitik har endnu ikke gjort det muligt at lade betingelserne for en sund konkurrence mellem de forskellige transportformer fungere i praksis, og der er endnu ikke opnået finansiel ligevægt i jernbanevirksomhederne«.

3.2.6. Hvad angår konkurrenceforvridninger mellem transportformerne som følge af eksterne omkostninger, der endnu ikke er internaliseret, henviser Kommissionen i sin hvidbog til grønbogen »Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet — Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union«.

I sin udtalelse om grønbogen<sup>(2)</sup> har ØSU imidlertid bemærket, at denne stort set udelukkende omhandler vejtransport. Banetransport nævnes ganske vist, men der foretages ikke nogen indgående analyse af de eksterne omkostninger, der i givet fald skulle internaliseres, og en sådan analyse er heller ikke bebudet i Kommissionens program, selv om den burde foretages omgående.

3.2.7. De ændringer af EU's lovgivning, Kommissionen påtænker med henblik på at adskille infrastrukturforvaltningen og transportoperationerne i separate forretningsenheder, bør baseres på indgående analyser og udformes således, at der tages højde for erfaringerne med gennemførelsen af den hidtidige lovgivning på området.

3.2.8. Uden visse medlemslandes positive erfaringer med adskilte forretningsområder er det generelt set umuligt at foretage en hensigtsmæssig analyse af mulighederne for at fremme banetransporten via konkurrencen.

3.2.9. ØSU går principielt ind for, at der oprettes europæiske »hurtigruter«. Forskellige tekniske arbejdsgrupper er stadig i gang med at drøfte de praktiske gennemførelsesvilkår for europæiske »hurtigruter« for jernbanegodstransport.

Det tilstræbte optimerede banegodstransportsystem skal imidlertid være en integreret bestanddel af en intermodal transportkæde. Godset skal transporteres henholdsvis fra og til banekunderne under de bedst mulige vilkår. Infrastrukturafgifterne og køreplansprioriteterne er yderligere spørgsmål, som må drøftes i den forbindelse.

### 3.3. Offentlige tjenester inden for jernbanetransport

3.3.1. Som ØSU allerede har fremhævet i sin udtalelse om borgernes transportnet, skal omfanget af og målene for de offentlige tjenester defineres så nøje som muligt, også på transportområdet. Der er her tale om tjenester, som rent kommercielle virksomheder slet ikke tilbyder eller ikke kan tilbyde i tilstrækkeligt omfang, men som på den anden side er nødvendige for at sikre en holdbar mobilitet af høj kvalitet, som kan bidrage til en bæredygtig udvikling, social samhørighed og regional balance.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 372 af 9. 12. 1996, s. 1.

<sup>(2)</sup> EFT nr. C 56 af 24. 2. 1997, s. 31.

3.3.2. Da afgrænsningen af de offentlige tjenester af historiske årsager har udviklet sig meget forskelligt i de forskellige medlemslande, og der også skal tages hensyn til regionale forhold, må den detaljerede afgrænsning i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet overlades til medlemslandene. Det er dog vigtigt, at afgrænsningen i de enkelte medlemslande er entydig og gennemsigtig.

3.3.3. Selv om offentlige tjenester inden for jernbanetransport overvejende vil vedrøre persontransporten, kan dele af godstransporten i visse tilfælde henregnes til de offentlige tjenester.

3.3.4. Offentlige tjenester bør leveres af uafhængige offentlige eller private selskaber på grundlag af veldefinerede kontrakter. Frem for alt skal tjenesterne beskrives nøje i kontrakterne. Det er altafgørende at fastlægge de tjenester, der ligger uden for den rentable drift, og som godtgøres af det offentlige. Her er gennemsigtheden særlig betydningsfuld.

### 3.4. Integrering af de nationale jernbanesystemer

#### 3.4.1. Interoperabilitet <sup>(1)</sup> og infrastruktur

3.4.1.1. Det kan kun gavne jernbanetransporten, at det tilstræbes at harmonisere de tekniske standarder for det rullende materiel og infrastrukturerne på EU-plan. I sin vurdering af de forskellige jernbaneselskabers mangeårige tekniske monopolstilling i forbindelse med bestilling og vurdering af jernbanemateriel har Kommissionen imidlertid glemt, at de enkelte selskaber har investeret større summer i forskning og afprøvning. Disse udgifter skulle så fremover bæres af industrien selv.

3.4.1.2. Alt dette har sikkert haft sine grunde. Standarderne blev sikret på internationalt plan gennem UIC-aftalen, og regeringerne sikrede deres nationale industrier markeder og arbejdspladser.

3.4.2. Det må bifaldes, at det er hensigten at sammenkoble de nationale transportinfrastrukturer i transeuropæiske net og udvide det europæiske jernbanesystem til de konventionelle strækninger. Det er dog spørgsmålet, om disse net vil blive en integreret bestanddel af det planlagte net for godstransport, eller om der skal nytænking til. For ØSU at se bydes der for øjeblikket ikke på nogen løsning, heller ikke på det mulige finansierings spørgsmål. Infrastruktur og de tilknyttede omkostninger skaber en tung økonomisk byrde. Skal medlemslandene eller EU som helhed bidrage hertil?

### 3.5. Sikkerhed og støjbekæmpelse

3.5.1. På linje med kommissærens rådgivende gruppe kommer Kommissionen til det resultat, at der ikke er noget afbalanceret forhold mellem omkostninger og fordele, når det gælder sikkerheden inden for jernbanetransporten. Det skulle give følgende ligning: Mindre omkostninger giver mindre sikkerhed. Det forhold, at sikkerhedsomkostningerne også er en del af de eksterne omkostninger og indtager en meget stor plads i jernbanevirksomhedernes regnskaber, modsvares af en større sikkerhed for kunderne. Uden at råde over præcise data om de faktiske sikkerhedsomkostninger inden for vejtransporten, der er hovedkonkurrenten, kan ØSU vanskeligt tage stilling til spørgsmålet. Også de omkostninger, der afholdes af staten og de lokale myndigheder i form af investeringer i og vedligeholdelse af signalteknik, overvågningssystemer og parkeringsanlæg samt udgifterne til ordensmagten, skal indregnes. Så vil der givet tegne sig et ganske andet billede.

Når man foretager økonomiske overvejelser, må man aldrig glemme, at jernbanernes sikkerhedsbevidsthed som helhed er opstået over årtier, og at denne bevidsthed ikke kan drages i tvivl med en simpel ligning.

3.5.2. I forbindelse med nyanlæggelse og udbygning af infrastrukturer findes der EU-instrumenter, som for alle transportformers vedkommende kræver et samråd om den generelle miljøbelastning, der forårsages. Det er så spørgsmålet, om jernbanerne skal underkastes endnu strengere krav end konkurrenterne (f.eks. inden for støjbekæmpelse). Hvem skal betale meromkostningerne?

### 3.6. Sociale aspekter

3.6.1. Før der tales om at anvende midler fra Den Europæiske Socialfond, bør man foretage en række principielle overvejelser. En systematisk nedskæring af personalet kan ikke uden videre accepteres. Nedlæggelse af arbejdspladser betyder dels en yderligere skærpelse af den generelt dårlige situation på arbejdsmarkedet, dels (og især) færre beskæftigede til at præstere de planlagte eller forventede ydelser. Topmoderniseringer på de forskellige områder og indførelse af nye teknologier kan bedst gennemføres af de ansatte.

3.6.2. Med sådanne foranstaltninger bliver jernbanen et mere ydedygtigt arbejdsinstrument, arbejdsprocesserne forbedres, og bestående arbejdspladser sikres. Men her afhænger alt af medlemslandenes investeringslyst. Også personaleproblemet er en stor del af fortidens arv og dermed en del af jernbaneselskabernes, for ikke at sige landenes »gamle byrder«.

3.6.3. Som led i overvejelserne bør Kommissionen og Rådet ikke forsømme at inddrage personalet som

(1) EFT nr. C 397 af 31. 12. 1994, s. 8.

dialogpartner. Forhandlinger med de nationale fagforbund og det europæiske paritetiske udvalg er hårdt tiltrængte.

#### 4. Handlingstidsplan og konklusioner

4.1. Siden 1968 har EF forsøgt at gennemføre fælles retningslinjer for jernbaneområdet. Dette har ført til offentliggørelse af en række henstillinger, beslutninger, direktiver og forordninger. Disse mere eller mindre retligt bindende instrumenter har imidlertid ikke bragt os frem til målet. Da ØSU ikke har kendskab til de rapporter, Kommissionen med mellemrum fremsender til Rådet om gennemførelsen af de forskellige instrumenter, er det vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang disse fælles principper har øvet konkret indflydelse på den jernbanepolitik, der føres.

Som understreget i punkt 2.3 bør den omtalte analyse gives prioritet i tidsplanen for foranstaltningerne.

4.2. De undersøgelser, beretninger og meddelelser om de forskellige jernbanerelaterede foranstaltninger, Kommissionen har bebudet for 1997 og 1998, må hilses velkommen. ØSU kan kun slutte op bag disse initiativer, men må beklage, at de ikke allerede blev indledt i 1996, og at resultaterne ikke allerede foreligger på nuværende tidspunkt, da de som forløbere for konkrete forslag skal tilvejebringe faktuelle oplysninger, der også kan tjene som et solidt grundlag for en strategi.

4.3. ØSU vil gerne henstille, at Kommissionen ikke foretager forhastede ændringer af retsinstrumenter, da forskellige direktiver først iværksættes i medlemslandene i midten af 1997 eller endog i slutningen af 1999.

4.4. Medlemslandenes gennemførelse af direktiverne er forudsætningen for at sikre adgangen til jernbaneinfrastrukturen og højhastighedstogenes interoperabilitet. Efter instrumenternes gennemførelse skal der også nødvendigvis gå en vis tid, før der foreligger tilstrækkelige erfaringer.

4.5. Før der foretages ændringer i EU-lovgivningen, bør Kommissionen påse, at der foretages en indgående analyse og vurdering af forholdene. Kun på grundlag af sådanne data kan der eventuelt blive tale om en ændring.

4.6. ØSU er af den opfattelse, at retsgrundlaget må afklares, så Kommissionens rammebestemmelser til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder også kan anvendes med henblik på jernbanernes omstrukturering.

4.7. De andre tiltag, Kommissionen har planlagt, skulle være dækket tilstrækkeligt ind i bemærkningerne i denne udtalelse.

4.8. Da ØSU mener, at der er behov for hurtige indgreb, vil det ikke anbefale, at hvidbogen tages op til — en ellers tiltrængt — revision, men ØSU forventer, at der tages fuldt ud højde for udtalelsens bemærkninger til de forskellige foranstaltninger, når hvidbogen og »strategien« føres ud i livet.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 94/58/EF om minimumsuddannelsesniveaet for søfartserhverv«<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/07)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 17. oktober 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 84 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Eduardo Chagas til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 123 stemmer for, 1 stemme imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Baggrund

1.1. Rådets direktiv 94/58/EF<sup>(2)</sup> om minimumsuddannelsesniveaet for søfartserhverv er baseret på IMO-konventionen af 1978<sup>(3)</sup> (STCW-konventionen).

1.2. Direktivet indeholder bl.a. bestemmelser om besætningsmedlemmers sprogkunderskaber og bemyndiger havnestsatskontrollen til at kontrollere deres evne til at kommunikere indbyrdes og til at undersøge, om besætningens uddannelsesniveau, især på passagerskibe, er i overensstemmelse med STCW-konventionen.

1.3. I sin udtalelse om direktivforslaget påpegede ØSU, at det ville blive nødvendigt at ændre den foreslåede tekst kort efter direktivets vedtagelse, idet man forventede, at IMO ville tildebringe revisionen af STCW 78 inden udgangen af 1995.

## 2. Revisionen af STCW 78

2.1. »Den menneskelige faktor« anses normalt for at være skyld i 80 % af alle ulykker til søs og står derfor højt på de internationale organisationers dagsorden. Som led i sit arbejde med »den menneskelige faktor« har IMO foretaget en revision af STCW-konventionen af 1978.

2.2. I IMO-cirkulæret, der udstikker retningslinjer for den reviderede STCW-konvention, oplyses det, at man i slutningen af 1980'erne blev opmærksom på, at STCW-konventionen af 1978 ikke var i stand til at opfylde sin målsætning om at etablere ens minimumsstandarder på internationalt plan og var ved at miste troværdighed. Dette skyldtes fortrinsvis, at den ikke fastlagde præcise standarder og mange steder blot

benyttede vendingen »til myndighedernes tilfredshed«, hvilket førte til vidt forskellige fortolkninger af standarderne og til den opfattelse, at man ikke kunne have tillid til beviser i henhold til STCW.

2.3. IMO-cirkulæret bemærker også, at STCW-konventionens krav til uddannelse og søfartstid ikke specificerede, hvilke færdigheder og hvilket kompetenceniveau der krævedes nået. Det hævdes, at effektiviteten af uddannelsen om bord blev undergravet af:

- besætningsnedskæringer;
- mere komprimerede sejlplaner;
- hyppigere udskiftning af besætningsmedlemmer, samt
- besætningsmedlemmernes forskellige baggrund som følge af multinational besætningssammensætning.

2.4. IMO-cirkulæret minder desuden om, at der siden vedtagelsen af STCW-konventionen er sket ændringer i sammensætningen af den internationale handelsflåde, og at søfolk ikke i samme omfang som tidligere rekrutteres fra de traditionelle søfartsnationer. Det siges endvidere, at der er sket ændringer i den traditionelle organisationsstruktur om bord på skibene og i besætningens opgave- og ansvarsfordeling, og at det derfor er nødvendigt at tage fat på de ulykkesårsager, der kan tilskrives den menneskelige faktor.

2.5. Hovedformålet med revisionsprocessen var:

- at overføre alle de detaljerede tekniske krav til en supplerende kode;
- at fastlægge krav til færdigheder og uddannelse under hensyntagen til moderne uddannelsesmetoder;
- at pålægge myndighederne at godkende kvalifikationer hos de skibsførere, søofficerer og radiooperatører, som de giver tilladelse til at gøre tjeneste på skibe under deres flag, samt at føre direkte tilsyn med disse kvalifikationer;

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 367 af 5. 12. 1996, s. 1.

<sup>(2)</sup> EFT nr. L 319 af 12. 12. 1994, s. 28; EFT nr. C 34 af 2. 2. 1994, s. 10.

<sup>(3)</sup> International konvention om uddannelse af søfarende, om sønæring og om vagthold (STCW).



- via IMO at gøre konventionens parter indbyrdes ansvarlige for korrekt overholdelse af konventionen og for kvaliteten af deres uddannelses- og certificeringsaktiviteter; samt
- at sørge for, at ændringer hurtigst muligt træder i kraft hos alle konventionens parter.

2.6. Hovedformålet var kort og godt at sikre, at STCW-konventionen var up to date og etablerede ens minimumskvalifikationskrav.

2.7. Den reviderede STCW-konvention består af følgende:

- de oprindelige artikler fra STCW-konventionen af 1978 (uændrede);
- reglementerne (der er blevet kraftigt revideret);
- del A af STCW-koden (der er obligatorisk);
- del B af STCW-koden (henstillinger, der opstiller retningslinjer for fortolkningen af de obligatoriske krav); og
- forskellige resolutioner fra STCW-konferencen.

2.8. Den reviderede STCW-konvention har følgende struktur:

- Kapitel I — Almindelige bestemmelser;
- Kapitel II — Skibsfører — Dækket;
- Kapitel III — Maskinafdeling;
- Kapitel IV — Radiokommunikation og radiopersonel;
- Kapitel V — Særlige uddannelseskrav til personale på særlige typer skibe;
- Kapitel VI — Nødsituationer, sikkerhed på arbejdspladsen, lægelig behandling og overlevelsesfunktioner;
- Kapitel VII — Udstedelse af alternative beviser;
- Kapitel VIII — Vagthold.

2.9. For at klargøre forbindelsen mellem bestemmelserne om udstedelse af alternative beviser i kapitel VII og bestemmelserne i kapitel II, III og IV skelnes der mellem følgende syv funktioner:

- navigation;
- håndtering og stuvning af last;
- styring af skibets drift og omsorg for ombordværende personer;
- maskinteknik på skibe;
- elektricitet, elektronik og styring;
- vedligeholdelse og reparationer;
- radiokommunikation.

2.10. Den reviderede STCW-konvention skelner endvidere mellem følgende ansvars niveauer:

- »Ledelsesniveau« — vil sige det ansvarsniveau, der er forbundet med at gøre tjeneste som skibsfører, overstyrmand, maskinchef og førstemasinmester. De ansvarshavende på dette niveau skal sikre, at alle funktioner inden for det pågældende ansvarsområde varetages korrekt.
- »Driftsniveau« — vil sige det ansvarsniveau, der er forbundet med at gøre tjeneste som vagthavende navigatør, vagthavende maskinofficer eller tilsynshavende maskinofficer i et periodisk ubemandet maskinrum eller som radiooperatør. De ansvarshavende på dette niveau skal have direkte tilsyn med, at alle funktioner inden for det pågældende ansvarsområde varetages i overensstemmelse med de korrekte procedurer og under ledelse af den ansvarshavende på ledelsesniveauet inden for det pågældende område.
- »Støtteniveau« — vil sige det ansvarsniveau, der er forbundet med at udføre pålagte opgaver, pligter eller hverv under ledelse af den ansvarshavende på drifts- eller ledelsesniveauet.

2.11. De forskellige funktioner på de tre ansvars niveauer er angivet i STCW-kodens del A i form af omfattende oversigter med detaljerede oplysninger om:

- kvalifikationer;
- viden, forståelse og praktiske færdigheder;
- metoder til afprøvning af kvalifikationer; og
- kriterier for bedømmelse af kvalifikationer.

2.12. Den reviderede STCW-konvention er derfor et meget mere omfattende instrument end den foregående konvention, og de forskellige dele er indbyrdes komplementære.

ØSU minder om, at da direktiv 94/58/EF om minimumsuddannelsesniveaue for søfartserhverv blev vedtaget, pålagde artikel 9, stk. 3, litra a) Kommissionen at foreslå kriterier for anerkendelse af de bevistyper, der udstedes af skoler eller myndigheder. Disse kriterier skulle vedtages af Rådet inden den 1. juli 1995 i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaten. Disse kriterier fremgår nu af artikel 9, stk. 3 litra a) i det ændrede direktiv.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU mener, at man bør undgå at foretage sig noget, som på nogen måde kan underminere den reviderede STCW-konventions integritet og gennemførelighed på internationalt plan, og anser den reviderede

STCW-konvention for at være et komplekst instrument, der skal ses som en helhed.

3.2. ØSU mener, at et EU-direktiv, der sætter den reviderede STCW-konvention i kraft, vil kunne være et supplement til selve konventionen, forudsat:

- at det ikke giver anledning til unødvendig overlappning mellem bestemmelser og ikke kræver hyppig revision;
- at det ikke skaber juridisk usikkerhed eller juridiske konflikter mellem internationale og nationale forpligtelser for de medlemsstater, der også er parter i IMO's instrumenter;
- at det på alle punkter er i overensstemmelse med Kommissionens forpligtelser, jævnfør Kommissionens meddelelse om en fælles politik for sikkerhed til søs KOM(93) 66 endelig udg. <sup>(1)</sup>;
- at det ikke underminerer de målsætninger, IMO opstillede ved vedtagelsen af den reviderede STCW-konvention;
- at det ikke indeholder bestemmelser, der på nogen måde kan fortolkes som en tilladelse af vagtplaner, der er i modstrid med bestemmelserne i den reviderede konvention.

3.3. ØSU mener, at det ændrede direktiv i fuldt omfang bør tage hensyn til den præcisering af den reviderede STCW-konventions overgangsbestemmelser og af ikrafttrædelsesdatoerne for de forskellige krav, der er foretaget inden for IMO.

3.4. Det ændrede direktiv indfører ganske vist en ny artikel 5i vedrørende egnethed til tjeneste, der gengiver bestemmelserne i STCW 95-kodens kapitel VIII om minimumshviletid. ØSU kan imidlertid ikke se bort fra, at ILO efterfølgende har vedtaget sin nye konvention nr. 180 om arbejdstid for søfartserhverv. ØSU foreslår derfor, at Kommissionen snarest muligt efter ikrafttrædelsen af konvention nr. 180 og de dertil hørende resolutioner udarbejder et enkelt instrument, der omfatter såvel IMO- som ILO-standarderne, for derved at undgå forvirring omkring, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne skal træffe.

3.5. Det ændrede direktiv indeholder kun nogle af reglerne fra bilaget til den reviderede STCW-konvention og gengiver ikke del A og B af IMO's STCW-kode. Desuden fremgår det ikke klart, om direktivets sigte er at håndhæve de internationale forpligtelser fuldt ud over for de medlemsstater, der også er parter i STCW-konventionen, eller om det er et supplement dertil og opstiller yderligere forpligtelser på EU-plan.

3.6. Skønt der i præamblen til forslaget til Rådets direktiv står, at »bestemmelserne i den reviderede STCW-konvention så hurtigt som muligt skal finde udtryk i direktivet for at sikre, at medlemsstaterne handler i overensstemmelse med deres forpligtelser på internationalt niveau«, nås denne målsætning ikke med direktivets nuværende udformning.

3.7. Den reviderede STCW-konvention kræver, at officerer på ledelsesniveau har et vist kendskab til nationalstatens, dvs. flagstatens lovgivning. Under punkt 16 i Begrundelsen i Kommissionens forslag siges det, at medlemsstaterne kan opfylde dette krav blot gennem omdeling af et resumé og en form for skriftlig prøve, som skal afsluttes og fremsendes til myndighederne. ØSU tvivler på, at dette er i overensstemmelse med den reviderede STCW-konvention, da det ikke vil være muligt at sikre sig, at der anvendes passende kontrolprocedurer og kvalitetsnormer. ØSU er bange for, at den pågældende fremgangsmåde krænker både ånd og bogstav i den reviderede STCW-konvention.

3.8. ØSU bemærker, at IMO har besluttet, at Komiteen for Sikkerhed til Søs på sit 69. møde, der er planlagt til maj 1997, skal vedtage en række ændringer til den reviderede STCW-konvention. ØSU finder, at der er et klart behov for at iværksætte en mekanisme, der på passende vis kan sikre, at det ændrede direktiv gennemfører medlemsstaternes internationale forpligtelser fuldt ud. Der er tale om følgende ændringsforslag:

- en tilføjelse til reglement V/2 (Obligatoriske minimumskrav for uddannelse af og erhvervelse af bevis som skibsfører, officer, menig og andet personale på ro-ro passagerskibe), nærmere bestemt til reglement V/2.3;
- et nyt reglement V/3 (Obligatoriske minimumskrav for uddannelse af og erhvervelse af bevis som skibsfører, officer, menig og andet personale på andre passagerskibe end ro-ro skibe);
- udskiftning af en del af den nuværende tekst i afsnit A-V/2 i STCW-kodens del A (Obligatoriske minimumskrav for uddannelse af og erhvervelse af bevis som skibsfører, officer, menig og andet personale på ro-ro passagerskibe);
- tilføjelse af et nyt stk. 5 i afsnit A-V/2, stk. 5, i STCW-kodens del A (Uddannelse i krisestyring og menneskelig adfærd);
- tilføjelse af et nyt afsnit A-V/3 i STCW-kodens del A (Obligatoriske minimumskrav for uddannelse af og erhvervelse af bevis som skibsfører, officer, menig og andet personale på andre passagerskibe end ro-ro skibe).

3.9. Kravene i forslaget til en ny artikel 9, stk. 3, litra a) er i overensstemmelse med kravene i reglement I/10 i

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 34 af 2. 2. 1994, s. 47.

den reviderede STCW-konvention, idet STCW-reglementet pålægger de kompetente myndigheder at sikre sig — ved hjælp af alle nødvendige midler (herunder evt. inspektion af faciliteter og procedurer) — at kravene til uddannelsesniveau, udstedelse og godkendelse af søfartsbeviser samt arkivering er overholdt. ØSU anbefaler, at sådanne inspektioner foretages i form af stikprøver, og/eller når det synes påkrævet.

3.9.1. ØSU er enig i denne bestemmelse, men følgende aspekter bør nøje overvejes:

- om en obligatorisk bestemmelse af denne type kan gennemføres i praksis, da det vil kræve inspektion af de enkelte søfartsskoler;
- om bestemmelsen skal gælde for søfarende fra tredjelande, der allerede gør tjeneste på skibe under et medlemsstats flag, og om det, i betragtning af kravene i reglement I/7 og I/8 i den reviderede STCW-konvention, er nødvendigt at stille et sådant krav til alle søfarende fra tredjelande;
- at det ændrede direktiv skal indeholde passende kontrol- og håndhævelsesbestemmelser.

3.9.2. I lyset af ovenstående foreslår ØSU, at kriterierne for godkendelse af søfartsskoler i tredjelande som fastlagt i artikel 9, stk. 3, litra a), punkt 2 og 3 bibeholdes. Hvis det ikke underminerer målsætningen om at sikre ensartede krav til uddannelse og udstedelse af beviser, bør det imidlertid overvejes, om det ikke ville være bedre at lade punkt 2 og 3 have vejledende karakter.

3.10. ØSU gentager, hvad det sagde i punkt 1.4 i sin tidligere udtalelse<sup>(1)</sup> om at inkludere andre relevante internationale instrumenter, der har at gøre med søfarendes uddannelse, bl.a. ILO-konvention nr. 53 (duelighedsbeviser for officerer) (1936), nr. 74 (duelighedsbeviser for matroser) (1946), nr. 69 (duelighedsbeviser for skibskokke) (1946) og nr. 164 (sundhedspleje og lægebehandling for søfarende) (1987), da de fleste af medlemsstaterne har ratificeret disse ILO-konventioner.

3.11. Endelig bemærker ØSU, at hverken direktiv 94/58/EF, STCW-konventionen af 1978 eller STCW-konventionen af 1995 gælder for fiskerfartøjer, og at IMO har vedtaget en parallel konvention, STCW-F-konventionen. ØSU anmoder indtrængende Kommissionen om at opfordre medlemsstaterne til at ratificere denne nye konvention for at sikre en harmoniseret

indfaldsvinkel på EU-plan til krav til uddannelse og udstedelse af beviser for besætninger på fiskerfartøjer.

#### 4. Særlige bemærkninger

4.1. Det ændrede direktiv kunne klart og utvetydigt fastslå, at det ikke på nogen måde påvirker de forpligtelser, som de medlemsstater, der også er parter i STCW-konventionen, har over for IMO. ØSU anbefaler, at dette pointeres klart i en tilføjelse til artiklerne i det ændrede direktiv.

4.2. ØSU anbefaler ligeledes, at det ændrede direktiv også bør indeholde en klar bestemmelse, der siger, at direktivet fastsætter mindstekrav på EU-niveau, men at medlemsstaterne har lov til at fastsætte højere uddannelses- og kvalifikationskrav på nationalt plan. Selv om dette fremgår indirekte af direktivets artikel 2, mener ØSU, at det bør indføjes som en klar bestemmelse i direktivets præambel.

4.3. ØSU foreslår desuden, at der i præambelen tilføjes følgende nye betragtning:

»revisionen af STCW-konventionen af 1978 er foretaget under anvendelse af proceduren med "underforstået godkendelse" som fastlagt i konventionens artikel 12, så at forpligtelserne straks gælder for de medlemsstater, der er parter i konventionen.«

4.4. Det ændrede direktiv omfatter ikke en revision af artikel 8 i Rådets direktiv 94/58/EF. Artikel 8, stk. 1 er imidlertid ikke i overensstemmelse med det nye reglement V-13(c) i IMO SOLAS konventionen<sup>(2)</sup>, der træder i kraft den 1. juli 1997. Det nye IMO SOLAS-reglement, der er indeholdt i kapitel V under overskriften »Besætning« (»Manning«), siger: »For at sikre, at besætningen samarbejder effektivt om sikkerhedsforhold, skal der på alle passagerskibe, der falder ind under bestemmelserne i kapitel I, vælges et fælles arbejdssprog, hvilket skal noteres i skibets logbog. Rederiet eller kaptajnen — afhængigt af situationen — skal vælge det mest hensigtsmæssige arbejdssprog. Alle besætningsmedlemmer skal kunne forstå og i nødvendigt omfang give ordrer og instrukser samt tilbagemelding på det pågældende sprog. Såfremt arbejdssproget ikke er officielt sprog i skibets flagstat, skal alle påkrævede oversigter og lister ligeledes indeholde en oversættelse til arbejdssproget«.

4.5. ØSU noterer sig, at IMO SOLAS-konferencen, som vedtog det nye SOLAS-krav, ligeledes vedtog en resolution (nr. 10), som forlanger, at kravet udvides til at gælde alle skibe. ØSU anbefaler derfor, at Kommissionen griber denne chance for stille krav om valg af et fælles arbejdssprog på alle skibe under EU-flag samt på skibe,

<sup>(1)</sup> EFT nr. L 319 af 12. 12. 1994, s. 28; EFT nr. C 34 af 2. 2. 1994, s. 10.

<sup>(2)</sup> International konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen.

der, uanset flagstat, anløber EU's havne, som det skete for passagerskibes vedkommende, da direktivet blev vedtaget.

4.6. Det ændrede direktiv bør desuden medtage nøgledefinitionerne fra artikel II i STCW-konventionen af 1978. Artikel 4 i det ændrede direktiv, der svarer til reglement I/1 i den reviderede STCW-konvention (definitioner og forklaringer), indeholder ikke en definition af »måned«, men indeholder derimod en revideret definition af »godkendt«. ØSU anbefaler, at der tilføjes en definition af »måned«, og at definitionen af »godkendt« bringes i overensstemmelse med den reviderede STCW-konvention.

4.7. Artikel 5a, stk. 4 begrænser medlemsstaternes ret til selv at træffe beslutning vedrørende definitionen af kystfart og betingelserne for uddannelse hertil, idet den foreskriver godkendelse i henhold til proceduren i artikel 13. ØSU konstaterer, at artikel 5a ikke indeholder den modsvarende bestemmelse i STCW-reglement I/3, stk. 5 om, at »intet i dette reglement (om kystfart) på nogen måde begrænser nogen stats jurisdiktion, hvad enten den er part i konventionen eller ej«.

4.8. I det ændrede direktivs artikel 5b, der svarer til reglement I/5 i den reviderede STCW-konvention (nationale bestemmelser), bevirker udskiftningen i stk. 4 af »enhver anden part« med »enhver anden medlemsstat«, at teksten kan fortolkes sådan, at en medlemsstat ikke er forpligtet til at samarbejde med tredjelande om manglende overholdelse af direktivet hos rederier, der har hjemsted i EU. Denne bestemmelse er dermed ikke i overensstemmelse med bestemmelserne i den reviderede STCW-konvention, og ØSU anbefaler derfor, at den bringes i overensstemmelse hermed.

4.9. Det ændrede direktivs artikel 5d svarer til reglement I/9. I punkt 4.2 fastsættes det, at medlemsstaterne kun er forpligtede til at stille oplysninger til rådighed for tredjelande, forudsat at der findes en gensidig aftale. Denne betingelse findes ikke i den reviderede STCW-konvention. ØSU mener, at betingelsen er overflødig, og anbefaler, at teksten ændres, så den afspejler indholdet af den reviderede STCW-konvention.

4.10. ØSU hæfter sig ved, at artikel 9, stk. 3, litra a), punkt 1.5.3 i det ændrede direktiv kan fortolkes som et krav om, at alle udenlandske søfarende skal have afsluttet et godkendt Automatic Radar Plotting Aid (ARPA) simulatorkursus. ØSU mener, at denne bestemmelse skal præciseres, således at den kun skal være gældende for de navigatører, der indgår i vagten.

4.11. ØSU mener, at kriterierne for godkendelse af søfartsskoler er uklare, idet bestemmelsen kan fortolkes således, at der skal være indkvarteringsmuligheder på søfartsskoler (Artikel 9, stk. 3 litra a), afsnit 2, punkt 2.1.1). Da mange søfartsskoler ikke har egne indkvarteringsfaciliteter, og da det ikke har nogen betydning for selve uddannelsesforløbet og -programmerne, finder ØSU et sådant krav overflødigt og anbefaler, at man fjerner denne fortolkningsmulighed.

4.12. I artikel 9, stk. 3, litra a), punkt 2.6 og 2.7 stilles der krav om, at søfartsskolerne skal give medlemsstaten en elektronisk kopi af deres elevfortegnelser. ØSU mener, at det ville være rimeligt, at der blev givet mulighed for at opfylde dette krav ved at udfærdige de pågældende fortegnelser i en passende skriftlig form.

4.13. ØSU bemærker, at direktivet ikke indeholder bestemmelser svarende til reglement I/13 i den reviderede STCW-konvention (Conduct of trials, Øvelser). ØSU mener fuldt og fast, at bestemmelserne om vagthold bør bibeholdes i det ændrede direktiv, og at Kommissionen bør benytte lejligheden til at forbyde solovagt i mørke på skibe under EU-flag eller skibe under tredjelandes flag, der sejler i EU's farvande. Også Europa-Parlamentet har i en betænkning om sikkerhed til søs<sup>(1)</sup> opfordret Kommissionen hertil.

4.14. ØSU mener, at det ville være mere hensigtsmæssigt at lade indholdet af kapitel 1, afsnit 1 i bilaget til direktivet, der indeholder henvisninger til STCW-kodens del A og B, indgå i en af direktivets artikler. Af klarhedshensyn burde det nok indgå i artikel 1.

(1) EFT nr. C 47 af 19. 2. 1996, s. 26.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens syvende årsberetning om strukturfondene — 1995«**

(97/C 206/08)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 29. november 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens syvende årsberetning om strukturfondene — 1995«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Regionaludvikling og Fysisk Planlægning, som udpegede John Simpson til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 123 stemmer for, 2 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

**1. Indledning**

1.1. I Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 fastlægges strukturfondenes opgaver og mål, samt hvilke aktiviteter der kan opnå støtte fra de enkelte fonde. Ifølge forordningens artikel 16 skal Kommissionen hvert år inden den 1. november aflægge rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedrørende gennemførelsen af forordningen i det foregående år. Der skal gøres detaljeret rede for de fremskridt, der er sket med hensyn til virkeliggørelsen af strukturfondenes mål og koncentrationen af interventionerne som omhandlet i forordningen.

1.2. KOM(96) 502 endelig udg. er Kommissionens syvende beretning om strukturfondene. Den gør detaljeret rede for aktiviteterne i 1995.

1.3. Ifølge ovennævnte forordnings artikel 16 skal Kommissionen endvidere hvert tredje år forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg en beretning om, hvilke fremskridt der er gjort med hensyn til at skabe økonomisk og social samhørighed, og hvilket bidrag fondene og Fællesskabets øvrige finansielle instrumenter har ydet dertil. Sammen med denne beretning forelægges forslag til Fællesskabets aktioner og politikker vedrørende den økonomiske og sociale samhørighed. Den første beretning af denne art fremlagdes af Kommissionen den 6. november 1996<sup>(1)</sup> og behandles i en separat udtalelse.

1.4. Denne udtalelse koncentrerer sig derfor om at vurdere udbyttet af den syvende årsberetning om strukturfondene og kommer ikke ind på de spørgsmål af bredere karakter, der tages op i den mere omfattende rapport om økonomisk og social samhørighed. På visse punkter har ØSU dog inddraget supplerende oplysninger fra samhørighedsrapporten og Revisionsrettens årsberetning for 1995, som indgående kommenterer gennemførelsen af strukturfondene.

<sup>(1)</sup> KOM(96) 542 endelig udg.

**2. Beretningens baggrund**

2.1. Med strukturfondsreformen af 1988 indførtes fire hovedprincipper for fondenes virke, nemlig:

- koncentration af ressourcerne på bestemte prioriterede mål og bestemte geografiske områder,
- partnerskab, der indebærer tæt samarbejde mellem Kommissionen og de relevante myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Partnerskabet blev i 1994 udvidet til at omfatte kompetente myndigheder og organer, herunder, inden for rammerne af den enkelte medlemsstats institutionelle regler og gældende praksis, arbejdsmarkedets parter og økonomiske interessegrupper, udpeget af medlemsstaten,
- programmering, dvs. planlægning for en bestemt periode, omfanget af bistanden og valget af særlige foranstaltninger for de enkelte støtteberettigede områder gennem EF-støtterammer (EFSR) eller et samlet programmeringsdokument (SPD),
- additionalitet — for at sikre, at støtten fra strukturfondene ikke træder i stedet for national strukturstøtte, kræves det af medlemsstaten, at den »i alle de berørte områder fastholder sine offentlige eller dermed ligestillede strukturudgifter på mindst samme niveau som i den foregående programmeringsperiode«. For at gøre det muligt at kontrollere, om additionalitetsprincippet overholdes, skal medlemsstaten desuden stille de relevante finansielle oplysninger til rådighed.

2.2. Disse principper fastholdtes og styrkedes ved revisionen af strukturfondsforordningerne i 1993, hvor partnerskabsprincippet udvidedes til også at omfatte arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer (efter gældende praksis i de enkelte medlemsstater). Der blev ved revisionen lagt særlig vægt på strukturfondenes betydning for miljøet, og kortet over støtteberettigede regioner under de enkelte strukturfondsmål nytænkedes. Endvidere blev der som følge af tiltrædelsesakten for de nye medlemsstater tilføjet et

strukturformål nr. 6 om støtte til udvikling og strukturtilpasning i regioner med meget lav befolkningstæthed.

2.3. Medlemsstaterne skulle senest i juni 1994 fremlægge forslag til udviklingsplaner for de enkelte regioner eller støtteberettigede mål for perioden 1994-1999. Forslag til foranstaltninger i forbindelse med de enkelte EF-initiativer skulle også fremlægges inden for samme tidsfrist.

2.4. Der blev således i 1994 fremlagt 700 forslag for Kommissionen, og Kommissionens arbejde i 1995 i relation til strukturfondene bestod hovedsageligt i at behandle og godkende de fremlagte planer. 1995-beretningen er derfor domineret af spørgsmål om procedurer og opfyldelse af kriterierne. Efterhånden som de forskellige EF-støtterammer og SPD'er gennemføres, vil beretningen formodentligt i højere grad beskæftige sig med vurdering af strukturfondenes betydning for bestemte regioner og i EU som helhed samt med strukturfondenes fremtidige udvikling.

2.5. Strukturfondene er fortsat det vigtigste budgetinstrument for EU's støtte til de mindre velstillede EU-regioners økonomiske og sociale udvikling. Af EU's samlede budget for 1995 på 71 mia. ecu fik strukturfondene tildelt 22,3 mia. ecu og Samhørighedsfonden 2,2 mia. ecu (se bilag, tabel 1).

### 3. ØSU's kommentarer til Kommissionens beretning

#### 3.1. Generelt

3.1.1. ØSU hilser beretningen velkommen. Den giver en detaljeret og grundig vurdering af strukturfondenes gennemførelse i 1995.

3.1.2. Beretningen er på godt 340 sider og fremlægger over 170 tabeller, bilagets tabeller medregnet. Resultatet er blevet en meget kompleks beretning. Der er gjort et velkomment forsøg på at skabe overblik i beretningens indledning.

3.1.3. Denne kompleksitet gør det naturligvis umuligt for ØSU at behandle alle aspekter i beretningen. ØSU vil i denne udtalelse nøjes med at se på, i hvor høj grad principperne for strukturfondsreformen er blevet fulgt, samt behandle en række spørgsmål af strategisk betydning.

3.1.4. Beretningen anerkender betydningen af tidligere ØSU-udtalelser om strukturfondene, især i forbindelse med regionaludvikling, interregionalt samarbejde og samhørighedens fremtid på baggrund af kommende EU-udvidelser.

3.1.5. ØSU støtter beretningen som helhed og komplimenterer Kommissionen for dens omfattende karakter. Bemærkningerne og forslagene sidst i udtalelsen skal fortolkes på baggrund af ØSU's generelt positive holdning til beretningen.

#### 3.2. Koncentration

3.2.1. Ifølge koncentrationsprincippet skal bistanden koncentreres om et begrænset antal mål og støtteberettigede regioner, de alvorligste problemer og en række områder, som er vigtige i hele EU.

3.2.2. I praksis blev de vigtigste beslutninger om koncentration truffet i 1994 med fastlæggelsen af, hvilke regioner der var berettiget til støtte fra strukturfondene, og af de vejledende finansielle allokationer til de enkelte områder. Kommissionen har imidlertid fulgt princippet ved at koncentrere sin største indsats om forslagene vedrørende mål 1-områder.

3.2.3. Det skal bemærkes, at Revisionsretten i sin årsberetning for 1995 ikke var overbevist om, at koncentrationsprincippet var blevet overholdt på rette vis. Revisionsretten konkluderede, at EU-støtteforanstaltninger til en vis grad spredtes over et stort antal støtteberettigede regioner, idet mere end halvdelen af befolkningen i EU er berettiget til en eller anden form for støtte fra strukturfondene<sup>(1)</sup>. Den første rapport om økonomisk og social samhørighed konkluderer også, at koncentrationsprincippet ikke blev respekteret fuldt ud ved fastlæggelsen af parametrene for perioden 1994-1999.

3.2.4. ØSU er forbeholden over for anvendelsen af BNP pr. indbygger som eneste mål for regionernes økonomiske og sociale situation — især i betragtning af problemet med interregionale overførsler. ØSU mener, at Kommissionen bør overveje, hvordan anvendelsen af BNP pr. indbygger kan erstattes eller suppleres med andre målemetoder. Det ville dog have været til stor hjælp, hvis Kommissionen i den foreliggende årsberetning havde vist tildelingen pr. indbygger af strukturformidlerne til de enkelte mål 1-, 2- og 5-regioner i forhold til BNP-niveauet pr. indbygger i de pågældende regioner — som et første forsøg på at måle de finansielle allokationers koncentration i EU's dårligst stillede områder.

3.2.5. Oplysningerne i Revisionsrettens rapport for 1995 gør det muligt at analysere dette forhold for mål 1-regionernes vedkommende. Resultatet ses i bilagets

(1) Diagrammets oplysninger stammer fra tabel 5.3 i Revisionsrettens årsberetning (nævnt ovenfor). Tallene for BNP pr. indbygger er fra 1993 og er blevet standardiseret som købekraftenheder baseret på EU (15) = 100. Oplysningerne om støtte pr. indbygger er udregnet i ecu pr. indbygger (på grundlag af befolkningstallet for 1990, idet mål 1-regionernes gennemsnit = 100).

diagram. Det fremgår heraf, at regioner med lavere BNP-niveau pr. indbygger nok har modtaget flere midler pr. indbygger end andre regioner, men forbindelsen er ret svag, og der er mange væsentlige undtagelser<sup>(1)</sup>.

3.2.6. Et andet aspekt af koncentrationen er anvendelsen af forskellige fonde (EFRU, ESF, EUGFL og FIUF) til at tackle regionernes udviklingsproblemer ud fra en samlet helhedsplan. Det er i denne forbindelse skuffende at konstatere, at kun 31 af de mål 1-interventioner, der blev vedtaget i 1995 (19 % af det samlede antal), involverede tre af strukturfondene, og kun 12 (7 %) involverede alle fire fonde.

### 3.3. Programmering

3.3.1. En stor del af beretningen handler om procedurerne i forbindelse med planlægningen af strukturfondsinterventionerne i de enkelte regioner.

3.3.2. Der blev vedtaget mere end 700 strukturfondsprogrammer i 1994. Hovedkonklusionen på beretningen for 1995, som Kommissionen tilslutter sig, er, at der er fare for, at procedurerne bliver alt for indviklede og bureaukratiske.

3.3.3. I Kommissionen første rapport om økonomisk og social samhørighed drøftes det, hvad erfaringerne med de alt for mange programmer i perioden 1994/1995 kommer til at betyde for fremtidens strukturfonds politik. ØSU noterer sig følgerne for kommende strukturfondsperioder og støtter Kommissionens skridt til at løse problemerne ved at gøre planlægningsprocedurerne mindre indviklede og/eller i tide at forberede planlægningen gennem uddannelse samt tildeling af tilstrækkelige ressourcer både til regionerne og til EU's institutioner.

### 3.4. Additionalitet

3.4.1. Additionaliteten kontrolleres på grundlag af medlemsstaternes oplysninger om de enkelte mål og programmer. Omfatter medlemsstaten mere end ét mål, er kontrollen vanskelig, især fordi der i nogle medlemsstater ikke er overensstemmelse mellem de områder, der dækkes af visse strukturfondsinterventioner, og de regionale finansielle strukturer. Det er et krav, at medlemsstatens egen strukturstøtte til de støtteberettigede regioner ikke reduceres til et niveau, der ligger under niveauet i den foregående programmeringsperiode (idet der dog tages hensyn til særlige udgifter, privatiseringer, konjunkturudsving osv.).

3.4.2. Det fremgår af årsberetningen, at additionalitetskontrolproceduren med sigte på perioden 1989-1993 (den foregående strukturfondsperiode) blev afsluttet for mål 1- og mål 2-regionerne, og at additionaliteten:

- blev kontrolleret for fem medlemsstater,
- var umulig at kontrollere i tre medlemsstater på grund af ufuldstændige oplysninger,
- var umulig at kontrollere i fire medlemsstater, fordi der slet ikke forelå nogen oplysninger.

3.4.3. Med hensyn til mål 3 og 4 i perioden 1989-1993 blev additionaliteten kontrolleret for fire medlemsstater, mens kontrollen var ufuldstændig for to medlemsstater og umulig at gennemføre for fem. Kun for mål 5b blev additionaliteten i perioden 1989-1993 kontrolleret i samtlige medlemsstater.

3.4.4. Der blev i 1995 kun gennemført en evaluering af additionaliteten i forbindelse med strukturfondenes løbende operationer for mål 1's vedkommende, og resultatet var »begrænset«, idet kun én medlemsstat havde overholdt princippet og retningslinjerne for kontrollen.

3.4.5. Det står klart, at additionalitetskontrolordningen ikke fungerer godt, dels fordi sagerne er komplekse, dels fordi visse medlemsstater ikke samarbejder. Det giver grund til alvorlig bekymring. De komplekse administrations- og planlægningsprocedurer, der er fastlagt for strukturfondene, kan kun retfærdiggøres, hvis fondene virkelig tilfører regionerne og de udvalgte problemstillinger en tillægsværdi. Kan denne tillægsværdi ikke bekræftes, vil kravene til programmering og administration kunne virke som en hæmsko for udviklingen af EU's mindst velstillede regioner i stedet for at opfylde deres behov. ØSU støtter de skridt, Kommissionen er nødsaget til at tage for at kontrollere additionaliteten og understreger, at velfungerende kontrolordninger vil være en væsentlig del af kommende regler for strukturfondene.

### 3.5. Partnerskab

3.5.1. Partnerskab er det fjerde princip bag reformen af strukturfondene. Begrebet blev i 1993 udvidet, så at det nu foruden regionale og lokale myndigheder og organer også omfatter arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer, dog underlagt den enkelte medlemsstats institutionelle regler og gældende praksis.

3.5.2. Det nævnes i beretningen, at partnerskabet med regionale myndigheder nu er bedre udbygget, men at ordningerne fungerer mindre tilfredsstillende på lokalt niveau. Der peges tillige på en tendens til, at arbejdsmarkedets parter inddrages i højere grad, men det erkendes, at situationen varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat: »I visse lande inddrages de overhovedet ikke, mens de i andre endog er med til at træffe

<sup>(1)</sup> Punkt 2.1 i Kommissionens syvende årsberetning.

beslutninger. I visse lande er der tale om indirekte repræsentation, i andre om informationsprocedurer.« Beretningen nævner også, at mange af de regionale overvågningssystemer er meget udviklede og uhåndterlige, og at der skal udvikles mere egnede procedurer for at undgå, »at procedurerne vanskeliggøres på grund af stadig mere komplekse partnerskabsstrukturer«.

3.5.3. ØSU støtter Kommissionens bestræbelser på at udvide anvendelsen af partnerskabet i forbindelse med strukturfondene, men bemærker, at Kommissionen ikke har beføjelser til at insistere på egnede partnerskabsstrukturer, hvor disse ikke er forenelige med medlemsstaternes procedurer. Dette vil være et vigtigt spørgsmål i planlægningen af næste strukturfondsperiode med henblik på at øge arbejdsmarkedsparternes og de økonomiske interesseorganisationers bidrag til større samhørighed. ØSU opfordrer Kommissionen til at gøre grundigere rede for de lokale partnerskabers aktuelle situation i kommende årsberetninger om strukturfondene. Med mere fuldstændige oplysninger har ØSU et bedre grundlag for at bedømme, hvor stor en rolle og hvilken rolle alle økonomiske og sociale partnere spiller i de enkelte medlemsstater.

3.5.4. Det er vigtigt at etablere partnerskaber, og det er vigtigt, at de er af god kvalitet. ØSU er opmærksom på, at regionale og lokale organer i partnerskabsstrukturen ikke altid er reelt uafhængige af centralregeringen (til dels på grund af økonomiske forbindelser) og måske derfor ikke fuldt ud repræsenterer alle synspunkter i området. Reel uafhængighed kræver, at alle økonomiske og sociale partnere på nationalt og lokalt plan har en stemme, som bliver hørt, og som har reel indflydelse på såvel fastlæggelsen af strategiske prioriteter for strukturfondene som på de daglige beslutninger om deres gennemførelse.

3.5.5. ØSU ønsker at opfordre Kommissionen til at fortsætte indsatsen for, at partnerskab, som involverer arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer, udbredes til alle medlemsstaterne. Man kunne i denne forbindelse overveje en form for teknisk bistand, som gør disse partnere bedre i stand til at opfylde kravet om input og udtalelser samt de øvrige krav, deres rolle indebærer. ØSU erkender imidlertid, at Kommissionen ikke har nogen beføjelser til at insistere på organiseringen af de økonomiske og sociale partners repræsentation, og konkluderer, at medlemsstaterne har en tung forpligtelse til at udvikle og iværksætte egnede og effektive strukturer, der sikrer inddragelse af arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer i fordelingen af strukturfondsmidlerne.

### 3.6. Evaluering og overvågning

3.6.1. De vigtigste aktiviteter i 1995 på dette område var:

— oprettelsen af overvågningsudvalgene,

— udgivelsen af en fælles overvågnings- og evalueringsvejledning,

— de indledende skridt til gennemførelse af midtvejs-evalueringer af EF-støtterammerne (EFSR), de samlede programmeringsdokumenter (SPD) og EF-initiativerne.

3.6.2. I forbindelse med oprettelsen af overvågningsudvalgene fremhævedes det i det foregående afsnit om partnerskabsprincippet, hvor vigtigt det er, at overvågningen er åben og gennemsigtig, og at arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer er reelt involveret. ØSU har bemærket, at overvågningsudvalgene har en betydning, der rækker ud over den økonomiske overvågning af strukturfondene, og at arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer derfor kan spille en særlig vigtig rolle ved at fremskaffe og evaluere kvalitative oplysninger om strukturfondsinterventionernes fremskridt. Skal denne opgave udføres effektivt, må arbejdsmarkedets parter råde over tilstrækkelige tekniske faciliteter, og de må have oplysninger, der sætter dem i stand til at foretage evalueringer på et informeret grundlag.

3.6.3. Udgivelsen af overvågnings- og evalueringsvejledningen hilses velkommen. Den opstiller nogle rammer for overvågningen af strukturfondenes fremskridt. Den udkom desværre efter udarbejdelsen af EF-støtterammer og SPD'er, og dens anbefalinger skal derfor knyttes til allerede fungerende overvågningsordninger. Det ville have været at foretrække, om vejledningen var kommet, inden man gik i gang med at udforme støtterammer og SPD'er, således at dens anbefalinger havde kunnet inkorporeres i medlemsstaternes forslag og de vedtagne planer.

3.6.4. Midtvejsevalueringerne er vigtige. Der er risiko for, at det administrative system igen vil blive overbelastet, da det drejer sig om mere end 700 operationelle programmer, SPD'er og EF-initiativer, der skal evalueres og om nødvendigt genforhandles, så at de svarer til de indhøstede erfaringer eller et ændret miljø. Det bemærkes i beretningen, at midtvejsevalueringen skulle afsluttes i 1996, men at den fik en langsom start. ØSU vil grundigt gennemgå resultatet af midtvejsevalueringen i forbindelse med sin udtalelse om årsberetningen om strukturfondene for 1996 og anmoder Kommissionen om, at den i den kommende årsberetning belyser, i hvor høj grad arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer deltager i midtvejsevalueringen i de enkelte medlemsstater.

### 3.7. Miljøet

3.7.1. I erkendelse af den betydning, miljøet tillægges i strukturfondsforordningerne, har det også en fremtrædende plads i årsberetningen, som giver mange eksempler på miljømæssige aspekter af gennemførelsen af strukturfondsinterventionerne. Det fastslås i årsberetningen, at



der er sket en klar forbedring af den måde, der tages hensyn til miljøet på i forbindelse med planlægningen af strukturfondsindektionerne for perioden 1994-1999.

3.7.2. Det hilses varmt velkommen, at der i strukturfondene og i årsberetningen nu lægges mere vægt på miljøet. Årsberetningens eksempler viser, at miljøet prioriteres ret højt i strukturfondsaktiviteterne rundt om i EU. Der gives imidlertid kun få oplysninger om strukturfondenes samlede miljøkonsekvenser for enkeltregioner, efter mål eller i EU som helhed. Det er vigtigt, at der i kommende årsberetninger udstikkes rammer for rapportering af strukturfondenes miljøkonsekvenser på grundlag af en række kriterier, herunder eventuelle indikatorer for ydeevne.

3.7.3. Der bør endvidere opstilles kvantificerede miljømål i EF-støtterammerne og SPD'erne. Disse mål vil dog i de fleste tilfælde først kunne nås ved programperiodens afslutning, da infrastrukturprojekter har en lang tidshorisont. Kommissionen kunne måske overveje en række pilotundersøgelser, der kunne pege på strukturfondenes miljøkonsekvenser i forskellige regioner i EU.

### 3.8. *Strukturfondene, beskæftigelsen og andre EU-politikker*

3.8.1. Beretningen fremlægger en værdifuld analyse af samspillet mellem strukturfondene og andre EU-politikker. I 1995 (og i 1996) drejede debatten sig i høj grad om forholdet mellem strukturfondene og oprettelsen af nye arbejdspladser. Det understreges i beretningen, at strukturfondene allerede fokuserer meget på jobskabelse, erhvervsuddannelse og efteruddannelse samt på social udstødelse og udelukkelse fra arbejdsmarkedet. I løbet af 1995 og 1996 udarbejdedes en række forslag, der bragte disse problemer endnu mere i strukturfondenes fokus. ØSU vil se på resultatet af høringen om disse emner, som vil give anledning til vigtige overvejelser ved midtvejsvurderingen af strukturfondsaktiviteterne. De vil være et centralt punkt i næste års strukturfondsberetning.

3.8.2. Komplementariteten mellem strukturfondene og en række andre EU-politikker og prioriteter kommenteres også i beretningen, hvilket hilses velkommen som en ekstra dimension.

## 4. Konklusion

4.1. ØSU komplimenterer Kommissionen for en god årsberetning, der giver en helhedsoversigt over gennemførelsen af strukturfondsindektionerne i 1995 og gør det muligt at give en foreløbig vurdering af, i hvor høj grad principperne bag reformen af strukturfondene følges.

4.2. Kommissionens årsberetning skal ses i sammenhæng med den første rapport om økonomisk og social samhørighed, der er emnet for en separat udtalelse, og som samler de første overvejelser over strukturfondenes rolle efter 1999 — et emne, som interesserer ØSU meget.

4.3. Efterhånden som programperioden 1994-1999 skrider frem, må det forventes, at årsberetningerne om strukturfondene ændrer fokus fra spørgsmål om procedurer og opfyldelse af kriterierne til vurdering af strukturfondenes konkrete konsekvenser og udviklingsvalg.

4.4. Det er nødvendigt at genoverveje og reformere procedurerne for udarbejdelse og godkendelse af planerne for anvendelse af strukturfondene. Beretningen efterlader et stærkt indtryk af, at det administrative system i 1995 faktisk var blokeret af arbejdet med at godkende flere hundrede operative programmer, samlede programmeringsdokumenter og EF-initiativer. Procedurerne var tunge og kostbare og gav anledning til væsentlige forsinkelser. Når den nye strukturfondspolitik skal formuleres, skal der afsættes mange ressourcer og tilstrækkelig tid til forberedelse og uddannelse med henblik på programudvikling i regionerne og EU-institutionernes gennemgang og godkendelse af programmerne.

4.5. ØSU ser frem til i forbindelse med den næste årsberetning at gennemgå resultatet af den aktuelle debat om forholdet mellem strukturfondene og jobskabelse. Dette emne vil også være et vigtigt punkt ved midtvejsvurderingen af strukturfondsaktiviteterne.

4.6. ØSU erkender, at det er et stort arbejde at udarbejde årsberetningen om strukturfondene, og lykønsker Kommissionen med 1995-beretningen. ØSU håber, at Kommissionen ved udarbejdelse af beretningen for 1996 vil lægge særlig vægt på følgende:

— arbejdsmarkedets og de økonomiske interesseorganisationers rolle ved gennemførelsen af strukturfondsindektionerne i de enkelte medlemsstater: ØSU efterlyser mere fuldstændige og kritisk vurderede oplysninger som grundlag for en informeret bedømmelse af disse parter faktiske status og rolle samt effekten af deres arbejde,

— der bør i denne forbindelse lægges særlig vægt på parternes tekniske mulighed for at varetage de opgaver, de har fået tildelt, og på de skridt, der kan tages for at øge disse muligheder, hvor det skønnes nødvendigt,

- ØSU ønsker endvidere at se på parternes rolle i gennemførelsen af midtvejsevalueringerne i de enkelte medlemsstater,
- årsberetningen bør overveje alternative metoder til at måle regionernes (og de mindre velstillede medlemsstaters) økonomiske og sociale situation som supplement til den aktuelt benyttede, BNP pr. indbygger,
- ØSU ser gerne, at 1996-beretningen medtager information om pilotundersøgelser, der kan kortlægge de specifikke virkninger af strukturfondenes anvendelse i miljøprojekter i forskellige regioner,
- ØSU bakker op om Kommissionens bestræbelser på at sikre forbedringer af vurderingen af strukturfondsinterventionernes »additionalitet« og opfordrer med-

lemsstaterne til at samarbejde fuldt ud med Kommissionen om dette middel til at kontrollere, hvor effektivt fondene opfylder målene.

4.7. ØSU bifalder den måde, hvorpå Kommissionen i sin beretning har gjort opmærksom på de nye medlemsstater og deres anvendelse af strukturfondene efter udvidelsen. Dette spørgsmål er særlig vigtigt for nye medlemsstater, når de vurderer deres position i forhold til fremtidig anvendelse af fondene.

4.8. ØSU håber, at Kommissionen vil tage hensyn til de forskellige bemærkninger i denne udtalelse, både ved gennemførelsen af strukturfondsinterventionerne og ved udarbejdelsen af årsberetningen for 1996 og de efterfølgende årsberetninger. ØSU håber endvidere, at Kommissionen snarest muligt fremlægger sin beretning om strukturfondene i 1996, eller i hvert fald tidligere end tilfældet var med 1995-beretningen.

Bruxelles, den 23. april 1997.

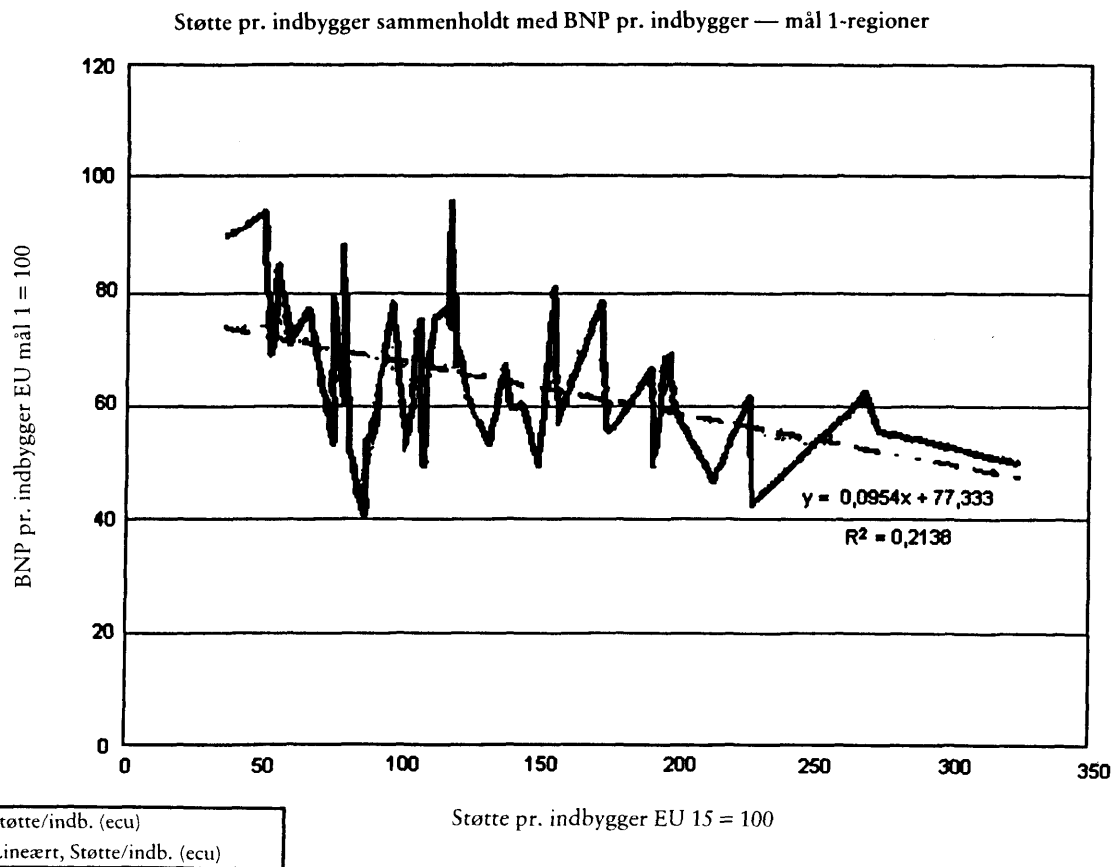
Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

## BILAG I

Diagram, der viser forholdet mellem BNP pr. indbygger og strukturfondsstøtte pr. indbygger i mål 1-regioner



## BILAG II

Strukturfondene i EU's budget<sup>(1)</sup>

## Faktiske forpligtelser 1995

EU's samlede budget (Del B)	mio. ecu 71 015	% 100
Strukturforanstaltninger	24 793	35
heraf:		
Strukturfondene	22 270	31
Samhørighedsfonden	2 152	3
EUGFL, Udviklingssektionen	177	0,3
EUGFL, Garantisektionen	34 503	49

<sup>(1)</sup> De anførte punkter omfatter ikke alle udgifter til strukturinterventioner.

Kilde: Det almindelige budget 1997, EFT nr. L 44 af 14. 2. 1997, s. 357 ff.

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse "Fremtidens energi: vedvarende energi (grønbog: Mod en fællesskabsstrategi)"«**

(97/C 206/09)

Kommissionen besluttede den 26. november 1996 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 Energi, Kernekraft og Forskning, som udpegede Peter Morgan til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 24. april 1997, med 40 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. ØSU udtrykker tilfredshed med grønningen. I udtalelsen om EF's energipolitik<sup>(1)</sup> og i udtalelsen om grønningen »Mod en energipolitik i Den Europæiske Union«<sup>(2)</sup> fremlagde ØSU sit syn på den strategiske betydning af sektoren for vedvarende energi.

1.2. Grønningen består af to dele:

- I de første fem kapitler opridses fordelene ved vedvarende energi og det beskrives, hvad der forhindrer vedvarende energi i at opnå en større markedsandel.
- I det sjette og sidste kapitel opridses Kommissionens strategi for forøgelse af de vedvarende energikilders andel og der stilles nogle strategiske spørgsmål, som ØSU opfordres til at besvare.

1.3. Denne udtalelse er inddelt i tre dele:

- I afsnit 2 opridses Kommissionens holdning og der tilkendegives et syn på hovedspørgsmålene.
- I afsnit 3 besvares Kommissionens strategiske spørgsmål.
- Afsnit 4 indeholder et sammendrag og konklusioner.

## 2. Kommissionens holdning

### 2.1. Baggrund

2.1.1. Den Europæiske Unions nuværende energisituation forudsætter en effektiv forvaltning af alle til

rådighed stående ressourcer, hvis EF's mål skal nås. Bæredygtig økonomisk vækst er kun mulig, hvis der findes et velafbalanceret brændstofmiks, hvor alle relevante energikilder hver især spiller sin rolle. Vedvarende energi udnyttes for øjeblikket uensartet og utilstrækkeligt i EU.

2.1.2. Vedvarende energi er udtømmelige energiformer, bl.a. vandkraft, vind- og solenergi (både termisk og fotovoltaisk), biomasse og geotermisk energi. Kommunalt affald og andet organisk affald betegnes normalt også som vedvarende energiformer, selv om det ikke er udtømmeligt som »rigtige« vedvarende energikilder. Desuden indeholder listen over vedvarende energi en række teknologier, der stadig befinder sig på et eksperimentelt stade, eller som stadig skal bevise, at de er økonomisk levedygtige, herunder bl.a. bølgeenergi, tidevandsenergi og geotermisk energi fra tørre, varme bjergarter.

2.1.3. Fremme af vedvarende energi har gennem længere tid været et centralt mål for EF's energipolitik. De tre energipolitiske mål er følgende: forbedret konkurrenceevne, forsyningsikkerhed og miljøbeskyttelse. Fremme af vedvarende energi betragtes blandt andre politikker som en vigtig forudsætning for at nå disse mål.

2.1.4. Der er behov for en strategi for vedvarende energi af en række årsager:

2.1.4.1. Vigtigst er det, at vedvarende energi ikke vil komme til at udgøre en større andel af EF's energibalance, medmindre der opstilles mål og tilvejebringes støttepolitikker.

2.1.4.2. De økonomiske operatører, der arbejder med udvikling af vedvarende energi, har som højeste prioritet at få skabt stabile, langsigtede rammer for udviklingen af vedvarende energi, herunder deres politiske, lovgivningsmæssige, administrative, økonomiske og markedsføringsmæssige aspekter.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 393 af 31. 12. 1994.

<sup>(2)</sup> EFT nr. C 256 af 2. 10. 1995.

2.1.4.3. EU er i vid udstrækning førende i verden på dette område.

2.1.4.4. Det kan kun lade sig gøre at fastholde og yderligere forbedre en stærk konkurrenceposition på det globale marked, hvis man sikrer et stort, voksende hjemmemarked. En klart defineret strategi vil i den henseende bevare og styrke Den Europæiske Unions position.

2.1.4.5. En politik til fremme af vedvarende energi vil kræve tværtjenestelige initiativer på en lang række EF-politiske områder som f.eks. landbrug, eksterne anliggender, forskning og teknologisk udvikling, herunder demonstration, beskatning og regional- og miljøpolitik.

2.1.5. Denne grøn bog er det første, større skridt i udarbejdelsen af en sådan strategi for vedvarende energi. Grønbogen indeholder især den politiske filosofi forbundet med vedvarende energi og den beskriver de områder, hvor der kan foretages yderligere aktioner.

## 2.2. *Den aktuelle situation »Potentialet for vedvarende energi i Den Europæiske Union udnyttes uensartet og utilstrækkeligt«*

2.2.1. Det uudnyttede tekniske potentiale er især markant hvad angår biomasse, herunder energiafgrøder og vind- og solenergi.

2.2.2. De store forskelle mellem medlemsstaterne kan naturligvis delvist forklares med forskellige geografiske og klimatiske vilkår. Den industrimæssige struktur og den energipolitik, der føres på nationalt plan, spiller en vigtig rolle. Som eksempel på resultatet af positive politiske incitamenter for vedvarende energi findes 70 % af EU's samlede installerede vindenergikapacitet i Tyskland og i Danmark.

2.2.3. Stordrift af vandkraft dominerer det nuværende vedvarende energimiks.

2.2.4. Biomasse består af affald fra skov- og landbrug, energiafgrøder og biobrændstoffer. Skovaffald er for øjeblikket den vigtigste bestanddel, der især udgøres af træspåner (herunder fremstilling af paller). Der findes endnu ikke et etableret marked for energiafgrøder. Biobrændstoffer, som hovedsageligt består af olie fra rapsfrø og bioethanol, har et lille marked i nogle få medlemsstater.

2.2.5. Vindenergi er i nogle medlemsstater for øjeblikket den hurtigst voksende energikilde til el-produktion.

2.2.6. Solvarmeteknologien er næsten fuldt udviklet. Opvarmning med solvarme er konkurrencedygtig sammenlignet med elektrisk opvarmning af vand, især i de sydlige dele af EU. Fotovoltaisk solenergi er den mest avancerede vedvarende energiteknologi, men omkostningerne er stadig væsentligt højere end for elektricitet produceret fra konventionelle brændstoffer.

2.2.7. Energi fra affald repræsenterer en voksende energiressource. Forbedringer inden for genbrug forventes at kunne reducere fremtidens mængder af affald.

2.2.8. Geotermisk energi udgør ingen større del af den vedvarende energiproduktion i EU.

2.2.9. Der ligger et betydeligt potentiale i tidevands- og bølgeenergi.

2.2.10. Mange vedvarende energiteknologier mangler kun lidt eller slet ingen yderligere F&U for at blive konkurrencedygtige. Nøglen til større markedsandele er at overvinde markedsbarrierer og mangler ved markedet. De vigtigste politiske initiativer for disse teknologier, som især omfatter passiv solenergi, biomasse, affald, små vandkraftværker, vindmøller på land og konventionel jordvarme, bør være forberedende markedsaktioner. Fotovoltaiske systemer, havvindmølleparker og energiafgrøder kræver yderligere FU&D med særlig vægt på demonstrationsfasen, mens der er behov for mere grundforskning inden for tidevands- og bølgeenergi samt geotermisk energi fra tørre, varme bjergarter.

## 2.3. *Markedsindtrængning — prognoser »Vedvarende energi kan yde et væsentligt bidrag til EU's energiforbrug«*

2.3.1. Den seneste langtidsprognose for energi, som Kommissionen har udarbejdet, er »Europæisk Energi frem til 2020«. Med henblik på at illustrere de potentielle følger af særlige politiske initiativer inden for vedvarende energi bygger Kommissionen videre på disse prognoser i TERES II-undersøgelsen, hvor der omtales en række scenarier.

2.3.2. Det sidste scenario udviklet under TERES II-undersøgelsen er »Politikken for bedste praksis« (»best practice policies«), hvor det forudsættes, at de politikker, der til dato har været mest effektive til at fremme anvendelsen af vedvarende energi, gennemføres over hele EU. Disse politikker omfatter:

— regeringsstyrede programmer, der er koncentreret om at markedsføre teknologier for vedvarende energi og om forbedrede systemer for lokal planlægning,

— en forøget F&U, der fører til en udgiftsreduktion på 20 %,

- en forøgelse af mængden af braklagte jordområder til energiafgrøder på 25 % samt garanti for tilskud frem til år 2000 ved braklægning af 12 % af fødevareproducerende jordområder, og
- internalisering af eksterne udgifter til konventionelle brændstofkredsløb.

2.3.3. I de politiske forudsætninger for scenariet »Politikken for bedste praksis« vil vedvarende energis andel af det interne bruttoenergiforbrug stige til 12,5 % i 2010. Dette skal sammenlignes med 5 % i 1990 og 5,4 % i 1994. Erkendes det, at den andel, som store vandkraftanlæg tegner sig for, ikke kan stige ret meget mere, fremstår den enorme udfordring, som »Politikken for bedste praksis« udgør, meget klart.

2.3.4. Medmindre der iværksættes særlige aktiviteter, er det urealistisk at forvente, at det store potentiale for vedvarende energi vil blive udnyttet.

2.4. *Fordele ved vedvarende energi: »Vedvarende energi bidrager til at nå EF's energipolitiske mål samt til miljøbeskyttelse, beskæftigelse og regional udvikling«*

2.4.1. Kommissionen mener, at øget anvendelse af vedvarende energi som følge af en overordnet strategi vil medføre en række fordele for energisektoren og økonomien:

#### 2.4.2. Miljøbeskyttelse

2.4.2.1. Udviklingen i de seneste år har fremhævet de miljømæssige problemer, der er direkte forbundet med anvendelsen af fossile brændstoffer, især problemerne med CO<sub>2</sub>-udledninger og klimaforandringer. Øget anvendelse af atomkraft yder kun et begrænset bidrag til at løse disse problemer, da ikke ret mange medlemsstater har valgt at anvende atomkraft. Det nuværende samlede miks af energiformer kan ikke forenes med de langsigtede krav til en bæredygtig udvikling.

#### 2.4.3. Forsyningssikkerhed

2.4.3.1. Vedvarende energiformer er pr. definition udtømmelige og lokale. En yderligere udnyttelse af potentialet kan forbedre forsyningssikkerheden.

#### 2.4.4. Konkurrenceevne

2.4.4.1. Der er gode grunde til at fremme vedvarende energi i henhold til det tredje EU-energipolitiske mål, nemlig en generel forbedring af konkurrenceevnen for EU's industri. I Kommissionens hvidbog fra 1993 om

vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse argumenteres der for, at rene teknologier er nøglen til fremtidig økonomisk velstand og at det nuværende generelle beskatningssystem ikke fører til en optimal fordeling af ressourcerne. På den baggrund og i lyset af en fremtidig internalisering af de eksterne omkostninger kan vedvarende energi komme til at udgøre et stort bidrag til et bære- og konkurrencedygtigt energisystem i EU.

2.4.4.2. Et andet vigtigt aspekt er den potentielle vækst i EU's industri for vedvarende energi. Globalt er markedspotentialet for yderligere ekspansion af vedvarende energi imponerende, især i udviklingslandene, og det anslås at være på mere end 1 700 mia. ecu i 2020. Det er afgørende, at EU's industri for at kunne øge et eksportmarked kan ekspandere på sit hjemmemarked.

#### 2.4.5. Regional udvikling, social og økonomisk samhørighed og beskæftigelse

2.4.5.1. Vedvarende energi er lokale energikilder. Produktion af varme og kraft og opførelse af vedvarende energianlæg er i mange tilfælde uafhængig af eksistensen af infrastruktur. Mange mindre udviklede regioner har et godt potentiale for vedvarende energiresourcer. Fremme af vedvarende energi er et vigtigt element i regionalpolitikken.

2.4.5.2. Der består også mulighed for jobskabelse og udvikling af SMV-sektoren.

2.4.5.3. Turisme frembyder gode muligheder for øget brug af vedvarende energi. Regioner med en turistindustri har i særlig grad behov for at have et velbevaret miljø. Øget anvendelse af vedvarende energi i turistområder kan generelt være et interessant alternativ til konventionel energiproduktion.

2.5. *Vi står over for følgende problemer: En række forhindringer for mere udbredt anvendelse af vedvarende energi*

2.5.1. Vedvarende energis begrænsede markedsandel kan i stor udstrækning tilskrives mangel på politisk vilje til at fjerne barriererne for mere udbredt anvendelse af vedvarende energi.

#### 2.5.2. Omkostningsmæssige barrierer

2.5.2.1. En af de vigtigste hindringer for en større markedsindtrængning af vedvarende energi er de udgifter, der er forbundet med udnyttelse af disse energiresourcer. Optimal indførelse af vedvarende energi kan

være afhængig af en internalisering af de eksterne omkostninger for ikke-vedvarende energi. Undersøgelser viser, at vedvarende energi ville have en langt større markedsandel, selv på det nuværende teknologiske niveau, hvis f.eks. prisen på fossile brændstoffer afspejlede de fulde udgifter til eksterne forhold, især omkostningerne til miljøbeskyttelse.

### 2.5.3. Tekniske og ikke-tekniske barrierer

2.5.3.1. Finansieringsverdenens holdning er negativ. Blandt de vigtigste finansielle barrierer, der er fælles for de fleste projekter for vedvarende energi, er de lange tilbagebetalingsperioder til det gældende prisniveau. Uden klare angivelser af et langtidsscenario er kapitalinvestorer og finansielle institutioner ude af stand til at se projekterne i et langtidsperspektiv. Finansielle institutioner, investorer, indkøbere af udstyr, forbrugere osv. har ofte en overdreven forestilling om risiciene (såvel tekniske som markedsrelaterede).

2.5.3.2. Information, bevidsthed om og erfaringer med vedvarende energi er ikke jævnt fordelt i EU.

2.5.3.3. Nationale el-selskaber og især monopoler har ofte en negativ holdning til vedvarende energi.

2.5.3.4. Opkobling på centraliserede elektricitetsnet giver tekniske og økonomiske problemer. Et af problemerne med visse former for netforbundne vedvarende energier, især vind- og solenergi, har at gøre med forsyningsvariationer mellem dag og nat, og mellem årtiderne.

2.5.3.5. I transportsektoren kræver biobrændstoffer en passende infrastruktur.

2.5.3.6. Tekniske krav til ikke-netforbundne vedvarende energiformer skaber hindringer. Byggeregulativer tager f.eks. ofte ikke hensyn til de særlige krav, der stilles til anlæg til vedvarende energi. Kvalitetsstandarder for den tekniske ydeevne for forbrugerprodukter, som er baseret på sol- eller termisk energi til vandopvarmning, vil øge tilliden i offentligheden, hvilket er afgørende for massemarkedsføring. Manglen på teknisk harmonisering skaber alvorlige barrierer for handel med vedvarende energiteknologier.

2.5.3.7. Da vedvarende energiprojekter ofte er placeret i områder tæt på kilderne, hvor energiprojekter ikke er almindelige, kan projekterne møde modstand fra de lokale beboere ud fra miljømæssige begrundelser.

### 2.6. ØSU's syn på Kommissionens holdning

2.6.1. ØSU udtrykker tilfredshed med grønbogen og støtter udsagnet om, at den nuværende samlede energimiks er uforenelig med de langsigtede krav til bæredygtig udvikling. ØSU støtter i det store og hele Kommissionens holdning, men ønsker dog at fremsætte en række specifikke kommentarer:

2.6.2. »EU er i vid udstrækning førende i verden« inden for vedvarende energiteknologi, men der er tegn på betydelige investeringer og markedsorienteret forskning i USA, Japan og Israel. Amerikanske virksomheder sigter målrettet mod den tredje verden. ØSU er enig med Kommissionen i, at EU bør forblive verdens førende inden for vedvarende energiteknologi, men det menes ikke, at denne position kan bevares, medmindre der gennemføres et program som det, der påtænkes i grønbogen. I særdeleshed vil programmer til støtte for eksporten af vedvarende energiteknologi være vigtige.

2.6.3. Selv om TERES II-scenarierne går frem til 2020, stopper grønbogens horisont ved 2010. Det er fuldt forståeligt, at det er vanskeligt at opstille prognoser om de økonomiske udsigter for vedvarende energi, men det handlingsprogram, som Kommissionen lægger op til, må bedømmes på baggrund af det langsigtede scenarie. Forudsættes et større bidrag i midten af det 21. århundrede, kan de fleste af de tiltag, som foreslås i grønbogen, være berettigede for at forbedre disse teknologiers markedsindtrængning på kort sigt.

2.6.4. Vedvarende energi bør medvirke til at fremme bæredygtig udvikling. Enhver form for energiproduktion og -anvendelse indvirker på miljøet. Den virkning, som forskellige former for vedvarende energi har på miljøet, svinger kraftigt i både karakter og omfang. For at gøre fremskridt inden for bæredygtig udvikling, må der laves en særlig miljøstatusopgørelse for hver vedvarende energiteknologi. Ved vurderingen af hver vedvarende teknologis miljøpåvirkning er det vigtigt at have øje for drivhusgasvirkningen. Man kan så prioritere fremme af de vedvarende energikilder, hvis økologiske status er særlig gunstig, og som rummer et renere energialternativ end fossile brændstoffer.

2.6.5. ØSU vurderer, at internalisering af de eksterne omkostninger er et kompliceret forehavende. En generel energifgiftsforhøjelse er ikke nødvendig. Hurtigere indtrængning af vedvarende energi nødvendiggør et system med finansielle incitamenter. Som hovedregel vil der nok være tale om nationale tiltag, så længe disse ikke forvrider det indre marked, men der bør sørges for koordinering inden for EU, så der tilvejebringes stabile og forudsigelige markedsvilkår for energiprodukt- og servicevirksomheder, disses investorer og kunder.

2.6.6. Opkobling på centraliserede elektricitetsnet giver tekniske og økonomiske problemer.

2.6.6.1. I øjeblikket er disse uden betydning, fordi de få konsekvenser af netforbundne, vedvarende energier betyder, at de let falder inden for den normale fejlmargen. Det vil ikke være muligt at lade store, variable mængder falde inden for vore dages netforbundne systemer. Det betyder, at der bliver behov for både udvikling af avancerede elektricitetsoplagringsteknologier, og at der skal sættes fokus på anvendelsesformer for vedvarende energi i autonome miljøer. Avancerede oplagringsteknologier er afgørende for udviklingen af vedvarende energikilder, og det må forventes, at disse tildeles støtte i det 5. rammeprogram.

2.6.6.2. I udviklingslande i varme områder er vind- og fotovoltaiske energikilder allerede økonomisk levedygtige og kan udnyttes uafhængigt af det net, som er opbygget for at levere elektricitet fremstillet af fossile brændstoffer. Af de ovenfor anførte årsager er der stadig et stykke vej at tilbagelægge, førend kommercielt rentable, vedvarende energikilder kan udnyttes økonomisk i de industrialiserede lande med de eksisterende net. Dette lægger op til, at der på kort til mellemlang sigt også bør gives prioritet til at fremme markedet for vedvarende energi i udviklingslandene.

2.6.7. For at skabe balance med den vægt, som foreslås lagt på udviklingslandene i punkt 2.6.6.2 ovenfor, må den mest effektive indsats i den industrialiserede verden på kort til mellemlang sigt afgjort være at fremme energieffektiviteten. Stort set alle energieffektivitetstiltag er mere omkostningseffektive end næsten enhver vedvarende energikilde med teknologiens nuværende udvikling. Der må sættes fokus på efterspørgselsforvaltning og man må være på udkig efter nye energikilder. Budgetstøtte til effektivitetstiltag bør bringes i balance med andre energiinvesteringer, så man afspejler det relative fald i anvendelsen af fossilt brændstof, som kan opnås på kort og mellemlang sigt. Af denne årsag udtrykkes der tilfredshed med den vægt, som lægges på rational energiforvaltning blandt de foreslåede prioriteter for det 5. rammeprogram.

2.6.8. En anden grund til at lægge større vægt på energibesparelser er den tid, som det vil tage at gøre vedvarende energi omkostningseffektiv. Selv om en række vedvarende energikilder ligger tæt på omkostningerne ved elektricitet fremstillet af fossilt brændsel, må det forventes, at fremstilling af el baseret på fossilt brændsel vil blive mere effektiv, således at elpriser baseret på fossilt brændsel vil fortsætte med at falde. Prisfald på el baseret på fossilt brændsel opnås i kraft af teknologi, nye brændstoffer (gas) og organisatoriske udgiftssænkninger i kølvandet på indførelsen af konkurrence i forsyningsindustrien. Dette vil bevirke, at priserne på vedvarende energi vil bevæge sig i nogen tid fremover, og det er muligt, at det planlagte F&U-program, som skal forbedre den vedvarende energiteknologi, vil blive justeret for at holde trit med forbedringerne i den fossile brændstofs effektivitet.

2.6.9. I grønbogen sættes der ikke nok fokus på forbrugerne.

2.6.9.1. Især når det drejer sig om lokale og potentielt ikke-netforbundne energikilder går udfordringen ud på at skabe offentlig bevidsthed om, hvad der er muligt, samt skabe tillid i befolkningen til den vedvarende energis pålidelighed og disponibilitet. Det burde være en lige så naturlig sag at installere og bruge solopvarmningsanlæg på hustage, opvarmningsanlæg til swimmingpools osv. som det er at stille et almindeligt køleskab op. Prisfastsættelsen, finansieringen og de finansielle incitamenter må være så omfattende, at man får tag i en første bølge af private kunder. Markedet vil vokse ved hjælp af sin egen kraft, når først tilstrækkeligt mange privatpersoner har fået øjnene op for fordelene. Dette vil kunne ske, hvis der i programmerne for vedvarende energi sættes fokus på private husholdninger og virksomheder.

2.6.9.2. Ligesom der i en række EF-lande er oprettet energisparekontorer for at fremme energibesparelser, bør der sættes ind på at fremme efterspørgslen efter vedvarende energi. Kontorerne for vedvarende energi bør informere befolkningen og de vigtigste aktører i handelsleddet og blandt håndværkere, såsom blikkenslagere, elektrikere, entreprenører og arkitekter, som kommer til at spille en afgørende rolle.

2.6.9.3. En anden måde at opbygge efterspørgslen på går via programmer for offentlige indkøb.

2.6.10. En afsluttende kommentar til Kommissionens oplæg er, at Kommissionen ikke erkender stordriftsproblemerne omkring vedvarende energi. Når mængderne stiger, vokser problemerne eksponentielt. Som eksempler kan næves virkninger af variable el-mængder på



nettet, virkningen af intensiv dyrkning af energiafgrøder på enorme arealer og virkningen af vindmølleparker på miljøet.

### 3. Kommissionens strategi

#### 3.1. Strategiens elementer

Kommissionens strategi består af følgende fire elementer:

3.1.1. For det første en klar, ambitiøs og alligevel realistisk, målrettet forøgelse af den vedvarende energis bidrag til Fællesskabets energibalance.

3.1.2. For det andet foreslås det at styrke medlemsstaternes samarbejde om vedvarende energi.

3.1.3. For det tredje foreslås det, at Fællesskabet styrker den del af sin politik, der påvirker udviklingen af vedvarende energikilder.

3.1.4. Strategiens fjerde element er et forslag om at styrke evalueringen og overvågningen af fremskridtene hen imod målenes opfyldelse.

#### 3.2. Mål

3.2.1. Kommissionen mener, at et mål for de vedvarende energikilders bidrag kan udgøre et godt værktøj i politikken og kan fungere som rettesnor for indsatsen. Der melder sig det spørgsmål, om der skal opstilles et nyt vejledende EF-mål for 2010 og i bekræftende fald på hvilket niveau? Nogle medlemsstater har allerede deres egne mål.

Det er ØSU's vurdering, at et vejledende mål på EU-plan vil være til hjælp.

Imidlertid er mange vedvarende energikilder et alternativ til fremstilling af el, som er en form for energi af begrænset anvendelse inden for transport, især flytransport, og inden for industriprocesser, som kræver store mængder højtemperaturvarme. Der findes derfor en øvre grænse for de mål, som kan opstilles.

Det er nok muligt at udlede mål for medlemsstaterne, men dette vil være meningsløst, fordi medlemsstaterne ikke vil være bundet af målene og fordi medlemsstaternes profil i henseende til vedvarende energi adskiller sig meget fra hinanden.

Som der redegøres for nedenfor, kan man gå ind for, at der opstilles mål for de forskellige vedvarende energiteknologier. Dette vil give mening, fordi man kan måle a) fremskridtene inden for hver enkelt teknologi, b) effektiviteten af EU's og medlemskabernes støtte,

c) forsyningssikkerheden, d) den internationale konkurrenceevne og e), hvor nødvendigt, teknologieksplorets succes. ØSU er enig med Kommissionen i følgende: »Lykkes det ikke at forøge vedvarende energis andel, vil det få en negativ indvirkning på andre vigtige politiske mål, især forsyningssikkerhed, den økonomiske og sociale samhørighed og den økonomiske konkurrenceevne.«

3.2.2. Kommissionen indkalder meningstilkendegivelser om, hvorvidt der skal sættes et vejledende mål for vedvarende energis bidrag til det interne bruttoenergiforbrug ud over det nuværende mål for 2005, ud fra den antagelse, at et ambitiøst, men realistisk mål for 2010 vil være et nyttigt stimulerende middel for politikken, ligesom det vil skærpe opmærksomheden hos beslutningstagerne. ØSU vurderer, at et sådant mål vil være til nytte.

3.2.3. Kommissionen mener, at det på dette kritiske tidspunkt for udviklingen af vedvarende energiformer er nødvendigt med en betydelig proaktiv politisk indsats for at nå målelige resultater. En fordobling af bidraget fra vedvarende energi, hvilket ville betyde et bidrag fra vedvarende energi til det interne bruttoenergiforbrug på omkring 12 % i 2010, kan være et ambitiøst, men realistisk mål. Dette er et minimumskrav, hvis atomkraftens bidrag falder som ventet i tidsrummet indtil 2020.

3.2.3.1. Da vedvarende energis nuværende markedsandel på 6 % omfatter store vandkraftanlæg, hvor potentialet for yderligere udnyttelse i Den Europæiske Union er begrænset, vil en fordobling af den nuværende energiproduktion fra andre kilder kræve en væsentlig stigning i anvendelsen af andre vedvarende energiformer.

3.2.3.2. Tabel 1 viser udviklingen af de forskellige teknologier inden for TERES II-scenariet »Politikken for bedste praksis«. Der vises det forventede resultat af et scenarium baseret på »Politikken for bedste praksis«, hvor de vedvarende energikilders samlede markedsindtrængning anslås til 12,51 %.

3.2.3.3. I tabel 2 foretages en sammenligning mellem en ekstrapolering til år 2010 af scenariet for den nuværende politik og scenariet »Bedste praksis«. I scenariet for den nuværende politik forudsættes medlemsstaterne at fortsætte med at yde støtte til vedvarende energi på de nuværende niveauer, men ingen af de yderligere tiltag, som bringes på bane i grønbogen, forudsættes at være sat i værk. Af de to udregninger i tabel 2 fremgår det klart, at »Bedste praksis« ikke vil indebære nogen nævneværdig forskel for en række konventionelle teknologier, såsom store vandkraftværker. Teknologier med (\*) ser ud til at opvise succes

med den nuværende politik, men vil blive endnu mere resultatrige under »Bedste praksis«. Teknologier med (\*\*\*) ser ikke ud til at være levedygtige under den nuværende politik og vil kræve støtte inden for »Bedste praksis«, hvis der skal gøres et større gennembrud. »Bedste praksis«-resultatet i 2020 vises, fordi det understreger det yderligere udviklingspotentiale inden for visse teknologier, herunder især vindenergi, fotovoltaisk energi, tidevandsenergi, træafgrøder, solvarme og ethanol/biodiesel.

3.2.3.4. Teknologier uden (\*) eller (\*\*\*) ser ud til at have rimelig fremgang med den nuværende politik. Selv om disses markedsindtrængning stadig kan forbedres, er det nok på sin plads at lægge hovedvægten på teknologier, som kræver støtte i henhold til »Bedste praksis«. Det er tillige relevant at bemærke, at »Affaldsteknologierne« — gas fra lossepladser, kommunalt affald, industriaffald, landbrugsaffald og skovbrugsaffald — påvirkes direkte af den gældende miljølovgivning.

TABEL 1

## Bedste praksis-scenariet — TERES II

År	1995		2005		2010	
	Elektricitet GWh	Varme Ktoe	Elektricitet GWh	Varme Ktoe	Elektricitet GWh	Varme Ktoe
Vindenergi	4 169	0	58 549	0	82 366	0
Små vandkraftværker	34 314	0	49 703	0	60 701	0
Store vandkraftværker	273 577	0	278 426	0	280 540	0
Solceller	49	0	7 091	0	12 213	0
Bølgeenergi	0	0	0	0	0	0
Tidevandsenergi	542	0	542	0	4 883	0
Geotermisk elektrisk energi	4 405	0	10 850	0	10 850	0
Gas fra lossepladser	1 351	85	9 384	1 812	10 904	2 634
Kommunalt affald	7 900	2 580	16 306	3 772	19 231	4 202
Industriaffald	12 249	7 693	18 185	14 510	19 432	18 535
Landbrugsaffald	133	245	452	2 460	500	3 371
Træafgrøder	772	546	28 342	20 270	42 939	25 666
Skovbrugsaffald	2 753	20 829	3 736	26 214	4 387	27 986
Geotermisk varme	0	628	0	6 633	0	8 111
Solvarme	0	287	1 095	3 356	3 504	5 089
Ethanol/Biodiesel	0	168	0	7 496	0	15 001
Vedvarende energiteknologi i alt	342 214	33 062	482 662	86 522	552 451	110 596
Enheder	Ktoe		Ktoe		Ktoe	
Vedvarende energiteknologi — primærenergi	73 294		159 508		196 596	
Primær energiefterspørgsel	1 393 860		1 516 895		1 571 250	
% vedvarende energiteknologis bidrag	5,26 %		10,52 %		12,51 %	

3.2.3.5. Konkretisering af Kommissionens forslag om en 12 % markedsindtrængning i år 2010 afhænger tydeligvis af, hvor positive resultater de avancerede teknologier opnår på landsplan. Målet bør ikke tage sigte på de enkelte lande, men på de enkelte teknologier.

Opfyldelse af prognosemålsætningerne for alle de nøgleteknologier, som omtales i tabel 2, afhænger af et fåtal af lande. Det må derfor anses for rimeligt at identificere, hvilke lande der ventes at være førende inden for nøgleteknologierne i år 2010, jf. tabel 3.

3.2.3.6. ØSU vurderer, at et mål på 12 % er en stor udfordring, men at målet kan nås, hvis det lykkes at fremme væksten inden for de forskellige individuelle teknologier. En nærlæsning af tabel 3 kunne tyde på, at der er spillerum for at øge nogle medlemsstaters indsats inden for disse nye teknologier, f.eks. i Storbritannien for vindenergis vedkommende og i Grækenland for solvarmes vedkommende.

3.2.4. Ud over holdningerne til en målsætning for den samlede markedsindtrængning af vedvarende energi

er Kommissionen interesseret i ideer til udarbejdelse af mål for de enkelte vedvarende energiformer samt til under-mål for bidrag fra forskellige sektorer, såsom elektricitet og produktion af varme. Det bør under alle omstændigheder være klart, at ethvert forslag til mål vil være mål, man skal sigte mod, ikke juridisk forpligtende mål.

ØSU vurderer, at det vil være umagen værd at opstille undermål, navnlig på baggrund af kommentarerne i punkt 3.2.3 ovenfor.

TABEL 2

## Nøgleteknologier — TERES II

Energi type	Nuværende politik 2010		Bedste praksis 2010		Bedste praksis 2020	
	Elektricitet Energi GWh	Varme Ktoe	Elektricitet Energi GWh	Varme Ktoe	Elektricitet Energi GWh	Varme Ktoe
Vindenergi**	28 861	0	82 366	0	106 363	0
Små vandkraftværker*	52 957	0	60 701	0	65 418	0
Store vandkraftværker	281 235	0	280 540	0	291 668	0
Solceller**	274	0	12 213	0	32 058	0
Bølgeenergi	0	0	0	0	0	0
Tidevandsenergi**	542	0	4 883	0	12 183	0
Geotermisk elektrisk energi	10 844	0	10 850	0	10 850	0
Gas fra lossepladser	10 123	810	10 904	2 634	15 885	3 208
Kommunalt affald	18 768	4 110	19 231	4 202	22 989	4 436
Industriaffald*	15 918	9 166	19 432	18 535	20 746	20 511
Landbrugsaffald	413	1 316	500	3 371	658	3 892
Træafgrøder**	4 837	7 419	42 939	25 666	52 556	27 202
Skovbrugsaffald	3 111	24 703	4 387	27 986	6 014	28 445
Geotermisk varme*	0	- 1 919	0	8 111	0	8 633
Solvarme**	0	586	3 504	5 089	10 950	7 417
Ethanol/Biodiesel**	0	1 750	0	15 001	0	22 497
Vedvarende energiteknologi i alt	427 902	51 778	552 451	110 396	648 339	126 240
Enheder	Ktoe		Ktoe		Ktoe	
Vedvarende energiteknologi — primærenergi	112 159		196 596		227 228	
Primær energiefterspørgsel	1 571 250		1 571 250		1 637 960	
% vedvarende energiteknologis bidrag	7,14 %		12,51 %		13,87 %	

TABEL 3

## Nøgleteknologier/Førende lande — TERES II

Teknologi	2010-mål		Førende lande <sup>(1)</sup>	Målproduktion	
	GWh	Ktoe		GWh	Ktoe
Vindenergi	82 366	0	Tyskland	21 115	0
			Frankrig	18 918	0
			Italien	8 966	0
			Spanien	4 813	0
Solceller	12 213	0	Frankrig	3 568	0
			Tyskland	2 747	0
			Østrig	1 990	0
			Italien	1 709	0
Tidevandsenergi	4 883	0	Storbritannien	3 755	0
			Frankrig	1 128	0
Træafgrøder	42 939	25 666	Spanien	11 088	2 406
			Frankrig	10 285	3 341
			Tyskland	7 866	5 937
			Grækenland	3 438	478
Solvarme	3 504	5 089	Spanien	1 807	2 511
			Italien	966	718
			Portugal	548	367
			Frankrig	0	739
Ethanol/Biodiesel	0	15 001	Frankrig	0	3 669
			Grækenland	0	2 883
			Italien	0	2 157
			Storbritannien	0	2 022
			Spanien	0	1 603

<sup>(1)</sup> Der er ikke oplyst tal for Sverige.

### 3.3. Styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne

3.3.1. Kommissionen mener, at opnåelse af en betydelig stigning i de vedvarende energikilders andel gør det nødvendigt, at medlemsstaterne forpligter sig fuldt ud på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Der melder sig det spørgsmål, hvilke referencepunkter der da skulle gælde for harmonisering af nationale initiativer.

3.3.2. ØSU mener, at dette spørgsmål behandles i forslaget til Rådets afgørelse om tilrettelæggelse af samarbejdet omkring Fællesskabets vedtagne energimål. ØSU har udarbejdet en særskilt udtalelse om dette forslag, hvori ØSU støtter Kommissionens oplæg.

3.3.3. ØSU understreger det nødvendige i tværnationalt samarbejde. Hovedfordelene er følgende: a) etablering af et EU-omspændende marked for hver teknologi, b) harmonisering af standarder og regelsæt mellem både medlemsstater og forventede medlemsstater og c) tilvejebringelse af fælles infrastrukturer, f.eks. til nye brændstoffer og kraftkilder til landevejstransport.

### 3.4. En styrkelse af Fællesskabets politikker

#### 3.4.1. Det indre marked

3.4.1.1. Oprettelsen af et indre energimarked er en af Fællesskabets hovedprioriteter. Kommissionen er nået frem til en række foranstaltninger, som kan overvejes i denne sammenhæng:

### 3.4.1.2. Kreditter til vedvarende energi

Man kunne overveje at lade en vis procentdel af medlemsstaternes elektricitetsbehov dækkes af vedvarende energi, idet hver enkelt distributør af elektricitet ville blive pålagt individuelle forpligtelser, der kunne købes og sælges gennem et system af kreditter til vedvarende energi.

ØSU mener, at dette forslag har sine gode sider, forudsat hver medlemsstat frit kan bestemme, hvorledes der skal tages hensyn til landets særlige forhold og til dets egne mål for vedvarende energi.

### 3.4.1.3. Internalisering af omkostninger og skattemæssig harmonisering

3.4.1.3.1. Ifølge Kommissionen kan harmonisering af skatter og afgifter spille en vigtig rolle for at sikre, at det indre marked fungerer korrekt. Skatte- og afgiftsharmonisering er endvidere af afgørende betydning for en hurtigere indførelse af vedvarende energi.

3.4.1.3.2. ØSU finder det ikke på sin plads at hæve CO<sub>2</sub>-afgifterne på transportbrændstof, da beskatningselementet i brændstofprisfastsættelsen allerede er overvældende. Thi jo større vægt beskatningselementet får set i forhold til prisen på råolie, jo større risiko er der for, at producentlandene motiveres til at hæve priserne. I stedet for bør der sættes fokus på brændstoffektivitet, alternative kraftsystemer og fremtidige transportstrategier.

3.4.1.3.3. Med hensyn til gas og elomkostningerne til kraft, varme og lys, er der ingen grund til at indføre CO<sub>2</sub>-afgifter til støtte for udviklingen af vedvarende energiteknologier. ØSU går ind for beskatningsmæssige incitamenter til producenter og/eller forbrugere for at fremme mere udstrakt anvendelse af vedvarende energi. Det vil ikke være nødvendigt at forhøje afgifterne på hovedparten af den fremstillede energi for at skabe mulighed for skattesænkninger for den ringe del af energien, som stammer fra vedvarende energi. Det fremgår af analysen af nøgleteknologier i punkt 3.2.3 ovenfor, at der er tale om meget ringe mængder for så vidt angår de teknologier, som har mest brug for støtte. Følgelig vil skattemæssige incitamenter eller anden form for støtte til disse teknologier ikke få nævneværdig indvirkning på markedet som helhed. Udgifterne til sådanne incitamenter vil være ringe, og vil ikke gøre det nødvendigt at hæve afgifterne på andre poster for at skabe balance i regnskabet. Da der ikke er behov for generelle energiforhøjelser, vil man kunne bevare kontrollen med de samlede udgifter til hele økonomien. De nye nøgleteknologier (\* og \*\* ovenfor) vil ikke i år 2010 udgøre 12 % af den samlede anvendte energi, men snarere 2 eller 3 %.

3.4.1.3.4. ØSU ønsker tillige at bemærke, at liberaliseringen af det indre energimarked betyder, at det ikke længere er muligt at skjule de sande omkostninger ved de forskellige energikilder. De fulde eksterne omkostninger til nukleart brændsel internaliseres i mange lande, fordi det er nødvendigt at betale for nedlukninger. Denne tendens' følger for vedvarende energi er, at omkostningerne ved at fremme vedvarende energi ikke bør subsidieres via prisen på andre brændstoffer, men i stedet for bør støttes åbenlyst.

### 3.4.1.4. Statsstøtte

I de seneste år har Kommissionen behandlet et stigende antal sager om statsstøtte til vedvarende energi. Som det fremgår af hvidbogen »En energipolitik for Den Europæiske Union«, vil Kommissionen i forbindelse med revisionen af de nuværende retningslinjer overveje, om der er behov for relevante tilpasninger af vedvarende energiformer og deres bidrag til de energipolitiske mål.

ØSU mener, at statsstøtte i forskellige former er acceptabel, så længe de fremmer væksten i vedvarende energi og ikke fører til forvriddinger på markedet for vedvarende energi. I øjeblikket vil støtte til vedvarende energi kun afføde mindre forvriddinger på det indre energimarked. Disse vil være minimale og bør tolereres af hensyn til fremskridtene inden for vedvarende energi. I særdeleshed går ØSU ind for incitamenter til fremme af investeringer i vedvarende energiteknologier.

### 3.4.1.5. Standardisering

EU-standarder for vedvarende energiformer tjener det dobbelte formål, at de dels letter indførelsen af nye teknologier på det indre marked, dels skaber tillid til disse teknologier. Det andet aspekt er særligt vigtigt, når det gælder vedvarende energi. Der er standarder under udarbejdelse for vedvarende energi. ØSU mener, at det haster med at få gjort standardiseringsfremskridt. Kommissionen opfordres til at igangsætte et proaktivt samråd med erhvervslivet. Internationale standarder er særligt vigtige for udviklingen af eksportsamhandelen med vedvarende energiteknologier, og Den Europæiske Union bør gå i spidsen.

### 3.4.1.6. Forbrugerefterspørgsel

Kommissionen har identificeret en række foranstaltninger, som skal sætte vedvarende energikilder i stand til at spille en passende rolle på det indre energimarked. ØSU kan i det store og hele støtte disse foranstaltninger. De er hovedsagelig producentorienterede. Det er ØSU's

vurdering, at der i grønbogen ikke lægges tilstrækkelig vægt på forbrugerne. Det anbefales, at medlemsstaterne enten opretter eller styrker forbrugerkontorer og at de letter forbrugernes investeringer i vedvarende energi (se punkt 2.6.9 ovenfor).

De offentlige forsyningsselskaber spiller en vigtig rolle både med hensyn til fremme af rationel energiudnyttelse og udvikling og anskaffelse af udstyr til vedvarende energi. Offentlige købsaftaler bør også drages med ind i billedet.

### 3.4.2. Økonomisk støtte til foranstaltninger til fremme af vedvarende energi

3.4.2.1. Med henblik på specielt at støtte vedvarende energi vedtog Rådet i 1993 ALTENER-programmet. I en uafhængig evaluering konkluderes det, at programmet finansieres med for få midler til at kunne opfylde Fællesskabets mål for udvikling af vedvarende energi. Kommissionen foreslår derfor at vedtage ALTENER II af hensyn til yderligere fremme af vedvarende energikilder.

3.4.2.2. Styrkede aktioner under ALTENER II kan skabe et konkurrencedygtigt marked for den vedvarende energiindustri og derved reducere udgifterne og skabe nye job i sektoren. I TERES II-rapporten understreges behovet for yderligere teknologisk udvikling, hvis vedvarende energi skal opnå en mærkbar markedsindtrængning. Aktioner på EF-plan skal rettes mod bestemte veldefinerede målområder som f.eks. fotovoltaiske tage og beklædning, solenergiopvarmning til sports-, turist- og sundhedsfaciliteter, aktiv og passiv solarkitektur, produktion af biomethan fra kommunalt biologisk nedbrydeligt solidt affald, selvstændige faciliteter osv. EF-støtten skal være så lav som muligt for at undgå markedsforstyrrelser, og ved beregningen skal der tages hensyn til de undgåede eksterne omkostninger.

ØSU afgiver udtalelse om ALTENER II-programmet senere hen og forventer at støtte programmet.

3.4.2.3. Det foreslås, at projekter om vedvarende energi skal kunne modtage flere midler fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB), Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) og andre internationale finansielle institutioner.

Ud over dette forslag, som ØSU støtter, er der mulighed for offentlige og private partnerskaber og privat finansiering inden for offentlige købsaftaler — hvilket Kommissionen bør arbejde videre med.

Der er tillige behov for eksportfinansiering af vedvarende energiudstyr og -systemer, som fremstilles i EU-medlemsstaterne (se punkt 3.4.6 nedenfor).

### 3.4.3. Forskning, udvikling og demonstration (FU&D)

Under JOULE-THERMIE-programmet, som dækker både traditionel F&U og demonstration inden for ikke-nuklear energi, er det hensigten at afsætte en betydelig del af budgettet, dvs. 45 %, til at støtte aktiviteter, som sigter mod at udvikle og fremme vedvarende energi. ØSU noterer sig dette tilsagn og ser gerne, at der fremstilles mere udstyr og flere systemer til vedvarende energi i medlemsstaterne, så man kan importere færre systemer og udstyr.

3.4.3.1. I FAIR-programmet anføres det, at non-food udvikling af landbrugs- og skovbrugsbiomasse skal spille en rolle i landdistrikternes udvikling.

På baggrund af ALTENER I-målene om en 5 % markedsindtrængning for biobrændsel inden for transport i år 2005 og grønbogens mål om 12 % er det sandsynligt, at der vil blive brug for 15-20 mio. ha landbrugsjord til fremstilling af energiafgrøder.

3.4.3.2. Der består store forskelle i medlemsstaternes vilje til at støtte den teknologiske udvikling af vedvarende energikilder. Det foreslås, at EF-programmerne på dette felt styrkes. Det er som led i strategien vigtigt at opstille klare målsætninger for det 5. rammeprogram.

3.4.3.2.1. I Kommissionens meddelelse »Forske for fremtiden«<sup>(1)</sup>, der er forløber for det 5. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling, er et af de foreslåede prioriterede emner i afsnit III.1.1 fremme af en konkurrence- og bæredygtig vækst. Der fremsættes bl.a. følgende forslag:

»På energiområdet vil der kunne lægges særlig vægt på udvikling og demonstration af sikre og acceptable energisystemer, som overholder miljønormer og tager hensyn til miljøaspekter samt er konkurrencedygtige med hensyn til produktionsomkostninger og den samlede økonomi. Forskningen i rationel energistyring i dagligdagen vil kunne komme i betragtning samt de forskellige eksisterende valgmuligheder for produktion og lagring af energi på mellemlang og lang sigt.«

3.4.3.2.2. ØSU mener, at energieffektivitet og vedvarende energikilder bør udgøre prioriteter i det 5. ramme-

(1) KOM(96) 332 endelig udg.

program. Det er vigtigt at sætte fokus på forbrugerincitamenter til energieffektivitet og installering af systemer for vedvarende energi.

3.4.3.2.3. ØSU mener ikke, at EU kan blive førende i verden inden for vedvarende energikilder, medmindre der udformes en kraftig støttepolitik. ØSU mener, at der bør oprettes et EU-laboratorium eller -agentur for vedvarende energi i stil med USA's National Renewable Energy Laboratory og i stil med EU's Miljøagentur.

3.4.3.3. ØSU forventer, at der vil blive udviklet telematiske anvendelser og tjenester sideløbende med udviklingen af teknologier for vedvarende energi. Det ville være overraskende, hvis der inden for informations-samfundsanvendelser skulle være behov for andre FU&D-projekter end dem, der omhandler udvikling af vedvarende energiteknologier og -industrier.

3.4.3.4. Kommissionen vil endnu en gang overveje tildelingen af midler til forskning inden for de forskellige energisektorer, herunder den nuværende fordeling af beløb til forskning i kernekraft og ikke-nuklear energi.

Efter ØSU's opfattelse kunne det være en strategisk fejltagelse at nedtone forskningen i nuklear energi. Som sagerne forholder sig i øjeblikket, vil atomkraften blive gradvis afviklet, når de eksisterende anlægs udnyttelsesperiode ophører, fordi der ikke består noget tilsagn om at erstatte kapaciteten i de fleste lande. På længere sigt kan man derfor ikke udelukke muligheden for, at medlemsstaterne beslutter sig for fredelig udnyttelse af atomkraft eller på et senere tidspunkt sætter en ny generation atomreaktorer i drift. Af denne grund må forsknings- og udviklingsaktiviteterne til forbedring af atomkraftteknologiernes sikkerhed og effektivitet opretholdes.

3.4.3.5. Kommissionen erkender, at forskningsarbejde er afgørende for udvikling af teknologisk mindre modne vedvarende energiformer, men den er overbevist om, at nøglen til en større markedsandel for vedvarende energi ligger i markedsintroduktionsfasen. ØSU anser dette for et særdeles vigtigt spørgsmål. Kommissionen bør overveje, hvorledes man kan fremme »grøn« forbrugerefterspørgsel efter vedvarende energi til rimelige priser.

#### 3.4.4. Regionalpolitik

3.4.4.1. Der kan ikke herske tvivl om, at vedvarende energikilder har et stort økonomisk og samfundsmæssigt

potentiale i fjerntliggende regioner og på fjerne øer. Dette gælder specielt i tilfælde, hvor tilkobling til nationale net hverken er rentabel eller mulig. Succesrig indførelse af vedvarende energi forudsætter, at de regionale udviklingspolitikker omfatter projekter for vedvarende energi, og at der findes effektive agenturer, som kan påtage sig aktiviteten. Disse aktiviteter omfatter både tilrettelæggelse af lokal fremstilling og netdistribution og installering af selvstændige anlæg. De offentlige forsyningsselskaber er bedst udstyret til at varetage disse opgaver.

3.4.4.2. SMV'er, som befinder sig på udstyrssiden af den vedvarende energiindustri, har de samme problemer som SMV'er i andre teknologibaserede industrier. Da grønbogen har påvist, at nøgleteknologierne vil få svært ved at gøre et gennembrud inden for de »nuværende politikker«, er disse virksomheder afhængige af et »bedste praksis«-miljø for at kunne trives.

3.4.4.3. Mens der som hovedregel ikke er mangel på risikovillig kapital til højteknologivirksomheder, er investorerne nødt til at få klarhed over, at der findes en marked for alle former for vedvarende energiteknologi. Medlemsstaternes hensigter må klart fremstå for de interesserede investorer.

3.4.4.4. Da der må gøres en stor indsats for at tilvejebringe gunstige markedsvilkår for de nye energiteknologier, er det vigtigt, at brancheorganisationerne er velfinansierede og har en god bemanning, så de kan deltage i den offentlige debat. De industrier, som repræsenteres af disse organisationer, er små og umodne, og der er grund til at yde offentlig støtte.

3.4.4.5. Da der inden for turisme er tale om sæsonbetingede spidsbelastninger i fjerntliggende regioner, består der store muligheder for vedvarende energi. Problematikken omkring de fjerntbeliggende regioner er allerede behandlet i punkt 3.4.4.1 ovenfor. Aspektet omkring spidsbelastninger rummer en klassisk mulighed for rationel planlægning fra de offentlige forsyningsselskabers side. Det burde være muligt i mange turistcentre at anvende vedvarende energi til at undgå behovet for ny brændstoffremstillingskapacitet, baseret på fossilt brændsel. De vedvarende energimuligheder som de offentlige forsyningsselskaber må operere med omfatter både nettilkoblede og selvstændige anlæg.

#### 3.4.5. Landbrug og skovbrug

3.4.5.1. I land- og skovbrugssektorerne giver produktion af energiafgrøder betydelige muligheder for ekstra indtægtskilder for landmændene og reduktion af CO<sub>2</sub>-

udledningerne, dette skaber tillige ekstra beskæftigelsesmuligheder i landdistrikterne.

3.4.5.2. Landbrugssektoren kan yde et stort bidrag til at nå 12 %-målet. Produktion af afgrøder, der kan benyttes til energiformål helt eller delvis, vil blive nødvendig for at nå målene for vedvarende energi og for at sænke CO<sub>2</sub>-emissionerne. Særprogrammer til fremme af energiproduktion på landbrugsjorder vil øve positiv indflydelse på økonomien i landdistrikterne i EU

og give stødet til nye arbejdspladser inden for landbrug, transport og beslægtede erhverv.

3.4.5.3. ØSU påpeger, at agerbrugsprodukter kan bestå af tre hovedbestanddele: fødevarer, (stivelse, protein og sukker), foder (protein, fibre); og bestanddele, som ikke kan bruges til hverken fødevarer eller foder (halm). Nogle landbrugsprodukter kan kun bruges til foder såsom græs og fodermajs. Andre landbrugsprodukter bruges hverken til fødevarer eller foder, f.eks. bomuld og hamp.

#### Generel inddeling af markafgrøder

Kategori	A	B	C
Komponent	1. food 2. feed 3. non-food/feed	feed	non-food/feed

Fødevarerkomponenterne (food) bruges som biobrændstof til vejtransport, dvs. A (1) produkter. Det er som hovedregel non-food feed komponenterne, A (3), der benyttes til elektricitet/varme og kraftværker, omend der består et potentiel for at bruge kategori C-produkter.

for at opretholde maksimal fleksibilitet i landbrugssektoren og i hele den landbrugstilknyttede industri.

3.4.5.4. Der findes ingen strategi for energiafgrødefremstilling. Landbrugernes vilje til at investere i energiafgrødefremstilling vil afhænge af (a) den pris, de kan opnå på fødevarer, (b) braklægningsvederlaget og (c) den pris, de kan opnå for energiafgrøder.

3.4.5.7. Biobrændstof er afhængig af fødevarer- og foderafgrøder. For at muliggøre langsigtet planlægning for biobrændstof er det nødvendigt at afsætte landbrugsjord til dette formål og at tilvejebringe en passende finansiel ramme. Træafgrøder forudsætter intensiv dyrkning, hvis man skal nå omstillingsmålene. Der kan blive tale om modstand mod at omstille historiske skovområder og skove til træafgrøder, og landbrugsjorden vil allerede være under pres fra det dobbelte krav fra fødevarer- og biobrændstof.

3.4.5.5. På basis af tabellen i punkt 3.4.5.3 ovenfor er det klart, at strategiudviklingen for landbrugssektoren bør sættes i relation til sondringen mellem transportbrændstof og elektricitet/varme-fremstilling. Sidstnævnte bør kunne styres fuldt ud. Der er mulighed for en støt vækst. Inden for transportbrændstof må der ventes at opstå en konflikt med fødevarer- og foderprioriteter. Udsving på fødevarer/fodermarkedet som følge af uforudsigelige ændringer i landbrugsproduktionen på verdensplan kan gøre det særdeles vanskeligt at opstille en langsigtet planlægning for fremstilling af biobrændstof.

3.4.5.8. Garanteret støtte til dyrkning af energiafgrøder på fødevarerarealer (inden for rammerne af braklægningsprogrammer) har efter ØSU's opfattelse kun mening, hvis det gennem egnede ledsageforanstaltninger sikres, at bedrifterne også på længere sigt er konkurrencedygtige nok til at kunne producere biomasse til energiformål uden at oppebære støtte.

3.4.5.6. ØSU mener, at det haster med at få gennemført FU&D inden for energianvendelse af landbrugsafgrøders fødevarer-, foder- og cellulosekomponenter. Der bør udvikles en strategi, som omfatter den fremtidige energi-, fødevarer- og foderefterspørgsel samt behovet

#### 3.4.6. Politikken for eksterne relationer

3.4.6.1. ØSU mener, at EU's politik for eksterne relationer bør spille en meget stor rolle i henseende til både at fremme udviklingen af interne, vedvarende energiindustrier og forbedring af den miljøkrise, som i modsat fald må forventes at vise sig til sin tid som følge af energipolitikken i den tredje verden. ØSU mener derfor, at Kommissionen bør tildele spørgsmål vedrørende vedvarende energi langt større prioritet i forhandlingerne med tredjelande.



3.4.6.2. Da nogle regioner i Central- og Østeuropa er selvforsynede med vedvarende energi og da vedvarende energi specielt i landdistrikter kan styrke den regionale udvikling, anerkender Kommissionen behovet for, at der vises vedvarende energi større opmærksomhed i EU's forbindelser med disse lande.

På baggrund af udsigterne til EU's udvidelse mod øst mener ØSU, at Kommissionen også bør lægge stor vægt på mulighederne i østlandene for rationel planlægning og højere energiintensitet.

3.4.6.3. I forbindelse med etableringen af en ramme for samarbejde mellem EU og tredjelande i Middelhavsområdet er der grund til at vurdere det bidrag, som vedvarende energi kan yde til regionens energibehov. Potentialet for især sol- og vindenergi udnyttes for øjeblikket ikke fuldt ud.

Der er grund til en højere grad af samordning, demonstration og formidling, med det sigte at udbygge potentialet for vedvarende energikilder i EU og i tredjelande i Middelhavsområdet. Et sådant fremstød kunne koordineres af et EU-agentur for vedvarende energi (se punkt 3.4.3.3.2 ovenfor). Fordelene ville bestå i at fremme teknologiuudveksling og at udbygge erhvervsmulighederne.

3.4.6.4. Vedvarende energi kan i udviklingslandene spille en afgørende rolle for en økonomisk og bæredygtig vækst. Vedvarende energiteknologier er velegnede i fjerntliggende områder i udviklingslandene, som ofte ikke er koblet til et net. Nogle af disse rummer muligheder for turisme, og potentialet for »grøn« turisme bør fremmes. Endvidere er de meteorologiske vilkår i mange udviklingslande gunstige for vedvarende energi, især solenergisystemer.

Disse muligheder er vigtige for den vedvarende energiindustri i EU. EU's geografi udgør en grænse for forretningsmulighederne for vedvarende energiselskaber på medlemsstaternes markeder. Hvis disse selskaber skal blomstre, er det vigtigt, at Kommissionen går energisk frem med hensyn til tilvejebringelse af forretningsmæssige muligheder i tredjelande. Eksportkreditter er blot ét af de disponible instrumenter.

3.4.6.5. Fremover bliver øget energiforbrug i udviklingslandene en vigtig faktor for forringelsen af de globale atmosfæriske vilkår. Vedvarende energiteknologier kan være med til at nedbringe disse uheldige virkninger.

Vedvarende energi repræsenterer et umådeligt stort potentiale for økonomisk samarbejde af gensidig interesse for EU og tredjelande. EU kan vinde direkte og

indirekte kommercielle fordele, og tredjelandene kan sikre en bæredygtig udvikling. En klart defineret, ambitiøs strategi for vedvarende energi vil derfor også i denne henseende være uomgængelig og gøre det muligt for EU's industri at konkurrere med succes på det globale marked.

3.4.6.6. Da der i EU kun findes små markeder for teknologisk avancerede energikilder, er det vigtigt at udbygge markederne i tredjelande sideløbende med det indre marked. Af denne og andre årsager, som omtales ovenfor, bør fremme af EU's energiteknologiekspert tillægges allerstørste prioritet i handelspolitikken.

ØSU mener, at denne strategi bør være et betydningsfuldt element i den hvidbog, som skal udarbejdes efter den igangværende samrådsperiode.

### 3.5. Evaluering og overvågning

3.5.1. Kommissionen foreslår, at den forbedrer den koordination og dataindsamling, som allerede udføres af Fællesskabets statistiske myndighed (Eurostat). Et forslag går ud på, at Kommissionen undersøger muligheden for at oprette en database, som skal registrere:

- mere detaljerede, grundlæggende statistikker om vedvarende energi, herunder sådanne, som opnås ved studier i marken, og kvantitativ kontrol,
- udviklingen frem mod Fællesskabets strategi og mål,
- Fællesskabsstøtte til vedvarende energi,
- de aktiviteter, der foregår på nationalt plan, ud over de indberetninger, der foretages til Kommissionen under bestemmelserne for statsstøtte,
- politikker, der påvirker situationen for vedvarende energi, og
- fremskridtene hen imod forøgelse af de vedvarende energiformers andel.

3.5.2. Da ØSU støtter Kommissionens forslag om mål og målsætninger, støtter det også Kommissionens forslag om evaluering og overvågning.

## 4. Sammendrag og konklusion

### 4.1. Sammendrag

4.1.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg anbefaler, at man støtter vedvarende energi som et middel til at fremme en bæredygtig udvikling.

4.1.2. Programmer til støtte for eksporten af vedvarende energiteknologier er vigtige, hvis Europa skal bevare sin førerstilling.

4.1.3. De fleste af de tiltag, som foreslås i grønbogen, kan være berettigede for at forbedre de vedvarende energiteknologiers markedsindtrængning på kort sigt og indtil midten af det 21. århundrede.

4.1.4. Der må opstilles en miljøstatusopgørelse for hver vedvarende energiteknologi, således at man kan evaluere miljøvirkningen.

4.1.5. En generel afgiftsforhøjelse på traditionelle energikilder er ikke nødvendig.

4.1.6. Der er behov for finansielle incitamenter for at fremme indtrængningen af vedvarende energi; der bør sørges for koordinering inden for EU, så der tilvejebringes stabile og forudsigelige markedsvilkår for energiprodukt- og servicevirksomheder, disses investorer og kunder.

4.1.7. Der bør lægges vægt på de tekniske og økonomiske problemer, som kan opstå, når store variable mængder vedvarende energi opkobles på centraliserede elektricitetsnet. Især udvikling af oplagringsteknologi er af kritisk betydning.

4.1.8. Der bør gives prioritet til at fremme markedet for vedvarende energi i udviklingslandene.

4.1.9. På kort til mellemlang sigt bør det være et parallelt mål at fremme energieffektiviteten, hvilket bør være en prioriteret foranstaltning inden for det 5. rammeprogram.

4.1.10. Der er brug for et F&U-program til forbedring af effektiviteten og prisen på vedvarende energiteknologi, fordi det forventes, at priserne på fossilt brændsel vil fortsætte med at falde som følge af fremskridt inden for teknologi, nye brændstoffer (gas) og organisatoriske udgiftsreduktioner i kølvandet på indførelsen af konkurrence i forsyningsindustrien.

4.1.11. Der bør sættes ind på at fremme forbrugernes efterspørgsel efter vedvarende energi, herunder oprettelse af kontorer for vedvarende energi, som skal informere befolkningen og de vigtigste aktører i handelsleddet og blandt håndværkere såsom blikkenslagere, elektrikere, entreprenører og arkitekter.

4.1.12. Det bør erkendes, at de offentlige forsyningselskaber har en vigtig rolle at spille både med hensyn til fremme af rationel energiudnyttelse og med hensyn til udvikling og anskaffelse af vedvarende energiforsyninger.

4.1.13. Programmer for offentlige købsaftaler bør anvendes til at fremme efterspørgslen efter vedvarende energi.

4.1.14. Et vejledende EU-mål på omkring 12 % for de vedvarende energikilders bidrag til det interne bruttoenergiforbrug vil være på sin plads.

4.1.15. Man går ind for, at der opstilles undermål for de forskellige vedvarende energiteknologier.

4.1.16. Opnåelse af en betydelig stigning i de vedvarende energikilders andel gør det nødvendigt, at medlemsstaterne forpligter sig fuldt ud på nationalt, regionalt og lokalt niveau.

4.1.17. Kreditter til vedvarende energi: en vis procentdel af medlemsstaternes elektricitetsbehov kan dækkes af vedvarende energi ved hjælp af omsættelige mål for hver enkelt distributør af energi. Medlemsstaterne bør frit kunne bestemme, hvorledes der skal tages hensyn til landets særlige forhold.

4.1.18. Internalisering af omkostninger og skattemæssig harmonisering: det er ikke på sin plads at øge CO<sub>2</sub>-afgifterne på transportbrændstoffer, da beskatningselementet inden for brændstofprisfastsættelsen allerede er overvældende, og da afgifter er et subsidiaritetsanliggende. Der bør sættes fokus på brændstofeffektivitet, alternative kraftsystemer og fremtidige transportstrategier.

4.1.19. Beskatningsmæssige incitamenter: ØSU går ind for beskatningsmæssige incitamenter for producenter og/eller forbrugere, indtil nøgleteknologierne har opnået den nødvendige vægt.

4.1.20. Statsstøtte må ikke føre til forvriddinger på markedet for vedvarende energi, men anses ellers for nødvendig.

4.1.21. Standardisering: det haster med at få gjort fremskridt for at sikre kvalitet og driftssikkerhed. Kommissionen opfordres til at igangsætte et proaktivt samråd med erhvervslivet.

4.1.22. Der er behov for yderligere at fremme teknologisk udvikling, hvis vedvarende energi skal opnå en mærkbar markedsindtrængning.

4.1.23. Projekter om vedvarende energi bør kunne modtage midler fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB), Den Europæiske Bank for Genopbygning) og

Udvikling (EBRD) og andre internationale finansielle institutioner. Der består muligheder for offentlige og private partnerskaber og privat finansiering inden for offentlige købsaftaler.

4.1.24. Der er behov for eksportfinansiering.

4.1.25. ØSU noterer sig tilsagnet om, at JOULE-THERMIE-programmet vil afsætte 45 % af sit budget til støtte for samt fremme af vedvarende energi. Hvor det er muligt, bør der ydes støtte til EU-teknologi.

4.1.26. I enhver strategi må der opstilles klare energimål for det 5. rammeprogram.

4.1.27. Der bør oprettes et EU-laboratorium, en EU-institution eller et EU-agentur for vedvarende energi i stil med USA's National Renewable Energy Laboratory og EU's Miljøagentur.

4.1.28. ØSU forventer, at der vil blive udviklet telematiske anvendelser og -tjenester sideløbende med udviklingen af teknologier for vedvarende energi.

4.1.29. Succesrig indførelse af vedvarende energi forudsætter regionale udviklingspolitikker og styring fra kompetente regionale agenturers side.

4.1.30. Da investorerne har behov for at vide, at der findes et marked for alle vedvarende energiteknologier, må medlemsstaternes hensigter på mellemlang sigt tydeliggøres over for investorerne.

4.1.31. Der er spillerum for offentlig støtte til brancheorganisationer.

4.1.32. Der bør tilvejebringes incitamenter til fremme af den kapacitet, som vedvarende energi giver mulighed for at levere i spidsbelastningsperioder i turistområder og i fjerntliggende områder.

4.1.33. Der bør tilvejebringes incitamenter til programmer, som kan fremme produktion af energiafgrøder på landbrugsjorder, da dette vil øve positiv indflydelse på økonomien i landdistrikterne i EU og give stødet til nye arbejdspladser inden for landbrug, transport og beslægtede erhverv.

4.1.34. Den strategiske udvikling for landbrugssektoren bør sættes i relation til sondringen mellem transportbrændstoffer og elektricitet/varmeproduktion.

4.1.35. Et område, hvor det haster med at gennemføre FU&D, er energifremstilling af landbrugsafgrøders fødevarer- og cellulosekomponenter.

4.1.36. Samspillet med den fælles landbrugspolitik på dette område bør tages op til behandling, da virkningen af intensiv energiafgrødedyrkning vil blive meget omfattende.

4.1.37. Kommissionen bør tildele spørgsmål vedrørende vedvarende energi langt større prioritet i forhandlingerne med tredjelande for at modvirke den potentielle meljølkrise, som kan forventes at opstå som følge af stigningen i energiefterspørgslen i den tredje verden.

4.1.38. Udviklingen af vedvarende energiressourcer i Central- og Østeuropa gør det nødvendigt at lægge øget vægt på EU's forbindelser med disse lande som et supplement til indsatsen inden for PHARE- og TACIS-programmerne.

4.1.39. EU bør lægge stor vægt på mulighederne i Mellem- og Fjernøsten for rationel planlægning og højere energiintensitet.

4.1.40. Der bør udformes en ramme for samarbejdet mellem EU- og ikke-EU-lande i Middelhavsområdet med hensyn til vedvarende energi, som supplement til indsatsen inden for MEDA-programmet.

4.1.41. EU's eksport af teknologi vedrørende vedvarende energi bør tillægges allerstørste prioritet i handelspolitikken.

4.1.42. ØSU støtter Kommissionens forslag om evaluering og overvågning af sektoren for vedvarende energi.

4.1.43. Kommissionen må erkende, at problemerne omkring mange vedvarende energiteknologier øges eksponentielt, efterhånden som omfanget af produktionen af vedvarende energi tager til.

## 4.2. Konklusion

Det er tydeligt, at der i dag kun foreligger to ikke-fossile brændstofalternativer, som kan hjælpe EU-medlemsstaterne med at opfylde deres internationale forpligtelser vedrørende CO<sub>2</sub>-emissioner og bæredygtig udvikling; der sigtes til atomkraft og vedvarende energiteknologier. Da atomkraftkapaciteten forventes at falde i de første to årtier i det 21. århundrede, er det vigtigt, at brugen af vedvarende energi gør fremskridt. Det er næppe muligt for vedvarende energiteknologier at erstatte atomkraftkapaciteten i dette tidsrum, fordi disse teknologiers potentiale er begrænset, og fordi der opstår store begrænsninger, når brugen af disse teknologier øges i betydelig grad. Ikke desto mindre bør man gøre, hvad der er muligt både med hensyn til energiforsyning i de nuværende og kommende EU-medlemsstater og med

hensyn til udvikling af eksport af vedvarende energiteknologi.

Kommissionens grønbog om vedvarende energi har givet en værdifuld stimulans til den nødvendige debat. ØSU er glad for at have ydet sit bidrag og ser frem til at få

sine synspunkter afspejlet i hvidbogen. Sikkert er det, at »de nuværende politikker« ikke er tilstrækkelige til at fremme disse vigtige teknologier. Det er ØSU's håb, at der i hvidbogen vil blive defineret en version af »politikken for bedste praksis«, og at denne senere hen vil blive accepteret af medlemsstaterne.

Bruxelles, den 24. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om bekæmpelse af *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith«<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. februar 1997 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 Antoon Stokkers til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 125 stemmer for, ingen imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Kommissionens forslag vedrører et direktiv, hvori det fastsættes, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne skal træffe mod bakterien *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith, der forårsager brunbakteriose hos kartofler og bakteriesygdom hos tomater. Sigtet er at lokalisere organismen, forebygge dens forekomst og spredning samt bekæmpe den med henblik på at udrydde den.

1.2. Bakterien var indtil for ganske nylig kendt for at forårsage sygdomsproblemer i områder med varmt klima. I 90'erne blev der imidlertid i flere sydlige og nordlige medlemsstater konstateret sygdomstilfælde og udbredt kartoffelråd.

1.3. Kommissionen foreslår foranstaltninger til meto- disk og samtidig bekæmpelse af denne farlige bakterie i hele EF. Foranstaltningerne omfatter officielle laborato-

rieundersøgelser for at lokalisere organismen samt regler for kontrol-, prøvetagnings- og testmetoder. Man skal ikke blot undersøge kartofler og tomater, men også andre værtsplanter for organismen, samt overfladevand, der bruges til vanding og sprøjtning, og spildevand fra virksomheder, der forarbejder kartofler og tomater.

1.4. Direktivforslaget bygger på EF-traktatens artikel 43.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Bakterien, der forårsager brunbakteriose hos kartofler og bakteriesygdom hos tomater, udgør en reel trussel mod disse produkters dyrkning i EF. Med det nugældende direktiv 77/93/EØF er der truffet beskyttelsesforanstaltninger mod indslæbning i Fællesskabet af denne skadelige organisme og mod dens spredning.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 124 af 21. 4. 1997, s. 12.

Imidlertid skorter det stadig på foranstaltninger til overalt og samtidig at bekæmpe bakterien og dens spredning i hele EF, i tilfælde af at sygdommen dukker op i en medlemsstat.

2.1.1. For et område uden indre grænser er dette en utilfredsstillende situation og en alvorlig lakune. Direktivforslagets formål er at afhjælpe denne lakune. ØSU vurderer, at den foreslåede indfaldsvinkel kan være et egnet middel til at nå målet og godkender derfor Kommissionens forslag med forbehold af nedenstående bemærkninger.

2.2. I dag ved man ikke nok om organismens biologiske egenskaber og epidemiologi. Kommissionen tager derfor højde for den mulighed, at det om nogle år bliver nødvendigt at skærpe de foranstaltninger, som foreslås nu, når man har fået et bedre kendskab og flere erfaringer. Kommissionen foreslår, at foranstaltningerne skal kunne ændres, når man ved mere og har en bedre teknik; ændringerne skal foretages efter samråd med den stående komité for plantesundhed efter proceduren i artikel 16, stk. 1, i direktiv 77/93/EØF.

2.3. ØSU er også enig heri.

2.4. ØSU er klar over, at effektiv bekæmpelse af organismen nødvendiggør nøje kontrol med alt materiale, som organismen kan befinde sig i, og ved hjælp af hvilket den kan spredes. Dog mener ØSU, at der i den praktiske gennemførelse må tages højde for det forhold, at sygdommen er forekommet hyppigere i kartoffel dyrkningen i de forløbne år, og at den her har forvoldt større problemer end inden for tomatdyrkningen.

### 3. Særlige bemærkninger

#### 3.1. Artikel 7

3.1. ØSU finder det vigtigt, at det ved test af læggekartofler er valgt at behandle planter fra klonformering og planter fra in vitro-formering ens.

3.2. ØSU har ingen bemærkninger til stk. 4.3 i bilag VI.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*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. 1765/92 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder«<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/11)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 2. april 1997 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 José Bento Gonçalves som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 77 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

**1. Kommissionens forslag**

1.1. Det foreliggende forslag tager sigte på at forlænge den frist, inden for hvilken godtgørelsen ved produktion på udtagne landbrugsarealer af produkter, som ikke er bestemt til konsum eller foderbrug skal udbetales, så den kommer til at løbe til den 31. marts.

1.2. Fristen for udbetaling af denne godtgørelse forlænges således til mellem den 16. oktober og den 31. marts i det følgende år.

1.3. Kommissionen begrundet sit forslag med, at producenten først må kunne få udbetalt godtgørelsen, når leveringen af produktet til forarbejdningsvirksomheden er blevet bekræftet.

**2. Konklusion**

2.1. På den baggrund godkender ØSU ovenstående forslag fra Kommissionen.

---

(1) EFT nr. C 106 af 4. 4. 1997, s. 13.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om almindelige regler for anvendelsen af foranstaltninger til forbedring af produktionen og afsætningen af honning«<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/12)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. januar 1997 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 Vassilis Zarkinos til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 71 stemmer for, 17 imod og 11 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Kommissionens forslag ligger i forlængelse af dens meddelelse fra 1994 (KOM(94) 256 endelig udg.) om europæisk biavl. Formålet med forslaget er — via en årlig EU-støtte på 15 mio. ecu — at fremme dels nationale programmer, der omfatter teknisk bistand, laboratorieanalyser og bekæmpelse af sygdomme inden for biavl, dels nationale undersøgelser af sektorens struktur, der både omfatter produktion og afsætning.

ØSU synes godt om Kommissionens forslag. Det går i den rigtige retning og bidrager til udviklingen af den europæiske biavl.

1.2. De prioriterede foranstaltninger tager navnlig sigte på følgende:

- forbedring af vilkårene for produktion og udvinding af honning gennem faglig bistand til biavlerne og producentsammenslutningerne;
- rationalisering af stedeflytning (sæsonmæssig flytning af bistader);
- bekæmpelse af varrotose og sygdomme i forbindelse hermed samt forbedring af stadebehandlingen, høsten, lagringen og emballeringen af honning;
- støtteforanstaltninger for nationale laboratorier til analyse af honningens fysisk-kemiske egenskaber;
- forbedring af honningkvaliteten gennem samarbejde med specialiserede organer om gennemførelse af programmer for anvendt forskning.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Biavl er en aktivitet, der er uløseligt forbundet med landbrugsproduktion (som en sektor af den animalske produktion), hvis hovedfunktioner er erhvervsaktivi-

tet og udvikling af landdistrikter, produktion af honning og andre biavlsprodukter samt bidrag til den økologiske ligevægt og kvaliteten af det naturlige miljø og økosystemerne i landbrugsområder.

2.2. Der er i alt ca. 7,5 mio. stader i EU fordelt på 435 000 biavlere. Heraf er kun 3,1 %, dvs. omtrent 13 500 personer, erhvervsbiavlere. Ifølge brancheorganisationernes vurderinger ejer erhvervsbiavlerne 3,5 mio. stader (42 % af det samlede antal) og står for 45 % af EU's samlede honningproduktion.

2.3. Selvom EU har den tredjestørste honningproduktion i verden (efter landene i det tidligere Sovjetunionen og Asien) har det stadig et underskud på ca. 50 % af biavlens basisprodukt, nemlig honning. Den stadig stigende efterspørgsel dækkes af import fra især Kina, Argentina, Mexico, Ungarn og Australien.

2.4. Efter ØSU's mening burde Kommissionens forslag også behandle spørgsmål vedrørende handelen med honning på det indre marked. Det større pres, EU's biavlssektor i dag udsættes for, skyldes en enorm import af honning af uvis kvalitet fra tredjelande (især fra Kina). Af hensyn til en bedre forbrugerbeskyttelse bør Kommissionen derfor fastsætte kvalitetskrav for honning, der produceres i EU.

2.5. ØSU erkender, at bierne bidrager til den økologiske balance. Den mener, at biavlsektoren har brug for mere støtte og beskyttelse, og anser derfor de midler, der afsættes til sektoren, for utilstrækkelige. Kommissionens forslag går dog i den rigtige retning, selv om de planlagte foranstaltninger måske snarere burde være vejledende end udtømmende. Under alle omstændigheder er det positivt, hvis de foreslåede foranstaltninger er begyndelsen og ikke afslutningen på en indsats til støtte for sektoren.

<sup>(1)</sup> EFT. nr. C 378 af 13. 12. 1996, s. 20.

2.6. ØSU er af den opfattelse, at forslaget bør omfatte indførelse af en symbolsk støtte pr. stude, som skal gives til såvel erhvervsbiavlere som fritidsbiavlere både af økologiske grunde og socioøkonomiske grunde (for at sikre, at der er tilstrækkeligt mange bier til at bestøve vores flora) og af økonomiske grunde (for at dække de øgede fodringsudgifter om vinteren).

Det skal nævnes, at Europa-Parlamentet fremsatte et tilsvarende forslag i sin betænkning fra december 1994.

2.7. Eftersom biavlerne kan omfattes af forskellige andre forordninger, fællesskabsinitiativer og særprogrammer (f.eks. forordning (EØF) nr. 2328/91, 866/90, 1360/78 og Leader) kan ordningen for samfinansiering af foranstaltningerne accepteres, og ØSU udtrykker ønske om, at medlemsstaterne i samarbejde med biavlerorganisationerne reagerer positivt på Kommissionens opfordring.

2.8. ØSU mener, at de nationale programmer, der er planlagt under de prioriterede foranstaltninger, og som medlemsstaterne skal indsende og Kommissionen god-

kende, bør være mere fleksibelt udformet såvel af hensyn til effektiviteten som subsidiaritetsprincippet.

2.9. For at gøre især de unge mere interesserede i biavl bør forslaget efter ØSU's mening ligeledes omfatte programmer for faglig uddannelse af unge landmænd som prioriterede mål.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1. For at sikre en bedre forbrugerbeskyttelse bør udtrykket »naturhonning«, der er omtalt i artikel 1 i forordningen, præciseres. »Naturhonning« er honning, som fremstilles af bier og er ikke et eller andet blandingsprodukt (jf. bilag II til Rom-traktaten).

3.2. Det er efter ØSU's vurdering forkert at begrænse bekæmpelsen af sygdomme til varrotose og sygdomme i forbindelse hermed. Der findes også andre alvorlige bisygdomme, (forrådnelse, kalkyngel, nose-masyge). På baggrund af de reelle forhold bør der derfor også gribes ind over for disse sygdomme.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*



## BILAG

## til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag, der blev indgivet i overensstemmelse med forretningsordenen, blev forkastet under forhandlingerne:

**Punkt 2.4**

De sidste to punktummer udgår til fordel for følgende:

»For at sikre en optimal forbrugerbeskyttelse må al honning opfylde de kvalitetskrav, der er fastsat i de forskellige EU-direktiver og -forordninger, og disse krav må nøje kontrolleres og håndhæves.«

*Begrundelse*

1. Der er allerede fastsat kvalitetskrav, der er ved at blive ændret i KOM(95), som ØSU for nylig afgav en udtalelse om, CES 1259/96.
2. Der er allerede fastsat bestemmelser om procedurer for kontrol og håndhævelse af kvalitetskrav i direktiv 89/397/EØF og 93/99/EØF. Disse skal blot tages i anvendelse. Det foreliggende forslag omfatter også laboratorieanalyser, hvor dette er påkrævet.
3. Differentierede kontrolforanstaltninger, der er direkte rettet mod importerede varer, er ulovlig i henhold til GATT/WTO-aftalerne.

*Afstemningsresultat*

For: 42, imod: 51, hverken for eller imod: 7.

---

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om et program for forbedring af praktiserende juristers indsigt i fællesskabsretten (Robert Schuman-aktionen)«<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/13)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. februar 1997 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 Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål, som udpegede Manuel Cavaleiro Brandão til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 123 stemmer for, 1 imod og 6 stemmer hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Det Europæiske Fællesskab hviler frem for alt på faste retsregler, og det er derfor af afgørende betydning, at de fælles regler kendes og forstås, og at de anvendes effektivt og ensartet.

1.2. Sutherland-rapporten »Det indre marked efter 1992 — de nye udfordringer«, der blev forelagt Kommissionen i 1992, understregede, hvor vigtigt det er, at fællesskabsretten forstås og anvendes lige så godt som den gældende nationale ret.

1.3. Denne rapport kommer i 13 af sine konklusioner (18-30) ind på nødvendigheden af at tage problemerne vedrørende fællesskabsrettens anvendelse op. Den peger også på, at der vil blive behov for mange ressourcer, såvel finansielle som menneskelige, og på, at der bør gøres en større indsats for at forbedre uddannelsen af nationale dommere og jurister med speciale i fællesskabsret (24. konklusion), hvilket er en forudsætning for korrekt anvendelse og kontrol af håndhævelsen.

1.4. ØSU erklærede i sin udtalelse om Sutherland-rapporten, at det deler den bekymring vedrørende anvendelsen af fællesskabsretten, som rapporten giver udtryk for.

1.5. Borgerne kan ikke have tillid til eller identificere sig med den europæiske integrationsproces, hvis de for eksempel ikke føler, at deres rettigheder håndhæves, eller at de bestemmelser, der er indført på EU-plan af hensyn til borgerne og deres beskyttelse, faktisk anvendes. Og borgerne kan ikke føle sig sikre på, at de kan gøre deres rettigheder gældende, hvis de har en

stærk fornemmelse af, at de nationale jurister, især dommere og advokater, endnu ikke er så godt inde i fællesskabsretten, at de som en naturlig refleks i deres arbejde henholder sig til de relevante bestemmelser heri.

1.6. Det er en udbredt opfattelse, at de praktiserende jurister endnu ikke er tilstrækkeligt godt inde i fællesskabsretten, og det er et åbent spørgsmål, om de nationale domstole udfylder deres rolle i fællesskabsretlige spørgsmål, herunder navnlig i sager vedrørende det indre marked.

1.7. Denne udtalelse omhandler kun det foreliggende forslag. Men ØSU er overbevist om, at problemet — der ikke bare vedrører dommere og advokater, men også andre juristgrupper — er så alvorligt, at det kunne fortjene en mere indgående behandling ved en senere lejlighed.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. Af ovennævnte årsager har »Robert Schuman-aktionen«, på trods af sit beskedne budget, særdeles stor betydning og berettigelse. Aktionen har til formål at bevidstgøre de ca. 100 000 dommere og 450 000 advokater i EU om deres vigtige rolle i forbindelse med anvendelsen af fællesskabsretten og at give dem konkrete muligheder for bedre at udfylde denne rolle.

2.2. Programmet skal stimulere initiativer på nationalt plan bl.a. gennem økonomisk støtte til de institutioner, der varetager den juridiske uddannelse af de fagfolk, som deltager direkte i domstolens arbejde. Der tages i den forbindelse hensyn til, at ansvaret for undervisningsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 378 af 13. 12. 1996, s. 17.

i henhold til EF-traktatens artikel 127 ligger hos medlemsstaterne.

2.3. Kommissionen oplyser, at der allerede i 1996 på forsøgsbasis blev iværksat et begrænset antal pilotprojekter. Resultaterne af disse pilotprojekter foreligger endnu ikke.

2.4. Retsgrundlaget for forslaget til beslutning er EF-traktatens artikel 100 A, idet tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende det indre marked forudsætter effektiv, ensartet og decentraliseret anvendelse af fællesskabsrettens regler.

2.5. Forslaget fortjener ØSU's støtte.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1. Robert Schuman-aktionen er udelukkende rettet mod dommere og advokater; de øvrige juristerhverv er ikke omfattet.

Da »dommer« og »advokat« defineres forskelligt i de forskellige medlemsstater, bør det være de enkelte medlemsstaters egen definition, der gælder i forbindelse med aktionens gennemførelse.

ØSU understreger den store rolle, som de jurister, der er ansat i det private erhvervsliv og i organisationer og sammenslutninger, spiller for den daglige omgang med fællesskabsretten og for dens praktiske anvendelse. I overensstemmelse hermed hedder det i Kommissionens forslag: »En udvidelse af Robert Schuman-aktionen til også at omfatte andre kategorier kunne dog eventuelt komme på tale i forbindelse med den evaluering og det tilsyn med programmet, der skal finde sted i henhold til artikel 9«. ØSU håber, at denne udvidelse tages op til overvejelse, når lejlighed byder sig.

Alligevel er der flere gode grunde til, at Kommissionen i første omgang kun vil lade aktionen omfatte dommere og advokater. Dels er det nødvendigt klart at afgrænse målene og koncentrere de begrænsede disponible ressourcer, for at aktionerne kan gennemføres effektivt. Dels afhænger den praktiske anvendelse af fællesskabsretten, som er det egentlige mål med aktionen, direkte af dommere og advokater og kun meget indirekte af andre jurister.

3.2. Artikel 2 fastsætter aktionens mål: fremme af uddannelses- og informationstiltag samt ledsageforanstaltninger, alt sammen med det sigte at øge dommeres og advokaters indsigt i fællesskabsretten.

3.3. I henhold til artikel 4, der omhandler betingelserne for støtte, er de uddannelsesinstitutioner, som varetager de fremtidige dommere og advokaters grunduddannelse, støtteberettigede.

Derfor må det antages, at aktionen i et vist omfang også er rettet mod de fremtidige dommere og advokater, selv om kun dommere og advokater udtrykkeligt nævnes i artikel 1.

Dette spørgsmål må afklares, for det er ikke uden betydning.

Der er både fordele og ulemper ved enten at inddrage eller udelukke de fremtidige dommere og advokater.

Inddragelse af disse kategorier vil indebære en stor udvidelse af programmets anvendelsesområde, hvilket kan svække dets virkning og effektivitet.

På den anden side er universiteter og andre læresteder, hvor de senere dommere og advokater får deres grunduddannelse, i forvejen gearret til at opfylde de mål, som Robert Schuman-aktionen sigter mod, og man kan derfor forvente, at disse institutioner vil bidrage til at øge indsatsens effektivitet.

Det skal dog også tages i betragtning, at det er de lidt ældre dommere og advokater, som er på toppen af deres karriere, der har vist mindst interesse for og haft sværest ved at sætte sig ind i fællesskabsretten.

Derfor burde Robert Schuman-aktionen og den påtænkte støtte måske i første række sigte mod denne aldersgruppe.

3.4. Med hensyn til kriterierne for udvælgelse af projekter fastsætter artikel 5 to supplerende fakultative kriterier, der går ud på, at tiltagene skal have et henholdsvis fællesfagligt og grænseoverskridende sigte.

Førstnævnte kriterium er særlig vigtigt og relevant.

ØSU går endog ind for, at de tiltag, der omfatter både dommere og advokater, prioriteres højest.

Visse erfaringer tyder nemlig på, at vanskeligheder i forholdet mellem dommere og advokater kan forværre problemerne med den fulde anvendelse af fællesskabsretten.

Der er i nogle medlemslande foretaget sociologiske studier, som viser, at forklaringen på disse vanskeligheder netop skal søges i det forhold, at der er separate efteruddannelser for dommere og advokater.

3.5. Den foreslåede dato for beslutningens ikrafttrædelse (1. januar 1997) er allerede overskredet.

Sandsynligvis vil den ikke kunne træde i kraft før 1. januar 1998.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om virkningen og effektiviteten af det indre marked«**

(97/C 206/14)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 21. april 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 Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Flavio Pasotti til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 59 stemmer for, 8 imod og 7 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Kommissionens meddelelse er resultatet af en omfattende analyse af den måde, hvorpå det indre marked fungerer. Bilag 1 til meddelelsen (»Informationskilder benyttet til denne analyse«) giver et indtryk af analysens betydelige omfang.

Hvidbogsprogrammet for det indre marked gennemgås på ny, og de hidtidige resultater tages op til en politisk vurdering.

Som det er tilfældet med alle sammendrag, bygger Kommissionens meddelelse — og især dens standpunkter — på de vigtigste resultater af den teoretiske analyse; ØSU håber, at undersøgelserne, herunder de tilgrundliggende analyser, gøres kendte i så brede kredse som muligt, ikke mindst for at understøtte de mere »tekniske« afsnit i meddelelsen.

1.2. I resuméet finder Kommissionen det nødvendigt at give et kort sammendrag af resultaterne af programmet for det indre marked. ØSU lægger stor vægt på de mangfoldige bestræbelser, der udfoldes for at sikre EU-borgernes fulde opbakning bag det indre marked;

det er uheldigt, at Kommissionens grundige baggrundsmateriale ikke er blevet fremlagt samtidig med meddelelsens data om det indre markeds økonomiske virkninger på områder som vækst, jobskabelse og inflation. Dette forhold kan have svækket meddelelsens politiske effekt.

1.3. De opgivne data viser ikke mindst, at ledighedsproblemet fortsat er særdeles alvorligt. Det skal dog erindres, at det i Kommissionens tillidspagt »Action for Employment in Europe« påpeges, at det indre marked er en nødvendig, men ikke den eneste forudsætning for at stimulere jobskabelsen og sikre en holdbar vækst. De beskæftigelsesmæssige virkninger må ganske vist betragtes som én af integrationsprocessens grundlæggende målsætninger, men hvis man etablerer en alt for snæver årsagssammenhæng mellem programmet for det indre marked og beskæftigelsestallet, tager man ikke behørigt hensyn til de mange komplekse relationer, der gør sig gældende, samtidig med at man kaster et slør over det komplementaritetsforhold, der skal være mellem programmet for det indre marked og de øvrige EU-politikker.

## 2. ØSU's indfaldsvinkel

2.1. ØSU's bidrag til Kommissionens arbejde må nødvendigvis bygge på markedets aktører, spændende fra arbejdstagere og forbrugere til producenter af varer og tjenesteydelser (i det følgende samlet omtalt som »aktører«).

I betragtning af, at de senere års ugunstige økonomiske konjunkturer og industriens strukturtilpasninger sandsynligvis har lagt en bremse på de positive virkninger og dermed også påvirket holdningen til de gennemførte tiltag, er der faktisk gjort store fremskridt.

2.2. En løbende overvågning af de trufne foranstaltninger er et uundværligt led i fastlæggelsen og gennemførelsen af de økonomiske politikker, hvis man ønsker at kortlægge de kritiske faktorer. Det gælder især på EU-plan som følge af de komplicerede indbyrdes relationer mellem de berørte aktører, de til tider meget store forskelle mellem de enkelte lande og sidst — men ikke mindst i det foreliggende tilfælde — det meget brede anvendelsesområde og referenceperioden. Set i det lys vil den politiske troværdighed af udsagnene i Kommissionens meddelelse uvægerligt afhænge af de underliggende tekniske analysers kvalitet.

2.3. Som et sidestykke til offentliggørelsen af de analytiske undersøgelser og for at underbygge dem i praksis og støtte Kommissionens overvågningsaktiviteter har ØSU fundet det hensigtsmæssigt at foretage en høring af aktørerne for således at indsamle evalueringselementer, som er uafhængige af den foreliggende undersøgelse af det indre marked. Den anvendte metodologi gør det muligt at foretage en nøje sammenligning med den høring af samme art, ØSU gennemførte i 1994, og de to høringer bidrager tilsammen til en dynamisk analyse af det indre marked inden for ØSU's specifikke kompetenceområde.

2.4. Høringen giver også mulighed for at supplere den kvantitative målestok, der er anlagt i Kommissionens dokument, med en vurdering af det indre markeds kvalitative virkninger (livskvalitet, indvirkningen på de svageste sociale grupper, miljøbeskyttelse) med henblik på at evaluere gennemførelsen af programmet for det indre marked.

2.5. ØSU's udtalelse består af to dele:

- en vurdering af visse kritiske faktorer i programmet for det indre marked;
- et sammendrag af resultaterne af høringen om virkningen for de berørte sektorer og parter.

## 3. Generelle bemærkninger

### 3.1. Store fremskridt på det kulturelle plan

3.1.1. I første række skal det fremhæves, at aktørernes grundholdning har ændret sig markant. I dag føler de sig i højere grad som europæiske borgere, hvilket

blandt andet må tilskrives det indre marked, fordi det manifesterer sig i vores hverdag i form af produkter, garantier, regler og produktionsmetoder, og det i et omfang, som måske ikke kommer klart til udtryk i Kommissionens meddelelse.

3.1.2. Der er ingen tvivl om, at de gamle »fysiske« toldbarrierer i dag er erstattet af »virtuelle« barrierer i form af krav og tekniske standarder, men der er heller ingen tvivl om, at hvor der engang var toldere ved alle landegrænser, er det i kraft af »EU-borgerskabet« i dag meget nemmere at bevæge sig, sælge og købe, ja kort sagt at leve i det indre marked.

3.1.3. EU-borgerskabets kvaliteter, de økonomiske politikker og den skærpede konkurrence bidrager til at skabe et miljø, hvor aktørerne kan udnytte deres forskellige egenskaber på grundlag af lige startchancer. Beskyttede indtjeningspositioner nedbrydes gradvist, virksomhedernes markedsmuligheder udvides, og monopolistiske aftaler fortrænges.

3.1.4. De aktører, der er involveret i internationaliseringen, tænker i dag i indremarkedsbaner. Alle de problemer og hindringer, der omtales i meddelelsen, og der kommer sikkert flere til i vores undersøgelse, er meget konkrete for de små og mellemstore virksomheder, men en virksomhedsejer, der eksporterer selv en nok så lille del af sin produktion, vil automatisk tænke på det indre marked, når han skal tage stilling til en investering eller udvikle et nyt produkt.

3.1.5. Denne markante udvikling i aktørernes kulturelle indstilling er måske det mest indiskutable resultat af de hidtidige bestræbelser.

### 3.2. Det indre markeds intensitet og dybde: et kriterium for resultatanalysen

3.2.1. Hvor stærkt er det indre marked slået igennem i Europa? I Kommissionens meddelelse som helhed gøres der status over det indre markeds effektivitet. For visse sektorer og aktørers vedkommende synes de udfoldede bestræbelser nærmest at have givet overvældende resultater. Hvis man tænker på den frie bevægelighed og effektiviteten på kapitalmarkederne, er integrationen meget fremskreden. Tænker man på den frie bevægelighed for de store industri- og finanskoncerner, vil de faktorer, som Kommissionen i sin meddelelse karakteriserer som fortsatte hindringer, sandsynligvis udvikle sig til store investeringsmuligheder. For sådanne koncerner og for mange selskaber, hvis størrelse passer til det indre marked, er markedet utroligt effektivt; hvis man derimod bevæger sig lidt ned ad skalaen og vover sig ned i dybden af den komplekse europæiske struktur, vil man se, at intensitet og dybde er to omvendt proportionale størrelser: når den ene stiger, falder den anden. Denne faktor må nødvendigvis blive et analysekriterium, idet effektiviteten må og skal måles i den virkning, det indre

marked har for den sidste virksomhed, den sidste forbruger, den sidste aktør på markedet.

3.2.2. Dette kriterium er på ingen måde perifert. Det ville det kun være, hvis vi sigtede mod et Europa, hvor det indre marked blot skulle sikre en begrænset, og ikke en betydelig optimering af de økonomiske ressourcer.

3.2.3. ØSU sigter mod et bredere, et stærkere, et mere integreret Europa, også i social henseende. Kontraproven viser, at det indre marked fungerer bedst for dem, der i forvejen — også før EU-reglernes indførelse — kunne bevæge sig frit mellem de forskellige EU-lande. De største hindringer og de største omkostninger ved EU-reglerne, de største problemer som følge af de nationale regeringers og administrationers langsomhed og manglende gennemførelsestiltag rammer fortsat først og fremmest de aktører, der altid har været hæmmet i deres bevægelighed. Især de små og mellemstore virksomheder, der danner rygraden i den europæiske produktionsstruktur, og som under de store virksomheders møjsommelige omstrukturingsproces fortsat har ydet et konkret bidrag til jobbevarelsen og udviklingen, risikerer ikke at kunne drage det fulde udbytte af programmet for det indre marked. Derfor må den marginale virkning være målestokken for det indre markedes effektivitet.

### 3.3. *Enhedsmarkedets tidshorisont*

3.3.1. En anden parameter, der kan bruges til måling af det indre markedes effektivitet, er den tid, der hidtil er brugt, og den tid, der fortsat er til rådighed.

Mængden af tiltag, der skal sikre gennemførelsen af det indre marked, er vokset støt siden 1987. Kan vi i dag, efter ni år, give aktørerne en dato for afslutningen af denne gigantiske proces? Vi kan vanskeligt angive en »matematisk« størrelse, men har dog et pejlemærke, som er af både teknisk og historisk karakter, nemlig indførelsen af den fælles mønt.

3.3.2. Et velfungerende indre marked er en nødvendig — men ikke den eneste — forudsætning for indførelsen af den fælles mønt, som er en af de mest forpligtende beslutninger, EU nogen sinde har stået over for. Der er tale om en så kompleks og teknisk konstruktion, at det til trods for den megen tankevirksomhed, der er investeret i projektet, ikke kan hævdes med sikkerhed, at alle aspekter er blevet analyseret.

3.3.3. Det kan have meget bekostelige konsekvenser, hvis denne dag oprinder, uden at vi har afviklet det program, Kommissionen foreslår i meddelelsens sidste afsnit.

3.3.4. Hvis de omkostninger, den uvished og de vanskeligheder, som indførelsen af euroen medfører, suppleres med de omkostninger og vanskeligheder, som et ufuldstændigt indre marked indebærer, vil de to forhold tilsammen kunne »inficere« de mindre involverede aktører med konsekvenser, som vanskeligt lader sig overskue, men med sikkerhed vil være skadelige.

3.3.5. Derfor skal programmet for det indre marked være gennemført i størst muligt omfang, når den fælles mønt indføres. Eftersom skæringsåret 1999 giver os mindre end to år til at gennemføre resten af programmet for det indre marked, er det nødvendigt at sikre, at den del af integrationsprocessen, der fortsat måtte mangle at blive gennemført, afvikles parallelt med processen for indførelse af den fælles mønt.

ØSU glæder sig derfor over, at Kommissionen har bebudet en handlingsplan til fuldstændiggørelse af det indre marked inden indførelsen af den fælles mønt, således som ØSU krævede det allerede i 1995.

3.3.6. Efter ØSU's opfattelse er de små og mellemstore virksomheder de økonomiske aktører, som i dag rammes hårdest af de tilbageværende problemer og hindringer. Disse SMV'er har generelt ikke kunnet drage alle de påregnede fordele af det indre marked. Følgelig er det nødvendigt at koncentrere lovgivningsindsatsen om tiltag til fremme af administrativ forenkling, information og gennemsigtighed, som kan gøre det muligt at fjerne hindringerne og sikre en reel konkurrence for alle.

### 3.4. *Beskatning: risici og muligheder*

3.4.1. Spørgsmålet om relationerne mellem det indre marked og Den Monetære Union rejser helt naturligt også spørgsmålet om relationerne mellem Den Monetære Union og de andre økonomisk-politiske værktøjer, medlemsstaterne råder over: skatte- og finanspolitikken. Valutakursudsvingene er i virkeligheden en mekanisme, der tjener til at justere forskellene i de forskellige nationale økonomiers struktur og udvikling. Da disse forskelle er naturlige, kræver en afskaffelse af denne mekanisme, at der findes erstatningsmekanismer som f.eks. faktorernes bevægelighed og den udligningseffekt, der ligger i sammenlignelige skatte- og finansstrukturer, hvis vi skal kunne opfylde EU's økonomiske konvergenstiltag.

3.4.2. Det må ganske vist erkendes, at en vis forskel mellem medlemsstaternes skattelovgivninger er et naturligt vilkår i EU, men med markedernes globalisering og kapitalens internationale mobilitet står det klart, at medlemsstaternes tiltag i mangel af et samråd kun vil have en begrænset effekt, således som det blev påpeget i ØSU's 1996-udtalelse om det indre marked.

3.4.3. Skattepolitikken er et meget ømtåleligt emne. Herom vidner ikke mindst kravet om enstemmige afgørelser på området, som ØSU principielt finder berettiget. Man må imidlertid ikke af den grund undervurdere konsekvenserne af en permanent mangel på beslutninger, som blot vil fremkalde ønsker om flertalsafgørelser, i hvert fald for de vigtigste emners vedkommende. Der er en konkret risiko for, at nævnte »naturlige« forskelle i den skattemæssige behandling og i de sociale lovgivninger i medlemsstaterne udvikler sig til ufine midler i en illoyal konkurrence landene imellem. I relation til dette spørgsmål påpeger Kommissionen i sin meddelelse, at den manglende harmonisering af kapitalindkomstbeskatningen fortsat bidrager til en alvorlig forvriddning af markedet, især hvad angår de beskæftigelsesmæssige aspekter.

3.4.4. Andre vigtige beskatningsområder, f.eks. en momsordning baseret på oprindelsesland, afskaffelse af dobbeltbeskatning og, mere generelt, harmonisering af selskabsbeskatningen, er graverende eksempler på manglende gennemførelse af de oprindelige hvidbogsforanstaltninger. Indførelsen af et sammenhængende EU-system for indirekte beskatning som led i programmet for det indre marked ville altså være et første vigtigt signal, som åbner mulighed for, at beskatningssystemet ikke længere betragtes som et område, der udelukkende henhører under de nationale regeringers enekompetence. ØSU vil behandle dette emne i en særskilt udtalelse.

3.4.5. ØSU udtrykker derfor kraftigt håb om, at de skattemæssige retningslinjer i de aktionsområder, Kommissionen har kortlagt med henblik på fuldstændiggørelsen af det indre marked, kan danne udgangspunkt for en bred debat om udviklingen af visse specifikke skatte- og finanspolitiske elementer, som samordnes på EU-plan.

### 3.5. *Fra aktørerne til lovgiverne*

3.5.1. Markedet er en regelsamling. Det kan ikke lade sig gøre at tale om det indre marked uden en specifik henvisning til den offentlige administration. Mens aktørerne i højere grad har accepteret det indre marked, kan man vanskeligt påstå det samme om hovedparten af administrationerne i medlemsstaterne og andre EØS-lande. Ikke mindre end elleve år efter hvidbogens tilbliven må man konstatere, at kun godt halvdelen af hvidbogens foranstaltninger er gennemført i alle medlemsstater, hvortil kommer, at der er betydelige forskelle i den praktiske anvendelse af de indførte regler.

3.5.2. De kommende initiativer på området skal derfor som et overordnet mål sigte mod at inddrage de offentlige administrationer helt og fuldt i gennemførelsen af programmet for det indre marked. Her kunne det afgørende skub komme fra aktørerne selv, der dagligt konfronteres med de vanskeligheder, som gennemførelses- og anvendelsesproblemerne forårsager. Denne

mulighed begrænses imidlertid stærkt af mangelen på effektive klagemuligheder. Selv om der er gjort store fremskridt, er det fortsat meget vanskeligt for private at få adgang til de forskellige retssystemer for at gøre deres ret gældende. Det er forholdsvist enklere at indgive klage til Kommissionen, men det kræver stadig lang tid at få et svar.

3.5.3. Der synes kun sjældent at være en vilje til stede i medlemsstaterne og andre EØS-lande til at forenkle de respektive nationale lovgivninger, for eksempel med hensyn til tekniske standarder, og der er stadig meget at gøre inden for tjenesteydelser af almen interesse, begyndende med en klar definition af dem. På dette område sker der stadig forskelsbehandling i de forskellige lande. De negative konsekvenser af denne situation må ikke undervurderes. Især omkostningerne ved at overholde de europæiske forskrifter, som ofte suppleres med — og kompliceres af — nationale forskrifter, er et problem for de fleste små virksomheder.

3.5.4. Det skal derfor understreges endnu en gang, at et samarbejde mellem EU-landenes og de øvrige EØS-landes administrationer indbyrdes og mellem administrationerne og EU vil være et nyttigt middel til at sætte fornyet skub i gennemførelsen af det indre marked. ØSU håber, at Kommissionen i stigende omfang vil involvere arbejdsmarkedsparterne i processen og dermed drage nytte af deres mange erfaringer. Derudover ønsker ØSU, at forordningsinstrumentet udnyttes bedre, idet det anvendes i de tilfælde, hvor det er muligt. På de områder, hvor operatørerne påføres størst skade som følge af en langsommelig gennemførelse, kunne direktiverne endog indeholde en tidsfrist for en hensigtsmæssig gennemførelse og en udtrykkelig bestemmelse om, at EU kan udstede en forordning, hvis fristen overskrides.

## 4. Det indre markeds fremtidsudsigter

4.1. Som det fremgår klart af konklusionerne i Kommissionens meddelelse, er det nødvendigt, at der fortsat ydes en målrettet indsats for at optimere effektiviteten af det indre marked. Emner som en effektiv anvendelse af EU-lovgivningen, gennemførelse af de resterende tiltag i hvidbogen og kravet om forenkling af såvel medlemsstaternes som EU's lovgivning er allerede omtalt i de forudgående punkter.

4.2. Som konklusion skal det understreges, at programmet for det indre marked skal ses i et bredere perspektiv, som omfatter alle EU's politikker, idet man sikrer den størst mulige samordning mellem disse instrumenter med henblik på at tackle de udfordringer, EU står over for i forbindelse med beskæftigelsessituationen og verdensøkonomiens globalisering.

4.3. På den baggrund må der lægges særlig vægt på den rolle, som programmet for det indre marked kan

spille dels i udviklingen af de gældende aftaler, f.eks. aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og aftalen med Schweiz, og dels i forbindelse med de centraleuropæiske landes førtiltrædelsesprocedurer.

5. Som det også var tilfældet med 1992-programmet for Fællesakten, bør regeringskonferencen om revisionen af traktaten sikre de fornødne midler til en vellykket gennemførelse af 1999-handlingsprogrammet. Traktaten bør navnlig ændres på følgende punkter:

- indskrivelse i traktaten af en frist for fuldstændig gennemførelse af enhedsmarkedet knyttet til indførelsen af fælles mønt;
- udvidelse af viften af beslutninger, Rådet kan træffe med kvalificeret flertal, især vedrørende personers frie bevægelighed, toldsamarbejde og skattespørgsmål af direkte relevans for det indre markeds effektivitet;
- udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde til at omfatte intellektuel og industriel ejendomsret samt visse spørgsmål, som nu falder ind under den tredje søjle i traktaten, herunder personers frie bevægelighed og toldsamarbejdet;
- en styrkelse af Kommissionens initiativ- og overvågningskompetence i forbindelse med det indre markeds effektivitet;
- en adfærdskodeks for medlemsstaterne vedrørende det indre markeds effektivitet, som skal sikre en højere grad af selvdisciplin og en stadig omsorg for, at nationale regler stemmer overens med fællesskabsretten, så nye hindringer forebygges allerede ved kilden.

## 6. Høring i Det Økonomiske og Sociale Udvalg

6.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg holdt den 5. marts 1997 en offentlig høring om emnet »Hvilket fælles marked venter den fælles mønt?« Høringen tjente to formål:

- at ajourføre kendskabet til hindringer for samhandelen inden for EU; under en tidligere høring i 1994 fandt man frem til 62 typer hindringer;
- at bidrage til Kommissionens 1999-handlingsplan med henblik på at fremskynde det indre markeds

gennemførelse op til indførelsen af euroen, således som det blev anbefalet af ØSU i 1995.

6.2. Høringen faldt i fire dele, der satte fokus på henholdsvis varers bevægelsesfrihed, fri udveksling af tjenesteydelser, harmonisering af beskatning og fri bevægelighed for personer. Man nåede frem til følgende konklusioner:

- Der er gjort markante fremskridt med grænsekontrollens ophævelse, men så meget desto klarere fremstår de juridiske, tekniske og fiskale barrierer, der fortsat findes mellem medlemslandene.
- Mere end halvdelen af de hindringer, ØSU konstaterede i 1994, består stadig; de fleste af de øvrige er kun delvist afskaffet, og nye er opstået.
- I de seneste år er der indført færre nye EU-regler, men antallet af nye nationale regelsæt er forøget (med 1-2 om dagen), hvilket kan skabe nye handelshindringer.
- Der er desuden betydelige uoverensstemmelser mellem EU's og de nationale bestemmelser: EU-reglerne, almindeligvis i form af direktiver, omsættes eller gennemføres ufuldstændigt og levner for megen plads til fravigelser eller supplerende bestemmelser på nationalt niveau.
- Indførelsen af den fælles mønt bliver et afgørende skridt hen imod et gennemført indre marked, men vil samtidig bringe dets mangler og funktionsforstyrrelser frem i lyset. Disse problemer er betydelige nok til at berettiggere et hasteprogram.
- Regeringskonferencen bør sikre, at de fornødne midler bevilges til et sådant hasteprogram gennemførelse. Medlemsstaterne bør enes om en adfærdskodeks for at forebygge nye handelshindringer ved kilden. Brugere bør være fuldt informeret om deres rettigheder og om klageprocedurerne, og klageadgangen bør lettes.
- Kommissionen bør i forberedelsen af sit 1999-handlingsprogram anvende en klarere definition af begrebet »indre marked«: der er behov for at klarlægge, hvilke aspekter der kræver fuld frihed, hvilke områder der kræver effektiv gensidig anerkendelse af nationale bestemmelser, og på hvilke områder der fortsat kan gælde forskellig praksis i medlemslandene. En sammenligning med forholdene på USA's enhedsmarked ville være nyttig, også med hensyn til beskatningsforholdene, idet der dog må tages hensyn til EU's særlige karakter.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*



**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »SMV i grænseregionerne — problemer i de grænseoverskridende handelsrelationer, herunder opfyldelsen af tekniske krav«**

(97/C 206/15)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 23. april 1996 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om »SMV i grænseregionerne — problemer i de grænseoverskridende handelsrelationer, herunder opfyldelsen af tekniske krav«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Eugène Muller til ordfører og Christos Folias til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. marts 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 79 stemmer for og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Et Europa, som ønsker at være »uden grænser«, må være særlig opmærksom på, hvad der sker langs med de grænser, som skal afskaffes. EU-landenes indbyrdes grænseregioner udgør en væsentlig del af Fællesskabets territorium. EU-politikernes grænseoverskridende rækkevidde er indlysende, men der er undertiden stor forskel på, hvordan de blive implementeret i medlemsstater med fælles grænse. Disse forskelle, såvel som integrations- og samhørighedstiltagene, opleves anderledes — dvs. mere direkte — af borgerne i disse regioner, hvis politiske, demografiske, økonomiske, sociale, kulturelle, geografiske og historiske særtræk man ikke kan se bort fra. Graden af indbyrdes påvirkelighed mellem beboerne på hver side af grænsen i disse regioner giver utvivlsomt nyttige fingerpeg om, hvorvidt og hvordan eventuelle mangler skal afbødes.

1.2. Taget under ét er EU's små og mellemstore virksomheder (SMV) <sup>(1)</sup> generelt med til at fremme den sociale stabilitet og den økonomiske udvikling. På den baggrund er det oplagt at konkludere, at disse virksomheder spiller en afgørende rolle for styrkelsen af grænseregionernes centrale position i udviklingen af det indre marked. Disse virksomheder dækker en bred vifte af aktiviteter. Deres kundekreds befinder sig normalt i det nærmeste opland og er nem at identificere. De kan ikke dække sig ind under afstandens anonymitet. Og de må tilstræbe en organisation og strategi, som fremmer deres forankring i et grænseoverskridende regionalt marked med alle dets typiske karakteristika, herunder størrelsen.

1.3. SMV's bidrag er imidlertid ikke begrænset til økonomiske og sociale aspekter. De kan også fungere som igangsættere på det kulturelle område, samt når

det gælder udveksling af erfaringer, formuleringen af »bedste praksis«, styrkelsen af de menneskelige relationer, den indbyrdes forståelse samt respekten for de pågældende regioners særtræk. For at kunne yde et sådant frugtbart bidrag skal rammevilkårene for SMV's aktiviteter leve op til de grundlæggende forudsætninger for det indre markedes funktion.

1.4. På basis af informationer, som er indsamlet under møder med de direkte berørte interessegrupper i erhverv og samfund, vil ØSU med denne udtalelse vurdere, i hvilket omfang disse grundlæggende forudsætninger er opfyldt, og hvilke typer problemer SMV'erne risikerer at støde på i den grænseoverskridende handel.

1.5. Suppleret med undersøgelser, som er blevet foretaget i en række grænseregioner, gør disse informationer det muligt at drage konklusioner med generel gyldighed for SMV'er i sådanne regioner.

1.6. ØSU — og specielt dets Observationscenter for Det Indre Marked — er af den opfattelse, at sådanne specifikke analyser af problemerne på græsrodsplan, dvs. ude blandt borgerne — og i dette tilfælde SMV — kan give et troværdigt indblik i den måde, det indre marked fungerer på.

1.7. Som talerør for EU's sociale og økonomiske interesseorganisationer agter ØSU i den forbindelse ikke blot at gøre status. Det ser det også som sin opgave at sende et budskab til Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet og forelægge disse instanser forslag til foranstaltninger og tiltag, som kan bidrage til at løse eventuelle problemer og fjerne visse hindringer, som kan afskære en stor del af borgerne fra i fuldt omfang at nyde godt af fordelene ved det udvidede marked. Det gælder om ikke at skuffe disse borgeres forventninger. ØSU henviser

(1) Inden for handel, håndværk, turisme, servicefag osv.

i øvrigt til en række af de udtalelser, som det har afgivet om det indre markeds virkemåde<sup>(1)</sup>.

1.8. Det er et faktum, at de problemer, som SMV'erne står over for i grænseregionerne inden for EU, for øjeblikket fremtræder med varierende styrke og indbyrdes vægt. Problemerne har imidlertid mange fælles lighedspunkter. Desuden er der grund til at mene, at de i et vist omfang også gør sig gældende i de EU-lande, som enten slet ikke eller kun i ringe omfang deler fysiske grænser med andre medlemsstater. De specifikke problemer, som denne geografiske og politiske situation kan give anledning til, bør ikke underkendes. De bør gøres til genstand for særlige analyser, især i lyset af EU's udvidelsespolitik.

1.9. I øvrigt skal det understreges, at problemerne i tilknytning til EU's interne samhandel og principperne om fri bevægelighed på en række punkter allerede gør sig gældende for de lande, som har undertegnet den EØS-aftale, der trådte i kraft 1. januar 1994, dvs. Norge, Island og Liechtenstein, som i denne sammenhæng befinder sig inden for EU's aktionssfære.

## 2. Status over situationen

### 2.1. Generelle aspekter

2.1.1. De oplysninger, som fremkom under høringerne i Luxembourg og Innsbruck, vedrører en lang række problemer, der fortjener at blive taget op. Da det er umuligt at gøre nærmere rede for dem alle i denne udtalelse, har ØSU skønnet det påkrævet at opregne dem i en oversigtsrapport, der vedføjtes som bilag. Det bliver oplysningerne ikke mindre vigtige af. Eksempelvis falder de problemer, som blev berørt på de to møder, ind under områder som: misforholdet mellem på den ene side administrative byrder og lovkrav og på den anden side grænsehandelens omfang og hyppighed, procedurerne for indregistrering af virksomheder, uhenigtsmæssige miljøafgiftsordninger i tilknytning til emballagekrav, beskatningsmæssig og social repræsentation, dobbeltbeskatning og beskatning af virksomheder og lønmodtagere, utilstrækkelige klagemuligheder, begrænset adgang til offentlige købsaftaler osv.

2.1.2. De konstaterede problemer er ofte fælles for alle SMV'er. De opleves imidlertid anderledes og helt specielt, når de optræder direkte i spændingsfeltet mellem national konfrontation og regional, grænseoverskridende integration.

2.1.3. Når ØSU insisterer på en integreret politik til fordel for sådanne virksomheder, er det naturligvis ud fra ønsket om at få skabt et velfungerende indre marked. Men målsætningen om at styrke samhørigheden i Europa spiller også ind. På grund af deres perifere beliggenhed er mange af EU's grænseregioner således fortsat ugunstigt stillede i forhold til medlemsstaternes mere centrale regioner. De har derfor krav på særlig opmærksomhed, så deres økonomiske vækst kan blive fremmet og deres beskæftigelsespotentiale forbedret. Dette vil også give SMV'erne mulighed for at udvide deres aktivitetsfelt, som hidtil er blevet hæmmet betragteligt af nabolandenes grænser.

2.1.4. På initiativ af SMV'ernes brancheorganisationer er der såvel før som efter gennemførelsen af det indre marked i 1993 med støtte fra Kommissionen (især GD XXIII) blevet foretaget forskellige studier og undersøgelser, som beskriver situationen i de berørte regioner og anviser løsningsmuligheder. Observationscenteret for Det Indre Marked kan trække på disse undersøgelser og behøver således ikke i denne udtalelse endnu engang at opremse samtlige hindringer for det indre markeds funktion i de berørte brancher og regioner<sup>(2)</sup>.

2.1.5. Det fremgår mere eller mindre direkte af disse studier, rapporter, foranstaltninger og undersøgelser samt af de møder, som har fundet sted med de berørte erhvervskredse, at hvis man ser bort fra de hindringer, som beskrives i pkt. 2.2 nedenfor, så har åbningen af grænserne og anvendelsen af reglerne om fri bevægelighed i det mindste inden for nogle brancher givet virksomhederne og deres organisationer en ny fremdrift, som i et vist omfang er blevet støttet af de respektive offentlige instanser samt af EU<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Strategisk program for det indre marked, EFT nr. C 304 af 10. 11. 1993, s. 10.

Beretning om det indre marked, EFT nr. C 195 af 18. 7. 1994, s. 6.

SMV: Integreret program, skatteforhold og 2. beretning fra Det Europæiske Observationscenter for SMV, EFT nr. C 102 af 24. 4. 1995.

2. beretning om det indre marked, EFT nr. C 39 af 12. 7. 1994, s. 70.

3. beretning fra SMV-Observationscentret, EFT nr. C 82 af 19. 3. 1996.

3. beretning om det indre marked, EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996, s. 40.

Integreret program for SMV, EFT nr. C 56 af 24. 2. 1997.

<sup>(2)</sup> a) Tolv undersøgelser vedrørende SMV'er og håndværksvirksomheder i grænseområder fra perioden 1995/1996.

b) Syv »Kontorer for grænseoverskridende udvikling af virksomheder« (BDTE), som er blevet oprettet i grænseområderne mellem Østrig og Italien, Storbritannien og Irland, Spanien og Frankrig, Tyskland og Frankrig, Tyskland og Belgien, Frankrig og Belgien samt Italien og Frankrig, har hver især udarbejdet rapporter om deres virksomhed.

c) »Håndværk og mindre virksomheder i grænseområder« var et af hovedtemaerne for den 2. Europæiske Konference for håndværk og SMV i Berlin (26. og 27. september 1993).

<sup>(3)</sup> Høring i Luxembourg den 11. november 1996: Rheinland-Pfalz, Saarland, Lorraine, den belgiske Luxembourg-provins samt Luxembourg, og høring i Innsbruck den 21. november 1996: Østrig, Italien, Bayern.

2.1.6. I relation til det indre markeds virkemåde kan bl.a. følgende positive konsekvenser og perspektiver nævnes:

- dynamiske og effektive virksomheder har fået nye ekspansions- og diversifikationsmuligheder, fordi deres aktionsradius er blevet udvidet, uden at de har skullet slås med de problemer, som kan være forbundet med flytning af virksomheden;
- SMV'erne har lagt sig i selen for at leve op til den skærpede konkurrence i et relativt begrænset geografisk område samt for at honorere »nye« forbrugeres behov og vaner;
- indsatsen for at øge konkurrenceevnen har samtidig skærpet bevidstheden om en række uomgængelige operationelle tiltag, herunder kravene om tilpasning af ledelsesmetoderne, forbedring af de faglige kvalifikationer, investeringspolitikens effektivitet, passende samarbejds-, synergi- og informationstiltag på tværs af grænserne, identifikation af fælles problemer og tilvejebringelse af fælles løsninger. Denne positive tilgang illustreres af de konkrete foranstaltninger, som allerede er blevet sat i værk, og som ofte er baseret på bilaterale og partnerskabsmotiverede aftaler;
- SMV'ernes aktivitetsområde er blevet udbygget og suppleret som følge af det øgede samarbejde og en mere varieret efterspørgsel i grænseregionerne, hvilket giver nye jobmuligheder;
- ikke alene SMV'ernes fleksibilitets- og mobilitetsevne sættes på en prøve, men også strukturen, arbejdsmetoderne og effektiviteten i deres faglige organisationer og andre støtteorganer, som alle har en vigtig katalysator- og multiplikatoreffekt;
- udnyttelse af de EU-rådgivningskontorer, som er blevet oprettet med bistand fra Kommissionen, og fremme af generelle eller brancheorienterede lokale og regionale initiativer: informations- og samordningskontorer på specifikke områder som fx offentlige indkøb, tekniske standarder, affaldsforvaltning og miljøbeskyttelse; instanser, som undersøger de grænseoverskridende markeder, informerer og skaber bevidsthed om eksportmuligheder, sørger for kollektiv eller individuel deltagelse i regionale messer og tilrettelægger møder med henblik på at fremme virksomhedernes indbyrdes samarbejde, undertiden i samarbejde med de regionale forskningsinstitutter.

## 2.2. Hindringerne

ØSU's primære sigte med denne udtalelse er at opnå større indblik i SMV'ernes problemer, og Observationscenteret for Det Indre Marked agter derfor at fokusere på de spørgsmål, som ligger disse virksomheder mest på sinde.

2.2.1. Når ØSU gør rede for aspekter som dem, der er nævnt i pkt. 2.1.6 ovenfor, er det ikke for at undersøge SMV's problemer i grænseregionerne. Det sker dels af hensyn til objektiviteten og dels for at skitsere nogle positive tilgange, som kan føre til en forbedring af den aktuelle situation. ØSU medgiver, at dets drøftelser med de berørte aktører har været noget fragmentariske, men tillader sig alligevel at konkludere følgende.

2.2.2. De problemer, som det indre markeds virkemåde generelt giver anledning til for SMV, er blevet behandlet i forskellige ØSU-udtalelser og specielt i de udtalelser, som er udarbejdet af Observationscenteret for det Indre Marked. Med hensyn til den særlige problemstilling, som tages op i denne udtalelse, råder Kommissionen over detaljerede beskrivelser af de problemer, som SMV'er i grænseregioner må slås med; de berørte medlemsstaters politiske instanser kan ikke være uvidende om situationen: Europa-Parlamentets medlemmer er ligeledes velinformerede. ØSU behøver derfor ikke at foretage nye undersøgelser for at kunne afgive denne udtalelse.

2.2.3. Nogle af de hindringer, som ØSU ønsker at pege på, er nødvendigvis af generel art og berører ikke kun SMV'er i grænseregioner. Ikke des mindre er det undertiden dér, de kommer stærkest til udtryk, og de må derfor anskues ud fra denne synsvinkel.

2.2.4. I forbindelse med udviklingen af EU og den nødvendige åbningsproces hævdes det fra visse sider, at »grænserne er der i bevidstheden«. Man kunne med lige så stor ret sige, at »kendsgerningerne er hårdnakkede«. Men under alle omstændigheder er det naturligvis nødvendigt at efterspore de reelle og sandsynlige årsager til disse psykologiske barrierer, som SMV-repræsentanterne i øvrigt også har peget på under drøftelserne.

2.2.4.1. Årsagerne til sådanne barrierer kan findes hos beslutningstagere og aktører på alle niveauer. De kan skyldes utilstrækkelig information eller et teknisk fagsprog, som det er svært at begribe for de uindviede, og som betyder, at den almindelige borger har vanskeligt ved at forstå såvel EU-politikens positive resultater som dens risikomomenter. Eller de kan ligge i en unøjagtig eller forkert vurdering af situationen, hvilket her vil sige i hvor høj grad det indre markeds mekanismer slår igennem i borgernes og SMV'ernes dagligdag i grænseregionerne. Eller de kan skyldes utilstrækkelig lydhørhed såvel oppefra og ned som nedefra og op.

2.2.4.2. De kan også skyldes for kategoriske eller overilede erklæringer fra politikere eller journalister, som enten skaber urealistiske forventninger eller har en

ensidigt negativ virkning. De er ofte begrundet i frygt for eventuelle politiske, økonomiske, sociale og kulturelle forandringer og uoverskuelige ændringer i indgroede holdninger og vaner.

2.2.4.3. Det er en lang og vanskelig proces at opbløde eller fjerne sådanne hindringer, og forudsætningen er, at man til stadighed går konkret og positivt frem. For SMV's vedkommende er dette ensbetydende med, at der må tilvejebringes rammevilkår, som kan anspore disse virksomheder til en aktiv indsats i deres grænseregion og til at overvinde hindringerne på eget initiativ og ved egen kraft.

2.2.5. Ud over disse barrierer af psykologisk art er der en række SMV-specifikke hindringer i forbindelse med regionale grænseoverskridende aktiviteter, som de store virksomheder ikke kender til. SMV-ledere, som ønsker eller ser sig nødsaget til at udstrække deres aktiviteter hinsides grænserne, kan støde på hindringer som: virksomhedens beskedne størrelse og svage struktur, utilstrækkeligt kendskab til nabomarkedene, mangel på erfaringer med handelspraksis, et mangelfuldt strategisk grundlag og utilstrækkelig uddannelse, mangel på kapital, utilstrækkeligt kendskab til de faktiske støttemuligheder samt usikkerhed over for de mange lovkrav og administrative procedurer og formalia. Det er klart, at nationale myndigheder og faglige organisationer må gøre en øget indsats på området, eventuelt med støtte fra Kommissionen.

2.2.6. I grænseregionerne optræder der desuden hindringer af geografisk, historisk og politisk art. Disse kan være afgørende for, om og i hvilket omfang der udvikler sig en »grænsekultur«, som — hvis man ser bort fra de sproglige problemer — yder et vigtigt bidrag til den grænseoverskridende integration og til SMV'ernes gennemslagssevne. I de grænseregioner eller -zoner, hvor en sådan grænsekultur ikke findes, må de forskellige udviklingsprogrammer systematisk søge at fremme tilvejebringelsen af en økonomisk struktur, hvor der er plads til SMV'er inden for mange brancher. SMV-repræsentanter bør inddrages i udformningen og gennemførelsen af sådanne programmer. I den forbindelse er det interessant at bemærke, at man som led i bestræbelserne på at formulere en mere samordnet og konsekvent grænseoverskridende regionalpolitik i Saar-Lor-Lux-regionen (Tyskland — Frankrig — Belgien — Luxembourg) synes at overveje oprettelsen af et tværregionalt Økonomisk og Socialt Råd, hvilket ville give samfundets og erhvervslivets interesseorganisationer mulighed for at blive mere direkte involveret i iværksættelsen af en sådan politik.

2.2.7. Det fremgår af de analyser, der er blevet foretaget af integrationen i grænseregioner, at hindringer i tilknytning til lovgivning og administrative bestemmelser og frem for alt deres optagelse i national lovgivning samt deres anvendelse er yderst mærkbare — og det gælder i øvrigt alle EU's regioner. Disse hindringer udgør en konstant irritationsfaktor i grænseregioner. De antager undertiden groteske former og foranlediger SMV'erne til enten at opgive planlagte aktiviteter eller til at smygge sig uden om hindringerne ved hjælp af midler, som kan være ganske fantasifulde, men som kan resultere i uacceptabel diskrimination og konkurrenceforvriddning. De mange påviste problemer skyldes ofte, at EU-lovgivningen og dens praktiske gennemførelsesbestemmelser er alt for komplicerede. I denne forbindelse er der udtrykkeligt blevet slået til lyd for en lettelse og en forenkling af de administrative byrder; det gælder i ganske særlig grad »Intrastat«-systemet.

2.2.7.1. Forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning og administrativt fastsatte regler om navnlig beskattning, social sikring, arbejdsmarkedsforhold og offentlige godkendelsesprocedurer kan skabe alvorlige vanskeligheder, ja endda resultere i helt uacceptable hindringer, nemlig i de tilfælde, hvor de fører til forskelsbehandling og illoyal konkurrence og benyttes som påskud for urimelige administrative krav.

2.2.8. Blandt SMV'er i grænseregioner er det de administrative hindringer, træge procedurer og utilstrækkelige klagemuligheder, som vækker størst bekymring og skuffelse med hensyn til EU's udvikling. ØSU understreger kraftigt nødvendigheden af, at nationale, regionale og lokale administrative myndigheder udviser større fleksibilitet, når det gælder anvendelsen af reglerne.

2.2.8.1. Når det gælder den frie adgang til markedet i nabolandets grænseområde og de forskellige former for etablering (fast etablering, midlertidig eller lejlighedsvis præstering af tjenesteydelser), støder SMV'erne på utallige problemer, og når der stilles særligt strenge krav til udenlandske virksomheder, hvilket ofte er tilfældet, føles det som chikanerende forskelsbehandling.

2.2.9. Tekniske standarder udgør åbenbart et udtømmeligt emne. Det fik en såvel bred som grundig behandling i ØSU's udtalelse CES 690/96 (ordfører: Johannes M. Jaschick) om »Tekniske standarder og gensidig anerkendelse«<sup>(1)</sup>, og yderligere vidnesbyrd blev fremlagt på høringerne i Stockholm og Milano i januar 1996. Mere specifikt kom ØSU i ovennævnte udtalelse ind på »forsøgene« på at fjerne tekniske handelshindringer, lige som der blev gjort status over den aktuelle situation og fremsat en række henstillinger. Disse henstillinger står stadig ved magt.

2.2.9.1. Det er blevet anslået, at der i 1985 i det daværende EF fandtes over 100 000 forskellige tekniske

(<sup>1</sup>) EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996.

specifikationer. Endvidere får Kommissionen hvert år meddelelse om i gennemsnit 450 nye nationale tekniske produktstandarder. Hvis denne situation fortsætter, bliver det indre marked en uopnåelig utopi, hvor man i praksis må vælge et af to onder: højere produktions- og tilpasningsomkostninger eller ingen eksportmuligheder. Det bør erindres, at 76 % af EU's interne handel, målt i værdi, er underkastet obligatoriske tekniske specifikationer.

2.2.9.2. De tekniske krav kan have konsekvenser for såvel udformning, produktion, salg og markedsføring som for serviceomkostninger og -politik og derigennem underminere selve de forretningsaktiviteter, som de egentlige skulle fremhjelpe. Den fulde virkning for SMV af disse krav, som gennemtvinges ad forskellig vej, fremstår særligt klart i lyset af den allerede opnåede harmoniseringsgrad<sup>(1)</sup>.

2.2.9.3. Følgende sektorer i den grænseoverskridende handel er klart berørt:

- byggeprodukter og -tjenester: mangel på harmoniserede standarder; bygningsreglementer; byggekoder; konstruktionskrav; tekniske krav og referencer; sikkerhedsforanstaltninger for installationer (el, gas, VVS osv.);
- levnedsmidler (bageriprodukter — kød — mejeriprodukter): veterinærlovgivning; forskelle fra land til land mht. tilladte ingredienser; oplagringsbetingelser under distributionen; fakturering; etikettering; registreringskrav.

2.2.9.4. Andre sektorer (og dermed også den grænseoverskridende handel), som berøres generelt af forskellige tekniske hindringer:

- farmaceutiske produkter: nationale refusionsordninger; priskontrol, forbudte ingredienser; registreringsprocedurer;
- motorkøretøjer: forskelle i beskatning; brugte bilers alder;
- maskiner: store omkostninger ved afprøvning og overensstemmelsesvurdering; forskelle i strømstyrke; forskelle i gasforsyning; forskellige stiktyper;

<sup>(1)</sup> — 34 % af handelen er allerede harmoniseret efter den gamle metode (detaljeret harmonisering);  
 — 17 % er allerede, eller bliver i nær fremtid, omfattet af den nye metode;  
 — 25 % af handelen er underkastet ikke-harmoniserede, nationale tekniske forskrifter og omfattes således af princippet om gensidig anerkendelse;  
 — 19 % af handelen er omfattet af aftaler om gensidig anerkendelse, men i halvdelen af tilfældene (10 %) er der tale om produkter, som allerede er harmoniseret i henhold til den nye metode;  
 — kun 15 % af handelen er hverken omfattet af harmonisering eller af aftaler om gensidig anerkendelse.

- legetøj: forbud mod bestemte reklamemetoder; sikkerhedskrav;
- medicinsk udstyr.

2.2.10. Blandt de tekniske krav, som ØSU har haft lejlighed til at behandle i sine tidligere udtalelser, kan man — jf. ovennævnte områder, hvor SMV'erne oplever mere eller mindre udtalte vanskeligheder — pege på de problemer, som især SMV'er i grænseregioner er konfronteret med.

2.2.10.1. Der fastlægges årligt omkring 500 nye produktstandarder, men fordi anvendelses- eller gennemførelsesstandarder ikke følger efter i samme tempo, opstår der en usikkerhed med ofte mærkbare konsekvenser for de SMV'er, som dagligt opererer på tværs af grænserne, og som er nødt til at overholde ret korte tidsfrister, der ikke levner plads til tøven eller forsinkelser pga. upræcise tekniske krav.

2.2.10.2. Tekniske krav i forbindelse med sikkerhedsstandarder — fx vedrørende gas- og el-installationer og forskellige andre områder inden for byggesektoren — kan give anledning til problemer, hvis fx de specifikke bestemmelser i en medlemsstat adskiller sig fra de regler, som er gældende i nabolandet. I sådanne tilfælde bør man vurdere, om der foreligger forskelsbehandling eller konkurrenceforvridning.

2.2.10.3. Generelt forventer SMV'erne i grænseregioner, at nabolandenes tekniske krav gøres stadig mere gennemsigtige. Bortset fra de rent sproglige problemer kan der opstå hindringer i forbindelse med definitionen og fortolkningen af tekniske regler på såvel nationalt som europæisk plan, og dette skaber igen barrierer for den grænseoverskridende handel.

2.2.10.4. Det kan i grænseregionerne vise sig nyttigt at foretage en nærmere vurdering af, om det grænseoverskridende samarbejde omkring overførsel af nye teknologier kan udbygges eller lægges ind i mere hensigtsmæssige former, eventuelt i samarbejde med teknologi- og forskningsinstitutionerne.

### 3. Forslag

3.1. Uden at foregribe hverken de forslag, som ØSU har fremsat i sine godt tres udtalelser om det indre marked, eller de talrige henstillinger, som Observationscenteret for Det Indre Marked har formuleret siden sin oprettelse i 1994<sup>(2)</sup>, skal ØSU — sideløbende med

<sup>(2)</sup> Det indre marked i 1993 — EFT nr. C 393 af 31. 12. 1994.  
 Det indre marked i 1994 — EFT nr. C 39 af 12. 2. 1996.  
 Det indre marked i 1995 — EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996.  
 Kommerciel kommunikation — EFT nr. C 66 af 3. 3. 1997.  
 Tekniske standarder — EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996.  
 Offentlige købsaftaler — EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996.  
 Krypterede tjenester — EFT nr. C 30 af 30. 1. 1997.

konklusionerne af de forskellige undersøgelser, studier og analyser, som delvis er blevet gennemført med Kommissionens assistance — med eftertryk pege på en række tiltag og foranstaltninger, der kan bidrage til at afhjælpe situationen, som den er beskrevet ovenfor. Disse tiltag sorteres under forskellige instanser med hver deres kompetenceområde.

### 3.2. På EU-plan

3.2.1. Kommissionens beretninger om det indre marked gør som regel status og drager konklusioner ud fra makroøkonomiske problemer. ØSU skal på ingen måde kritisere denne tilgang til evalueringen af resultaterne af det indre markeds gennemførelse. Dog finder ØSU det nødvendigt i højere grad at fokusere på situationen, som den opleves i almindelige menneskers dagligdag, netop fordi »de små ting« kan være af afgørende betydning for udviklingen af overordnede målsætninger. De udtalelser, som ØSU ønsker at udarbejde om specifikke enkeltproblemer, fortjener derfor Kommissionens og Rådets opmærksomhed.

3.2.2. En sådan indfaldsvinkel forudsætter utvivlsomt, at man fjerner en række traditionelle »grænser« mellem Kommissionens tjenestegrene, som kan hindre en systematisk koordinations-, integrations- og samarbejdsindsats. Eksempelvis kan nævnes, at de berørte kredse har slået kraftigt til lyd for udarbejdelsen af en vademecum for SMV'er i grænseregioner. Dette vil naturligvis kræve et effektivt samarbejde mellem forskellige generaldirektorater, da EU's politikker og tiltag på dette område overlapper hinanden (in casu: regionalpolitik, strukturfonde, Samhørighedsfonden, det integrerede SMV-program, miljøbeskyttelse (herunder affaldsforvaltning), fri bevægelighed og etableringsret, gensidig anerkendelse af eksamens- og kvalifikationsbeviser, liberalisering af bestemte brancher, offentlige købsaftaler, beskatning, konkurrencepolitik osv.). EU-rådgivningskontorerne kunne involveres i et sådant arbejde.

3.2.3. ØSU støtter etableringen af kontorer for virksomhedsfremme i grænseregionerne med forbillede i de BDTE (Bureaux de Développement Transfrontalier des Entreprises; kontorer til fremme af virksomhedernes udvikling på tværs af grænserne), som med Kommissionens bistand er blevet oprettet i Frankrig og Belgien. Sådanne initiativer fortjener bred opbakning, specielt i regioner som ikke råder over fyldestgørende organisationsstrukturer. Disse kontorer skal fungere helt uafhængigt af nationale forvaltningsorganer, og de bør have støtte fra Kommissionens regionale og nationale kontorer samt fra EU-rådgivningskontorerne. De skal kunne indberette hindringer for det indre markeds funktion til EU-instanser og i givet fald videregive klager til de kompetente instanser.

3.2.4. ØSU værdsætter Kommissionens igangværende bestræbelser på at opnå en bedre koordinering af

indsatsen. Tilsvarende konstaterer det med tilfredshed, at Kommissionen og Rådet lægger vægt på at integrere SMV'erne bedre i EU's forskellige politikker. Det henstiller, at man ikke sætter denne generelt positive strategi over styr ved ikke i fornødent omfang at tage højde for de problemer, som skal løses i grænseregionerne.

3.2.5. I denne forbindelse anmoder ØSU Kommissionen om at medtænke bemærkningerne i denne udtalelse, når den skal udarbejde en række af de dokumenter, som er nævnt i arbejdsprogrammet for 1997. Her kan nævnes det arbejde, som GD XVI agter at sætte i værk med henblik på en henstilling om styrkelse af det grænseoverskridende samarbejde og om det interregionale samarbejdes resultater og perspektiver samt med henblik på en meddelelse om regionalpolitikken og konkurrencepolitikken.

3.2.6. Det er vigtigt, at Kommissionen tilsikrer sine forskellige operationelle SMV-fremmeprogrammer en større spændvidde, og at lovgivningen og de administrative bestemmelser tilpasses bedre til de konkrete forhold i grænseregionerne (programmerne LEONARDO, SOCRATES, CRAFT, BRITE-EURAM, INTERREG, LEADER, ADAPT, URBAN, INTERPRISE, EURES, LINGUA, Strukturfondene osv.).

3.2.7. En forbedring af samarbejdet i kommissionsregi på det område, der her er tale om, kan formentlig opnås ved, at GD XXIII — hvorunder SMV sorteres — tillægges en samlende og koordinerende funktion. I den forbindelse bør der ligeledes tilvejebringes en informations- og samrådsmekanisme i forhold til ØSU's Observationscenter for Det Indre Marked.

3.2.8. ØSU anmoder Kommissionen om at sørge for, at også SMV-repræsentanter, som kender til de praktiske problemer i grænseregionerne, inddrages i det fremtidige arbejde vedrørende SLIM-initiativet. Det samme gælder kodificeringen af EU-lovgivningen, som bliver stadig mere presserende.

3.2.9. I Kommissionens meddelelse om »virkningen og effektiviteten af det indre marked« (KOM(96) 520 endelig udg. af 30. oktober 1996) gøres der rede for et handlingsprogram, som bl.a. omfatter fjernelsen af de tilbageværende hindringer. Hvis dette program skal kunne leve op til forventningerne, må de berørte parter rådspørges på en måde, som gør det muligt at tage højde for grænseregionernes særlige situation.

3.2.10. Virksomhedernes utilstrækkelige klage- og appellmuligheder, mangelen på en hurtig, velargumenteret og effektiv opfølgning samt de formidlende instansers gennemgående magtesløshed over for hindringerne er med til at ødelægge den tillid, som SMV'erne og deres repræsentanter gerne ville nære til EU. Der må etableres en fyldestgørende klageordning, og det skal senest ske i forbindelse med det af Kommissionen bebudede hand-

lingsprogram vedrørende det indre markeds virkemåde. Forinden bør deres foretages en analyse af den aktuelle situation med hensyn til klageordninger og -muligheder.

3.2.11. Der bør ske en præcisering af EU-rådgivningskontorernes rolle, når det gælder formidlingen af informationer om det indre markeds virkemåde opad og nedad i systemet. I den forbindelse må det påses, at de kompetente myndigheder leverer de oplysninger, som rådgivningskontorerne har bedt om, og at oplysningerne er pålidelige. I den forbindelse kunne det være nyttigt at tilstræbe et samarbejde mellem EU-rådgivningskontorerne for henholdsvis SMV og forbrugere.

3.2.12. Med henblik på at fastlægge fælles holdninger og fremgangsmåder og formulere hensigtsmæssige tiltag bør Kommissionen snarest muligt i samråd med ØSU's Observationscenter for Det Indre Marked etablere en ordning, hvor EU-rådgivningskontorerne, BDTE'erne og de berørte faglige organisationer regelmæssigt konsulteres. Det forekommer relevant at anstille særlige overvejelser over nytten af informationscentre og one-stop-shops.

3.2.13. ØSU konstaterer, at der på det behandlede område forefindes formidlende instanser og støtteorganer, som allerede har taget en række interessante og nyskabende initiativer, men at disse i mange tilfælde enten ikke er kendt eller ikke påskønnes efter fortjeneste.

3.2.14. For at anspre de berørte parter til at formulere og iværksætte programmer, som fremmer SMV'ernes integration i grænseområderne, bør der efter ØSU's mening etableres et program med tiltag og incitamenter i form af bistand og tildeling af præmier eller finansielle fordele for »bedste praksis«, der i givet fald kan tjene som forbillede og efterlignes i andre grænseregioner.

3.2.15. Når det gælder fastlæggelsen og anvendelsen af tekniske standarder, bør man fremhjelpe organer som NORMAPME, der er tilknyttet UEAPME, og hvis opgave det er at søge de specifikke problemer tilgodeset, som SMV'erne generelt — og specielt SMV'er i grænseregioner — er konfronteret med.

### 3.3. *Medlemsstaternes og de regionale instansers kompetenceområde*

3.3.1. Mange af de forslag, som ovenfor blev rettet til Kommissionen i dens egenskab af ØSU's direkte samtalepartner, vil være at genfinde blandt de tiltag, som foreslås gennemført af medlemsstaterne og de regionale instanser.

3.3.2. Det er selvsagt bydende nødvendigt, at EU-lovgivningen gennemføres i den nationale lovgivning og anvendes korrekt i medlemsstaterne. I den forbindelse må de nationale myndigheder drage omsorg for, at der konkret tages højde for »aktørernes« — og navnlig SMV'ernes — problemer i deres grænseregioner.

3.3.3. Gennem samordnede og velovervejede tiltag kan medlemsstaterne bidrage til at mindske de sproglige problemer.

3.3.4. Ved at give fyldestgørende information om, hvilke instanser og myndigheder der kunne tjene som direkte og nyttige samtalepartnere, og ved at foretage en centralisering af de klager, som virksomhederne og deres organisationer retter til medlemsstaterne, kunne man bidrage til at fjerne det uheldige tågeslø, som alle partner er indhyllet i.

3.3.5. Det ville være en god idé, om medlemsstaterne og de regionale myndigheder etablerede en veldefineret og almindelig kendt struktur, hvis opgave skulle være at tilvejebringe forbindelseslinjer til de kompetente myndigheder i nabolandet (nabolandene) og sætte en mekanisme i værk, som kunne gøre det lettere at nå frem til pragmatiske løsninger og bilaterale aftaler. En sådan fremgangsmåde kunne yde et særdeles nyttigt bidrag til fjernelsen af hindringer, som ikke altid skyldes forskelle i lovgivningen, og som kan håndteres pragmatisk. Tilsvarende kunne man bidrage til at genskabe den tillid til det indre marked, som nu er ved at fordufte, hvis der i kommissionsregi blev oprettet særlige kontaktorganer, der skulle tage sig af problemer af denne art. Erhvervs- og samfundslivets interessegrupper bør involveres mest muligt i hele denne proces.

3.3.6. ØSU er klar over, at det af forskellige grunde, som kan være mere eller mindre objektive (forskellige i lovgivning og administrativ praksis) eller mere eller mindre subjektive (indgroede vaner, en følelse af usikkerhed, rygmarvsprotektionisme), stadig vil forekomme, at regeringer og myndigheder stritter automatisk imod eller lægger sig direkte på tværs. Det er derfor nødvendigt med tiltag, som kan fremme parternes forståelse for hinandens adfærd, så man når frem til en modus vivendi, som er acceptabel for alle berørte parter. I den forbindelse bør der tages højde for de lokale og regionale myndigheds rolle samt for de positive initiativer, som tages af virksomhederne og deres organisationer, og som ikke bør betragtes som marginale tiltag, men tværtimod fortjener en konkret ansproing.

3.3.7. Selv om Kommissionen mener, at de gældende EU-regler gør det muligt at imødekomme de tekniske krav på fyldestgørende vis, er der grund til at gøre opmærksom på mulighederne for at gå frem via bilaterale aftaler; såfremt visse høringskrav bliver opfyldt, kan man ad denne vej gøre situationen mindre byrdefuld for SMV'er i grænseregioner.

### 3.4. *Faglige organisationers, støtteinstansers og formidlende organers kompetenceområde*

3.4.1. Den rolle, som SMV'ernes faglige organisationer spiller for udviklingen af de grænseoverskridende aktiviteter, og den positive virkning af deres initiativer i retning af bevidstgørelse og samarbejde er blevet understreget flere gange tidligere i udtalelsen.

3.4.2. Disse organers interventionsmuligheder og gennemslagskraft i de forskellige SMV-sektorer er imidlertid begrænsede. De forringes kraftigt, hvis visionen om en »grænsekultur« konstant modvirkes af kendsgerninger og reaktioner, som hæmmer det selvstændige initiativ og fremtidsperspektiverne. Organisationernes tiltag kan antage mangfoldige former. De kan tilsigte at afbøde konsekvenserne af protektionisme og mindske de skadevirkninger, som en udbredt utilfredshed og opgiveness vil have. De kan udmøntes på flere måder: gennem en direkte og troværdig oplysningsindsats, gennem iværksættelse af hensigtsmæssige handlings- og reaktionsstrategier for virksomheder, som tør satse på at arbejde på tværs af grænserne, gennem støtte til forskellige former for samarbejde, som fokuserer på nytten og nødvendigheden af et positivt engagement fra alle de berørte parters side, gennem en forbedring af investeringskreditordningerne — eventuelt med passende bistand fra penge- eller kreditinstitutter i grænseregionerne — samt ved at fremlægge argumenter, som bunder i en realistisk opfattelse af forholdene, og som indgår i en mere omfattende anskuelse af den aktuelle situation og af fremtidsmulighederne. Det er ikke nogen nem opgave. Man må være indstillet på kritik fra flere sider. Om indsatsen krones med held afhænger derfor af, om man har viljen og evnen til at gå i brechen for virksomhederne og ride de uundgåelige storme af. Også her spiller troen på »Borgernes Europa« en altafgørende rolle. Det påhviler EU's politiske ledere at sørge for, at denne tro ikke ødelægges.

3.4.3. De direkte berørte organisationer må ruste sig til at kunne gennemskue de nye muligheder, der åbner sig for virksomhederne, og samtidig må de benytte lejligheden til at formulere og iværksætte nye tiltag, som sigter mod at tilvejebringe bred konsensus ikke blot i de berørte SMV-brancher, men også blandt erhvervs- og samfundslivets øvrige interessegrupper, herunder forbrugerne generelt, med henblik på at varetage deres — måske uvante — formidlende rolle på tilfredsstillende vis og styrke deres strukturer, deres troværdighed og deres effektivitet.

3.4.4. Med udgangspunkt i virksomhedernes interesser og hidtidige resultater må disse organisationer sikre sig lydhørhed, forståelse og støtte hos alle de aktører,

som kan bidrage til at skabe et klima, som giver virksomhederne chancen for at udfolde deres eget potentiale på det udvidede grænseoverskridende marked.

3.4.5. ØSU appellerer til SMV'ernes europæiske sammenslutninger om at udvise skærpet opmærksomhed over for de problemstillinger, som er blevet fremlagt i denne udtalelse, og lover dem et effektivt og vedvarende samarbejde på dette område.

#### 4. Konklusioner

4.1. Der er oven for blevet redegjort for de faktiske forhold og stillet en række forslag, og ØSU og dets Observationscenter for Det Indre Marked skal på den baggrund drage visse konklusioner med hensyn til deres egen rolle, dels som rådgivende EU-organ med basis i erhvervs- og samfundslivets interessegrupper — herunder SMV'erne — og dels som et organ, hvis opgave det er at overvåge det indre markeds virkemåde.

4.2. I kraft af — og takket være — sine forbindelser til de sociale og økonomiske interesseorganisationer bør ØSU overveje, hvordan det kan forbedre informationsstrømmen til og fra sine samtalepartnere, når det drejer sig om behovet og muligheden for at engagere sig i grænse-SMV'ernes udviklingsproces. Samtidig må der åbnes kommunikationslinjer, som muliggør en mere systematisk overvågning dels af EU-politikernes og -programmernes forløb og dels af de resultater, som opnås af virksomheder i grænseregionerne.

4.3. Med udgangspunkt i den foreliggende udtalelse — med dens redegørelse for de faktiske forhold og de foranstaltninger, som bør træffes — regner ØSU med at kunne drage fuld fordel af sin rolle som Kommissionens og Europa-Parlamentets direkte og privilegerede samtalepartner.

4.4. I relation til det aktuelle spørgsmål agter ØSU at undersøge, hvordan man bedst kan bidrage til at indsamle og videreformidle oplysninger om de indhøstede erfaringer og frem for alt om de forsøgsforanstaltninger, som er blevet sat i værk i en række af EU's grænseregioner.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*



**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Første Rapport om Økonomisk og Social Samhørighed«**

(97/C 206/16)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 23. april 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Første Rapport om Økonomisk og Social Samhørighed«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Regionaludvikling og Fysisk Planlægning, som udpegede Vasco Cal til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 117 stemmer for, 4 imod og 8 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Kommissionen fremlagde i begyndelsen af november 1996 den første rapport om samhørigheden, der som fastsat i traktatens artikel 130 B skal redegøre for »fremskridtene i forbindelse med virkeliggørelsen af den økonomiske og sociale samhørighed« og for »hvordan de forskellige midler efter denne artikel har bidraget hertil«. De midler, der nævnes i denne artikel er — ud over de forskellige strukturfonde, Den Europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter — samordningen af medlemsstaternes økonomiske politik, udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner samt gennemførelsen af det indre marked. I den foregående artikel i traktaten defineres økonomisk og social samhørighed som en mindskelse af »forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer« og en forbedring af »situationen i de mindst begunstigede områder, herunder landdistrikterne«. I traktatens artikel 2 og 3 er økonomisk og social samhørighed nævnt som et af de mål, Fællesskabet skal arbejde hen imod.

1.2. I denne rapport undersøges det for første gang, hvorledes EU's og medlemsstaternes politik har bidraget til den økonomiske og sociale samhørighed, og det vurderes, hvilken effekt de ikke-strukturelle politikker har haft på de forskellige regioner og samfundsgupper, selvom de pågældende politikker har haft andre mål. ØSU glæder sig over, at Kommissionen hermed har opfyldt sin forpligtelse. I sin initiativudtalelse fra februar 1992 (CES 226/92, ordfører Ettore Masucci) pegede ØSU netop på en strategi på dette område, der ligger tæt op ad den, som Kommissionen fremlægger i nærværende rapport.

1.3. Begrebet økonomisk og social samhørighed er vigtigt. Det er grundlaget for definitionen af de regioner, der skal prioriteres i EU's strukturpolitik, og det er dette begreb, som gør det muligt at vurdere, hvor store fremskridt der gøres.

1.4. EU's regionalstøtteinstrumenter, der er blevet videreudviklet siden deres indførelse i 1975, tager som udgangspunkt, at den europæiske integrationsproces er karakteriseret ved en uensartet udvikling af EU's område, og at en stærk økonomisk og social samhørighed i EU er en nøgelfaktor i opnåelsen af »en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk«.

1.5. Den økonomiske integrationsproces omdanner til stadighed EU's økonomi. Gennemførelsen af det indre marked i overensstemmelse med projektet for 1992 og de forskellige udvidelser af EU har givet producenterne nye muligheder for at udnytte den dynamik, der som bekendt følger med den internationale økonomiske integration. Det erkendes dog samtidig, at disse muligheder ikke automatisk fordeles ligeligt. Forklaringen må søges i mange forskellige forhold, som for eksempel afstand til markedet, adgang til serviceydelser, arbejdskraftens produktivitet og effekten af FTU.

1.6. Integrationen kan komme nogle regioner mere til gode end andre og dermed skabe en ulige udvikling, således at de oprindelige »vindere« fortsætter med at drage flest fordele af integrationen, mens »taberne« halter stadig mere bagud med en mulig forværring af de regionale økonomiske forskelle i EU til følge.

1.7. Naturligvis er der samtidig nogle kræfter, der trækker i modsat retning. Der kan registreres stor økonomisk succes visse steder i de ugunstigt stillede regioner, der virker som økonomiske kraftcentre. Undertiden strømmer investeringerne fra »centeret« mod »periferien«, hvor de skaber store økonomiske muligheder. Der er dog tilsyneladende også her en tendens til, at investeringerne uden for de centrale regioner ikke spredes over hele regionen, men koncentrerer på særlige lokaliteter.

1.8. Det er dette spændingsforhold mellem den økonomiske integrations muligheder på den ene side og den ulige fordeling af fordelene på den anden side, som er begrundelsen for strukturfondenes intervention. Disse fonde gør det kort sagt muligt at sikre, at de områder i EU, der får mest ud af integrationen, støtter den økonomiske udvikling i de lande og regioner, der er mindre begunstiget, men som ikke desto mindre har bidraget til de samlede fordele ved integrationen. Derfor bør strukturfondene betragtes som en berettiget mekanisme til fremme af en afbalanceret og effektiv økonomisk udvikling.

EU, medlemsstaternes regeringer og de regionale myndigheder har et fælles ansvar for de politikker, der tager sigte på en styrkelse af samhørigheden. Inden for EU er der et tvingende behov for at sikre, at de politikker, der udvikles på forskellige planer, under hensyntagen til den decentrale beslutningstagning og subsidiaritetsprincippet er samordnede og i overensstemmelse med hinanden, således at samhørighedssyn i én medlemsstat ikke står i vejen for mobilitet på tværs af grænserne.

1.9. Strukturfondene er et konkret udtryk for solidariteten mellem borgerne i EU. Fællesskabets intervention er berettiget, for så vidt som den sigter mod at være et supplement til den nationale og/eller interregionale solidaritet, når denne ikke kan løse problemerne. Princippet om økonomisk og social samhørighed, der blev fastlagt i Fællesakten, er et klart defineret mål for EU's langsigtede politiske indsats. Man kan vanskeligt forestille sig en velfungerende union med meget store forskelle i levestandard og beskæftigelsesmuligheder. Strukturfondene har til formål at forbedre mulighederne for økonomisk ugunstigt stillede regioner, og de spiller dermed en afgørende rolle for opretholdelsen af dynamikken i EU's integration.

1.10. Fondsmidlerne er hverken mere eller mindre effektive end de politikker, de skal understøtte. Det afgørende ved den første rapport om samhørighed er, at den sætter fondsmidlerne ind i en bredere sammenhæng af EU-politikker.

På denne baggrund bør man i den kommende debat om strukturfondenes fremtidige struktur være mere opmærksom på det mål, som fondene sigter mod, og det bør også drøftes, hvorledes de kan blive mere effektive.

1.11. Midler til støtte for samhørighedspolitikkerne skal fordeles således, at der skabes en opdriftsspiral for beskæftigelsen og indkomsterne i de mindre velstående regioner. Hvad enten overførslerne sker fra EU eller fra den pågældende medlemsstat, kan de ikke sidestilles med permanente subsidier. Målet er at forbedre mulighederne

for de levedygtige virksomheder, som skaber større merværdi — gennem produktivitetforbedringer, anvendelse af innovationer, forbedring af arbejdsstyrkens færdigheder eller infrastrukturforbedringer. Enhver målsætning, der tager sigte på mindre end dette, vil udgøre en uacceptabel hindring.

## 2. Bemærkninger til de enkelte kapitler i rapporten

### 2.1. De samlede resultater

2.1.1. Hvad medlemsstaterne angår, konkluderer rapporten, at samhørigheden er styrket i den periode, rapporten vedrører (1983-1993), idet BNP pr. indbygger udtrykt i købekraftspariteter i de fire lande, der kan få støtte fra samhørighedsfonden, har nærmet sig EU-gennemsnittet.

Når man ser på regionerne i EU, er skævhederne stort set de samme som tidligere.

2.1.2. BNP pr. indbygger er de indikator, der oftest anvendes til at måle samhørigheden, fordi regioner med udviklingsefterslæb netop defineres som regioner med en indkomst pr. indbygger på under 75 % af EU-gennemsnittet.

2.1.3. De samlede resultater, der nu fremlægges, skal dog betragtes med en vis forsigtighed, fordi forskellige forudsætninger er ændret i løbet af den periode, som rapporten omhandler. For det første førte Tysklands forening umiddelbart til et fald i EU-gennemsnittet, hvorved samhørighedslandenes (og også andre regioners) andel af EU-gennemsnittet efter 1991 steg med mellem 1 og 2 procentpoint; desuden ændredes gennemsnittet med de tre nye landes tiltrædelse i 1995. For det andet har Eurostat siden 1990 inddraget købekraftspariteten i sine skøn, således at indekstallene ikke længere kun afspejler stigningen i produktionen pr. indbygger, men også ændringer i bytteforholdet og i et vist omfang valutakursudsving.

2.1.4. Alt dette har betydet, at de officielle indekstal for Portugal, Irland og Grækenland i 90'erne er steget mere end forskellen i real økonomisk vækst pr. indbygger mellem disse lande og EU-gennemsnittet. Da disse indekstal har stor betydning både for regionernes støtteberettigelse, fordelingen af EU-midlerne og det samlede overblik over resultaterne af samhørighedspolitikken, bør Kommissionen forbedre fremgangsmåden for udvælgelsen af de støtteberettigede regioner under mål 1 og

tage hensyn til de forskellige faktorer, der påvirker BNP i markedspriser pr. indbygger udtrykt i købekraftspariteter (udviklingen i den reale produktion og i prisniveauet, som kan påvirkes af valutauro eller forvrængninger fremkaldt af beregningsmetoderne eller »regionaliseringen« af den økonomiske aktivitet, f.eks. ved at olieeller gasproduktion tilskrives én bestemt region, eller ved at en concerns samlede aktiviteter henføres til den lokalitet, hvor hovedsædet er placeret).

2.1.5. Udviklingen i samhørighedslandenes position i forhold til EU-gennemsnittet, som påvirkes af udviklingen i de respektive hovedstadsregioner, har været mere positiv end udviklingen i de mindst udviklede regioners position i forhold til de mest udviklede regioner i EU. Tallene i den foreliggende rapport bekræfter, at forskellene mellem sidstnævnte ikke er blevet mindre. Ganske vist fik de 25 fattigste regioner forbedret deres position, idet de steg fra 53 % til 55 % af EU-gennemsnittet, men de 25 rigeste regioner steg til gengæld fra 140 % til 142 % af EU-gennemsnittet.

2.1.6. Det er således forkert at hævde, at der er sket et væsentligt fremskridt i retning af større samhørighed, fordi indkomstforskellene mellem medlemsstaterne, især i samhørighedslandene, er blevet mindre i perioder med stærk økonomisk vækst. Beregningsmetoderne og sammenligningsgrundlaget blev nemlig væsentligt ændret, og det er utilfredsstillende at behandle begreberne på en overforenklet måde.

2.1.7. Foruden overvejelserne over beregningsmetoderne og hovedstadsregionernes indflydelse lægger ØSU særlig vægt på Kommissionens forklaring af de faktorer, der indgår i de regionale forskelle. Forskellene i den voksne befolknings grad af erhvervsaktivitet og forskellene i BNP pr. beskæftiget indbygger har også politisk betydning for samhørighedsmålenes fremtid på EU-niveau og nationalt niveau.

## 2.2. Medlemsstaternes politik

2.2.1. Hvad angår virkningerne af medlemsstaternes makroøkonomiske politik, begrænser rapporten sig til at nævne de mulige følger af opfyldelsen af kriterierne for nominel konvergens, der via stabilitet og et gunstigt investeringsklima kan bidrage til fremtidig økonomisk vækst og dermed beskæftigelse. Der siges intet i rapporten om de eventuelle følger for samhørigheden af ØMU'en og den restriktive budgetpolitik eller om konsekvenserne af forholdet mellem de lande, der deltager i ØMU'en fra starten, og dem, der i begyndelsen står udenfor. Skønt Europa-Parlamentet med opbakning

fra ØSU for længe siden har anmodet om en undersøgelse af ØMU'ens konsekvenser for samhørigheden, har Kommissionen endnu ikke efterkommet dette ønske. Der foreligger heller ingen undersøgelser af de eventuelle følger for samhørigheden af det forstærkede samarbejde, der skal indføres i traktaten, og det vides heller ikke, hvilke områder et sådant samarbejde vil omfatte. Under alle omstændigheder vil det sandsynligvis ikke berøre de områder, der indgår i første søjle, såsom økonomisk og social samhørighed eller det indre marked.

2.2.2. Med hensyn til indvirkningen af medlemsstaternes offentlige udgifter påpeges det i rapporten, at der er tale om betydelige budgetmidler (mellem 40 % og 60 % af BNP), og at EU's nuværende budget (svarende til 1,2 % af BNP, hvoraf strukturpolitikken tegner sig for 0,45 %) er for lille til at bidrage væsentligt til fjernelse af skævhederne.

2.2.3. Den offentlige service (der udgør mellem 20 % og 30 % af medlemsstaternes BNP) har stor omfordelingseffekt, fordi den støtter forbruget i de laveste indkomstgrupper, som på grund af den progressive eller proportionelle beskatning bidrager mindst til finansieringen. De sociale overførsler medvirker til at nedbringe antallet af husstande under fattigdomsgrænsen fra 40 % til 15 % af alle husstande og er et af de vigtigste udtryk for den europæiske samfundsmodel.

2.2.4. Udgifterne til økonomiske serviceydelser (mellem 6 % og 14 % af medlemsstaternes BNP) sigter mod at forbedre vilkårene for virksomhederne ved at støtte dem på regionalt plan gennem forskning og udvikling og via beskæftigelses- og erhvervsuddannelsespolitikken. Medlemsstaternes forskellige finansieringssevne indebærer, at den nationale regionalstøtte (svarende til 4 % af donorregionernes BNP og 8 % af modtagerregionernes BNP) er størst i de lande, som er mest udviklede, men samtidig præget af en todelt økonomi.

2.2.5. Rapporten konstaterer, at takket være de nationale budgetters omfordelingseffekt er de regionale forskelle i gennemsnitlig personlig indkomst mellem 20 % og 40 % mindre end forskellene i det regionale BNP pr. indbygger. Det er vigtigt at bemærke dette, så man kan være opmærksom på forskellen mellem den disponible indkomst efter overførsler og BNP pr. beskæftiget, som giver et reelt billede af udviklingsforskellene mellem regionerne.

2.2.6. Ud over nationale makroøkonomiske politikkers indflydelse på samhørigheden som følge af konvergenskriterierne er det i medlemsstaternes og de regionale eller lokale myndigheders egne foranstaltninger, der

findes afgørende forudsætninger for styrkelse af samhørigheden. Disse foranstaltninger er relevante for en samlet strategi til forbedring af samhørigheden, hvad enten det drejer sig om statsstøtte, skattelettelser, undervisning og uddannelse, FTU, miljøpolitik, socialpolitik eller infrastrukturinvesteringer.

### 2.3. EU's politikker

2.3.1. Som rapporten anfører i indledningen til dette kapitel, har de fælles EU-politikker specifikke, klart definerede mål. De er ikke blevet udformet med andre mål for øje, men ved en gennemgang af deres resultater kan og bør man også undersøge, hvorledes de kan bidrage til økonomisk og social samhørighed inden for rammerne af deres egne mål.

2.3.2. Den fælles landbrugspolitik er den af EU's sektorpolitikker, der medfører flest indkomstoverførsler mellem EU-borgerne. Prispolitikken på landbrugsområdet (der sluger omkring 50 % af EU-budgettet, dvs. ca. 0,6 % af de 15 medlemsstaters BNP) indebærer ganske rigtigt overførsler fra de rigere byområder til landdistrikterne, men under den landbrugspolitik, der førtes før reformen, og som støttede høje landbrugspriser, virkede disse som en regressiv afgift, der blev pålagt forbrugerne. Husstandene med de laveste indkomster anvender nemlig en større andel af deres indkomst til indkøb af fødevarer, og desuden begunstigede overførslerne til landbrugerne de største brug. Ved at knytte støttebeløbene til arealstørrelsen i stedet for til produktionen har reformen af 1992 åbenbart rettet op på den tidligere situation, hvor 80 % af overførslerne gik til de større og mere rentable brug, dvs. til 20 % af alle brug. Der foreligger dog endnu ingen statistiske data, der kan bekræfte dette.

2.3.3. Hvad angår overførslerne mellem regioner og/eller medlemsstater, gik 25 % af betalingerne fra EUGFL, Garantisektionen, i 1995 til Frankrig, 16,6 % til Tyskland, 13 % til Spanien fulgt af Italien (10 %), Storbritannien (9 %) og Grækenland (7 %).

2.3.4. Fiskeripolitikken, der behandles meget kortfattet i rapporten, har virkninger, der med hensyn til samhørighed trækker i hver sin retning: på den ene side erkendes det i rapporten, at de fleste fiskere er koncentreret i Spanien, Grækenland, Portugal og Syditalien, men på den anden side anføres det, at den overskydende fangstkapacitet kræver en nedskæring af fiskeriet med negative følger for beskæftigelsen.

2.3.5. Programmet for det indre marked og politikken til fremme af konkurrenceevnen (især gennem foranstaltninger til sikring af fuldstændig fri bevægelighed for

kapital, varer, tjenesteydelser og personer) har været genstand for en række undersøgelser, der er mundet ud i en særlig meddelelse fra Kommissionen, som ØSU's observatorium for det indre marked for tiden er ved at gennemgå. Rapporten tager tilsyneladende ikke dette arbejde i betragtning.

2.3.6. Hvad konkurrencepolitikken angår, giver traktaten medlemsstaterne mulighed for at yde regionalstøtte til to forskellige typer regioner: områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse [artikel 92, stk. 3, litra a)] og regioner med andre problemer, herunder især industriel tilbagegang, [artikel 92, stk. 3, litra c)]. Konkurrencepolitikken har ikke til formål at styrke den geografiske samhørighed, men at forebygge eller fjerne forvriddninger af markedet for at forbedre dets effektivitet.

2.3.7. Mens næsten alle regioner under mål 1 er støtteberettigede i henhold til artikel 92, stk. 3, litra a), er der med hensyn til regioner under mål 2, 5b) og 6 ikke et fuldstændigt sammenfald mellem på den ene side de regioner, der defineres på grundlag af den nævnte artikel i traktaten, og de regioner, der defineres ud fra strukturfondenes mål.

2.3.8. Det tilladte omfang af investeringsfremmende statsstøtte varierer afhængigt af regionernes karakteristika, men det konstateres i rapporten, at de maksimale støtteniveauer ikke nås i de mindre udviklede regioner på grund af budgetproblemer, mens andre medlemslande er i stand til at yde større regionalstøtte som anført i punkt 2.2.4.

2.3.9. Det er vigtigt, at kriterierne for at være berettiget til regionalstøtte fra strukturfondene er i overensstemmelse med de respektive nationale kriterier, hvilket ikke er tilfældet i dag. For det første bør kriterierne for afgrænsning af regioner og områder i regionalpolitisk sammenhæng fastlægges på EU-plan. For det andet bør de regioner, der er berettigede til strukturfondsstøtte, være forenelige med og være blandt de regioner, som de respektive medlemsstater selv yder regionalstøtte til. For det tredje bør de områder, der kun modtager national støtte, ligge i forlængelse af de regioner, der er støtteberettigede under strukturfondene. Kommissionen bør styrke sin overvågning på dette område.

2.3.10. Den EU-finansierede forsknings- og udviklingspolitik svarer til ca. 4 % af medlemsstaternes samlede udgifter til civil forskning og udvikling (dvs. omkring 0,05 % af EU's BNP), hvilket klart viser dens begrænsninger. Rapporten bekræfter, at over halvdelen af den europæiske forskning og udvikling er henlagt til den halve snes »FTU-øer« mellem London og Milano,

som modtager flest forskningsmidler fra EU. De mindre udviklede regioner, der ikke råder over tilstrækkelige infrastrukturer, laboratorieudstyr eller kvalificerede forskere og ingeniører, har ikke kapacitet til at tiltrække aktiviteter med høj værditilvækst og avanceret teknologi eller til at deltage i innovative systemer. Ved udvælgelsen af FTU-programmer burde disse regioners specialiseringer inden for forskning tages i betragtning for at forbedre deres adgangsmuligheder. Endvidere burde der lægges mere vægt på spillet mellem strukturfondene og EU's F&U-rammeprogram samt udbredelsen af forskningsresultaterne for at styrke de mindst udviklede regioners erhvervsstruktur.

2.3.11. SMV-politikken bør tage fat på de største problemer, der hindrer SMV's udvikling, såsom mangel på startkapital og kvalificerede ledere. SMV's adgang til FTU og de forskellige informationssystemer er af afgørende betydning i den nye økonomiske situation med globalisering af markederne og den almindelige udbredelse af ny teknologi. Bidraget fra de organisationer, der bistår SMV, og styrkelsen af det horisontale og vertikale samarbejde mellem SMV er af meget stor betydning for gennemførelsen af politikken for støtte til SMV, som ØSU altid har bakket op.

2.3.12. Hvad angår handelspolitikken erkendes det, at toldbeskyttelsen er størst for de varer, der hovedsageligt produceres i lavindkomstregionerne, og at de industrigrene, der nyder størst toldbeskyttelse, tegner sig for omkring halvdelen af industribeskæftigelsen i Portugal og Grækenland, men under en fjerdedel af denne beskæftigelse i lande som Danmark og Tyskland. Generelt er samhørighedslandene, muligvis med undtagelse af Irland og nogle andre randregioner, mere sårbare over for liberalisering af EU's eksterne handel.

2.3.13. De transeuropæiske net sigter mod at skabe bedre sammenhæng og effektivitet på transport-, telekommunikations- og energiområdet og dermed bidrage til konkurrenceevnen i den europæiske økonomi som helhed. Den igangværende liberalisering og netværksinvesteringerne har tendens til at begunstige de centrale og mest udviklede regioner i EU, og hvis der ikke træffes passende foranstaltninger, vil regionerne med de største markeder få uforholdsmæssigt store fordele i sammenligning med de mest tilbagestående eller perifere regioner. Udviklingen af lokale net i tilknytning til de transeuro-

pæiske net er af fællesskabsinteresse, fordi de transeuropæiske net kan medvirke til at styrke samhørigheden i det omfang, de prioriterer adgangen til de mest perifere regioner.

2.3.14. I sin gennemgang af den politik, der har betydning for livskvaliteten, blander rapporten socialpolitik, miljøpolitik og almen og faglig uddannelse sammen.

2.3.14.1. Afsnittet om socialpolitik er meget kort og rodet, idet trufne foranstaltninger sammenblandes med bebudede mål. Inden for socialpolitikken, der har definition skal fremme samhørigheden, sigter lovgivningsinitiativerne mod at sikre fri bevægelighed for arbejdstagere (skønt det erkendes, at arbejdskraftens mobilitet mellem medlemsstaterne i praksis er meget begrænset), lige muligheder for mænd og kvinder samt passende sundheds- og sikkerhedsnormer på arbejdspladsen (der bidrager til samhørigheden, ved at beskyttelsesniveauet hæves i de medlemslande, hvor arbejdstagere har været mindst beskyttet).

2.3.14.2. Det sociale handlingsprogram baserede den sociale beskyttelse på fastsættelse af minimumsstandarder, der næsten altid svarede til den »mindste fællesnævner« for de eksisterende bestemmelser i medlemsstaterne, og derfor fik dette program ikke særlig stor betydning for samhørigheden. Forsinkelserne i vedtagelsen af bestemmelserne vedrørende grænseoverskridende underentreprise har ikke bidraget til at styrke samhørigheden. Arbejdsmarkedsparternes rolle er i de seneste år blevet styrket, hvilket protokollen til traktaten har befæstet, og denne udvikling kan også få afsmittende effekt i medlemsstaterne. Vedtagelsen af direktiverne om information og høring af arbejdstagerne i multinationale selskaber har også styrket den sociale samhørighed i EU ved at fremme adgangen for arbejdstagere fra de mere perifere regioner. Rapporten kommer dog ikke ind på disse aspekter.

2.3.14.3. Det er endnu for tidligt at evaluere resultaterne af EU's prioritering af beskæftigelsen, som udmøntedes i Kommissionens forslag om beskæftigelsespagten og de nylige forslag om udvikling af lokale beskæftigelsespagter. Den Europæiske Socialfond har kompetence til at bidrage til løsningen af de strukturproblemer, der følger af manglende overensstemmelse mellem arbejdstageres kvalifikationer og den kompetence, der efterspørges på arbejdsmarkedet. Forbedring af de nuværende arbejdstageres kvalifikationer skaber ikke i sig selv flere arbejdspladser, men tilstedeværelsen af kvalificerede

arbejdstagere vil formodentlig tiltrække investeringer og dermed øge beskæftigelsen. Den Europæiske Socialfond kan imidlertid kun dække en lille del af behovet for finansiering af uddannelsesprogrammer, som er rettet mod bestemte regioners behov. Socialfondens tildelinger giver EU lejlighed til at give sin støtte til specifikke områders behov, og samtidig får Kommissionen lejlighed til at forbedre sammenhængen mellem anvendelse af nationale midler og EU-midler.

2.3.14.4. Miljøpolitikken skal i henhold til traktaten tage hensyn til samhørigheden (artikel 130R). Rapporten slår fast, at samhørighedslandenes udgangsposition generelt er bedre end de mere udviklede landes, fordi foreningen er mindre omfattende i forhold til såvel BNP som befolkning, men indsatsen for at skabe hurtigere økonomisk vækst og konvergens med hensyn til produktionskapacitet og indkomstniveau vil »uundgåeligt bringe miljøet i fare«. Rapporten erkender dog også, at det er vanskeligt at evaluere effekten af de trufne foranstaltninger, og at vedtagelsen af dem, der er under forberedelse (energiavgift eller CO<sub>2</sub>-avgift, reduktion af bilernes emissioner, øget anvendelse af vedvarende energikilder, direktiverne om nitrat, vand og affaldsdeponering) kan føre til nedgang i BNP og navnlig øgede omkostninger for landbruget og vejtransporten. Dette blev i øvrigt brugt som argument for at oprette Samhørighedsfonden og anvende en stor del af dens ressourcer på at sætte samhørighedslandene i stand til at klare de stadigt voksende miljøpolitiske udfordringer.

2.3.14.5. På det almene og faglige uddannelsesområde har de eksisterende EU-programmer et begrænset omfang (ca. 0,5 % af EU-budgettet), og de er med deres innovative karakter lettere tilgængelige for unge fra de mest udviklede regioner. Alligevel er de studerende fra samhørighedslandene pænt repræsenteret.

2.3.14.6. Med hensyn til konklusionerne i dette kapitel skal det påpeges, at analyserne ikke — som anført i rapporten — bekræfter, at det er samhørighedslandene der får mest ud af den fælles landbrugspolitik og FTU-politikken!

## 2.4. EU's strukturpolitikker

2.4.1. Rapporten nævner indledningsvis, at de fire strukturfonde og Samhørighedsfonden lægger beslag på omkring en tredjedel af EU-budgettet svarende til 0,5 % af EU's BNP. Disse tal er baseret på skøn, der er foretaget efter Edinburgh-forliget om vedtagelse af Delors-pakke II. De faktiske tal for 1995 viser imidlertid, at strukturudgifterne tegner sig for 0,38 % af EU's BNP. Betalingsbe-

villingerne på budgettet for 1996 og 1997 bekræfter, at de samlede strukturudgifter tegner sig for henholdsvis 0,38 % og 0,37 % af EU's BNP. Forpligtelsesbevillingerne vil ifølge de finansielle overslag, der blev vedtaget i Edinburgh, svare til 0,46 % af EU's BNP, og man kan derfor ikke forvente nogen makroøkonomisk effekt af betydning for EU's samlede økonomi. Set i samhørighedslandenes eget perspektiv er situationen anderledes, fordi der er tale om betydelige overførsler i forhold til disse landes BNP og investeringer, hvilket har sat skub i den økonomiske vækst (en stigning på omkring 0,5 procentpoint). Desuden har fondene skabt større økonomisk dynamik, og de har i visse tilfælde fremkaldt en betydelig vækst i de direkte udenlandske investeringer i samhørighedslandene og dermed bidraget til deres modernisering.

2.4.2. Det vigtigste mål med EU's strukturpolitikker (mål 1) er udvikling og strukturtilpasning af områder med udviklingsefterslæb, herunder landdistrikter, hvor omkring 26 % af EU's befolkning bor. Efter planen skal strukturfondsstøtten til disse områder i perioden 1994-1999 fordeles ligeligt på tre store interventionsområder: infrastruktur, menneskelige ressourcer og erhvervsinvesteringer. I de seneste år er infrastrukturinvesteringernes andel faldet, mens erhvervsinvesteringerne er steget.

2.4.3. I regionerne under mål 2, områder med industriel tilbagegang, bor ca. 16 % af EU's befolkning. Omkring 11 % af strukturfondsmidlerne afsættes til dette mål. Heraf går 45 % til forbedring af erhvervsbetingelser, 35 % til investering i menneskelige ressourcer og resten til genopretning af forsømte industriområder. Infrastrukturinvesteringernes forholdsvist lille andel af udgifterne skyldes, at disse regioner generelt har en bedre infrastruktur end regionerne under mål nr. 1.

2.4.4. Hvad angår mål 4, hvis indførelse ØSU støttede, er det vigtigt, at man fortsat forsøger at foregribe de økonomiske forandringer ved at styrke den forebyggende indsats mod arbejdsløshed og forbedre erhvervsuddannelsen. I sin udtalelse om »Samhørighedspolitikens fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt« [vedtaget i februar 1996, ordfører: Jan Jacob Van Dijk, punkt 5.3 vii], opfordrede ØSU Kommissionen til at »foretage en detaljeret evaluering af effekten af den støtte, der gives i henhold til strukturfondenes nye mål 4«.

2.4.5. Under mål 5b, der omfatter regioner med særligt alvorlige problemer i landbrugssektoren, har det været nødvendigt at styrke programmerne for integreret udvikling af landdistrikter betydeligt for at forstærke den udvikling, som reformen af den fælles landbrugspolitik skulle fremme.

2.4.6. Samhørighedsfonden begyndte først at fungere i 1993 med det formål at støtte de fire mindst udviklede medlemsstater med et bruttonationalprodukt pr. indbygger udtrykt i købekraftspariteter på under 90 % af EU-gennemsnittet. Når medlemsstaterne har fremlagt et program for opfyldelsen af konvergenskriterierne, bidrager fonden til finansiering af infrastruktur- og miljøprojekter. Samhørighedsfondens virke er projekt-baseret, hvilket fremmer dens koordinering med EIB.

2.4.7. I sin udtalelse om samhørighedspolitikken fremtid gik ØSU ind for, at »medlemsstater, der modtager støtte fra Samhørighedsfonden, og som ikke opfylder betingelserne for at indgå i den monetære unions tredje fase fra den 1. januar 1999, fortsat bør kunne modtage støtte fra en sandsynligvis tilpasset Samhørighedsfond, så det bliver lettere for dem at opfylde Maastricht-traktatens kriterier« (punkt 5.3, xii). ØSU påpegede endvidere i samme udtalelse, at medlemsstater, for hvem det var lykkedes at opfylde konvergenskriterierne, »bør kunne få finansiel støtte også efter starten på ØMU's tredje fase«, og at dette spørgsmål burde tages op (punkt 5.3, xiii).

2.4.8. Den Europæiske Investeringsbank har ydet stor opbakning til projekterne i EU's støtteberettigede regioner især gennem lån til transport- og telekommunikationsprojekter (42 % af de samlede lån) og til projekter på energiområdet (15 %) og miljøområdet (13 %). Samhørighedslandene er i mindre omfang tyet til lån fra EIB, hvilket rejser spørgsmålet om behovet for koordinering mellem strukturfondenes interventioner og EIB.

2.4.9. Evalueringen af strukturinterventionernes resultater i de forskellige støtteberettigede regioner støder på vanskeligheder som følge af mangel på grundlæggende data (f.eks. makroøkonomiske data for regioner uden for samhørighedslandene), valg af vurderingsmetode (modeller for »input-output« og for samlet efterspørgsel) og problemer med at skelne mellem virkningerne af strukturpolitikken og følgerne af den økonomiske politik som helhed (hvilket erkendes i rapporten, som anfører, at strukturpolitikken har bidraget til at begrænse recessionens følger); det er desuden umuligt at sige noget om, hvordan situationen ville have været, hvis der ikke var foretaget supplerende investeringer. På denne baggrund bør Kommissionen behandle de nu fremlagte resultater med stor forsigtighed.

2.4.10. Koncentrationen af strukturudgifter i regioner med et forholdsvis lavt BNP eller indkomstniveau har haft en positiv omfordelingseffekt til gavn for samhørigheden, hvilket bekræftes af Lorenz-kurverne. Denne effekt har været mere markant i mål 1-regionerne end i mål 2-regionerne, og ifølge prognoserne vil denne effekt vise sig at have været mere udtalt i perioden 1989-1993 end i den følgende (1994-1999).

2.4.11. Den økonomiske vækst i de fire samhørighedslande er også blevet positivt påvirket af EU-overførslerne. Ifølge Kommissionens skøn har overførslerne medført en ekstra stigning i BNP på 0,5 procentpoint årligt fra 1989-1993. Det vil sige, at disse lande uden overførslerne fra strukturfondene og Samhørighedsfonden ville have haft en gennemsnitlig vækst på 1,7 % årligt i stedet for 2,2 %. Væksten ville altså have ligget under EU-gennemsnittet. For perioden 1994-1999 skønnes det ligeledes, at væksten kan komme op på 3,2 % i stedet for 2,6 %. Kommissionen fremlægger desværre ikke sammenlignelige skøn for regioner, som kun er berettiget til støtte fra strukturfondene, og ikke fra Samhørighedsfonden.

2.4.12. Generelt set bekræfter rapporten, at omkring en fjerdedel af de overførte midler vender tilbage til de øvrige mere udviklede medlemsstater i form af salg af produktionsmidler og knowhow. Det skønnes desuden, at denne andel i 1999 kan stige til 35 %. Den forbedrede levestandard og det ændrede forbrugsmønster i samhørighedslandene har også medført større intern handel i EU og dermed større økonomisk aktivitet i de lande, der er nettobidragydere. Rapporten tager ikke i betragtning, at nettooverførslerne til samhørighedslandene er steget mindre eller ligefrem er faldet set i forhold til disse landes øgede bidrag til EU-budgettet som følge af stigningen i deres indkomst og momsbetalinger.

2.4.13. Med hensyn til det forvaltningssystem, der blev indført for strukturinterventionerne, henleder rapporten med rette opmærksomheden på de administrative omlægninger, der er foretaget i nogle medlemsstater, samt udbredelsen af metoder til udarbejdelse af programmer og forudgående og efterfølgende evaluering, som ikke tidligere var et led i deres almindelige praksis. Det konstateres dog, at Kommissionen stadig er afhængig af medlemsstaternes kontrol, og de foreliggende data er baseret på forudgående evalueringer. Kommissionen bør anvende mere effektive evalueringsmetoder, således at den kan forberede evalueringen af den nuværende programperiode på en mere tilfredsstillende måde. Den metode, der er udviklet i forbindelse med udarbejdelsen af samhørighedsrapporten, kan benyttes som grundlag for den evaluering, Kommissionen vil foretage med henblik på den kommende programperiode.

2.4.14. Hvad angår forvaltningsmetoderne generelt, nævner rapporten ikke noget om den kritik, som de berørte støttemodtagere har rettet mod det voksende bureaukrati og de stadige forsinkelser, som skyldes programmeringsprocessen og beslutningsprocedurerne vedrørende støttetildeling, og mod kompetencefordelingen mellem de forskellige fonde på udgiftsområdet. Der indtræffer også stadige forsinkelser i betalingerne, til dels fordi projektfremgangsmåden er blevet afløst af programmer. I denne midtvejsstatus over samhørighedspolitikken burde Kommissionen have benyttet lejligheden til at fremlægge forslag til en forenkling af procedurerne og afkortning af beslutningsprocessen.

### 3. Perspektiver og konklusioner

3.1. Hverken i 1988 eller i 1993 blev antallet af strukturfonde ændret, hvilket ellers var påkrævet efter de gennemgribende ændringer af strategien, principperne, prioriteterne og retningslinjerne for strukturpolitikken. Videreførelsen af de tre strukturfonde og oprettelsen af det Finansielle Instrument til Udvikling af Fiskeriet samt Samhørighedsfonden førte sammen med ændringerne af forordningerne til, at processen blev mere kompliceret, skønt målet var en forenkling, og dermed blev det mere uklart, hvor ansvaret for gennemførelsen af aktionerne ligger. Selv i forbindelserne mellem medlemsstaterne og Kommissionen, som man havde forsøgt at gøre klarere og mere gennemsigtige, er der stadig mange grå zoner, som kan give anledning til konflikt. Dette gælder f.eks. beslutningsprocessen vedrørende afholdelse af udgifter i forbindelse med allerede godkendte programmer eller kontrol med additionalitetsprincippet overholdelse og med de faktiske udgifter. Værre endnu står det til for de endelige støttemodtagere, som har vanskeligt ved at orientere sig i den store mængde programmer, der overlapper hinanden, og som ikke koordineres effektivt i de enkelte regioner. Irland, hvor arbejdsmarkedets parter, interesseorganisationer og lokale myndigheder deltager fuldt ud i overvågningsudvalgene, er et eksempel på, at det er muligt at opnå større effektivitet i anvendelsen af strukturfondsmidlerne. ØSU vil endvidere gøre opmærksom på den model, der anvendes i Sverige for mål 3 og 4. Et mål 3-projekt skal godkendes af såvel det regionale mål 3-udvalg, hvori arbejdsmarkedets parter og andre erhvervsinteresser er repræsenteret, som af den regionale arbejdsmarkedsmyndighed. En lignende ordning gælder for mål 4. Denne model med »dobbelt veto« har resulteret i velfunderede beslutninger og har skabt gode forudsætninger for effektive projekter. ØSU understreger i denne forbindelse sin overbevisning om, at det vertikale og horisontale partnerskab kan udbygges og gøres mere effektivt ved inddragelse af de lokale niveauer, arbejdsmarkedets parter og økonomiske interessegrupper i større omfang. Partnerskabet er et væsentligt bindeled mellem EU's strukturinterventioner og

borgernes villighed til at acceptere denne støtte til den konkrete udformning af udviklingen i EU's regioner og til at anvende den målrettet. De tekniske bistandsmidler bør i højere grad udnyttes til at understøtte partnerskabet og udvide deltagernes faglige kompetence. ØSU deler Kommissionens opfattelse af, at videreudbygning af partnerskabet er af vidtrækkende betydning for udviklingen af unionsborgerskabet, demokrati og solidaritet.

3.2. Tilpasningen mellem strukturpolitikernes og strukturfondenes mål, ressourcer, aktiviteter og procedurer bør tages op som et centralt spørgsmål i forbindelse med den kommende programmeringsperiode. EU's regionalpolitik er ikke en simpel omfordeling af indkomsterne, og den bør heller ikke underkastes en centraliseret planlægning, fjernt fra de lokale og regionale realiteter. Større autonomi i gennemførelsen af aktionerne, blandt andet gennem deltagelse af arbejdsmarkedets parter og interesseorganisationer, bør være betinget af en effektiv gennemførelse af aktionerne, og den bedste udnyttelse af EU-midlerne bør præmieres. Rækkevidden af denne politiks finansielle decentralisering er et vigtigt spørgsmål. Men hvis de nuværende procedurer, der — som Kommissionen selv erkender — er alt for komplicerede, opretholdes, vil forsøgene på decentralisering være dømt til fiasko. Det er nødvendigt gennemgribende at ændre de nuværende fremgangsmåder. Ved den næste reform af strukturfondene må man gå mere grundigt til værks, end det tidligere har været tilfældet. Det er den eneste måde, hvorpå man kan skabe rammebetingelser for en effektiv og nødvendig forenkling af procedurerne og for større gennemsigtighed i de aktioner, som fondene finansierer. Hvis den nuværende situation med et stort antal fonde og programmer opretholdes, vil der være et meget lille spillerum for en forenkling af procedurerne. En forenkling og nedskæring af antallet af mål og strukturfonde skal opfylde følgende krav: Prioriteringen af regioner med udviklingsefterslæb, hvor der er en massiv koncentration af arbejdsløshed, skal fortsat være politisk synlig; støtten skal koncentreres for at få optimal effekt med hensyn til udvikling og beskæftigelse, samtidig med at interventionerne decentraliseres mest muligt, og de administrative procedurer skal forenkles for at lette adgangen til strukturfondenes interventioner.

3.3. Hvis den nuværende lovgivningsramme opretholdes, kan en ny definition af målene med henblik på større koncentration af EU-støtten føre til vidtgående ændringer i definitionen af støtteberettigede regioner, og der vil være risiko for, at forslagene udelukkende tilpasses budgetbesparelseskriterier. En del af regionerne med udviklingsefterslæb overskrider i dag de fastsatte



niveauer, således som det er tilfældet med hovedstadsregionerne i landene under mål 1, for hvilke der må findes en overgangsløsning for ikke at sætte de opnåede resultater over styr. Hvis den nuværende grænse for tildeling af EU-støtte opretholdes, vil den befolkning, der er omfattet af mål 1, indskrænkes betydeligt, med den samme støtte pr. indbygger indebærer dette større spredning af den finansielle bistand og får konsekvenser for defineringen af nye mål og fastsættelsen af strukturfondenes midler i den næste programmeringsperiode. Man burde have grebet denne chance til at revidere antallet af fonde og tilpasse dem til de strukturpolitiske mål og prioriteringer. Traktaten giver allerede mulighed for »samordning mellem fondene« — artikel 130 D.

3.4. Som første debatoplæg foreslår ØSU, at målene reduceres til to overordnede mål: et overordnet mål A, der skal sigte på at styrke den økonomiske samhørighed samt »formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder, herunder landdistrikterne« i tråd med de strategiske mål, der er fastsat i art. 130 A i traktaten. Det skal have en geografisk afgrænsning og omfatte de specifikke økonomiske målsætninger for de nuværende mål 1, 2, 5b og 6 for regioner, der opfylder de relevante kriterier. De skal ligeledes omfatte fysisk planlægning, byproblemer og tværregionalt samarbejde. Og et overordnet mål B med sigte på styrkelse af den sociale samhørighed uden geografisk afgrænsning, som skal omfatte foranstaltningerne under de nuværende mål 3 og 4 samt forskellige EU-initiativer og -programmer, herunder ligestillingsprogrammerne, som specifikt sigter på at forbedre kvinders stilling på arbejdsmarkedet samt bekæmpelse af social udstødelse.

3.5. De nuværende fonde kunne samles i to, dvs. én for hvert af de nævnte overordnede mål. Dette ville med hensyn til procedurer og forvaltning gøre det muligt at løse de aktuelle problemer, der opstår, når forskellige mål og fonde intervenserer samtidigt i ét og samme geografiske område. Med den foreslåede nye opdeling ville det i regionerne under det overordnede mål A udelukkende være den første fond, der opererer — også når der er tale om foranstaltninger vedrørende social samhørighed og solidaritet. Udbredelsen af god praksis bør forbedres, således at de støttemodtagere, der beskæftiger sig med foranstaltninger vedrørende social samhørighed, kan drage nytte af de bedste erfaringer fra den

anden fonds aktiviteter. Internt i Kommissionen må det sikres, at den nuværende viden og erfaring med hensyn til såvel sociale og uddannelsesmæssige mål som integreret udvikling af landdistrikterne kommer til at indgå i arbejdet med det første overordnede mål. Ligeledes bør antallet af EU-initiativer sættes ned, idet de vellykkede foranstaltninger inkorporeres i fondens normale virksomhed. Der bør være en større regional koncentration af fondsmidlerne og en større regional differentiering blandt de foranstaltninger, der iværksættes; og subsidaritetsprincippet bør nyde fremme især ved at etablere et tættere samarbejde mellem de lokale myndigheder og repræsentanter for samfunds- og erhvervslivet.

3.6. Målet må være at sikre en bedre sammenhæng mellem EU's interventioner og en bedre koordinering mellem Kommissionens tjenestegrene, hvilket på sin side vil lette koordineringen i marken. Inden for hvert af de overordnede mål bør EU-støttesatserne gradueres under hensyntagen til de enkelte regioners karakteristika og udviklingsniveau samt den pågældende medlemsstats relative velstand. De mindst udviklede medlemsstater, der har ringere mulighed for at støtte programmer for økonomisk og social samhørighed, bør tildeles ekstra midler gennem overførsler som led i de overordnede EU-budgetprocedurer, således at de kan fastlægge deres prioriteter inden for de vedtagne samhørighedspolitiske foranstaltninger i EU. En sådan graduering ville desuden have den fordel, at regionerne med mål 1-, 2-, 5b- og 6-karakteristika fortsat vil være berettigede til finansiell støtte fra EU til løsning af deres økonomiske vanskeligheder, og at størstedelen af denne støtte fortsat koncentrerer sig i de mindst udviklede regioner (mål 1).

3.7. I sin udtalelse om »Samhørighedspolitikken fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt« (CES 246/96 fra februar 1996, ordfører: Jan Jacob van Dijk), hvori ØSU analyserer følgerne af udvidelsen, ØMU'en og medlemsstaternes stillingtagen, går ØSU ind for en forhøjelse af strukturfondenes finansielle ressourcer parallelt med en forbedring af deres effektivitet og — efter en dybtgående ændring af PHARE-programmet — indførelse af instrumenter, »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, ... at den økonomiske og sociale samhørighed mellem de nuværende EU-medlemsstater forringes« (punkt 5.3, xii) i ovennævnte udtalelse).

3.8. Hver enkelt udfordring, som EU-politikken støder på, kræver politisk vilje til at skabe og/eller omdanne eksisterende instrumenter samt tilpasse ressourcerne til problemernes omfang. Økonomisk samhørighed, social samhørighed og EU's udvidelse er de udfordringer, som EU står over for. De mekanismer og budgetmidler,

hvormed disse udfordringer skal tackles, bør være i overensstemmelse med karakteren af den konkrete indsats og EU's principper. I sine udtalelser har ØSU argumenteret for, at støtten til forbedring af samhørigheden i EU bør opretholdes, og peget på, at de fattigste medlemsstater ikke har midlerne til at hjælpe deres fattigste regioner, og at de derfor bør prioriteres ved tildelingen af EU-støtte. Prioriteringen af de mindre udviklede regioner bør følgelig bekræftes. ØSU vil udarbejde endnu en udtalelse om de konkrete forslag til reform af strukturfondene, som Kommissionen vil fremlægge efter afslutningen af regeringskonferencen.

3.9. Generelt viser den førte praksis og de konkrete eksempler i marken, som statistikkerne ikke giver et realistisk billede af, at strukturfondene ikke længere kan leve op til de dybtgående økonomiske og sociale ændringer, det nye informations- og vidensfund, økonomiens globalisering og den hastige udvikling af ny teknologi. En hurtig beslutningstagning, der er

nødvendig under de nye økonomiske betingelser, er ikke forenelig med de nuværende procedurer og tidsfrister for beslutninger og betalinger.

3.10. ØSU bifalder de væsentlige fremskridt med hensyn til analyser og politisk debat om samhørighedspolitik i Kommissionens første rapport om økonomisk og social samhørighed. Selvom der er sket store fremskridt, bekræfter rapporten, at der kan vindes meget ved at styrke og koordinere EU-politikkerne bedre, samtidig med at medlemsstaterne udvikler deres egne politikker. Skønt debatten tidligere hovedsageligt har drejet sig om strukturfondenes og Samhørighedsfondens rolle og funktionsmåde og der er stærke argumenter for at skærpe disse fondes udformning og funktion, er rapportens vigtigste træk måske den eksplicitte integrering af en række EU-politikker i debatten om den dynamik, der skal sikre stærkere samhørighed. ØSU vil gribe enhver anledning til at bidrage til denne debat og anbefale foranstaltninger, der kan gøre større samhørighed til et realistisk mål.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse: Kerneenergiindustrien i Den Europæiske Union (Vejledende kerneenergiprogram i henhold til Euratom-traktatens artikel 40)«**

(97/C 206/17)

Kommissionen besluttede den 27. september 1996 under henvisning til Euratom-traktatens artikel 40 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Energi, Kernekraft og Forskning som udpegede Lyons til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 24. april 1997, med 101 stemmer for, 18 imod og 11 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. I henhold til artikel 40 i Euratom-traktaten skal Kommissionen efter at have indhentet Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse regelmæssigt offentliggøre »programmer af vejledende karakter, især vedrørende målsætninger for fremstilling af kerneenergi og de investeringer af enhver art som deres gennemførelse indebærer«.

1.2. Siden Euratom-traktatens vedtagelse har Kommissionen offentliggjort tre vejledende programmer, nemlig i 1966, 1972 og 1985. Sidstnævnte blev ajourført i 1990 da Kommissionen mente at retningslinjerne fra 1985 stadig var aktuelle i det væsentlige m.h.t. målsætningerne for atomkraftproduktionen, men at der burde ske en tilpasning for at tage højde for de udsigter som det indre marked åbner, og den indsats som skal udfoldes i denne sektor for at medvirke til det indre markeds gennemførelse; dog måtte der også tages hensyn til atomkraftmarkedets særlige karakteristika og til de problemer som de berørte virksomheder stødte på.

1.3. Denne prioriterede indsats vedrørte markedet for udstyr og komponenter hvor Kommissionen fandt det nødvendigt at få etableret et egentligt fælles marked for at nå frem til en nedsættelse af investeringsomkostningerne og en styrkelse af atomkraftindustriernes konkurrenceevne.

1.4. Først 11 år senere, nemlig i hvidbogen »En energipolitik for Den Europæiske Union«<sup>(1)</sup> og på baggrund af at EU's energisituation og energimarkedets organisering havde ændret sig betydeligt, tog Kommissionen atter politisk stilling til atomkraftens rolle i henseende til opfyldelse af energipolitikens målsætninger således som disse er nedfældet i dette dokument (samlet konkurrenceevne, forsyningssikkerhed og miljøbeskyttelse).

## 2. Kommissionens meddelelse

2.1. Kommissionens meddelelse giver et overblik over atomkraftens situation i EU i midten af 1990'erne.

Der er over 140 atomkraftreaktorer i drift i Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Nederlandene, Finland, Sverige og Storbritannien. De producerer omkring en tredjedel af EU's elektricitet. De er del af en veletableret atomkraftindustri der dækker hele brændstokkredsløbet, har et selvstændigt teknologisk grundlag og som ifølge industriens egne tal giver beskæftigelse til over 400 000 generelt højt kvalificerede medarbejdere.

2.2. Ikke desto mindre har mange EU-borgere store betænkeligheder ved den elektricitet der produceres med hjælp af atomkraft. Der er således et acceptproblem som hovedsageligt skyldes bekymring over nuklear sikkerhed, transport og bortskaffelse af atomaffald samt ikke-spredningsforhold.

2.3. Kommissionen analyserer i meddelelsen atomkraftindustriens aktiviteter på alle dens virkeområder. Man diskuterer produktionsomkostningerne inklusive omkostningerne ved afvikling, brændsel, affaldsbortskaffelse og oplagring, og vurderer industriens konkurrenceevne i forhold til andre energiformer. Meddelelsen henviser til industriens eksportbidrag, til den kvalificerede indenlandske beskæftigelse inden for EU og til innovation og teknologisk udvikling. Det bemærkes i meddelelsen at industriens investeringer pr. definition er langsigtede.

2.4. Derefter diskuteres forsyningssikkerheden og atomkraftens bidrag hertil. Befolkningens og miljøets beskyttelse behandles, og i et særligt afsnit beskæftiger Kommissionen sig med de nukleare sikkerhedsproblemer i de øst- og centraleuropæiske lande samt i SNG. Kommissionen ser sig imidlertid ikke i stand til at komme med prognoser om atomkraftens andel af elproduktionen efter år 2000.

2.5. Derefter gennemgår Kommissionen den europæiske atomkraftindustri's markedsmuligheder, forholdene

<sup>(1)</sup> KOM(95) 682 endelig udg. af 13. 12. 1996.

omkring atombrændselforsyningen, de teknologiske udfordringer i forbindelse med den nukleare sikkerhed og spørgsmål vedrørende brugt brændsel, atomaffald og afvikling, samt transport af radioaktive stoffer, brug af plutonium og fremtidens atomkraftteknologi, forskning og videreudvikling.

2.6. I konklusionen foreslår Kommissionen at EU vedtager følgende principper for at fastlægge en ramme for atomkraftens fortsatte bidrag til elforsyningen:

- Retten til at beslutte hvorvidt den fredelige anvendelse af atomkraft skal udvikles, tilkommer den enkelte medlemsstat.
- Den enkelte medlemsstats valg i denne henseende skal respekteres.
- Medlemsstater der har valgt at anvende atomkraft, skal samtidigt sikre et højt niveau af nuklear sikkerhed, respekt for kravene om ikke-spredning af atomvåben i overensstemmelse med de relevante internationale aftaler samt et højt niveau for beskyttelse af menneskers helbred.
- Mens de enkelte medlemsstater har ansvaret for fastsættelse af sikkerhedsnormer og udstedelse af tilladelser til atomkraftværker, og de nationale operatører har ansvaret for at drive disse på en sikker måde, er begge parter i fællesskab ansvarlige for den nukleare sikkerhed over for alle Europas borgere.

### 3. Bemærkninger til Kommissionens meddelelse

3.1. ØSU hilser offentliggørelsen af Kommissionens udkast til et vejledende kerneenergiprogram velkommen<sup>(1)</sup>. Til trods for det faktum at atomkraften står bag en tredjedel af EU's elektricitet og forhindrer at 700 millioner ton CO<sub>2</sub> udledes i atmosfæren, har Kommissionen i adskillige år ikke haft meget at sige om atomkraftens muligheder eller om problemerne i forbindelse med denne. Med dette dokument indledes en længe savnet diskussion om atomkraftindustriens fremtid. ØSU håber at denne udtalelse kan give næring til debatten.

3.2. I betragtning af medlemsstaternes meget forskellige syn på den atomkraftbaserede elektricitet er ØSU tilfreds med at det er lykkedes for Kommissionen at udarbejde et velafbalanceret og grundigt dokument som afspejler spørgsmålenes kompleksitet. Her er det især værd at bemærke to elementer i Kommissionens dokument. For det første diskuterer Kommissionen som ikke er negativt indstillet over for udnyttelsen af atomkraft, dennes fordele og ulemper fra forskellige

synsvinkler uden at tage endelig stilling. For det andet har Kommissionen valgt det fundamentale princip at det står den enkelte medlemsstat frit for at afgøre hvilke brændstoffer man ønsker at anvende i landets elproduktion.

3.3. Kommissionens fremgangsmåde kan derfor meget vel blandt andet anspore til en mere oplyst og måske mindre ideologisk ladet diskussion blandt EU's borgere om atomkraftens fordele og ulemper.

3.4. I artikel 1 i Euratom-traktaten, som blev undertegnet i 1957, hedder det:

»Fællesskabet har til opgave gennem skabelsen af de nødvendige betingelser for den hurtige dannelse og udvikling af en kerneenergiindustri at bidrage til højelse af levestandarden i Medlemsstaterne og til udvikling af forbindelserne med andre lande.«

3.4.1. At det politiske og økonomiske landskab har gennemgået enorme forandringer siden 1957 fremgår bl.a. af at Kommissionen i det aktuelle dokument benytter sig af helt andre formuleringer. Således skal atomkraften bedømmes ud fra målsætningerne om »samlet konkurrenceevne, sikre energiforsyninger og miljøbeskyttelse« (II, s. 4); Desuden skal »kerneenergien (...) konkurrere inden for de samme rammebetingelser som alle andre energikilder« (II 1(b), s. 8-9); og »EU's målsætning i dag er at lade markedsreglerne spille deres rolle« (IV 2, s. 18). Den kontekst som atomkraften skal vurderes i er med andre ord en helt anden i 1997 end for fyre år siden.

3.5. Hvad angår detaljerne i Kommissionens dokument må s. 5 og 6 i afsnit II 1(a) som omhandler atomkraftens økonomi, betegnes som skuffende. Det har tydeligvis hæmmet Kommissionen at der ikke foreligger relevante og aktuelle oplysninger. De forskellige oplysninger som citeres i dokumentet, er hentet på forskellige tidspunkter i perioden mellem 1990 og 1993. Brændstofpriserne har ligesom valutakurserne forandret sig absolut og relativt i den efterfølgende periode. Man kan kun beklage at de meget generelle sammenligninger i tabel 3 af elproduktionsomkostningerne for kul, gas og atomkraft, ikke er en nyttig vejledning for dagens elproducenter om de økonomiske valg som de står over for, når de overvejer investeringsmuligheder.

3.6. Stedvist burde Kommissionen have medtaget flere oplysninger. I afsnit II 1(d), s. 12 og 13 opremser Kommissionen fx de forskellige foranstaltninger som

<sup>(1)</sup> Betegnes i den efterfølgende tekst som Kommissionens »dokument«.

man enedes om som følge af den nye partnerskabsaftale fra 1992, men nævner ikke en eneste konkret forbedring som denne aftale har udmøntet sig i. På s. 16 i afsnit II 3(e) og på s. 20 i afsnit V 3 skriver Kommissionen om de teknologiske problemer ved nuklear sikkerhed. Man nævner hensigterne bag relevante tidligere aftaler, men det oplyses ikke om der faktisk har fundet nogle særlige fremskridt sted på nogle af de omtalte områder.

3.7. Det ville især have været gavnligt med flere oplysninger om behandlingen af radioaktivt affald, hvor borgerne fortsat nærer betænkeligheder. I afsnit II 3(e), s. 16 henviser Kommissionen i positive vendinger til en strategi som Kommissionen vedtog i 1994 og opremser de vigtigste spørgsmål som menes at være af størst interesse for borgerne. Men Kommissionen siger intet om hvad der sker eller kan forventes at ske efter strategiens vedtagelse. Om det beslægtede emne, transport af radioaktivt affald, gør Kommissionen imidlertid med rette opmærksom på sikkerheden som altid har omgivet denne aktivitet (V 5, s. 22).

3.8. Kommissionen er mere imødekommende i andre af dokumentets afsnit, fx når man diskuterer den bistand som er blevet stillet til rådighed for de central- og østeuropæiske lande samt SNG. Her giver Kommissionen i hvert fald et fingerpeg om de foranstaltninger der er blevet vedtaget som følge af EU's finansielle bistand til atomkraftindustrien i disse lande. Ikke desto mindre havde det været en relevant forbedring at antyde omfanget af de problemer som man forsøger at løse (for at se omfanget af EU's finansielle bistand i sin rette sammenhæng).

3.9. Det det gælder om, er at vise EU's borgere at man ikke blot vedtager relevante resolutioner, aftaler, traktater osv. på atomkraftens nøgleområder, men at synlige foranstaltninger udarbejdes og konsekvent gennemføres som følge af disse — hvilket jo er tilfældet. Kommissionen gør sig selv stor uret ved at efterlade det indtryk at det i princippet ikke lader sig gøre at beskrive den praktiske virkning af vigtige aftaler.

3.10. Det mest positive afsnit i Kommissionens dokument er afsnit V. Her opfordres atomkraftindustrien til at finde oversøiske markeder for civil atomkraft idet

Kommissionen samtidig understreger vigtigheden af at udbrede den sikkerhedskultur som er blevet etableret i EU.

3.11. Hvad angår det centrale spørgsmål om sikkerhed hilser Kommissionen den internationale konvention om nuklear sikkerhed som blev udarbejdet inden for rammerne af Den internationale Atomenergiorganisation (IAEA), velkommen. Denne aftale er nu blevet formelt ratificeret med tilstrækkeligt mange underskrifter til at have fuld international juridisk status<sup>(1)</sup>. Kommissionen støtter IAEA's planer om at udarbejde en international konvention om forvaltning af radioaktivt affald. I denne sidstnævnte forbindelse giver Kommissionen også udtryk for sin støtte til samarbejdsprogrammer for sikker oplagring af fissilt materiale der frigøres ved demontering af kernevåben, samt fredelig anvendelse og sikker transport af dette. Kommissionen nævner også at man har bevilget 555 mio. ecu til projekter i de central- og østeuropæiske lande og SNG i perioden 1991-1995 og at man har til hensigt at afsætte et tilsvarende gennemsnitligt årsbudget til samme formål i perioden 1996-1999. Der udtrykkes tilfredshed med, at Kommissionen har lagt så stor vægt på disse meget vigtige sikkerhedsrelaterede foranstaltninger og på andre aktiviteter, som ikke præciseres nærmere.

3.12. I Kommissionens dokument savnes oplysninger om to områder som ØSU ønsker at se behandlet i den endelige udgave af det vejledende atomkraftprogram. Disse oplysninger vedrører (a) hvordan ansvaret for gennemførelse af de forskellige aspekter af den nukleare elproduktion og beslægtede aktiviteter skal fordeles mellem EU og medlemsstaterne, og (b) hvorvidt der i de seneste år har fundet nogle væsentlige teknologiske eller organisatoriske fremskridt sted hvad angår behandling og opbevaring af atomaffald.

3.13. I konklusionen (VI) antyder Kommissionen at der kan tænkes yderligere tiltag. Der »kan« blive tale om at »tage kerneenergiens rolle ved siden af andre

<sup>(1)</sup> Om IAEA-konventionen bemærkede ØSU i udtalelse af 26. oktober 1995 om Energichartertraktaten (EFT nr. C 18 af 22. 1. 1996, s. 146) at konventionen ikke omhandler ikkespredning af kernevåben (eller sikring af nukleart materiale i forbindelse hermed, fysisk beskyttelse af nukleart materiale, civilt ansvar for nukleare skader på internationalt niveau, og sikker transport af radioaktivt materiale og affald. Hensigten med energichartertraktaten var at udarbejde en juridisk bindende protokol som omfattede charterets aspekter om nuklear aktivitet, men da dette viste sig at være umuligt at gennemføre, henstillede ØSU at man gradvist skulle indarbejde disse yderligere aspekter i IAEA's konvention (se afsnit 2.2.5 i udtalelsen). ØSU håber at Kommissionen aktivt vil støtte dette forslag.

alternativer op til fornyet overvejelse»; atomkraftens rolle »vil« blive genovervejet hvis »forholdene bekræfter ... (den) ... stadig stigende afhængighed af importeret fossilt brændsel«. Antydninger af denne art rejser uvilkårligt spørgsmålet hvorfor disse emner ikke er blevet grundigt behandlet i dette dokument når der allerede foreligger relevante oplysninger fra Kommissionens egne kilder. Med de principper, som fremføres i slutningen af dokumentet, anerkendes status quo. Disse principper repræsenterer tilsyneladende det som alle på nuværende tidspunkt kan enes om. ØSU tilslutter sig principperne.

#### 4. Har atomkraften en fremtid i EU?

4.1. I dokumentet introducerer Kommissionen en række spørgsmål som har vidtrækkende, for ikke at sige afgørende, betydning for EU's fremtidige energiforsyning. Hvad angår atomkraftindustrien som sådan rejser man spørgsmålet om hvorvidt denne industri har en effektiv fremtid i EU som strækker sig ud over de eksisterende atomkraftværkers levetid. Det er ikke tilfældigt at Kommissionen ikke fremlægger prognoser om atomkraftens udvikling efter år 2000.

4.2. Det kan synes mærkeligt at sætte spørgsmålstejn ved atomkraftens fremtid. Kommissionen citerer atomkraftindustriens egne tal, ifølge hvilke denne direkte og indirekte beskæftiger 400 000 generelt højt kvalificerede medarbejdere. Økonomisk set producerer industrien 33 % af EU's elektricitet<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. Dertil kræves et brændstof som ikke har andre fredelige anvendelsesområder. Man sparer dermed på andre brændstoffer som anvendes eller kan anvendes til andre værdifulde formål<sup>(3)</sup>. Ved at anvende atomkraft reducerer man årligt CO<sub>2</sub>-udledningerne med ca. 700 mio. ton i Europa sammenlignet med at samme mængde elektricitet blev produceret

af en miks af fossile brændstoffer<sup>(4)</sup>. Forudsat at det lykkes at udvikle hurtige reaktorer som er kommercielt rentable, har atomkraften en potentiel kapacitet for at blive en vedvarende energikilde og kan dermed på meget lang sigt blive til stor gavn for samfundet.

4.3. Til trods for disse synspunkter hersker der stor tvivl om atomkraftindustriens fremtid i EU. Der er tre hovedårsager til dette.

4.4. For det første påvirkes industrien negativt af den udbredte bekymring blandt borgerne, for ikke at sige direkte fjendtlighed. Den væsentligste forklaring til dette er ganske givet frygten for en ny Tjernobyl-ulykke. Dengang strømmede store mængde radioaktiv stråling ud i atmosfæren, og dette vakte på ny en latent frygt for radioaktiv stråling hos mange mennesker. Men frygten skyldes også at man endnu ikke har fundet en løsning på problemet om behandling og opbevaring af atomaffald, især højradoaktivt affald, som den brede offentlighed kan have tillid til. Borgernes frygt påvirker kraftigt de beslutninger der træffes på energiområdet og som direkte eller indirekte har konsekvenser for atomkraftindustrien og som dermed kan have en meget hæmmende effekt.

4.5. Den anden og tredje grund til at sætte spørgsmålstejn ved atomkraftindustriens fremtid er Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af det direktiv<sup>(5)</sup> som fastslår at elproduktionen fremover skal liberaliseres samt den kendsgerning at der i løbet af de seneste år er kommet stadig større mængder konkurrencedygtig gas på markedet.

4.6. Liberaliseringen af elmarkedet er af stor betydning. I de fleste EU-lande har elproduktionen hidtil været garanteret afsætning på afgrænsede nationale og/eller regionale markeder<sup>(6)</sup>. Dette har fremmet kapi-

<sup>(1)</sup> Dette svarer til omkring 14 % af EU's samlede energiefter-spørgsel (se pkt. 104 på s. 51 i Kommissionens grønne bog fra 1995 — Mod en energipolitik for Den Europæiske Union — KOM(94) 659 endelig udg.).

<sup>(2)</sup> Atomkraften tegner sig for en tredjedel af EU's elektricitet, men produceres kun i otte af de femten medlemsstater — nemlig (i nedadgående rækkefølge på basis af atomkraftkapacitet målt i megawatt: Frankrig, Tyskland, Storbritannien, Sverige, Spanien, Belgien, Finland og Nederlandene). Denne energi er dog tilgængelig for alle medlemsstater via højspændingsforbindelser.

<sup>(3)</sup> 1 kg brænde producerer ca. 1 kWh elektricitet, 1 kg kul ca. 3 kWh, 1 kg olie ca. 4 kWh, 1 kg naturligt uran ca. 50 000 kWh og 1 kg plutonium ca. 6 000 000 kWh — Hans Blix, Generaldirektør for Den internationale Atomenergiorganisation, i en tale ved »The Second Philippine Nuclear Conference« i Manila den 10. december 1996.

<sup>(4)</sup> Se afsnit II 3(b), side 14 i Kommissionens dokument. I 1995 blev der i alt udledt 2950 mio. ton energirelaterede CO<sub>2</sub>-udledninger i EU, hvoraf de faste brændstoffer udgjorde 874 mio. ton, olie 1455 mio. ton og naturgas 621 mio. ton (fra: »Energy in Europe: 1996 Annual Energy Review«, udgivet af Kommissionen i september 1996). Der forekommer mindre afvigelser pga. af afrundingen til nærmeste million ton.

<sup>(5)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet — EFT nr. L 27 af 30. 1. 1997, s. 20.

<sup>(6)</sup> Dette har ikke været tilfældet i Finland hvor atomkraftværker er blevet opført og drevet på det åbne marked. Dette er blevet fremmet af langtidsaftaler mellem de to atomkraftselskaber og forarbejdningsindustrien. I Storbritannien blev elmarkedet åbnet for konkurrence i 1991, og denne proces forventes afsluttet i 1998.

talintensive og langsigtede investeringer. Det vil tage mere end et par år før elmarkedet er fuldstændigt liberaliseret<sup>(1)</sup>, men fra nu af vil intet elselskab kunne planlægge investeringer i nye anlæg og forudsætte at det har et sikkert og beskyttet marked for dets afsætning. Elselskaberne bliver nødt til at konkurrere uden markedsprivilegier eller direkte eller indirekte støtte.

4.7. Holdningerne til investering i de forskellige elproduktionsteknologier, herunder naturligvis kul, vil uvilkårligt blive berørt af denne væsentlige ændring af betingelserne. Den nye markedsdimension vil imidlertid få den mest vidtrækkende virkning på atomkraftindustrien for denne er klart den mest kapitalintensive af de vigtigste elproduktionsteknologier<sup>(2)</sup>.

4.8. Et udvidet marked bør naturligvis ses som den mulighed det er og ikke som en begrænsning. Men før man kender resultaterne af et frit højspændingsmarked inden for EU, er det nødvendigt at udbygge forbindelserne mellem de fleste medlemsstater samt et virkeligt europæisk højspændingsnet som producenterne med tåle kan sælge til. Der vil derfor sandsynligvis blive tale om en længere overgangsperiode som måske bør regnes i årtier snarere end i år.

4.9. Den tredje årsag er at der ikke blot er kommet øgede mængder naturgas på markedet i de seneste år med generelt faldende priser til følge, men at man desuden — hvad der er afgørende — har indført den moderne CCGT-gasproduktionsteknologi<sup>(3)</sup>. Der blev redegjort for fordelene med CCGT-teknologien i en OECD-analyse som konstaterede at »CCGT-teknologien har lave kapitalomkostninger, kort konstruktions-tid, stiller beskedne krav til arealudnyttelse og har høj fleksibilitet — dvs. at der over et vist niveau ikke er

nogen betydelige stordriftsfordele, og produktionskapaciteten kan øges i relativt små skridt«<sup>(4)</sup>.

4.10. Man kan ikke med sikkerhed sige om CCGT-genereret gas vil producere el til lavere priser end atomkraften selvom den almindeligvis forventes at gøre dette i løbet af de næste få år. Dette vil selvfølgelig afhænge af en række forskellige faktorer og vil variere fra land til land og på forskellige tidspunkter. Men hvad angår investeringer i nye fremstillingsmetoder vil gassen dér hvor den er tilgængelig<sup>(5)</sup> og konkurrencedygtig på grund af ovennævnte årsager have en afgørende fordel frem for atomkraften — og formodentlig også frem for alle andre brændstoffer og/eller teknologier<sup>(6)</sup>. Offentligheden vil støtte valget af gas frem for atomkraft, og sågar frem for andre alternativer<sup>(7)</sup>.

4.10.1. Det er umuligt at forudsige hvor længe disse omstændigheder vil indvirke på hinanden. Man kan med en vis rimelighed antage at det vil udgøre et dominerende mønster i de kommende 10-15 år, men det er svært at forudsige udviklingen på endnu længere sigt. Det er naturligvis en af hovedårsagerne til at EU opretholder fleksibiliteten hvad angår brændstofforsyning og har en politik for forsyningssikkerhed.

(1) I det direktiv, som der refereres til i fodnote 2, s. 91, vil den del af elmarkedet som først liberaliseres, være den del af markedet hvor enkeltforbrugere forbruger mere end 40 gigawatt timers elektricitet (GW/t) om året. I en seksårig periode vil den liberaliserede del af markedet udvides således at det omfatter alle som forbruger 9 GW/t eller mere. På et senere tidspunkt vil man overveje muligheden for at liberalisere markedet yderligere hvilket kan ske ni år efter direktivets ikrafttrædelse.

(2) Se tabel 3 i bilaget til Kommissionens dokument. Selvfølgelig er fornybare elproduktionsteknologier overvejende også meget kapitalintensive, men bortset fra vandenergi er disse endnu ikke blevet gængse elproduktionsteknologier.

(3) CCGT (Combined Cycle Generating Turbines). Disse kraftværker har øget effektiviteten (produceret elektricitet per varmenhed) i gaskraftværker til ca. 60% , hvilket skal sammenlignes med de procenttal nær de 40% som stadigvæk er det normale i de eksisterende kul- og atomkraftværker.

(4) Fra »Projected Costs of Generating Electricity — update 1993 (p. 143)«, udgivet af OECD's Nuclear Energy Agency/International Energy Agency.

(5) Der findes større eller meget store mængder naturgas i Tyskland, Italien, Nederlandene, Spanien og Storbritannien selvom den præcise fordeling varierer betragteligt i hver af disse lande. Der findes en vis kvantitet gas i Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Irland og Luxembourg. Grækenland, Portugal og Sverige har indtil videre ingen gas.

(6) Situationen er for nyligt blev opsummeret således: »At bygge et atomkraftværk på 1 000 Mw vil koste omkring 3 mia. pund og det vil tage op til 80 måneder at opføre det. Et gasturbinekraftværk af tilsvarende størrelse vil koste omkring 400 mio. pund og tage mindre end 24 måneder at opføre. Atomkraften vil ikke være et alternativ førend prisforskellen er blevet væsentlig mindre.« — Simon Holberton, Financial Times (London), 02.12.1996. Det bør dog tilføjes at beløbet tre milliarder pund gælder den »engangsforeteelse« som opførelsen af Sizewell B-værket i Storbritannien repræsenterer. Selvom Holbertons kommentar fortsat er korrekt, vil atomkraftværker som bygges i serier i andre lande, koste betydeligt mindre, under visse omstændigheder måske halvdelen — se tabel 8 i »Projected Costs of Generating Electricity«, 1992, udgivet af OECD.

(7) For at gassen skal blive tilgængelig for befolkningen kræves der ikke blot en kilde til tilstrækkelige forsyninger, men også en moderne infrastruktur for at transportere gassen. I visse medlemsstater har man endnu ikke foretaget de investeringer som dette kræver.

4.11. For atomkraftindustrien vil den afgørende situation komme om blot nogle få år når energivirkningshederne og de offentlige myndigheder bliver nødt til at overveje og dernæst begynde at planlægge en alternativ strategi for de kraftværker som skal afvikles fra og med omkring år 2005-2010 og derefter. Det er vanskeligt at forestille sig at der vil blive opført nye atomkraftværker til erstatning for de atomkraftværker som nedlægges, bortset fra i Frankrig og muligvis i Finland. Selv i Frankrig er der blevet udtrykt tvivl om hvorvidt atomkraften vil være den foretrukne løsning efter 2010<sup>(1)</sup>.

4.12. Hvis markedsprincipperne fra nu af er eneherskende og medmindre de relative priser, kraftværkernes konstruktionsomkostninger, den offentlige opinion eller muligvis alle tre faktorer forandrer sig væsentligt, vil svaret på spørgsmålet i begyndelsen af dette afsnit være at det med den nuværende viden »er højst usandsynligt«<sup>(2)</sup>.

4.13. Kommissionen har tilsyneladende draget den samme konklusion hvilket forklarer dens beslutning om ikke at fremlægge prognoser om udviklingen efter år 2000. Kommissionen opfordrer industrien til at finde oversøiske markeder. Dog er selv denne beskedne opfordring af begrænset værdi. Uden et aktivt hjemmemarked synes anstrengelserne for at sikre en eksporttilvækst at være forgæves.

4.14. En så væsentlig forandring i balancen mellem de brændstoffer som anvendes ved elproduktionen, har

ikke blot konsekvenser for industrierne. Det berører frem for alt spørgsmålet om EU's brændstofforsynings-sikkerhed og miljøpolitik hvor markedskræfterne alene formodentlig ikke vil være i stand til at løse problemerne. Disse strategiske spørgsmål vil blive behandlet nedenfor.

## 5. Strategiske spørgsmål

### 5.1. »Stadig stigende afhængighed?«

5.1.1. Kommissionen rejser ovennævnte spørgsmål i dokumentets konklusion (afsnit VI, s. 25):

»For de fremtidige drøftelser om kerneenergiens rolle vil det have betydning om forholdene bekræfter EF's stadig stigende afhængighed af importeret fossilt brændsel til dækning af fremtidens energiforsyninger.«

5.1.2. Det er et mærkeligt spørgsmål da man ved at svaret er »ja«. Kommissionen giver selv svaret fx i afsnit II 2 a på s. 10 hvori det hedder at »Europas afhængighed af importeret energi vil forøges betydeligt«. Den mere detaljerede baggrund for verdenssituationen som gives i afsnit II 2 b på s. 11 og 12 i dokumentet, understøtter denne bedømmelse.

5.1.3. Fremtidige prognoser for energisektoren behandles langt mere grundigt i den anden af Kommissionens publikationer, »European Energy to 2020« (herefter forkortet EE 2020), offentliggjort i begyndelsen af 1996. Uddrag af de konklusioner som er relevante for spørgsmålet om fremtidig afhængighed, gives i bilaget. For så vidt angår det centrale spørgsmål om brændstof-import opsummerer man analysen i EE 2020 ved at bemærke at gas som for øjeblikket udgør 40 % af EU's forbrug, kan stige til 70 % i år 2020, og at kulimporten som for øjeblikket udgør 37 % af EU's forbrug, kan stige til næsten 80 % i år 2020<sup>(3)</sup>.

(1) Laurent Stricker, vicedirektør for EDF's (Électricité de France) atomkraftvirksomhed, fortalte ved en konference i Paris om den langsigtede forvaltning af EDF's atomkraftværker at en investor som i det nye energilandskab som man ser konturerne af i dagens Europa har til hensigt at opbygge ny elproduktionskapacitet, ikke ville vælge at satse på et atomkraftværk da dette ikke ville kunne konkurrere med et gasfyret kombineret kraftværk for produktion af basiskraft. Stricker gjorde det imidlertid klart at dette ikke gælder eksisterende atomkraftværker. Disse skulle kunne være konkurrencedygtige da de reelle omkostninger ved elproduktion er sammensat af drifts- og brændselsudgifter samt reserver for behandling af brugt atombrændsel og for demontering af reaktorerne. — Gengivet i »Nucleonics Week«, den 19. december 1996.

(2) I Storbritannien hvor liberalisering og markedsmekanismer indførtes i 1990/1991 har alle atomkraftanlæg som siden er blevet konstrueret, været af CCGT-gas-typen, og kulin-dustrien er fortsat i tilbagegang. Atomkraften har indtil nu klaret sig, delvis på grund af kapitalomkostningerne ved de ældre værker som allerede er blevet afskrevet. Nye atomkraftprojekter som indtil for nyligt var genstand for overvejelser, er blevet taget af bordet for den nærmeste fremtid. I Energy paper 65, »Energyprojections for the UK, 1995-2020«, udgivet af Her Majesty's Stationery Office i 1995, forestiller man sig muligheden af gasgenereret el ved hjælp af CCGT som fra og med 2010 skulle kunne producere mellem 38 % og 55 % af Storbritanniens elektricitet afhængigt af hvilket scenario blandt flere, der viser sig at være mest realistisk.

(3) Jf. også Kommissionens udtalelse i punkt 4.2 i grønbogen »Fremtidens energi: Vedvarende energi« (KOM(96) 576 endelig udg., offentliggjort den 11. november 1996), udgivet kort tid efter »Udkastet til et vejledende kerneenergi-program«. Kommissionen bemærker at »vedvarende energiformer ... kan være et vigtigt bidrag til at forbedre forsynings-sikkerheden« og fortsætter:

»Desuden er det vigtigt at se ud over Fællesskabets eget energibehov. Alle prognoser viser at behovet for energiressourcer fra den del af verden der er under udvikling, vil øges kraftigt i fremtiden, især i Asien. Dette kan naturligvis påvirke det globale energimarked, og forsyningsbegrænsninger og prisforhøjelser kan ikke udelukkes. Vedvarende energi kan reducere noget af behovet for import af brændstoffer.«



5.1.4. Det var uden tvivl med et sådant scenario i tankerne at Kommissionen i sin hvidbog om energipolitik understregede betydningen af forskellige brændstoffer. Som det fremgår af denne, mener Kommissionen at »der på sektorniveau kan ydes et vigtigt bidrag til diversificeringen ved at sikre en diversificeret indenlandsk brændselsbasis, især for elproduktion«. Kommissionen henviser til den »voksende importafhængighed i Fællesskabet« og argumenterer at det »af hensyn til forsyningssikkerheden er (...) vigtigt at alle økonomisk levedygtige energivalg holdes åbne<sup>(1)</sup>«.

5.1.5. Kommissionens synspunkt som citeres i punkt 5.1.1, om at man roligt kan udskyde behandlingen af problemet med den stadigt stigende afhængighed og atomkraftens rolle, strider både mod Kommissionens egne oplysninger og mod Kommissionens holdning til vedvarende energiformer i grønbogen som allerede er blevet citeret i fodnote 2, s. 93 ovenfor.

## 5.2. Forsyningssikkerhed<sup>(2)</sup>

5.2.1. Sagen er den at EU på grund af den stigende afhængighed af importerede brændstoffer til elproduktion som helhed bliver nødt til at tage stilling til problemet med den fremtidige forsyningssikkerhed. (Situationen er forskellig for de enkelte medlemsstater og mellem disse indbyrdes.) Det er ikke et problem som kræver en refleksmæssig reaktion, omend en sådan er klart forudsigelig. Man bør gå konstruktivt til værks når man vurderer atomkraftens rolle.

5.2.2. Hvad angår prognoserne for importvæksten er kul og gas de to nøglebrændstoffer. Prognoserne i EE 2020 vedrørende den fremtidige importvækst for begge brændstoffer er blevet nævnt ovenfor. Betydningen af disse prognoser for den fremtidige forsyningssikkerhed afviger imidlertid markant fra hinanden. Hvad angår kulimporten siger Kommissionen i sin hvidbog<sup>(3)</sup> at »vilkårene på verdens kulmarked og de mange forskellige leverandører betyder at risikoen for en længerevarende afbrydelse af forsyningerne selv på længere sigt er minimal«.

5.2.3. Import af gas er et helt andet spørgsmål. I Europa bliver gas hovedsageligt transporteret via rørledning der er en særligt sårbar forsyningsvej. Des-

uden vil en stadig stigende andel af EU's fremtidige forsyninger blive hentet fra fjernereliggende geografiske områder. EU vil i endnu mange år modtage forsyninger fra Nordsøen og Norge, men som det påpeges i EE 2020: »De øgede forsyninger vil hovedsageligt komme fra det tidligere Sovjetunionen og Nordafrika, selvom det kan tænkes at der i år 2020 kan blive hentet yderligere forsyninger i Nigeria, Iran og andre lande i Mellemøsten, enten via rørledning eller i form af flydende naturgas<sup>(4)</sup>«.

5.2.4. Årsagen til at der kan opstå problemer med forsyningssikkerhed er at der i stigende grad importeres gas fra geografiske områder som er eller i fremtiden kan blive politisk ustabile.

5.2.5. Der er tre grunde til at dette spørgsmål er relevant for vurderingen af Kommissionens udkast til et vejledende atomkraftprogram: (a) gasbaseret el vil formodentligt være vidt tilgængelig for de fleste medlemsstater i årene efter 2005, dvs. på det tidspunkt hvor det bliver nødvendigt at begynde at erstatte en stor del af den eksisterende atomkraftkapacitet, (b) atomkraften har ingen sammenlignelige problemer hvad angår brændstofforsyninger<sup>(5)</sup> og (c) da atomkraften står for 33 % af EU's elproduktion, kan denne blive en meget vigtig stabiliseringsfaktor, en rolle der inden for en overskuelig fremtid ikke kan erstattes af andre energiformer.

5.2.6. Hvis der ikke opstår nye teknologiske eller økonomiske faktorer, vil der fra omkring 2005-2010 i stigende grad blive anvendt gas i stedet for atomkraft i elproduktionen, og dermed kan problemet med forsyningssikkerhed begynde at antage et omfang som kan have konsekvenser for såvel den samlede økonomi som for EU's eksterne forbindelser.

## 5.3. CO<sub>2</sub>-udledninger

5.3.1. CO<sub>2</sub>-udledninger er først og fremmest et miljøspørgsmål, men for energiindustrierne er det også et strategisk spørgsmål da visse af disse udleder store mængder CO<sub>2</sub>. Atomkraften og de vedvarende energiformer udleder kun meget små mængder CO<sub>2</sub> i atmosfæren,

<sup>(1)</sup> Punkt 81 i Kommissionens hvidbog »En energipolitik for Den Europæiske Union« (se fodnote 1, s. 88).

<sup>(2)</sup> Udtrykket »forsyningssikkerhed« anvendes i dette dokument i dets strategiske betydning, dvs. i forbindelse med ekstern afhængighed af energikilder og den udstrækning i hvilken man kan have tillid til disse.

<sup>(3)</sup> Ibid., punkt 78.

<sup>(4)</sup> Se bilaget. Andetsteds (s. 80 i EE 2020-rapporten) påpeges det at: »Naturgassens øgede betydning har særlige geopolitiske konsekvenser. Europas behov vil i stigende grad blive dækket ved hjælp af importeret gas. I undersøgelserne fremhæves behovet for at transportere denne gas fra steder som ligger stadig længere væk fra det europæiske marked hvilket vil kræve goodwill fra et øget antal transitlande under transporten.«

<sup>(5)</sup> Se afsnit V 2 i Kommissionens dokument.

og det ville gøre en stor forskel hvis atomkraften forsvandt fra elproduktionen.

5.3.2. I afsnit II 3(b) på s. 14 i Kommissionens dokument beskrives CO<sub>2</sub> som en »alvorlig trussel«. I punkt 4.1 på s. 19, i Kommissionens nyligt offentliggjorte grønne bog »Fremtidens energi: Vedvarende energi« hedder det at det »er nødvendigt med en væsentlig begrænsning i anvendelsen af fossile brændstoffer hvis Fællesskabet skal opfylde de CO<sub>2</sub>-mål der er nævnt i Klimaforandringskonventionen<sup>(1)</sup>.« I grønbogen foreslås dernæst at de vedvarende energiformers bidrag fordobles (fra 6 til 12 %) fra og med år 2010<sup>(2)</sup>.

5.3.3. Kommissionens grønne bog forudsiger en reduktion i CO<sub>2</sub>-udledningerne på 386 mio. ton i år 2010 som følge af vedtagelsen af ovennævnte mål, selvom 300 mio. ton ville være et mere passende tal<sup>(3)</sup>. Sidstnævnte tal kunne i sig selv udgøre en betydelig og velkommen energiproduktion uden ledsagende CO<sub>2</sub>-udledninger, men man kan sætte spørgsmålstegn ved i hvor høj grad dette faktisk ville nedsætte den nuværende CO<sub>2</sub>-produktion som hidrører fra elproduktionens konventionelle energikilder, nemlig kul og gas. Der er to grunde til dette: (a) størstedelen af det foreslåede nye program om vedvarende energiformer ville give et energitilskud og ikke erstatningsenergi<sup>(4)</sup> og (b) en betragtelig del af den ekstra elektricitet er måske ikke egnet til at indgå i elnettet<sup>(5)</sup>.

5.3.4. Disse tal viser hvor vigtig atomkraften er for bestræbelserne på at reducere CO<sub>2</sub>-udledningerne. Det ville nemlig være tilstrækkeligt at ca. 30 % af den eksisterende atomkraftkapacitet bliver taget ud af drift i fx år 2015 (hvilket udmærket kan tænkes) for at neutralisere hele Kommissionens program i grønbogen

<sup>(1)</sup> KOM(96) 576 endelig udg.

<sup>(2)</sup> Se det sammenfattende resumé, s. 4.

<sup>(3)</sup> Ibid., punkt 6.1 på s. 29. Der er imidlertid en klar modsætning mellem det tal som nævnes i Kommissionens dokument, 386 mio. ton CO<sub>2</sub>-frie udledninger fra de 6 % af bruttoprimærenergiforbruget som udgøres af vedvarende energikilder, og tallet 700 mio. ton CO<sub>2</sub>-frie udledninger som udgøres af vedvarende energiformer, der ifølge Kommissionens vejledende atomkraftprogram hidrører fra atomkraftens bidrag på 14 % til bruttoprimærenergiforbruget. Forudsat at tallet 700 mio. ton fra atomkraften er korrekt, skal bidraget på 6 % fra CO<sub>2</sub>-frie udledninger fra vedvarende energikilder være 300 mio. ton og ikke 386 mio. ton. Det lavere tal lægges til grund for kommentarerne i punkt 5.3.4.

<sup>(4)</sup> Ibid., afsnit 3 på s. 14.

<sup>(5)</sup> »Tilgængeligheden af mange af disse (vedvarende) energiformer er på ca. 2 000 timer pr. år, dvs. 25 % af tiden« — fra EE 2020 punkt 2.2.3 i del 3, s. 82.

for reduktion af CO<sub>2</sub>-udledningerne — forudsat at dette bliver en fuldstændig succes<sup>(6)</sup>. Man kan uden overdrivelse sige at hvis atomkraften i stor udstrækning forsvinder som vi ovenfor har hævdet vil ske, kan EU umuligt opfylde sine internationale CO<sub>2</sub>-mål, hverken nu eller inden for en overskuelig fremtid.

#### 5.4. Kommissionens ansvarsområde

5.4.1. Det fremgår klart af det ovennævnte at EU må forvente at der bliver problemer med forsyningssikkerhed i det første årti af det næste århundrede. EU har allerede et CO<sub>2</sub>-problem. Hvis hele eller størstedelen af atomkraftkapaciteten erstattedes med gasproduktion i årene efter 2005-2010 (se punkt 4 ovenfor) ville det uundgåeligt medføre at den mindskede forsyningssikkerhed som EU allerede forventes at have, ville blive endnu mindre. Og dette ville umuliggøre EU's bestræbelser på at reducere CO<sub>2</sub>-udledningerne. Kommissionen bør betragte dette som en presserende sag og indlede en diskussion med de økonomiske aktører og medlemsstaterne om at finde alternativer til dette scenario.

5.4.2. Til ØSU's store beklagelse lykkes det ikke for Kommissionen at fremstille dette problem på en klar og tydelig måde i dokumentet. Spørgsmålene bliver diskuteret — fx behandles forsyningssikkerhed i afsnit II 2(a) og i konklusionen og CO<sub>2</sub>-udledningerne i afsnit II 3(b) — og i hvert enkelt tilfælde henviser man til atomkraftens bidrag, men man fremhæver hverken dens centrale betydning for begge problemer eller dens betydning for EU's energipolitik.

5.4.3. Et konkret eksempel: Efter at have påpeget i afsnit II 2(a), s. 11 at Europas afhængighed af importeret energi vil blive væsentligt større, kommer Kommissionen blot med den bemærkning at atomkraft »især [vil] være gavnlig hvis ... variationen i forsyningsskilderne mindskes«. Kommissionen giver ikke den mindste antydning af det fremtidige problems omfang eller karakter,

<sup>(6)</sup> Hvis 30 % af den eksisterende atomkraftkapacitet bliver taget ud af drift, vil CO<sub>2</sub>-udslippene stige med ca. 210 mio. ton pr. år. Med den forsigtige forudsætning at denne kapacitet skulle erstattes med CCGT-kraftværker som producerer den mindste mængde CO<sub>2</sub>-udledninger fra fossile brændstoffer, ville dette øge CO<sub>2</sub>-udledningerne med ca. 95 mio. ton pr. år. Det sidste tal baseres på oplysninger som ordføreren har modtaget fra Fells Associates (konsulenter inden for energi- og miljøpolitik), at hvis hele atomkraftkapaciteten inden for EU blev erstattet med CCGT-kraftværker med en typisk effektivitet på 52 %, ville CO<sub>2</sub>-udledningerne øges med omkring 323 mio. ton om året.

og heller ikke af atomkraftens store betydning for at man kan finde en løsning på problemet, hverken i negativ eller positiv retning.

5.4.4. Det samme er tilfældet med Kommissionens behandling af CO<sub>2</sub>. Ud fra den kortfattede formulering i afsnit II 3(b) ville kun de færreste fatte hvilke konsekvenser det har for EU's program for reduktion af CO<sub>2</sub>-udledninger (også beskrevet i tidligere afsnit) at der ikke længere findes en betydelig atomkraftkapacitet inden for EU.

5.4.5. Kommissionens undvigende svar på disse to centrale spørgsmål skyldes givetvis dens erkendelse af at borgerne har svært ved at acceptere atomkraftindustrien samt at Kommissionen er nødt til at nå frem til et standpunkt som alle kan enes om. Men Kommissionens manglende vilje til at tage fat på disse to spørgsmål er ikke desto mindre en alvorlig mangel.

5.4.6. Det er korrekt at Kommissionen og EU kun har begrænsede beføjelser til at sikre eller endda fremme forsyningssikkerhed. Men det har medlemsstaterne. De har nu mulighed for at handle under et nyt direktiv som indfører fælles regler for det indre energimarked (se fodnote 5, s. 91). Hovedformålet med og virkningen af dette direktiv er en liberalisering af elmarkedet. Men derudover hedder det bl.a. i artikel 3, stk. 2, at:

»Medlemsstaterne kan ... under hensyn til den almindelige økonomiske interesse pålægge selskaber i elektricitetssektoren forpligtelser til offentlig tjeneste som kan vedrøre leveringernes sikkerhed, herunder forsyningssikkerheden, deres regelmæssighed, kvalitet og pris samt miljøbeskyttelse.«

5.4.7. Sådanne forpligtelser til offentlig tjeneste skal være »klart definerede, og de skal være gennemsigtige, ikke-diskriminerende og kontrollerbare«, og skal offentliggøres. Desuden kan de medlemsstater som ønsker det, indføre langtidspanlægning som en måde hvorpå de kan udføre deres offentlige serviceforpligtelser. Resultatet er at medlemsstaterne nu har ret til at sikre forsyningssikkerheden (blandt andet) hvis de finder dette nødvendigt, selvfølgelig i henhold til de korrekte procedurer. Kommissionen kan bistå med rådgivning og vil ganske givet gøre dette i forbindelse med strategiske energipolitiske spørgsmål.

5.4.8. Hvad angår CO<sub>2</sub>-udledninger har Kommissionen beføjelse til at fremlægge forslag og Rådet til at

handle hvis det menes at der er behov for dette, dvs. i henhold til bestemmelserne i Traktatens artikel 130 S<sup>(1)</sup>.

5.4.9. Når Kommissionen reviderer sit vejledende atomkraftprogram må den i hvert enkelt tilfælde træffe en klar beslutning om hvorvidt sikring af forsyningssikkerhed og reduktion af CO<sub>2</sub>-udledninger fortsat er prioriterede politiske mål. Hvis Kommissionen beslutter at dette er tilfældet (hvilket hidtil har været Kommissionens erklærede standpunkt) er den i hvert enkelt tilfælde forpligtet til klart og entydigt at forklare hvad forudsætningerne er: a) at EU fortsat råder over en betydelig atomkraftproduktion eller b) at dette ikke længere er tilfældet.

5.4.10. Hvad konklusionerne end bliver, vil Kommissionen på grundlag af disse have mulighed for at give alle de vigtigste aktører, ikke mindst offentligheden, klare retningslinjer for det konkrete indhold i de fremtidige valgmuligheder, og for i hvor stor udstrækning det er eller ikke er ønskeligt at forsøge at påvirke det hændelsesforløb som vi med vor nuværende viden kan forudse.

## 6. Sikkerhedsproblemer i Central- og Østeuropa og i de tidligere sovjetstater

6.1. I dokumentets afsnit III og V fremsætter Kommissionen bemærkninger til de potentielt farlige dele af atomkraftindustrien i de central- og østeuropæiske lande og i de tidligere sovjetstater. Den giver en kort beskrivelse af de vigtigste typer teknisk bistand som er blevet stillet til rådighed af de vestlige lande, inklusive bistand under PHARE- og TACIS-programmerne.

6.2. En ny alvorlig atomkraftulykke ville utvivlsomt påvirke den almindelige indstilling til fortsat aktivitet i EU's atomkraftindustri i særdeles negativ retning. Det kunne tilmed tænkes at udløse politiske beslutninger om hurtigst mulig afvikling af EU's egen atomkraftindustri uden hensyn til andre overvejelser, med alle de omkostninger og økonomiske forskydninger som dette ville medføre. Et særligt påtrængende problem er den ustabile tilstand som den kappe der indeslutter reaktor 4 i Tjernoby, befinder sig i.

(<sup>1</sup>) I henhold til artikel 130 S, stk. 2, i EU-traktaten, »vedtager Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg (...) foranstaltninger der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning«.

6.3. Faren i disse lande er heller ikke begrænset til den civile atomkraftindustri. Borgerne kan lige så let opskræmmes af et uheld i en af de tidligere sovjetstaters atomvåbenarsenaler hvor visse dele er blevet beskrevet som præget af et stærkt faldende kontrol- og vedligeholdelsesniveau.

Det er nødvendigt at evaluere TACIS- og PHARE-programmernes prioriteringer.

6.4. PHARE- og TACIS-programmerne berører ikke disse sidstnævnte forhold, og selv om de beløb der er investeret i den konventionelle nukleare sikkerhed, i sig selv forekommer betydelige, er de beskedne i forhold til hvad der er behov for. De programmer som er blevet iværksat, har utvivlsomt haft positive virkninger, men de er efterhånden udsat for stigende kritik med hensyn til deres effektivitet. De har mere end noget andet været hvad der ligger i betegnelsen: programmer for teknisk bistand. De har i første række været sat ind på fx teknisk rådgivning, uddannelse, udarbejdelse af håndbøger, rådgivning om systemetablering osv. Meget lidt materiel er blevet stillet til rådighed.

6.5. Der har været helt forståelige grunde til mangelen på bistand til materiel, men dette er ikke desto mindre en mangel som man snarest burde begynde at afhjælpe hvis det er muligt. Dog bør der være fuld forståelse for at nogle af de pågældende landes ustabile økonomier har været en stor hindring for at der kunne ydes passende bistand udefra.

6.6. En vigtig faktor bag kritikken af de forskellige tekniske hjælpeprogrammer er — så vidt ØSU erfarer — at Kommissionen endnu ikke på har evalueret programmerne på en seriøs måde. Hvad har man opnået, hvor meget er sikkerheden faktisk blevet forbedret, hvor godt har de politiske, finansielle og administrative ordninger virket, hvad bør man prioritere i fremtiden? Det er sådanne spørgsmål der må stilles.

6.7. Det er utvivlsomt meget vanskeligt at foretage en objektiv evaluering. ØSU mener dog at programmerne for teknisk bistand vil blive ved med at miste troværdighed i borgernes øjne indtil man har gennemført en grundig evaluering af programmernes virkninger. ØSU opfordrer på det kraftigste Kommissionen til at prioritere gennemførelsen af en sådan undersøgelse og siden offentliggøre resultaterne.

6.8. ØSU henstiller også til Kommissionen at overveje om der er mulighed for at yde bistand til forbedringer i nogle af de farlige militære anlæg, eftersom en alvorlige atomkraftulykke her kan have lige så farlige konsekven-

ser for EU's medlemslande og befolkninger som ulykker ethvert andet sted.

6.9. Der er god grund til at understrege den særlige betydning for EU som arbejdet med forbedring af sikkerheden i atomkraftværkerne i Central- og Østeuropa og de nye uafhængige, tidligere sovjetstater har. Der er tale om et anliggende for det internationale samfund i almindelighed, men der skal samtidig tages højde for, at nogle atomkraftværker er opført i umiddelbar nærhed af EU-medlemsstater. Nogle af disse atomkraftværker vil komme til at ligge inden for EU's grænser hvis og når de første central- og østeuropæiske lande i begyndelsen af det næste århundrede tiltræder som EU-medlemmer.

6.10. Under de bilaterale tiltrædelsesforhandlinger må der tages hensyn til hvad denne udvikling indebærer. Der bør ufortøvet indledes forhandlinger om at bringe disse kraftværker op på niveau med EU's sikkerhedsnormer.

6.10.1. Endvidere kan assimileringprocessen tænkes at medføre etablering af anerkendte normer og standarder for sovjetisk-byggede atomkraftværker på EU's territorium. Hvis det sker, kan det tænkes at påvirke den almindelige opfattelse af sikkerheden og andre forhold omkring atomkraftværker i andre lande som ikke forventes at blive EU-medlemmer og som eventuelt ikke finder det nødvendigt at anvende de samme EU-ankendte normer.

6.11. Endelig mener Kommissionen at det er så vigtigt at styrke atomkraftværkernes sikkerhed i Central- og Østeuropa og i de tidligere sovjetstater at dette bør formuleres som et princip der bør føjes til principperne i Kommissionens konklusion i den endelige udgave af det vejledende atomkraftprogram.

## 7. De næste skridt

7.1. Kommissionen må inden alt for længe beslutte om man skal anbefale strategiske interventioner vedrørende atomkraft hvis EU skal føre dets strategier for forsyningssikkerhed og reduktion af CO<sub>2</sub>-udledninger ud i livet. Kommissionen overvejer allerede sådanne foranstaltninger i forbindelse med vedvarende energiformer, og disse ligger på linje med disse strategier<sup>(1)</sup>. Intet principielt spørgsmål står altså på spil.

7.2. Kommissionen vil efter al sandsynlighed forsøge at finde en måde at gøre det muligt at foretage langsigtede investeringer i atomkraftværker selv på et konkurrencestyret marked, muligvis ved hjælp af finansielle eller

(1) I Kommissionens nyligt udgivne grøn bog, se fx fodnote 2, s. 93.

andre mekanismer. Kommissionen erkender i dokumentet at dette vil være et problem. I afsnit II 1 (d), s. 10 påpeges nemlig at medlemsstaterne under »gennemførelsen af det indre elektricitetsmarked kan ... tage rimeligt hensyn til kernekraftindustriens behov for langsigtet planlægning«.

7.3. Men det kan tænkes at sådanne foranstaltninger, selvom de fører til resultater, ikke er til stor nytte hvis borgerne fortsat nærer bekymringer for atomkraftindustrien. Siden Tjernobyl-ulykken er disse bekymringer som sådan blevet en betydelig politisk magtfaktor. Til denne politiske magtfaktor er nu blevet føjet en ny udfordring, nemlig naturgassen der indebærer den største konkurrencemæssige udfordring som atomkraftindustrien har stået over for.

7.4. Industrien er nødt til at se på spørgsmålene om effektivitet og omkostninger på alle niveauer, og udvise vilje til at øge førstnævnte og reducere sidstnævnte. Man bør snarest tage de tekniske og kommercielle muligheder for små reaktorer inden for intervallet 200-500 MW op til fornyet behandling. Det kan meget vel tænkes at der er brug for yderligere ressourcer til forskningen, især vedrørende sikkerhedsspørgsmål.

7.5. I denne forbindelse kunne nogle medlemsstater vælge at skifte forældede kraftværker ud med nye kraftværker, hvilket ville gøre det nødvendigt, at atomkraftindustrien øger forskningen for at udforme en ny generation af reaktorer, som er både sikrere og mere konkurrencedygtige. ØSU mener, at denne forskningsindsats bør opmuntres og støttes af Den Europæiske Union gennem forskningsprogrammet på området »nuklear fission«. Omfanget af de nødvendige investeringer gør det i denne forbindelse særligt vigtigt med en samordning af specielt nationale og EF-programmer.

7.6. Sikkerhedsnormerne bør opretholdes ligeså strengt og samvittighedsfuldt som tidligere. I EU's medlemslande har industriens sikkerhed igennem flere årtier været enestående. Sammen med de relevante myndigheder fortjener industrien tilbørlig anerkendelse for dette. Men der er ikke kun anledning til at lykønske sig selv. Forbedringen af sikkerheden må også nøje overvåges for at sikre at de etablerede normer ikke sænkes fordi de er blevet til rutiner eller fordi det visse steder kan være blevet praksis at skyde genvej. Det er af afgørende betydning at offentligheden bliver holdt fuldt informeret om industriens sikkerhedsforanstaltninger, og at disse bevares og udvikles til stadig højere normer.

#### 7.7. *Behandling og bortskaffelse af radioaktivt affald*

7.7.1. Atomkraftindustrien må frem for alt søge at genskabe borgernes tillid. Måske kan man ikke få

borgerne til at glemme fotografierne fra Tjernobyl-ulykken og kendsgerningerne om denne hændelse. Men det vil gøre en stor forskel hvis man kan berolige offentligheden angående transporten og den langsigtede bortskaffelse af radioaktivt affald. Det er en lærerig kendsgerning at man inden for EU i årevis har transporteret brugt atombrændsel og andre radioaktive stoffer under sikre forhold, både med jernbane og lastbiler. Ikke desto mindre nærer borgerne fortsat ligeså store bekymringer over denne aktivitet som de altid har gjort.

7.7.2. Det er muligt at industrien bliver nødt til at genoverveje hvordan den bedst informerer borgerne om radioaktivitet. Industrien synes kun at tale om radioaktivitet i forbindelse med potentielt farlige situationer og burde måske overveje om man uafhængigt af sin egen virksomhed og ved hjælp af moderne medier kan føre en åben og kontinuerlig diskussion med den brede offentlighed om radioaktivitet og om hvornår den er farlig, hvornår den er helt sikker og hvornår den er gavnlig.

7.7.3. Det måske mest komplicerede problem som industrien står over for, gælder afviklingen af middel- og højtaktivt atomaffald som indeholder farlig radioaktivitet over enormt lange tidsrum. Med støtte fra tungtvejende videnskabelige specialistsynspunkter har industrien længe foretrukket endelig dybopbevaring under geologisk sikre lag hvor atomaffaldet kan isoleres på en pålidelig måde, uforstyrret og i uendelig lang tid. Offentligheden modsætter sig ihærdigt denne løsning med det argument at ingen kan være helt sikker på at det ikke går galt på et tidspunkt. Offentligheden ønsker ikke blot at langvarige (eller alle) radioaktive stoffer bortskaffes under sikre forhold, men at dette sker på en sådan måde at de kan genfindes og, så vidt som dette lader sig gøre, overvåges.

7.7.4. ØSU mener at atomkraftindustrien ikke kan gøre andet for at berolige borgerne om dens virksomhed end at give efter for deres ønsker om hvordan det langvarige affald skal behandles, hvilket både kan gennemføres på en praktisk og økonomisk bæredygtig måde. Kommissionen bør hjælpe medlemsstaterne og atomkraftindustrien med at opnå dette. Desuden bør den gå et skridt videre og udvikle en vidtspændende EU-politik for bortskaffelse af radioaktivt affald.

#### 7.8. *Industriens bidrag til atomkraftsikkerhed i Central- og Østeuropa og i de tidligere sovjetstater*

7.8.1. Endelig bør industrien øge sin tekniske, finansielle og politiske støtte til indsatser som sigter på at

garantere sikkerheden i atomkraftværker (herunder militære anlæg) i Central- og Østeuropa og i de tidligere sovjetstater. Industrien bør også profilere sig selv meget tydeligere i offentligheden når den gennemfører sådanne indsatser hvadenten de gennemføres som en del af TACIS- og PHARE-programmerne og andre programmer eller selvstændigt. Offentligheden vil støtte sådanne indsatser forudsat at den informeres om disse. Offentligheden er meget bevidst om de potentielle farer ved dårligt konstruerede og utilstrækkeligt vedligeholdte atomkraftværker og håber at »dets egen atomkraftindustri« vil medvirke til at bringe forholdene i orden. Industrien har her en kæmpemulighed for at slå to fluer med et smæk og bør udnytte denne situation.

## 8. Resumé

8.1. ØSU hilser offentliggørelsen af »Det vejledende kerneenergiprogram« velkommen. Dette giver et grundlag for en bred debat i EU, men der er brug for mere detaljeret information. De foreslåede principper bør støttes.

8.2. Atomkraften producerer i dag en tredjedel af EU's elektricitet og har i elproduktionen visse miljømæssige fordele frem for de fossile brændstoffer såsom begrænset udledning af CO<sub>2</sub>. Der kræves dog omfattende foranstaltninger for at garantere en sikker drift. Men selvom industriens fortræffelige sikkerhed i EU er velkendt, hersker der fortsat udbredt bekymring blandt borgerne om hvorvidt disse foranstaltninger er pålidelige. Tjerno-by-ulykken gav ikke blot ny næring til en latent frygt for radioaktivitet, men desuden har de bekymringer som borgerne gør sig om industriens behandling og bortskaffelse af atomaffald, endnu ikke fortaget sig.

8.3. Borgernes bekymring, dereguleringen og liberaliseringen af det (i de fleste medlemsstater) hidtil sikre marked som har bidraget til langsigtede kapitalintensive investeringer samt indførelsen af konkurrencedygtig naturgas til anvendelse i mindre, mere effektive og billigere elproducerende anlæg er alle afgørende faktorer der med den nuværende viden gør det højest usandsynligt at mange medlemsstater fortsat vil anvende atomkraft når de eksisterende atomkraftværker bliver taget ud af drift i årene efter 2005-2010.

8.4. Udsigten til en sådan udvikling må rejse alvorlige strategiske spørgsmål for EU's energipolitik. For når størstedelen af EU's atomkraftværker forsvinder, er det ikke kun EU's evne til at sikre tilfredsstillende vilkår for forsyningssikkerheden som vil blive bragt i fare hvad angår den fremtidige import af brændstoffer til elproduk-

tionen, men desuden kan dette også kraftigt modvirke EU's bestræbelser på at reducere udledningen af CO<sub>2</sub>.

8.5. At det ikke lykkes for Kommissionen i dokumentet at tydeliggøre betydningen af de ovennævnte strategiske spørgsmål eller give en fyldestgørende bedømmelse af deres sandsynlige indvirkning på EU's energipolitik, er en alvorlig forsømmelse. Kommissionen anmodes om specifikt at behandle disse spørgsmål i den endelige udgave af »Det vejledende kerneenergiprogram«, drage klare konklusioner og give retningslinjer til alle involverede parter, såvel som til offentligheden, om hvordan fremtiden vil tegne sig.

8.6. Hvad angår de farlige situationer som kan opstå ved atomkraftanlæggene i de central- og østeuropæiske lande og i det tidligere Sovjetunionen, bør der ikke herske nogen tvivl om hvilken fundamentalt ødelæggende virkning en ny stor atomkraftulykke ville have på offentlighedens holdning. PHARE- og TACIS-programmerne har været værdifulde, men de er udsat for stadig stærkere kritik. For så vidt som disse programmer vedrører atomkraftsikkerhed, opfordres Kommissionen til snarest muligt at vurdere dem og derefter offentliggøre resultaterne. ØSU ønsker at henlede Kommissionens opmærksomhed på farerne i forbindelse med at der efter udvidelsen vil findes sovjetisk-byggede reaktorer inden for EU-området.

8.7. Kommissionen anmodes også om at overveje at medtage tilsyn af farlige militære atomkraftanlæg i sit virkeområde.

Det foreslås at udvide Kommissionens foreslåede principper med aktioner som kan dæmpe bekymringerne om atomkraftsikkerheden i øst.

8.8. EU's atomkraftindustri står over for store udfordringer, ikke mindst hvad gælder dens fremtid. Ud over at vurdere sin effektivitet og reaktorernes konstruktion og med årvågenhed fastholde og forbedre de nuværende høje sikkerhedsnormer, må industrien overveje hvordan man får borgerne til at acceptere atomkraften. At finde en måde at tilfredsstille offentligheden på hvad angår transport, behandling og bortskaffelse af radioaktivt affald betragtes som et centralt spørgsmål. Offentligheden accepterer ikke industriens indstilling til endelig opbevaring. Den ønsker at det opbevarede affald kan

genfindes og overvåges, og det bedste som industrien kan gøre, er at opfylde borgernes ønsker på dette centrale

punkt. Kommissionen bør hjælpe medlemsstaterne og industrien til at gennemføre dette mål.

Bruxelles, den 24. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

BILAG I

Uddrag fra »European Energy to 2020 — A scenario approach«<sup>(1)</sup>

1. »European Energy to 2020« (EE 2020) behandler et antal scenarier der belyser Europas behov for forskellige energiformer over de næste 23 år, og hvor disse vil komme fra. Nedenstående punkter opsummerer de vigtigste konklusioner i EE 2020 vedrørende EU's energibehov.
2. EE 2020 mener at EU's interne elproduktion, bortset fra de vedvarende energiformer, vil reduceres »med måske en femtedel indtil år 2020«. Afhængigheden af importeret energi vil »uundgåeligt« øges. For øjeblikket er importen 48 % af bruttoforbruget, men »vil måske ligge på mellem 53 % og 69 % i år 2020«.
3. »Af alle brændstoffer vil afhængigheden af importeret naturgas øges mest ... Importen tegner sig for øjeblikket for 40 % af forbruget og dette tal kan nå 75 % i år 2020. Importtilvæksten vil primært komme fra det tidligere Sovjetunionen og Nordafrika, selvom der kan tænkes yderligere forsyninger i år 2020 fra Nigeria, Iran og andre lande i Mellemøsten, enten via rørledning eller i form af flydende naturgas«. Europa (dvs. Nordsøen og Nederlandene), herunder Norge, vil fortsat stå for en stor del af naturgasudvindingen.
4. I sine kommentarer om naturgas som et brændstof for elproduktion påpeger Kommissionen i rapporten at »efterspørgslen på el i stadig større grad tilfredsstilles af naturgas og vil fortsætte med at stige« og at »kombinerede gas- og varmekapaciteten vil øges til over 30 % af varmekapaciteten«. I en af rapportens fire scenarier øges den til over 50 %.
5. Hvad angår det beslægtede spørgsmål om fremtidsudsigterne for kul (der ligesom atomkraft også producerer en tredjedel af EU's elektricitet) konstaterer EE 2020 at afhængigheden af importeret kul »også vil øges kraftigt som et resultat af en kraftigt faldende intern produktion. Fra 29 % i 1990 er afhængigheden allerede nået op på 37 % i dag og forventes at stige til næsten 80 % i år 2020.«

---

<sup>(1)</sup> Udgivet af Kommissionen i foråret 1996. Foreligger kun på engelsk. Citaterne er fra EE 2020, s. 10-23, den øvrige tekst er ordførerens egen.

**BILAG II****til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse  
(i henhold til artikel 47 i forretningsordenen)**

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne:

**Ændringsforslag fremsat af Zöhrer****Punkt 3.1**

Andet punktum ændres til følgende:

»Som Kommissionen selv slår fast, er atomkraft et stærkt omdiskuteret kontroversielt emne i EU; alligevel fremstilles en betragtelig del, nemlig en tredjedel, af elektriciteten i EU ved brug af atomkraft. Imidlertid har Kommissionen i de seneste år ikke udtalt sig ret meget om atomkraft, hverken om dens muligheder eller problemer.«

*Begrundelse*

Denne formulering giver et bredere udtryk for diskussionen end hvis man kun omtaler ét aspekt, nemlig CO<sub>2</sub>-problematikken.

*Afstemningsresultat*

For: 18, imod: 62, hverken for eller imod: 6.

**Punkt 4.2**

Første punktum udgår.

*Begrundelse*

Kommissionen sætter ikke et sådant spørgsmålstejn. Den fastholder blot, at bestemte udviklinger efter år 2000 ikke lader sig vurdere, og at det derfor ikke er muligt at opstille kvantitative produktions- og investeringsmålsætninger.

*Afstemningsresultat*

For: 16, imod: 65, hverken for eller imod: 6.

**Punkt 4.10**

Sidste punktum udgår.

*Begrundelse*

Dette generelle udsagn holder ikke stik. Der foreligger ingen relevante undersøgelser heraf.

*Afstemningsresultat*

For: 24, imod: 62, hverken for eller imod: 4.

**Punkt 5.2.1**

De første to punkummer affattes således:

»Den eventuelt stigende afhængighed af importerede brændstoffer til elproduktion kan for EU som helhed medføre problemer for den langsigtede forsyningssikkerhed, omend i forskelligt omfang for de forskellige medlemsstater.«



*Begrundelse*

Forsyningsproblemer er i ingen tilfælde »forudplanlagte«.

*Afstemningsresultat*

For: 20, imod: 75, hverken for eller imod: 10.

**Punkt 5.2.5**

Affattes således:

»Forsynings sikkerhedsaspektet er derfor relevant for vurderingen af Kommissionens udkast til et vejledende kerneenergi program. Især i de medlemsstater, hvor en stor andel af elproduktionen stammer fra atomkraft, kan dette blive en strategisk stabiliseringsfaktor, en rolle, der inden for en overskuelig fremtid ikke kan erstattes af andre energiformer.«

*Begrundelse*

Beslutningen om at anvende atomkraft overlades til medlemsstaterne. De enkelte medlemsstater opererer med forskellige energipolitiske strategier, hvorfor der ikke kan fremsættes generelle påstande angående den (fremtidige) forsynings sikkerhed.

*Afstemningsresultat*

For: 21, imod: 82, hverken for eller imod: 6.

**Punkt 5.2.6**

Udgår.

*Begrundelse*

Se begrundelsen til 5.2.5.

*Afstemningsresultat*

For: 25, imod: 80, hverken for eller imod: 7.

**Punkt 5.3.1**

I stedet for andet punktum indsættes følgende:

»Derfor bør bestræbelserne på energibesparelser og anvendelse af vedvarende energikilder styrkes yderligere. De ringe CO<sub>2</sub>-udledninger fra atomkraftbaseret elproduktion er vel en af grundene til, at nogle EU-medlemsstater foretrækker atomkraft eller ikke ønsker at gå bort fra atomkraft så hurtigt som forventet. En pludselig omstilling af atomkraftteknologien til fossile brændstoffer, som i dag er det eneste alternativ, ville i denne henseende få tungtvejende følger.«

*Afstemningsresultat*

For: 25, imod: 73, hverken for eller imod: 10.

**Punkt 5.4.3 til 5.4.5**

Disse punkter udgår.

*Begrundelse*

Da Kommissionens ikke har indflydelse på de enkelte medlemsstaters beslutning med hensyn til brug af atomkraft, er det også rigtigt af den at give afkald på sådanne sammenligninger.

*Afstemningsresultat*

For: 21, imod: 82, hverken for eller imod: 4.

**Punkt 7.1**

Følgende punktum tilføjes:

»Her henviser ØSU imidlertid til princippet om, at afgørelser om fredelig anvendelse af atomkraft fortsat overlades til medlemsstaterne.«

*Begrundelse*

Fremgår af det foreslåede.

*Afstemningsresultat*

For: 25, imod: 67, hverken for eller imod: 12.

**Punkt 7.2**

Følgende punktum tilføjes:

»Hvis sådanne muligheder tages under overvejelse, må det sikres, at de også kommer til at gælde for andre kapitalintensive investeringer i kraftværker (f.eks. vandkraftværker). I så fald må der opstilles objektive kriterier uden sammenhæng med en bestemt teknologi.«

*Begrundelse*

Man må ikke begunstige en bestemt energiform.

*Afstemningsresultat*

For: 23, imod: 86, hverken for eller imod: 7.

**Ændringsforslag fremsat af Malosse, Sirkeinen og Gauder****Punkt 8.3, 4. linje**

Følgende tilføjes

»der, med de nuværende oplysninger og med forbehold for senere udviklinger, som ændrer på denne prognose, gør det højst usandsynligt at mange medlemsstater fortsat vil anvende atomkraft...«

*Begrundelse*

Selvforklarende.

*Afstemningsresultat*

For: 36, imod: 51, hverken for eller imod: 22.

---

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Økonomiske Årsberetning 1997 — Vækst, beskæftigelse og konvergens på vejen mod ØMU«

(97/C 206/18)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 22. april 1997 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Økonomiske Årsberetning 1997 — Vækst, beskæftigelse og konvergens på vejen mod ØMU«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Økonomiske, Finansielle og Monetære Spørgsmål, som udpegede Harry Byrne til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 24. april 1997, enstemmigt følgende udtalelse.

### Indledning

1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg påskønner den lejlighed, der hermed byder sig til at bidrage med en udtalelse til udarbejdelsen af »de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker«, som omhandlet i traktatens artikel 103, stk. 2. Medlemsstaterne har gjort væsentlige fremskridt — som skal konsolideres — hen imod stabilitet og »nominel« konvergens (Maastricht-kriterierne). ØSU minder her om, at den reale konvergens mellem økonomierne — målt ved jobskabelse, økonomisk vækst pr. indbygger og tværregional sammenhængskraft — stadig er utilstrækkelig. ØSU mener også, at de økonomiske udsigter for 1997 skal vurderes med realisme og forsigtighed.

1.1. ØSU kan tilslutte sig Kommissionens forklaring på, hvorfor første halvdel af 1990'erne har været kendetegnet ved et utilstrækkeligt væksttempo og en forværring af beskæftigelsessituationen: en for behersket udvidelse af produktionskapaciteten, en finanspolitik kendetegnet ved en for lempelig offentlig udgiftspolitik og lønpolitik i nogle medlemsstater — i strid med stabilitetsmålsætningerne — samt uro på valutamarkederne og devaluering af visse valutaer. Som følge af en bedre afbalancering af det makroøkonomiske policy-mix synes der at være sket en vending i tendensen i 1996.

### Hen imod Den Økonomiske og Monetære Union

2. ØSU glæder sig over, at Maastricht-kriterierne, der jo tjener til at forberede medlemsstaterne på deltagelse i ØMU'en — nærmere bestemt tredje fase (indførelsen af euroen) — har ført til en bemærkelsesværdig konvergens i medlemsstaternes økonomier. Samordningsgraden varierer nok fra land til land — nogle lande honorerer de formelle kriterier i højere grad end andre — men alle medlemsstater har uden undtagelse gjort afgørende fremskridt i konvergensmæssig henseende.

2.1. Fællesskabet har således nået en grad af monetær stabilitet, som er uden sidestykke i historien: inflations-

takt tæt på de 2 %, yderst stabile valutakurser — hvilket i formel henseende understreges af Italiens genindtræden og Finlands indtræden i EMS'en — samt en nedadgående bevægelse i de korte og lange renter.

2.2. Der registreres også afgørende fremskridt med hensyn til de offentlige budgetter — målt ved gæld og årligt underskud — men medlemsstaterne bør fortsat lægge sig i selen på dette punkt. Desuden er der behov for en bedre budgetmæssig koordinering — eller bedre: konsolidering — ikke kun for at sikre, at flest muligt lande opfylder Maastricht-kriterierne, men også for at fastholde og forstærke samhörigheden mellem de forskellige EU-regioner.

### Beskæftigelsen: et mørkt kapitel

3. Det Økonomiske og Sociale Udvalg ser med stor bekymring på, at opbygningen af det indre marked og de politiktiltag, der skal bane vejen for indførelsen af den fælles mønt, ikke har ført til bedre resultater i vækst- og beskæftigelsesmæssig henseende. Beskæftigelsen har fremdeles topprioritet i de europæiske borgeres bevidsthed.

4. I EF-traktaten nævnes beskæftigelsen mange steder som målsætning. Artikel 2 anfører udtrykkeligt »et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau« som en målsætning, Fællesskabet skal realisere. I artikel 102 A, der indleder traktatens afsnit om den økonomiske og monetære politik, hedder det, at »Medlemsstaterne fører deres økonomiske politikker med henblik på at bidrage til virkeliggørelsen af Fællesskabets mål, som disse er fastlagt i artikel 2, og i forbindelse med de overordnede retningslinjer, der er nævnt i artikel 103, stk. 2.« Også ESCB, hvis hovedopgave det er at sikre prisstabilitet i Fællesskabet, skal bidrage til gennemførelsen af målene i artikel 2, der taler om et højt beskæftigelsesniveau (artikel 105). ØSU opfordrer udtrykkeligt den igangværende regeringskonference til at sørge for, at der i EF-traktaten optages et særligt kapitel om beskæftigelsen, som fastlægger en politik med nøje angivne målsætninger og egnede instrumenter.

5. ØSU tilsluttede sig Kommissionens oprindelige udspil i hvidbogen »Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse« og bakker op om kommissionsformand Jacques Santer's opfordring for nylig til et omfattende samarbejde mellem alle parter i en tillidspagt for beskæftigelsen. Hvad, der er brug for nu, er imidlertid, at medlemsstaterne og Den Europæiske Union omsætter initiativerne til handling, så der opnås håndgribelige resultater i form af skabelse af flere job. Trods de pæne resultater, nogle medlemsstater kan opvise, lider Fællesskabet under ét stadig under en alt for omfattende arbejdsløshed, der er socialt og økonomisk uholdbar.

### De økonomiske udsigter

6. ØSU deler imidlertid det synspunkt, Kommissionen fremfører i sin årsberetning, nemlig at de fundamentale økonomiske forhold i Fællesskabet er sunde på udbudssiden (stabile priser, renteniveau, valutakurser, den internationale kontekst m.v.) og peger frem mod et økonomisk opsving, der gradvis vil befæste sig.

7. Det er tilsyneladende kun Holland og Irland, der med succes har formået på én gang at honorere konvergenskriterierne og skabe mere beskæftigelse — sammen med Luxembourg, der på det punkt længe har været forskånet for problemer. Næstefter Luxembourg skriver Østrig sig for langt den laveste ledighed i Den Europæiske Union og gennemfører i øjeblikket konsensusbaserede budgetkonsolideringstiltag. Holland fortjener særlig ros, fordi det har evnet at kombinere løntilbageholdenhed, offentlige udgiftssænkninger, skattesænkninger og større fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Herved er det lykkedes landet at sikre en opmuntrende forbedring i beskæftigelsessituationen, som nogle iagttagere beskrev som håbløs for blot få år siden. Samtidig har Holland formået ikke blot at fastholde, men også at udbygge sin velfærdsmode. Alle disse lande har vist, hvor effektiv en konsensusbaseret politik med deltagelse af erhvervslivets og arbejdsmarkedets organisationer kan være. ØSU vil også pege på den danske økonomis udmærkede præstationer, specielt den markante nedbringelse af arbejdsløsheden.

8. Irlands succes må tilskrives en konsensustilgang, der har ført til en bred aftale mellem regering og arbejdsmarked om vidtgående finanspolitiske indgreb, men den skyldes også en optimal indsats af samhørighedsfondens og strukturfondens udviklingsinstrumenter. Eksemplet viser, at Fællesskabet kan spille en meget positiv rolle i den økonomiske udvikling af regioner og medlemsstater, og Irlands anstrengelser er et eksempel til efterfølgelse. Italien kunne høste større udbytte af EU's fondsmidler, hvis det udnyttede de ressourcer, der allerede er forbeholdt medfinansiering, bedre<sup>(1)</sup>.

8.1. Det må erkendes, at indsatsen for at opfylde konvergenskriterierne i mange lande fører til en stram finanspolitik, der indsnævrer det råderum, der er til at stimulere økonomien, og dermed kan rumme deflationære elementer. Et passende policy-mix er derfor uomgængeligt, hvis man på én gang vil sikre stabile priser, vækst, flere arbejdspladser og balance på de offentlige budgetter.

8.2. ØSU håber, at landene fastholder samordningsanstrengelserne i deres økonomiske politik ved at iagttage Maastricht-kravene, således at tredje fase af ØMU'en som planlagt kan gå fra start 1. januar 1999, med et maksimum af medlemsstater.

### Svag efterspørgsel — løsninger?

9. Et opsving skabes bedst via øgede investeringer drevet af en stigning i forbruget. De tekniske forudsætninger for at stimulere investeringerne, dvs. lave lange renter, er til stede i næsten samtlige medlemsstater. Hertil kommer, at erhvervslivet er inde i en opmuntrende periode med god indtjening, der imidlertid bringes i fare af udsigten til svag vækst i efterspørgslen efter de producerede varer og tjenesteydelser. I den sammenhæng vil ØSU lægge vægt på, at Kommissionen i sine fremtidige økonomiske årsberetninger fokuserer på realrenteniveauet, da det i højere grad er det, der er bestemmende for investeringslysten.

10. En politik byggende på moderate lønoverenskomster er og bliver en forudsætning for at fastholde stabiliteten i opløbet mod Den Økonomiske og Monetære Union, men den bør flankeres af efterspørgselsstimulerende foranstaltninger. Efterspørgslen skal understøttes af en reallønsstigning, der ligger under stigningen i produktiviteten, samt af eksportfremmende foranstaltninger, forbedringer af innovationsevnen og en øgning af beskæftigelsen. Da efterspørgsel, beskæftigelsesniveau og investeringsudvikling hænger indbyrdes sammen, skal man sørge for ikke at starte en ond cirkel. Så snart budgetudsigterne tillader det, kunne medlemsstaterne stimulere erhvervsaktiviteten og dermed beskæftigelsen gennem skattepolitiske foranstaltninger på udvalgte områder. Hertil hører fx sektorielle foranstaltninger som sænkning af beskatningen af byggeri og renoveringsarbejder.

11. ØSU hilser med glæde, at Økonomisk Årsberetning 1997 har et særligt underkapitel om »globalisering«. Det skal her henvises til sin udtalelse om »Beskæftigelse, konkurrenceevne og økonomiens globalisering«<sup>(2)</sup>. Det vil understrege, at man fra europæisk side ikke skal frygte for globaliseringen af økonomisk virksomhed

(1) Se rapporten om Italiens økonomiske og sociale situation, CES 775/96 fin, af 19. september 1996 (ordfører: Gérard Dantin).

(2) Initiativudtalelse vedtaget på plenarforsamlingen den 19. marts 1997, ordfører: Ursula Konitzer (EFT nr. C 158 af 26. 5. 1997).

(vare- og serviceproduktion), men snarere bør betragte globaliseringen som en udfordring og en motor bag fremskridtet.

12. Under alle omstændigheder må globaliseringen ikke anspore Fællesskabet til at opgive sin »sociale model«<sup>(1)</sup>, men derimod nok til at justere modellen på nødvendige punkter, så dens effektivitet forbedres. Ud over nævnte udtalelse om globalisering udtalte ØSU sig for nogle måneder siden om de nye teknologiers konsekvenser for beskæftigelsen<sup>(2)</sup>. De talmæssige oplysninger, den indeholder, viser, at over de seneste femten år er produktiviteten i Den Europæiske Union vokset lige så meget som i USA og Japan. ØSU's konklusion må derfor være, at de to fænomener — globalisering og ny teknologi — for økonomiens aktører rummer såvel udfordringer som muligheder, når det drejer sig om at sikre den langsigtede vækst i Den Europæiske Union.

12.1. Desuden må Fællesskabet gøre alt, hvad der står i dets magt, for at forhindre »social og miljømæssig dumping« fra områder uden for Unionen, og derved fremme fair handel globalt, sådan som det fx kan gøres gennem WTO- eller ILO-initiativer.

#### Stivheder

13. Ledighedens årsager er imidlertid fortsat af udpræget strukturel art. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at sætte ind på det makroøkonomiske plan med penge- og finanspolitik. Blandt de hyppigst nævnte strukturelle problemer er stivheder på arbejdsmarkedet, trods de konsensusbaserede fremskridt, der er gjort i adskillige medlemsstater hen imod øget, positiv fleksibilitet.

13.1. ØSU mener, at jobskabelsen kan forstærkes gennem en efterspørgsels- og investeringsledet vækst, fleksible arbejdsmarkedsbetingelser skabt gennem forhandlinger og ved at begrænse den herskende tendens til i Europa i højere grad end i USA at substituere arbejdskraft med kapital. En sænkning af de lovpligtige arbejdsgiverafgifter med deraf følgende nedbringelse af arbejdskraftomkostningerne skulle også fremme beskæftigelsen, men kan kræve, at der indføres en alternativ indkomstkilde for at finansiere de sociale udgifter.

13.2. Omend amerikanske økonomiske forhold ikke til fulde kan overføres på den europæiske samfundsøkonomiske model — specielt ikke i den nuværende fase, hvor EU-medlemsstaterne er forpligtede til at føre en stram politik for at respektere konvergenskravene — viser det amerikanske eksempel, at det er muligt at opnå

væsentlige resultater på jobskabelsesområdet, når der opereres på et stort enhedsmarked med én stærk fælles valuta.

13.3. ØSU agter i nærmeste fremtid at udsende en udtalelse om sammenhængen mellem produktivitet og jobskabelse.

13.4. Desuden finder ØSU det vigtigt, at der kontinuerligt sættes ind over for bureaukrati, som er en hæmsko for jobskabelsen. Urimeligt bureaukratiske procedurer (omsiggribende overkomplerede administrative procedurer, for lang ekspeditionstid i forbindelse med udstedelse af tilladelser, etc.) bør bekæmpes til gunst for erhvervs klimaet og dermed for jobskabelsen.

#### Strukturelle foranstaltninger

14. Blandt specifikke strukturelle foranstaltninger, der er behov for, tænker ØSU først og fremmest på forskellige former for deltidsarbejde, reorganisering og nedsættelse af arbejdstiden<sup>(3)</sup>, praktikpladser, erhvervsuddannelse samt anvendelse af erfarne arbejdstagere som undervisere inden for erhvervsfaglig uddannelse, så den viden, der er kumuleret på det givne område, ikke går tabt.

14.1. ØSU henleder opmærksomheden på, at de store infrastrukturarbejder, det vil sige de transeuropæiske net, endnu ikke er blevet opstartet som følge af mangel på finansieringsmidler. Det slår til lyd for nationale, regionale og lokale programmer for offentlige arbejder, der kræver indsats af relativt meget arbejdskraft. ØSU mener desuden, at miljøpolitikken er et område, der rummer mange nye arbejdspladser.

#### Små og mellemstore virksomheder

15. Der skal til stadighed lægges vægt på udviklingen af de små og mellemstore virksomheder, herunder mikrovirksomheder. ØSU understreger behovet for større fleksibilitet, når det gælder spørgsmål som adgangsbarrierer, adgang til risikovillig kapital og opnåelse af banklån; især bør det gøres lettere for virksomhederne at opbygge en egenkapital. En sænkning af selskabsskattesatsen for overskud op til en bestemt beløbsgrænse vil, forudsat at overskuddet bliver i virksomheden og bruges til investeringer, bidrage til etablering og udvikling af nye virksomheder. Desuden skal rammevilkårene forbedres for de selvstændige og SMV'erne ved at reducere tunge administrative procedurer; målet må bl.a. være at lette overdragelsen af en virksomhed fra den ene generation til den anden samt at skabe bedre pensionsordninger og sociale sikringsordninger for selvstændigt erhvervsdrivende og ledere af små virksomheder. Endvidere bør det gøres nemmere for lønmodtagere at blive selvstændige, og omvendt.

(1) Den »sociale model« varierer i skikkelse fra det ene land til det andet, men kollektive overenskomstforhandlinger, konsensus og et højt socialt beskyttelsesniveau hører overalt til komponenterne.

(2) EFT nr. C 66 af 3. 3. 1997.

(3) EFT nr. C 18 af 22. 1. 1996.

**De unge**

16. ØSU mener, der skal lanceres mere offensive programmer, der indeholder tilbud om jobtræning og job for unge. Det mener imidlertid hverken, at minimumslønnen eller lønniveauet generelt for de unge skalsænkes. Den europæiske sociale model er kendetegnet ved et højt lønniveau og et hertil svarende højt produktivitsniveau. Adskillige medlemsstater har allerede med held gennemført foranstaltninger, som det er værd at diskutere og dele med de øvrige medlemsstater (»benchmarking«).

**Det politiske klima: Den Økonomiske og Monetære Union**

17. Det Økonomiske og Sociale Udvalg mener, at indførelsen af euroen fra 1999 er en enestående lejlighed for medlemsstaterne til at forklare deres borgere, hvad de europæiske enhedsbestræbelser er, og til at vinde opbakning bag dem. Udskiftningen af den nationale mønt med euroen berører den enkelte borger direkte. De seneste opinionmålinger, som man selvsagt kan lægge i, hvad man vil, peger på, at kun et mindretal af de europæiske borgere er gunstigt stemt over for den fælles mønt og ØMU'en. Der er derfor behov for en folkelig oplysningsindsats, og på det punkt påhviler der de enkelte medlemsstater et stort ansvar.

17.1. Især må regeringerne forklare deres borgere, at de anstrengelser, der er udfoldet for at honorere de

konvergenskriterier, der er lagt fast med henblik på indførelsen af den fælles mønt, ikke har været forgæves. Den afdæmpning i efterspørgslen, som nedskæringer i de offentlige udgifter har ført til, skulle blive efterfulgt af et opsving, som investorer og forbrugere vil kunne tolke som et nyt og opmuntrende tegn på fornyet tillid og dermed på en mere stabil økonomi. ØSU håber, at der kommer et sådant omsving — og gerne så hurtigt som forudset i Kommissionens prognose (dvs. i andet halvår 1997).

**Konklusion**

18. Regeringerne og repræsentanterne for det økonomiske og sociale liv har en afgørende rolle at spille, når det drejer sig om at stimulere den økonomiske aktivitet og dermed skabe flere job. De skal fortsat anvende det policy-mix, som i sidste række, gennem stabilitet, letter jobskabelsen. Fællesskabet skal for sin del tackle ledighedsproblemet med den samme beslutsomhed, som det lægger for dagen, når det gælder konvergens på det monetære område. »De overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker« vil derfor blive stadig vigtigere. Der er således behov for en omfattende økonomisk politik på EU-niveau, hvis man vil realisere beskæftigelsesmålsætningen, uden at de centrale elementer i »den europæiske model« lider skade, og i mellemtiden skabe fair konkurrencevilkår. Arbejdsgivere og lønmodtagere må demonstrere politisk vilje til på konsensusbasis at skabe de job, de europæiske borgere efterlyser.

Bruxelles, den 24. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

TABEL 1

**Internationale forudsætninger**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Real vækst i BNP, hele verden (ekskl. EF)	4,2	3,2	2,2	0,1	1,5	3,0	3,5	3,9	4,2
Real vækst i BNP, USA	3,9	2,7	1,2	-0,5	2,5	3,4	4,1	2,0	2,4
Real vækst i BNP, Japan	6,2	4,8	5,1	4,0	1,1	0,1	0,5	0,9	3,8
Vækst i verdensimporten (ekskl. EF)	9,0	7,3	4,5	3,1	7,1	10,1	11,6	10,2	8,1

Kilde: Kommissionens tjenestegrene, prognose efterår 1996.

TABEL 2

## Hovedtal for økonomien i Fællesskabet

	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Real vækst i BNP (årlige ændr. i pct.)	4,8	2,0	3,3	1,5	1,0	-0,4	2,9	2,5	1,6
Inflation (BNP-prisdeflator)	5,2	10,6	4,9	5,5	4,5	3,6	2,6	2,9	2,5
Ledighed (i pct. af den civile arbejdsstyrke)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,1
Den offentlige sektors nettolåntagning (i pct. af BNP)	0,4 <sup>(1)</sup>	3,9 <sup>(1)</sup>	3,5 <sup>(1)</sup>	4,3	5,1	6,2	5,4	5,0	4,4
Saldo på de løbende poster (i pct. af BNP)	0,3	-0,3	0,1	-1,4	-1,2	0,0	0,0	0,5	0,7
Korte rente (årgennemsnit)	5,6 <sup>(2)</sup>	11,2 <sup>(2)</sup>	9,8	11,0	11,2	8,6	6,6	7,0	5,3
Lange rente (årgennemsnit)	7,1 <sup>(2)</sup>	11,9 <sup>(2)</sup>	9,8	10,3	9,8	7,8	8,2	8,6	7,3

<sup>(1)</sup> EUR ekskl. Grækenland, Spanien, Luxembourg og Sverige.

<sup>(2)</sup> EUR ekskl. Grækenland, Luxembourg og Portugal.

Kilde: Kommissionens tjenestegrene, prognose efterår 1996.

TABEL 3

## Vækstens sammensætning i Fællesskabet

(Årlige ændr. i pct.)	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Privat forbrug	4,9	2,2	3,7	2,2	1,8	-0,3	1,7	1,8	1,9
Offentligt forbrug	3,8	2,5	2,0	1,8	1,5	1,2	0,4	0,7	1,0
Faste bruttoinvesteringer	5,7	-0,1	5,7	-0,4	-0,9	-6,6	2,4	3,6	1,7
heraf: materiel <sup>(1)</sup>	...	1,9	6,7	-0,5	-3,8	-11,5	3,5	6,6	4,0
bygninger <sup>(1)</sup>	...	-1,2	4,6	-0,6	1,1	-3,3	1,9	1,5	-0,4
Intern efterspørgsel	4,9	1,6	3,9	1,2	1,1	-1,8	2,5	2,2	1,3
Eksport af varer og tjenester <sup>(2)</sup>	8,0	4,2	5,1	4,9	3,6	1,8	9,0	7,5	4,1
Import af varer og tjenester <sup>(2)</sup>	8,7	2,7	7,4	4,1	3,9	-2,8	7,6	6,5	3,2

<sup>(1)</sup> EUR ekskl. Luxembourg og Portugal.

<sup>(2)</sup> Inkl. handelen mellem EU-landene indbyrdes.

Kilde: Kommissionens tjenestegrene, prognose efterår 1996.

TABEL 4

## Arbejdsmarkedsforholdene i Fællesskabet

(Årlige ændr. i pct.)	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Arbejdsproduktivitet	4,4	2,0	1,9	1,3	2,4	1,4	3,3	1,9	1,6
Real aflønning pr. beskæftiget	4,5	1,6	1,3	1,5	2,4	0,5	0,7	0,3	0,9
Reale enhedslønøkonomkostninger	0,0	-0,3	-0,7	0,2	0,0	-0,9	-2,4	-1,6	-0,7
Antal personer i arbejdsstyrken	0,3	0,7	0,9	0,4	-0,2	-0,8	0,1	0,1	0,2
Antal beskæftigede	0,3	0,0	1,3	0,1	-1,4	-1,9	-0,3	0,8	0,0
Ledighed (i pct. af den civile arbejdsstyrke)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,0

Kilde: Kommissionens tjenestegrene, prognose efterår 1996.

TABEL 5  
Rundspørgeindikatorer for Fællesskabet

	Top- punkt 1988-1991	Lav- punkt 1992-1994	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Investeringsplaner <sup>(1)</sup> (fremstillingssek- toren)	...	...	- 4	- 5	- 11	- 3	+ 11	+ 4	+ 3
Kapacitetsudnyttelse (fremstillingssekto- ren)	85,1	77,2	82,2	80,4	77,6	79,5	83,0	81,3	81,0 <sup>(2)</sup>
Erhvervstillidsindikator (1985 = 100)	104,8	96,0	100,4	98,5	96,4	100,4	101,0	98,9	101,1 <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Mængdeændringer i investeringsplanerne i forhold til foregående år.

<sup>(2)</sup> 4. kvartal 1996.

<sup>(3)</sup> Februar 1997 for erhvervstillidsindikatorer.

Kilde: Kommissionens tjenestegrene, prognose efterår 1996.

TABEL 6  
Nøgletal for EU-landenes resultater med hensyn til konvergenskriterierne <sup>(\*)</sup>

	Inflation	Rentesatser	Den offentlige sektors budgetstilling				Valutakurs	
	Interim- indeks for forbruger- priserne	Kapital- markeds- renter <sup>(1)</sup>	Tilstede- værelsen af et uforholds- mæssigt stort underskud <sup>(3)</sup>	Underskud i forhold til BNP	Gæld i forhold til BNP			Deltagelse i valutakurs- mekanismen (ERM)  (Marts 1997)
				November 1996 — Kommissionens prognoser/ skøn				
				1996 <sup>(6)</sup>	1996	Δ 1996/1995	Δ 1996/1993	
Feb. 1996- Jan. 1997 <sup>(2)</sup>	Feb. 1996- Jan. 1997 <sup>(3)</sup>							
B	1,8	6,4	ja	3,3	130,6	- 3,1	- 6,4	ja
DK	2,0	7,1	nej	1,4	70,2 <sup>(7)</sup>	- 1,7	- 9,9	ja
D	1,3	6,2	ja	4,0	60,8	2,7	12,6	ja
GR	7,8	14,8 <sup>(3)</sup>	ja	7,9	110,6	- 1,2	- 1,2	nej
E	3,5	8,5	ja	4,4	67,8	2,1	7,3	ja
F	2,1	6,2	ja	4,0	56,4	3,6	10,8	ja
IRL	2,2 <sup>(4)</sup>	7,2	nej	1,6	74,7	- 6,9	- 20,0	ja
I	3,7	9,1	ja	6,6	123,4	- 1,5	4,1	ja
L	1,2	6,3	nej	- 0,9	7,8	1,8	1,6	ja
NL	1,5	6,1	ja	2,6	78,7	- 1,0	- 2,1	ja
A	1,8	6,3	ja	4,3	71,7	2,7	8,9	ja
P	3,0	8,3	ja	4,0	71,1	- 0,6	2,9	ja
FIN	1,5	7,0	ja	3,3	61,3	2,1	4,0	ja
S	0,9	7,9	ja	3,9	78,1	- 0,6	2,1	nej
UK	...	7,9	ja	4,6	56,2	2,1	7,7	nej
EUR 15	2,4	7,2		4,4	73,5	2,2	7,4	

<sup>(\*)</sup> Tentativ præsentation aftal, som endnu ikke er harmoniserede i alle tilfælde. De endelige definitioner af Maastricht-traktatens konvergenskriterier er fortsat til drøftelse.

<sup>(1)</sup> Gennemsnitlig restløbetid 10 år, undtagen for Luxembourg og Grækenland (ca. 5 år).

<sup>(2)</sup> Inflation: aritmetiske gennemsnit af 12 harmoniserede månedsindeks i forhold til aritmetisk gennemsnit af 12 harmoniserede månedsindeks i den foregående periode.

<sup>(3)</sup> Renter: Gennemsnit af de seneste 12 månedsgennemsnit.

<sup>(4)</sup> Inflation i Irland: aritmetisk gennemsnit af 4 harmoniserede kvartalsindeks for 1996 i forhold til det aritmetiske gennemsnit af 4 harmoniserede kvartalsindeks for 1995.

<sup>(5)</sup> Rådets afgørelse af 26. september 1994, 10. januar 1995 og 27. juni 1996.

<sup>(6)</sup> Tallene bygger på skøn fra Kommissionens tjenestegrene, der har brugt definitionerne og de senest tilgængelige tal fra de nationale kilder; et minus ud for budgetunderskuddet betegner et overskud.

<sup>(7)</sup> Statens indestående i nationalbanken, statens beholdning af realkreditobligationer og offentlige virksomheders gæld androg cirka 18 % af BNP i 1995.



TABEL 7

## Real konvergens 1996

	BNP per capita		Ledighed	Reale enhedsløn- onkostninger	Betalings- balancens løbende poster
	i købekrafts- standarder	pct. vis ændr. i forhold til året før	i pct. af den civile arbejdsstyrke	pct. vis ændr. i forhold til året før	i pct. af BNP
B	111,5	4,5	9,8	- 1,5	4,1
DK	116,1	5,1	6,0	0,9	1,0
D	109,9	4,4	9,0	- 0,9	- 1,1
GR	65,8	5,3	9,0	0,9	- 3,0
E	76,9	5,3	22,2	- 0,8	0,9
F	106,5	4,1	12,3	- 0,8	1,7
IRL	97,5	10,8	12,3	- 3,8	3,7
I	103,9	4,0	12,0	0,7	3,4
L	168,8	4,9	3,1	- 0,3	15,9
NL	107,0	5,4	6,6	- 1,5	4,9
A	110,9	4,0	4,1	- 0,5	- 2,1
P	67,9	5,7	7,3	0,1	- 1,0
FIN	96,3	5,4	15,7	1,2	4,0
S	99,8	4,7	10,0	2,2	1,2
UK	96,0	5,3	8,2	- 1,2	- 1,8
EUR	100,0	4,7	11,1	- 0,7	0,7

Kilde: Kommissionens tjenestegrene, prognose efterår 1996.

TABEL 8

## Kønsspecifik ledighed i Europa (i pct. af den civile arbejdsstyrke)

		1993	1994	1995	1996
Kvinder i alt		12,2	12,7	12,5	12,6
	under 25 år	22,0	23,0	23,2	23,0
	25 år og derover	10,3	10,8	10,6	10,7
Mænd i alt		9,7	10,0	9,4	9,6
	under 25 år	20,9	21,4	20,1	20,2
	25 år og derover	7,9	8,2	7,9	8,1
Kvinder og mænd i alt		10,9	11,3	10,9	11,0
	under 25 år	21,4	22,1	21,5	21,5
	25 år og derover	8,9	9,3	9,0	9,2

Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om registrering af de ombordværende på passagerskibe«**

(97/C 206/19)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. januar 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 84 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 Francis John Whitworth til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 119 stemmer for, 2 imod og 7 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning og baggrund

1.1. Det foreslåede direktiv har sin baggrund i Rådets resolution af 22. december 1994 om sikkerhed ved sejlads med ro-ro-passagerfærger. Under henvisning til blandt andet Estonia-katastrofen i september samme år henstillede Rådet her til medlemsstaterne og Kommissionen at støtte en række særlige aktiviteter inden for Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) og anmodede Kommissionen om at fremlægge forslag til visse obligatoriske krav, herunder registrering af passagerer på færger der besejler havne i EU.

1.2. Siden har IMO udarbejdet og vedtaget visse ændringer af den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, 1974 (SOLAS). I reglement III/27 vedrørende oplysninger om passagerer som blev vedtaget i juni 1996 og gælder alle passagerskibe i international sejlads, fastlægges krav vedrørende optælling af passagerer og registrering af visse personlige oplysninger. Dette reglement træder i kraft den 1. juli 1998.

1.3. Det nye SOLAS-reglement indeholder forskellige fravigelsesmuligheder:

- passagerskibe kan fritages hvis skibenes rutesejlds gør det umuligt for dem at foretage sådanne optegnelser,
- skibe der under sejladsen ikke kommer mere end 20 sømil fra den nærmeste kyst, kan fritages hvis flagstatens regering mener at den pågældende sejlads er så risikofri at kravene er urimelige eller unødvendige.

## 2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen har brugt det nye SOLAS-reglement som grundlag for sit direktivforslag. Kommissionen foreslår at reglementet skal gælde alle passager-

skibe, uanset flag, der sejler fra en fællesskabshavn, hvad enten der er tale om indenrigssejlsads eller international sejlads (der stilles også visse krav til skibe indgående fra havne uden for EU). Kommissionen understreger at SOLAS-reglementet uden et sådant direktiv kun ville forpligte flagstaterne, og at man for at sikre en sammenhængende implementering af reglementet på alle passagerskibe der sejler fra havne i EU, også må give havnestaterne jurisdiktionskompetence. Kommissionen påpeger endvidere at det er havnestaterne der har ansvaret for eftersøgnings- og redningsaktioner i tilfælde af ulykker (SAR-forpligtelser, efter engelsk *Search and Rescue*).

2.2. Det foreslåede direktiv omfatter følgende krav:

- Alle ombordværende skal optælles inden fartøjets afsejling, og skibsføreren skal sikre at antallet ikke overstiger det antal fartøjet er godkendt til,
- for skibe der tilbagelægger en rejse på mere end 20 sømil, skal navn, køn, alderskategori og tilkendegivelser om alle særlige personlige behov registreres og videregives senest 30 minutter efter afgang til en udpeget person i rederiet hvorfra den udpegede myndighed skal kunne hente dataene når og hvis det viser sig nødvendigt,
- rederierne indfører med henblik på registreringen et system der opfylder visse funktionskriterier,
- medlemsstaterne sætter de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 1. januar 1998 således at registrering af oplysninger finder sted fra den 1. januar 1999.

2.3. Ifølge det foreslåede direktiv kræves der kun registrering af passageroplysninger for sejlads på mere end 20 sømil. Derimod kan reglerne ikke fraviges på grund af uigennemførlighed, og grundlaget for fritagelse for fartøjer i lukkede farvande er langt mere stringent end det man finder i SOLAS-reglementet.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU bifalder i det store og hele Kommissionens forslag til Rådets direktiv. ØSU er enig i at der er behov for fælles regler der forpligter såvel havnestaten som flagstaten. ØSU finder det positivt at det foreslåede direktiv er baseret på IMO's beslutninger som de kommer til udtryk i SOLAS-reglementet idet dette er helt i tråd med den holdning ØSU har givet udtryk for i en lang række tidligere udtalelser vedrørende søfart. ØSU er indforstået med at reglerne skal gælde skibe i såvel indenrigssejlads som international sejlads da det ikke er hensigtsmæssigt at operere med to parallelle sikkerhedsstandarder.

3.2. For så vidt angår direktivets hovedformål er det hævet over enhver tvivl at antallet af ombordværende passagerer bør registreres, og at skibsførere skal have pligt til at sørge for at det passagerantal der er fastsat i fartøjets sikkerhedscertifikat, ikke overskrides. ØSU støtter fuldt ud disse foranstaltninger selvom det ikke burde være nødvendigt at indføre et nyt reglement for at sikre at et så grundlæggende sikkerhedskrav omsættes i praksis.

3.3. Kravet om registrering af passagerers navne m.m. er nyt. Kommissionen nævner flere steder i begrundelsen at dette sker for at lette eftersøgnings- og redningsaktioner. I forbindelse med en redningsaktion er det meget vigtigt at kende antallet af ombordværende, og viden om passagerernes alderskategori (voksne, børn, spædbørn) kan være til stor hjælp. Passagerernes navne er derimod først relevante i en senere fase når rederiet skal besvare forespørgsler fra familiemedlemmer og når døde og tilskadedkomne skal identificeres.

3.4. Der er ingen tvivl om at kravet om at registrere navne på alle passagerer vil medføre et betydeligt administrativt besvær for færgerederier som med forholdsvis små tidsintervaller sejler på ruter hvor et stort antal passagerer »spontant« løser billet i forbindelse med indskibningen. For øjeblikket registreres køretøjets fører, men ikke passagerne som der kan være helt op til 50 af i en bus. På visse ruter vil det selv med det mest moderne (og dyre) elektroniske udstyr blive vanskeligt at undgå forlængede ombordstigningstider (med forsinkelser for passagererne og mindre operationel effektivitet til følge).

3.5. Operationen vil få et vældigt omfang. En enkelt havn har i højsæsonen 65 faste afgang om dagen med et samlet passagerantal på 63 000 som vil være omfattet af kravet om registrering. Hvert eneste navn skal man have oplyst og registreret hvorefter det kun gemmes i godt og vel en time medmindre det pågældende fartøj i mellemtiden er blevet ramt af en ulykke.

3.6. Det er utvivlsomt disse overvejelser der har gjort at SOLAS-reglementet indeholder mulighed for fritagelse på grund af uigennemførlighed, jf. punkt 1.3.

ØSU foreslår at Kommissionen endnu en gang overvejer en lignende løsning, eventuelt ved at udvide det foreslåede direktiv med en artikel der giver medlemsstaterne hjemmel til at godkende en anden type registrering på ruter hvor det forekommer umuligt at opfylde kravet om registrering af personnavne. Et sådant arrangement bør under alle omstændigheder godkendes af begge (eller alle) berørte havnestater, det skal være fuldt foreneligt med SOLAS-reglementet, det skal være afpasset efter områdets eftersøgnings- og redningsmæssige betingelser og meteorologiske faciliteter, og det må ikke medføre nogen form for konkurrenceforvridning mellem faste afgang.

3.7. Med forbehold af dette og de særlige bemærkninger der følger, finder ØSU at Kommissionen med det foreslåede direktiv på udmærket vis har taget stilling til det nye SOLAS-reglement.

### 4. Særlige bemærkninger

#### 4.1. Artikel 4, stk. 3

Den engelske udgaves »referred to in« (»som nævnes i«) bør rettes til »contained in« (»som er indeholdt i«).

#### 4.2. Artikel 5, stk. 1

Der bør ske en separat optælling af passagerer og besætning da det er passagerantallet der ikke må overskride det antal der er fastlagt i skibets sikkerhedscertifikat.

#### 4.3. Artikel 6

Det bør gøres helt klart enten i denne artikel eller ved i artikel 2 at definere »sejlads« at tærskelværdien på 20 sømil vedrører afstanden mellem to havne og ikke den samlede rejselængde mellem mere end to havne.

#### 4.4. Artikel 8

Da oplysningerne ifølge SOLAS-reglementet skal stilles til SAR-tjenestens rådighed når der er behov for det, bør første punktum i næstsidsste afsnit formuleres således:

»Rederiet sikrer, at de oplysninger, som kræves i dette direktiv på ethvert tidspunkt efter den frist, der nævnes i artikel 6, umiddelbart stilles til rådighed for den udpegede myndighed efter dennes anmodning.«

Det bør også gøres klart at oplysningerne ikke nødvendigvis skal foreligge skriftligt når blot de uden vanskelighed kan overføres fra f.eks. en computer.

## 4.5. Artikel 11, stk. 1, nummer iv)

Kravet om at systemet skal være således indrettet at det ikke skaber unødige forsinkelser for passagererne, rejser igen spørgsmålet om gennemførlighed, jf. punkt 3.4.

## 4.6. Artikel 11, stk. 2

Dette krav bør fjernes. Det er op til rederiet at vælge den bedste løsningsmodel i hvert enkelt tilfælde, med den pågældende medlemsstats godkendelse.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:**

- »Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om en strategi for bekæmpelse af luftforurenende emissioner fra vejtransport baseret på resultaterne af auto/olieprogrammet«,
- »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF«, og
- »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger mod luftforurening fra emissioner fra motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 70/156/EØF og 70/220/EØF«<sup>(1)</sup>

(97/C 206/20)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 29. februar 1996, under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvist til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede José Gafo Fernández til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 4. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 24. april 1997, med 61 stemmer for, 3 imod og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Hensigten med disse direktiver er at sikre en væsentlig forbedring af luftkvaliteten i EU inden år 2010, især i byerne. Med dette mål for øje fastsætter direktiverne som led i en helhedsløsning de nye grænser for bilernes udstødningsgas, der skal træde i kraft i år 2000 og 2005, og sideløbende hermed de krav til kvaliteten af benzin og diesel, som skal gælde fra år 2000.

1.2. I denne forbindelse fastsættes der for år 2000 nye grænser for indholdet af de vigtigste forurenende stoffer

(NO<sub>x</sub>, CO, HC og partikler) i personbilers udstødnings-emissioner, hvorved der kan opnås en gennemsnitlig reduktion på mellem 35 % og 50 % i forhold til de nuværende grænser, der blev fastsat i 1996. Samtidigt vil det fra år 2000 blive forbudt at markedsføre blyholdig benzin, og kvaliteten af blyfri benzin og diesel vil blive forbedret på en række punkter.

1.3. Ifølge de foreliggende direktivforslag skal Kommissionen senest den 31. december 1998 fremlægge et nyt forslag om nye emissionsgrænser for år 2005 og om den brændstofkvalitet, der er nødvendig for at opfylde

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 77 af 11. 3. 1997, s. 1-8.

disse krav. Dette forslag, der skal sigte mod meget strenge emissionsgrænser (med henblik på en yderligere reduktion på 50 % i forhold til de respektive grænser for år 2000), vil blive baseret på resultaterne af auto/olie-programmet og blandt andet følgende parametre:

- den seneste udvikling i luftkvaliteten,
- emissioner fra transportsektoren og fra andre forureningskilder i EU samt indvirkningen af foranstaltninger til begrænsning af emissionerne,
- den tekniske udvikling inden for bilteknologi og fremdriftsteknologi,
- indvirkningen af lokale foranstaltninger og foranstaltninger til fremme af offentlig transport, herunder fiskale incitamentter,
- forsyningssituationen og kvaliteten af den råolie, der er til rådighed på EU-markedet,
- de foreslåede foranstaltningers omkostningseffektivitet.

1.4. Hensigten med at fastsætte mål for år 2005 i så god tid er at give industrien tilstrækkelig tid til at forberede den nødvendige teknologiske udvikling, hvad angår såvel nye biler som olieraffinaderier. Kommissionens initiativ skal ses i sammenhæng med direktivforslaget om begrænsning af benzin- og dieseldrevne personbilers brændstofforbrug til henholdsvis 5 og 4,5 liter pr. 100 km.

1.5. De årlige omkostninger ved gennemførelsen af auto/olie-programmet — herunder udgifter til teknologisk udvikling, investering og drift — vil for skat være følgende (tallene er baseret på den nuværende værdi i ecu og en projektlevetid på 15 år):

For industrien:

- Foranstaltninger i første fase (emissionsgrænser og brændstofkvalitet fra år 2000): 4,906 mia. ecu pr. år,
- Foranstaltninger i anden fase (kun emissionsgrænser fra år 2005): 3 mia ecu pr. år,

For medlemsstaterne:

- 555 mio. ecu pr. år i den første fase i tilknytning til forbedret bilsyn og vedligeholdelse.

Dette vil medføre følgende ekstraomkostninger pr. bil:

- Foranstaltninger i første fase (emissionsgrænser fra år 2000): 2 ecu årligt til brændstof samt en stigning i fabrikationsomkostningerne på mellem 200 og 520 ecu pr. ny bil (afhængigt af mærke og motorstørrelse).

- Foranstaltninger i anden fase (emissionsgrænser fra år 2005): øgede fabrikationsomkostninger på mellem 150 og 200 ecu pr. ny bil.

Disse omkostninger vil blive væltet over på forbrugerne, medmindre de opses i produktions- og/eller distributionsleddet.

1.6. I direktivforslaget åbnes der mulighed for at indføre afgiftslettelser for at fremme opfyldelsen af målene. Disse incitamentter skal være i overensstemmelse med de sædvanlige krav om gennemsigtighed og forudgående underretning af Kommissionen, stå i et rimeligt forhold til de tekniske ekstraomkostninger og tilpasses direktivernes tidsfrister (dvs. ophøre, når grænseværdierne bliver obligatoriske).

1.7. Der fastsættes endvidere undtagelsesbestemmelser, som giver mulighed for dels at fremskynde opfyldelsen af direktivets mål i visse områder med særligt sårbar natur dels at ansøge om forlængelse af tidsfristen for iværksættelsen af foranstaltningerne.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU støtter målene om forbedring af luftkvaliteten, som de foreliggende direktivforslag sigter mod gennem en begrænsning af emissionerne fra biler kombineret med en forbedring af brændstofkvaliteten samt andre foranstaltninger af ikke-teknisk art på dette område. ØSU mener desuden, at de foreslåede foranstaltninger bør suppleres med andre, der kan styrke den kollektive trafik og forbedre trafikstyringen.

2.2. ØSU udtrykker tilfredshed med Kommissionens initiativ til iværksættelse af auto/olie-programmet. Udviklingen af dette program, som har været baseret på et effektivt partnerskab og samarbejde mellem Kommissionen og bil- og olieindustrien, er et fremragende eksempel til efterfølgelse, og resultaterne af programmet er i sig selv et bevis på dets succes. ØSU mener, at denne fremgangsmåde så vidt muligt bør anvendes inden for andre sektorer, hvor der rejser sig lignende udfordringer.

2.3. ØSU tilslutter sig de emissionsreduktionsmål, der foreslås for år 2000, og med forbehold af nedenstående bemærkninger, de vejledende normer for år 2005.

2.4. ØSU skønner, at de samlede foranstaltninger til opfyldelse af emissionsmålene for år 2000 — der som sagt indebærer en reduktion på omkring 35-50 % i forhold til det emissionsniveau, man ville nå op på i år 2010, hvis Kommissionens foreslåede lovpakke ikke blev gennemført — kræver en meget stor indsats både i økonomisk henseende og i form af tilpasning af den

nyeste teknologi. ØSU er overbevist om, at disse byrder hovedsageligt vil blive lagt over på bilproducenterne — både hvad angår teknologisk udvikling og samlede omkostninger. Derfor anmodes Kommissionen om at udforme mekanismer til støtte for denne sektor og fremme gennemførelsen af auto/olie-programmet under rammeprogrammerne for forskning samt selektive fiskale bestemmelser med henblik på en bæredygtig anvendelse af privatbiler gennem incitamenter til fremme af »rene biler«.

2.5. Det er en afgørende forudsætning for opfyldelsen af de fastsatte mål, at der skabes garanti for, at emissionsgrænserne overholdes i hele bilens levetid. Kommissionen foreslår to supplerende foranstaltninger vedrørende:

- egendiagnose-udstyr i benzindrevne biler,
- kontrol- og vedligeholdelsessystemer.

I tilslutning hertil foreslås en procedure for overensstemmelseskontrol af ibrugtagne køretøjer, der skal gennemføres ved hjælp af statistisk stikprøvetagning blandt ibrugværende køretøjer af samme type (mærke og model) for at sikre, at bilerne fungerer optimalt i hele deres levetid.

Hvis de to førstnævnte foranstaltninger gennemføres, tvivler ØSU på, at der vil være behov for at indføre en ordning med overensstemmelseskontrol for biler i brug. En sådan procedure kan være kompliceret at administrere og vise sig lidet omkostningseffektiv. Derfor vil ØSU foreslå Kommissionen at undersøge alternative løsninger såsom indgåelse af en frivillig aftale herom med den europæiske bilindustri.

2.6. Selvom de foreslåede krav til brændstofkvaliteten for at opfylde emissionsmålene for år 2000 vil kræve en temmelig stor indsats, især for raffinaderierne i de sydlige EU-lande, er de efter ØSU's opfattelse afbalancerede for EU som helhed og desuden — som det fremgår af auto/olie-programmet — absolut nødvendige i forbindelse med den nye teknologi, der skal indbygges i såvel benzin- som dieselmotorer.

2.7. ØSU ville dog have anset det for positivt, hvis man som et supplement hertil havde overvejet visse andre tiltag med mulighed for god omkostningseffektivitet.

Her tænkes blandt andet på mange af de foranstaltninger, der er undersøgt i auto/olie-programmet, hvoriblandt følgende skal nævnes:

- indvirkningen på de samlede emissioner fra privatbiler af den nye strategi for nedsættelse af disse bilers brændstofforbrug,
- nedsættelse af emissionerne, især på lokalt plan, i forbindelse med gennemførelsen af de såkaldte ikke-tekniske foranstaltninger, såsom bedre trafikstyring eller anvendelse af alternative brændstoffer som for eksempel flydende gas, komprimeret naturgas m.m.,
- foranstaltninger for at sætte skub i udskiftningen af bilparken.

2.8. ØSU udtrykker tilfredshed med, at auto/olie-II-programmet, der er nødvendigt for udviklingen frem til år 2005, allerede er under udarbejdelse. Dette program skal være integreret og omfatte såvel mobile som stationære forureningskilder. Det bør endvidere tage højde for udviklingen i luftkvaliteten som følge af gennemførelsen af foranstaltningerne under det første auto/olie-program, den nye teknologi, der er til rådighed, og de nye forureningsgrænser, der eventuelt fastsættes af sundhedsmæssige grunde. En sådan anden etape bør under alle omstændigheder leve op til samme krav med hensyn til omkostningseffektivitet.

2.9. Under forberedelsen af de foreliggende forslag har Sammenslutningen af Europæiske Automobilfabrikanter erklæret, at den er imod, at der på indeværende tidspunkt fastsættes vejledende normer for år 2005. Kommissionens argument om, at disse vejledende normer vil sætte industrien i stand til at fortsætte de teknologiske udviklingsprogrammer, kan godtages, fordi auto/olie-II-programmet kan afsluttes inden udgangen af 1998. Industrien kan således videreføre den teknologiske udvikling på et sikrere grundlag. De vejledende emissionsgrænser for år 2005 kan i modsat fald vise sig at være for lave eller at skulle sættes op i forhold til det oprindelige planlagte niveau. I så fald vil den teknologi, der udvikles på dette grundlag, gå helt eller delvist til spilde.

2.10. ØSU er enig med Kommissionen i, at der er behov for nogle vejledende mål, som dog bør revideres ud fra solide videnskabelige og økonomiske data. Derfor opfordres Kommissionen og industrien til at fremskynde arbejdet med auto/olie-II-programmet, således at der inden år 1999 kan fastsættes passende referencemål. Da vil de seneste data vedrørende luftkvaliteten i EU også være tilgængelige, og man ville kunne fastsætte målene på et mere realistisk miljøgrundlag.

2.11. ØSU har i flere tidligere udtalelser beskæftiget sig med spørgsmålet om miljømæssigt begrundede afgiftslettelser<sup>(1)</sup>. På linje med Kommissionens egen principielle holdning mener ØSU, at fiskale incitamenter kun kan accepteres, hvis de tjener til at fremme overholdelsen af strengere EU-normer, som skal træde i kraft på et senere tidspunkt. Afgiftslettelserne skal beregnes som en andel af omkostningerne ved de nævnte foranstaltninger, og de må ikke føre til konkurrenceforvridning. Af disse grunde støtter ØSU de foreslåede fiskale incitamenter til fremme af opfyldelsen af emissionsmålene.

2.12. ØSU peger på nogle problemer, som kan opstå ved anvendelsen af sådanne incitamenter i tilknytning til emissionsnormerne for år 2005, der er af vejledende karakter i det foreliggende direktivforslag. Disse normer skal i god tid fastsættes bindende, ellers ville sådanne incitamenter ikke kunne opfylde nogen af de tre nævnte betingelser for forenelighed med det indre marked. ØSU har følgende konkrete indvendinger:

2.12.1. Sålænge de nye emissionsnormer og datoen for deres ikrafttrædelse ikke er vedtaget på EU-plan, kan der ikke indføres emissionsbetingede afgiftslettelser med henvisning til en bestemt retsakt.

2.12.2. Det vil være vanskeligt at få et klart overblik på EU-plan over de ekstraudgifter til biler, som opfyldelsen af ovennævnte emissionsnormer vil medføre, før der er foretaget en undersøgelse i tilknytning til det foreslåede auto/olie-II-program.

2.12.3. Under sådanne omstændigheder og navnlig i mangel af et harmoniseret EU-lovgrundlag kan der opstå forvridninger i det indre marked.

2.13. ØSU mener derimod, at afgiftslettelser med det mål hurtigere at få udskiftet de ældste og mest

forurenende biler ville have en meget større indvirkning på emissionsniveauet og være mere omkostningseffektive.

2.14. ØSU anser foranstaltningerne i direktivforslaget om brændstofkvalitet for hensigtsmæssige, både mht. undtagelsen angående markedsføring af blyfri benzin og muligheden for at kræve brændstof af højere kvalitet i særligt sårbare områder. Medlemsstaterne skal dog angive, hvorfor beskyttelsen af miljøet kræver en højere kvalitet.

### 3. Særlige bemærkninger

3.1. Direktivforslaget om kvaliteten af benzin og dieselolie:

3.1.1. Artikel 9: »en betydelig reduktion i svovlindholdet i både benzin og dieselolie med virkning fra den 1. januar 2005« ændres til »et svovlindhold i benzin og dieselolie, der er foreneligt med de nye emissionsmål for køretøjer«.

3.2. Direktivforslaget om emissioner fra motorkøretøjer:

3.2.1. Artikel 1, litra b), formuleres således: En medlemsstat, der meddeler den oprindelige typegodkendelse, kan opfordre bilfabrikanterne til at indgå frivillige aftaler for at sikre kontrol med køretøjernes overensstemmelse med forskrifterne for holdbarhed i brug.

3.2.2. Artikel 5: »yderligere skærpelse af emissionskravene« erstattes med »nye emissionsgrænseværdier, der tager højde for udviklingen i luftkvaliteten i EU og resultaterne af de seneste tekniske undersøgelser og costbenefitanalyser, som Kommissionen har foretaget med bistand fra de berørte sektorer inden for auto/olie-II-programmet«.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 155 af 21. 6. 1995; EFT nr. C 18 af 22. 1. 1996; EFT nr. C 212 af 22. 7. 1996.

Bruxelles, den 24. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den Europæiske Union og de udenrigspolitiske aspekter af menneskerettighederne«**

(97/C 206/21)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 11. juli 1996 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om »Den Europæiske Union og de udenrigspolitiske aspekter af menneskerettighederne«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for EF's Eksterne Forbindelser, Handels- og Udviklingspolitik, som udpegede Thomas Ety til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. april 1997 med et flertal af stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 24. april 1997, med 89 stemmer for, 10 imod og 14 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

Hovedformålet med nærværende udtalelse er at tilkænde-give, hvad der efter ØSU's opfattelse bør være hovedlinjerne i en kohærent og konsistent EU-menneskerettigheds-politik. Udtalelsen argumenterer også for, at disse hovedlinjer, i højere grad end det hidtil har været tilfældet, bør gøres til genstand for diskussion i Europa.

Det er ifølge ØSU et vigtigt udgangspunkt, at der bør være nøje sammenhæng mellem intern og eksternt menneskerettigheds-politik. Forholdet mellem disse to aspekter behandles da også ret udførligt. Det er et utilsløret forsøg på at slå to fluer med et smæk og således samtidig fremsætte udtalelse om den interne menneskerettigheds-politik. Bemærkningerne om den interne politik er bevidst generelle og i alle tilfælde inspireret af, hvad der anses for nødvendige elementer i den eksterne politik.

For at sikre konsistens og kohærens i EU's menneskeret-tigheds-politik er det nødvendigt, at der etableres en stærkere sammenhæng mellem henholdsvis medlemssta-ternes og EU's menneskerettigheds-politik. Inden alt for længe skal det også afgøres, om menneskerettigheds-poli-tikken skal være et mellemstatsligt eller et fællesskabsan-liggende. ØSU er tilhænger af, at den (på sigt) udvikler sig til et fællesskabsanliggende, forudsat der sikres tilfredsstillende demokratisk kontrol.

Endelig finder ØSU det vigtigt, at EU, uanset hvor stærk en politisk og økonomisk magtfaktor det selv er blevet, sammen med medlemsstaterne fortsat bestræber sig for at styrke og reformere FN og dets særorganisationer, da det vil skabe bedre betingelser for, at de fundamentale menneskerettigheder respekteres rundt om i verden.

Inden for rammerne af disse retningslinjer stiller udtalel-sen en række forslag om konkrete politiske initiativer af såvel kort- som mellemlang- og langsigtet karakter.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. På baggrund af EU's øgede politiske og økonomi-ske betydning i verden og Maastricht-traktatens opvur-dering af menneskerettighederne som element både i EU's interne og eksterne politik forekommer det rimeligt, at Kommissionen sidst i 1995 tog de udenrigspolitiske aspekter af EU's menneskerettigheds-politik op til be-handling i en meddelelse (KOM(95) 567 endelig udg.).

2.2. Meddelelsens oversigt over EU's hidtidige men-skerettigheds-politik, der behandler principper, priori-teter og instrumenter, giver Det Økonomiske og Sociale Udvalg en kærkommen lejlighed til at foretage en første sammenhængende vurdering.

2.3. Med henblik på fremtiden gør teksten klart, hvad Kommissionen betragter som EU's vigtigste opgaver på kort og på mellemlang sigt, hvilke nye temaer den vil tage op, og hvad der er dens vigtigste strategiske valg til forbedring af menneskerettigheds-politikkens sammen-hæng og resultater.

2.4. Hvad der mangler i Kommissionens meddelelse er klare strategiske retningslinjer for en sammenhængen-de og konsistent menneskerettigheds-politik. ØSU har det indtryk, at EU hidtil som hovedregel har fastlagt sin politik fra tilfælde til tilfælde. I hvert fald har hovedlinjerne i denne politik aldrig været genstand for offentlig diskussion. ØSU mener imidlertid, at en sådan diskussion er påkrævet, og at der eksplicit må redegøres for den påtænkte politik, dog selvfølgelig på en sådan måde, at den nødvendige fleksibilitet bevares.

2.5. Dokumentet rummer en lang række erklæringer og planer, der hovedsagelig er af generel og principiel



karakter. Det finder ØSU forståeligt, eftersom der er tale om den første redegørelse om emnet. Men man må håbe og forvente, at Kommissionen inden alt for længe fremkommer med et mere specifikt og detaljeret dokument, der går videre end til de her forelagte retningslinjer for Kommissionens aktiviteter i mandatperioden.

2.6. Det er påfaldende, at meddelelsen har så lidt at sige om forholdet mellem EU's interne og eksterne menneskerettighedspolitik. Nu drejer den sig ganske vist om de eksterne aspekter af menneskerettighedspolitikken, men de interne og de eksterne aspekter kan ikke isoleres fra hinanden. Det gælder ikke bare i forbindelse med sammenhængen i den førte politik; også med henblik på de ønskede resultater af politikken over for tredjelande er det af betydning, at EU knytter de to aspekter sammen, om så bare i den forstand, at det selv kan stilles til regnskab for de værdier, det foreholder andre og forlanger, at de respekterer.

2.7. Forholdet mellem EU's og medlemsstaternes menneskerettighedspolitik, såvel i fortiden som i den periode, Kommissionen nu udstikker retningslinjer for, er ladet helt ude af betragtning.

2.8. En ting, der desværre er underbelyst, er det vigtige spørgsmål om EU's fremtidige beslutninger om menneskerettighedspolitikken.

2.9. EU kan ikke alene føre en effektiv menneskerettighedspolitik. Den første forudsætning for beskyttelsen af menneskerettighederne i verden som helhed er, at FN's tilsynsmekanismer fungerer ordentligt. Derfor bør EU og medlemsstaterne i de kommende år gøre en indsats for at få forbedret FN's rapporterings-, klage-, undersøgelses- og charterbaserede procedurer. I forbindelse med en række planlagte aktiviteter bør man stræbe efter et godt samarbejde med FN.

### 3. Særlige bemærkninger

#### 3.1. *Forholdet mellem EU's interne og eksterne menneskerettighedspolitik*

3.1.1. Alle EU's medlemsstater har tilsluttet sig den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK). Med henblik på at styrke EU's eksterne menneskerettig-

hedspolitik finder ØSU det ønskeligt, at også den interne menneskerettighedspolitik styrkes. Det kan tilsyneladende ske på tre måder, nemlig enten ved at EU tiltræder EMRK, ved at EU selv opstiller en »Bill of Rights« eller ved at optage en række specifikke menneskerettighedsbestemmelser i (en protokol til) EU-traktaten.

3.1.2. Kommissionen går i meddelelsen kort ind på den første mulighed, uden dog at udtale sig klart om spørgsmålet. Siden har Europa-Domstolen i en udtalelse af 28. marts 1996 fastslået, at den eneste mulighed ligger i en ændring af EF-traktaten.

I lyset af Domstolens udtalelse mener ØSU, at medlemsstaternes regeringer (der alle har ratificeret EMRK) må tilstræbe, at der på sigt optages en bestemmelse i EF-traktaten, som bemyndiger EF til at tiltræde EMRK.

I den aktuelle situation kan der højst sandsynligt ikke opnås konsensus mellem medlemsstaterne om dette spørgsmål. Desuden er EF/EU's tiltrædelse af EMRK forbundet med en lang række juridiske problemer, som Domstolen endnu ikke har udtalt sig om. Kort sagt, denne mulighed kan ikke virkeliggøres inden for en overskuelig tidsfrist.

3.1.3. En anden mulighed er en særlig europæisk »Bill of Rights«, som ud over borgerlige og politiske rettigheder (som i EMRK) også omfatter økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som de bl.a. findes i Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder<sup>(1)</sup>.

Sådan en »Bill of Rights« må naturligvis ikke indskrænke de rettigheder, der indgår i EMRK og i Fællesskabspagten.

En »Bill of Rights« kan gennemføres på to måder:

- der kan optages en bestemmelse i EF-traktaten, hvori EF forpligtes til at indføre en »Bill of Rights«, eller
- man kan gøre brug af en bestående model og optage den i en protokol til EU-traktaten. Europa-Parlamentets erklæring om menneskerettighederne kunne være en egnet model.

<sup>(1)</sup> Se: For a Europe of Civic and Social Rights — Afsluttende rapport forelagt i marts 1996 af vismandsudvalget under forsæde af Maria de Lourdes Pintasilgo.

Også denne mulighed er sandsynligvis af mere langsigtet karakter. Det er tænkeligt, at det vil kræve mange diskussioner og tage lang tid, før der kan opnås enighed om, hvilke fundamentale rettigheder der skal optages, hvor vidtrækkende de skal være, hvilken status instrumentet skal have, og hvorledes rettighederne præcist skal formuleres.

ØSU udtrykker håb om, at det snarest vil lykkes Kommissionen at omsætte resultatet af diskussionen om denne langsigtede målsætning til konkret politik.

3.1.4. Da ingen omfattende foranstaltning til styrkelse af EU's interne menneskerettighedspolitik synes mulig på kort sigt, foreslår ØSU, at der i den nye protokol til Maastricht-traktaten optages nogle specifikke menneskerettighedsbestemmelser. Ud over bestemmelser, der nærmere udfolder principperne om lighed og ikke-diskriminering som led i bekæmpelse af racisme og fremmedhad, der for tiden drøftes på regeringskonferencen, sigtes der hermed til en række økonomiske og sociale/arbejdsmarkedsmæssige rettigheder, der er nævnt i Ministerrådets erklæring af 1991 (Luxembourg) og i visse af ILO's »menneskerettighedskonventioner« (Konvention 29 og 105 om tvangsarbejde, 87 og 98 om fagforeningsfrihed og ret til kollektive forhandlinger, 111 om diskriminering i forbindelse med arbejde og erhverv, der forbyder diskriminering på grundlag af race, hudfarve, religion, køn, politisk overbevisning, nationalitet eller social baggrund), til forbud mod menneskehandel og mod de værste og farligste former for børnearbejde, samt til styrkelse af børns rettigheder, herunder navnlig retten til undervisning og uddannelser<sup>(1)</sup>.

### 3.2. *Principper, aktiviteter og instrumenter i den hidtidige politik*

3.2.1. Det siger sig selv, at ØSU fuldt ud og uden forbehold støtter de principper, som EU's menneskerettighedspolitik bygger på (menneskerettighedernes almenlydighed og udelelighed samt indbyrdes afhængighed mellem menneskerettigheder, demokrati og udvikling). EU's medlemsstater har underskrevet sluterklæringen og handlingsprogrammet fra FN's anden verdenskonference om menneskerettighederne (Wien, juni 1993). ØSU går derfor ud fra, at EU's menneskerettighedspolitik udvikler sig i overensstemmelse med det, der blev aftalt i Wien.

ØSU tilslutter sig også de politiske konsekvenser, som Kommissionen drager af disse principper, herunder ikke mindst, at »princippet om ikke-indblanding er relativt«, idet »forskellige former for tilkendegivelser, som afspejler bekymring over krænkelse af menneskerettigheder-

ne, samt anmodning om at genetablere disse, ikke kan betragtes som indblanding i en stats indre anliggender, men udgør en vigtig og legitim del af Fællesskabets dialog med tredjelande«. ØSU finder i øvrigt, at EU i diskussioner med tredjelande om menneskerettighedsproblemer bør have øjnene åbne for, at der er store politiske, økonomiske, sociale, kulturelle og religiøse forskelle mellem verdens lande, at det i visse tilfælde må tage tid at bringe national praksis i overensstemmelse med internationale normer, og at visse lande har behov for, at der tages hensyn hertil i drøftelser om mulige løsninger. Omtanke og gensidig respekt bør præge sådanne drøftelser lige så meget som kritisk sans og åbenhed.

3.2.2. På regeringskonferencen drøftes spørgsmålet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP's) karakter: mellemstatsligt samarbejde eller fællesskabsanliggende? Spørgsmålet, om der skal gælde enstemmighed i forbindelse med FUSP, hænger naturligvis nøje sammen hermed.

I det mindste på papiret er FUSP tosporet: først og fremmest mellemstatsligt, men med en vis tendens i retning af fællesskabsanliggende.

ØSU ser gerne, at Kommissionen undersøger mulighederne for på lang sigt delvis at lade fremme af menneskerettigheder omfatte af flertalsbeslutninger som led i FUSP. Det skal udtrykkeligt bemærkes, at dette kun er acceptabelt, hvis der først er gjort væsentlige fremskridt med EU's demokratisering, herunder navnlig med at skaffe Europa-Parlamentet fuldgældige beføjelser som medlovgiver og kontrolinstans. Fordelene ved at indføre flertalsbeslutninger i forbindelse med menneskerettighedspolitikken er åbenbare: Det vil sikre politikken enhed og sammenhæng, forene kræfterne, fremme den eksterne opfattelse af EU som en økonomisk og politisk blok og give EU mulighed for at optræde mere effektivt.

3.2.3. I de forløbne år har EU i sine specifikke aktiviteter med rette lagt stor vægt på sårbare grupper og deres sociale beskyttelse. ØSU håber, at det også vil præge den fremtidige politik.

3.2.4. Med rette har EU i sine aftaler med tredjelande tilstræbt en tvestrengt fremgangsmåde i forsøget på at fremme efterlevelsen af menneskerettighederne, nemlig dels positive foranstaltninger til stimulering af partnernes respekt for fundamentale menneskerettigheder, dels i sidste instans sanktioner. ØSU håber, at denne fremgangsmåde, sammen med en tydeligere forankring af den eksterne menneskerettighedspolitik i den interne, vil bidrage til, at man kan tale sig til rette om opståede problemer.

(1) Se FN's konvention af 1990 om børns rettigheder.

I øvrigt konstaterer ØSU, at der endnu ikke er etableret et effektivt system til kontrol af efterlevelsen af menneskerettighedsklausuler i aftaler med tredjelande. Indførelse af et sådant system kan fremover levere et vigtigt bidrag til opbygning af EU's menneskerettighedspolitik. Den første særdeles vigtige betingelse er, at der (som hovedregel) etableres offentlig, årlig rapportering om menneskerettighedssituationen i alle lande, som EU har indgået/indgår aftaler med. De relevante informationer kan indsamles af EU's repræsentationer i de pågældende lande. Det forudsætter dog, at de EU-ansatte får en hensigtsmæssig uddannelse på dette område. Der kan også gøres brug af materiale fra medlemsstaternes repræsentationer, fra uafhængige forskningsinstitutioner og fra NGO'er.

3.2.5. ØSU er enig med Kommissionen i, at ILO's menneskerettighedskonventioner indtager en vigtig plads blandt menneskerettighedspolitikken instrumenter.

Det er derfor med forundring, ØSU konstaterer, at de rettigheder, der er hjemlet i ILO-konvention nr. 111 om diskriminering i forbindelse med arbejde og erhverv, ikke er nævnt blandt de sociale rettigheder, Kommissionen giver udtryk for, at den vil fremme som led i sine bilaterale forbindelser. Det er særdeles vigtigt, at EU gør det ganske klart, at det konsekvent tilstræber forbedret efterlevelse af alle ILO's fem fundamentale menneskerettighedskonventioner, herunder afskaffelse af diskrimination på grundlag af race, hudfarve, religion, køn, politisk overbevisning, nationalitet og social baggrund.

ØSU er heller ikke enig med Kommissionen i (hvad der synes at være dens opfattelse), at ILO's internationale arbejdsnormer udelukkende eller først og fremmest er relevante i bilaterale eller multilaterale handelsforbindelser. Efter ØSU's opfattelse kan EU og ILO arbejde sammen om menneskerettighedsspørgsmål i langt større omfang og på en måde, der stemmer udmærket overens med EU's målsætninger. Som eksempel kan nævnes, at ILO (med sin unikke trepartsstruktur) ville kunne yde teknisk og praktisk støtte til EU's bestræbelser for at styrke demokratiet og menneskerettighederne i verden. Særlig opmærksomhed fortjener i den forbindelse de oprindelige folkeslag (som Kommissionen nævner blandt de særlige målgrupper for EU's menneskerettighedspolitik). ILO-konventionerne er de eneste internationale konventioner, der beskytter de oprindelige folk.

### 3.3. Den fremtidige politik

3.3.1. Kommissionen lægger med rette stor vægt på de forebyggende aspekter i politikken til fremme af menneskerettigheder og demokratiske principper. ØSU

håber og forventer, at EU på dette område arbejder nøje sammen med FN og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE). EU og medlemsstaterne bør arbejde for at styrke og reformere FN og dets særorganisationer. Det ville stemme overens med den positive holdning til de to organisationer, som Kommissionen lægger for dagen i tilbageblikket på den hidtidige politik. En sådan fremgangsmåde behøver heller ikke at gå ud over EU's egen menneskerettighedspolitik synlighed, der ifølge Kommissionen selv spiller en vigtig rolle i dens strategiske overvejelser.

3.3.2. Med hensyn til sammenhængen i og resultaterne af EU's menneskerettighedspolitik understreger ØSU, at der bør etableres bedre forbindelse mellem EU's og medlemsstaternes indsats på dette område. Kommissionen går ikke meget længere end til at udtale ønsket om bedre informationsudveksling. Det skulle imidlertid være muligt at gennemføre regelmæssig indbyrdes afstemning af (dele af) menneskerettighedspolitikken og at sikre en vis arbejdsdeling (f.eks. i internationale institutioner). Der henvises i denne forbindelse til ovenstående anbefaling af rapportering om menneskerettighedssituationen i lande, som EU indgår aftaler med (punkt 3.2.4). Etablering af et system til bedømmelse og evaluering af den europæiske menneskerettighedspolitik er et mere ambitiøst projekt, som dog også bliver nødvendigt på lang sigt.

Der bør også gøres en indsats for at sikre bedre sammenhæng i menneskerettighedspolitikken, der hidtil har været temmelig stærkt opsplittet (f.eks. fred og sikkerhed over for henholdsvis økonomisk politik og ulandspolitik).

3.3.3. I tilknytning til punktet »Instrumenter: uddybende overvejelser og styrkelse« bemærker ØSU, at det ville være på sin plads, om EU satte sig som mål at levere et reelt bidrag til kampagnen for (endnu) bredere ratificering af ILO's fundamentale menneskerettighedskonventioner, der er et resultat af FN's sociale topkonference i 1994 og fik et ekstra skub fremad på ministerkonferencen i Verdenshandelsorganisationen (WTO) i Singapore i december sidste år<sup>(1)</sup>. Det samme gælder arbejdet for at få etableret en særlig klageprocedure i forbindelse med overtrædelser af konventionerne 29, 105 og 111 om henholdsvis tvangsarbejde og diskrimination, svarende til »Freedom of Association-proceduren« i tilknytning til ILO-konvention nr. 87 og nr. 98 vedrørende de vigtigste fagforeningsmæssige rettigheder.

Kommissionen har erklæret sig som tilhænger af begge bestræbelser i sin meddelelse til Rådet om WTO-

(1) I den forbindelse må det nævnes, at Irland, Luxembourg og Storbritannien endnu ikke har ratificeret konvention nr. 111. Bortset derfra har alle medlemsstater ratificeret alle ILO's fem fundamentale menneskerettighedskonventioner.

konferencen (»The Trading System and Internationally Recognized Labour Standards« af 19. juli 1996).

Begge dele kræver i øvrigt en omhyggelig opgavefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

3.3.4. En politik til fremme af retsstat, demokrati og menneskerettigheder er næsten altid af langsiget karakter. Desuden tyder alt desværre på, at truslerne mod disse værdier ikke er af forbigående karakter. Med andre ord kan der blive brug for mange penge. Det er for ØSU endnu en grund til at argumentere for, at EU afstemmer sin politik i forhold til FN's. En klart erklæret multilateralisme vil give EU gode muligheder for at vinde store bidragydere blandt FN's medlemsstater for en tilsvarende holdning.

3.3.4.1. I Kommissionens meddelelse gøres der intet ud af ikke-statslige aktørers, f.eks. virksomheders, rolle i forbindelse med krænkelse af menneskerettighederne. ØSU finder, at Kommissionen og erhvervslivet bør drøfte, om ikke internationalt aktive virksomheder med hjemsted i medlemsstaterne bør overholde visse adfærdsregler i lande, hvor der foregår vedvarende og systematiske krænkelse af fundamentale menneskerettigheder. ØSU vil gerne inddrages i Kommissionens overvejelser herom.

ØSU følger opmærksomt diskussionen om virksomheders samfundsmæssige ansvar og har med interesse taget til efterretning, at et stort antal virksomheder til eget brug har udarbejdet adfærdskodekser, hvori der for det meste også henvises til menneskerettighederne. ØSU mener, at forhandling og aftaler mellem arbejdsmarkedets parter er den bedste måde at fastlægge sådanne regler på, da det giver bedre garanti for ensartet adfærd og sikrer, at alle de berørte aktører bestræber sig på at opfylde de fastsatte mål. ØSU ser med glæde, at virksomheder opstiller retningslinjer for deres adfærd, men gør samtidig opmærksom på, at der opstår en meget uoverskuelig situation, hvis hundreder af virksomheder opstiller alle mulige indbyrdes afvigende adfærdskodekser. Et vigtigt punkt, der må nævnes i den forbindelse, er hvordan efterlevelsen af disse kodekser skal kontrolleres. ØSU går stærkt ind for, at virksomhederne udtrykkeligt relaterer deres adfærdskodekser til OECD's og ILO's adfærdskodekser for multinationale virksomheder, der allerede har eksisteret længe.

3.3.5. EU må efter ØSU's opfattelse (i nøje samarbejde med medlemsstaterne) lægge sig i selen for at etablere et

bedre samarbejde mellem de internationale institutioner, der beskæftiger sig med menneskerettighedsspørgsmål, eller hvis virke kan få konsekvenser for menneskerettighedssituationen i de lande, hvor de opererer. Problematikken vedrørende en social klausul i internationale handelsaftaler (navnlig inden for WTO) med det formål at fremme respekten for fundamentale sociale rettigheder er et eksempel herpå, men bestemt hverken det eneste eller det vigtigste. Medlemsstaterne og EU bør gøre en ekstra indsats for at få Den Internationale Valutafond og Verdensbanken til at lægge større vægt på respekt for fundamentale menneskerettigheder i forbindelse med økonomiske reformprocesser, som disse to institutioner sætter i gang i samarbejde med diverse regeringer.

ØSU støtter med begejstring Kommissionens ønske om fortsat at stimulere NGO'ernes indsats på menneskerettighedsområdet og videreføre samarbejdet med disse organisationer. Det er et værdifuldt supplement til den rolle, som de organisationer, der er repræsenteret i ØSU (arbejdsgivere, arbejdstagere og andre organisationer), allerede spiller og fortsat vil spille på dette område, f.eks. ved at medvirke til at gennemføre relevante projekter, helst i samarbejde med tilsvarende organisationer i de berørte tredjelande. ØSU er interesseret i Kommissionens opfattelse af den rolle, NGO'erne kan spille ved nøje at følge menneskerettighedssituationen i de lande, EU har indgået aftaler med (jf. punkt 3.2.4), og ved at øge bevidstheden om menneskerettighedsspørgsmål i disse lande.

ØSU finder det vigtigt, at EU støtter den gradvise inddragelse af lokale aktører i økonomiske initiativer i de lande, hvor produktions- og servicevirksomhed iværksættes med økonomisk bistand fra EU. ØSU ser i den form for udvikling, der i sig selv vil fremme erhvervs- og interesseorganisationernes uafhængighed, en mulighed for i større omfang at inddrage borgerne i statens anliggender og et redskab, der på sigt kan bidrage væsentligt til at beskytte og fremme menneskerettighederne.

3.3.6. Til slut ønsker ØSU at fremsætte tre praktiske forslag om initiativer, som EU eventuelt kan tage som led i sin kort- og mellemlangsigtede menneskerettigheds politik, nemlig oprettelse af et rådgivende organ, udgivelse af en »Human Rights Reference Handbook« og fælles optræden mod forbehold fra tredjelandes side over for konventioner.

3.3.7. ØSU beder Kommissionen overveje mulighederne for at oprette en europæisk rådgivende menneskerettighedskommission. I nogle medlemsstater har regeringen oprettet sådanne uafhængige rådgivende organer.

ØSU medvirker gerne til at gennemføre denne ide. En sådan kommission kunne medvirke til at identificere problemer og udarbejde løsninger til brug i forbindelse med den fremtidige udformning af menneskerettighedspolitikken.

3.3.8. Under Hollands forrige EU-formandskab blev der taget initiativ til at udgive en »Human Rights Reference Handbook«, som udkom under det britiske formandskab. Bogen var af beskrivende og praktisk karakter; den blev meget vel modtaget og anvendes

stadig flittigt. En revideret og aktualiseret udgave ville ganske givet imødekomme et behov. Der bør i en sådan udgave også tages hensyn til udviklingen i EU's menneskerettighedspolitik siden 1992.

3.3.9. Der er inden for EU foretaget nogle indledende forsigtige forsøg på at sikre fælles optræden mod vidtgående forbehold fra tredjelandes side over for internationale menneskerettighedskonventioner. Sådanne forbehold bidrager jo ikke ligefrem til at styrke de internationale retsnormer.

ØSU erklærer sin tilslutning til EU's og medlemsstaternes planer desangående. Der bør tages skridt til at finde ud af, hvilken procedure der følges/skal følges, og hvilket EU-organ der bør føre an i forbindelse med eventuelle initiativer på området.

Bruxelles, den 24. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

---

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om tilrettelæggelse af samarbejdet omkring Fællesskabets vedtagne energimål«<sup>(1)</sup>

(97/C 206/22)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. januar 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Energi, Kernekraft og Forskning, som udpegede Bernardo Hernandez Bataller til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 23. april 1997, med 79 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

## 1. Indledning

1.1. Målet med Kommissionens forslag til afgørelse er at fastlægge nogle generelle energimål for EF og at tilvejebringe en ramme for samarbejdet omkring disse aftalte energimål.

1.2. Forslaget rummer en liste over energimål, som grundlæggende set omhandler konkurrenceevne, miljøbeskyttelse, forsyningsikkerhed, eksterne energiforbindelser og fremme af energieffektiviteten og vedvarende energi.

1.3. Forslagets udgangspunkt er Energiministerrådets resolution af 7. maj 1996 om hvidbogen »Energipolitik i Den Europæiske Union«. I resolutionen opfordres Kommissionen til at indføre et energisamarbejde mellem EF og medlemsstaterne for at sikre, at EF's og medlemsstaternes energipolitik stemmer overens med de i fællesskab aftalte energimål. Disse energimål er identificeret i Rådets resolution af 23. november 1995 om grønbogen »Mod en energipolitik i Den Europæiske Union«.

1.4. Som nævnt i mange ØSU-udtalelser er energi et af nøgleelementerne bag EF-erhvervslivets konkurrenceevne og borgernes livskvalitet. Energi er en strategisk ressource og en afgørende forudsætning for økonomisk vækst og velstand og skal derfor spille en stor rolle for processen i retning af økonomisk konvergens.

1.4.1. Den nuværende globalisering af økonomien og verdenssamhandelen, hvor energi spiller en hovedrolle, udviklingen af det indre marked og samspillet mellem energi og miljø, har påvist det nødvendige i at anlægge et fælles syn i energispørgsmål.

1.5. Med dette sigte udsendtes grønbogen »Mod en energipolitik i Den Europæiske Union«, som ØSU afgav udtalelse om den 5. juli 1995; denne udtalelse afspejler også ØSU's holdning i dag.

1.5.1. Efter grønbogen fulgte hvidbogen »Energipolitik i Den Europæiske Union«, som ØSU ikke blev konsulteret om, men som indeholdt nogle fælles energimål og et vejledende arbejdsprogram over 5 år.

1.6. ØSU har fremhævet, at vedtagelsen af energiafgørelser på EF-plan må indgå i en fælles analyse af energisituationen og de fremtidige tendenser, hvilket forudsætter et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og EF i henseende til energiundersøgelser og -analyser, men uden at man griber ind i arbejdet i Det Internationale Energiagentur.

1.7. Der skal mindes om, at ØSU i sine tidligere udtalelser om en EF-energipolitik<sup>(2)</sup> erklærede sig enig med Kommissionen i det nødvendige i at tilvejebringe en fælles energipolitik for EF samt det vigtige i at få fastlagt nogle fælles EF-mål samt sikre, at de nationale energipolitikker passer sammen med disse mål og er i den fælles politiks interesse.

## 2. Generelle bemærkninger

2.1. På linje med sine tidligere udtalelser udtrykker ØSU tilfredshed med Kommissionens initiativ, som har til formål at øge energisamarbejdet mellem medlemsstaterne omkring en række fælles vedtagne mål; hermed imødekommes Rådets anmodning i resolutionen af 7. maj 1996 om hvidbogen »Energipolitik i Den Europæiske Union«.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 27 af 28. 1. 1997, s. 9.

<sup>(2)</sup> EFT nr. C 393 af 31. 12. 1994; EFT nr. C 256 af 2. 10. 1995.

2.2. ØSU bemærker, at initiativet skal anses for et vigtigt skridt i retning af en fælles tilgang til energiproblemerne. Der skal her mindes om, at ØSU slog til lyd for indføjeelse af et energikapitel i traktaten, i initiativudtalelsen om » EF's energipolitik« af 14. september 1994<sup>(1)</sup>.

2.3. Forslaget til afgørelse opstiller en ambitiøs samarbejdsramme og en liste over fælles energimål samt de vigtigste EF-instrumenter, som kan være med til at nå målene. Senere hen må det dog defineres, hvorledes målene skal opfyldes og man må afgrænse beføjelserne mellem medlemsstaterne og EF.

2.4. Her beklager ØSU, at forslaget er udformet i meget generelle vendinger; derfor er der behov for en uddybning, hvis målene skal nås. Medlemsstaternes og EF's mange energiinstrumenter, -programmer og -beføjelser gør det nødvendigt at udforme et passende samarbejde baseret på fastlæggelse af fælles mål og arbejdsmetoder, som kan sikre en dialog og gennemsigtighed.

2.5. ØSU er enig med Kommissionen i, at der ikke er tale om »at opstille afgrænsede mål for energisektorerne. Vægten skal snarere lægges på det energipolitiske samarbejde. Målet er ikke at lægge den nationale energipolitik i en spændetrøje, men at sikre, at den nationale energipolitik og de nationale energipolitiske foranstaltninger er i overensstemmelse med Fællesskabets vedtagne energimål«.

2.5.1. Medlemsstaternes energisektorer og energipolitikker vil stadig kunne afspejle ressourcibesiddelser, politiske valg og sociale og økonomiske forhold, men hele denne forskelligartethed skal være i overensstemmelse med de mål, som fastsættes på EF-plan.

2.6. Tilvejebringelse af et egentligt indre energimarked kræver, at medlemsstaternes energipolitikker passer tilstrækkeligt godt sammen med de fælles mål.

2.7. ØSU mener tillige, at denne samarbejdsramme ikke må være begrænset til løbende informationsudveksling og samarbejde om energiundersøgelser og -analyser

med sigte på at udsende regelmæssige rapporter om udviklingen i sektoren, men skal være udgangspunktet for Rådets behandling af energisektorens situation og Kommissionens udformning af nye forslag, som kan sikre, at medlemsstaternes politikker og de aftalte energimål er indbyrdes forenelige.

2.8. Mangelen på en fælles energipolitik eller på et mere omfattende energisamarbejde medfører en overlapning af EF's og medlemsstaternes tiltag. Medlemsstaternes energipolitikker og EF's energiforanstaltninger supplerer hinanden og bør opfattes som en helhed, da deres effektivitet afhænger af, hvor godt de passer sammen.

### 3. Særlige bemærkninger

#### 3.1. Samarbejdsramme

3.1.1. Samarbejdsrammen formuleres i tre af forslagens artikler. I artikel 1 omtales de mål, som skal nås med den foreslåede ramme; i artikel 2 nævnes den indsats, som Kommissionen skal gøre for at nå målene; og i artikel 3 opfordres medlemsstaterne til årligt at underrette Kommissionen om deres indsats for at nå de aftalte energimål, der omtales i bilaget.

3.1.2. ØSU mener, at hvis de nationale energipolitikkers forenelighed med de aftalte energimål skal verificeres, må der foreligge en klarere og mere præcis definition på, hvorledes samarbejdet, informationsudvekslingen og den fælles undersøgelse af de nationale energipolitikker skal gennemføres og sikres.

3.1.3. Ligeledes skal samarbejdsrammen mobilisere og tage hensyn til samtlige indsatsniveauer, dvs. lokalt, regionalt, nationalt og i EF.

3.1.4. ØSU godkender målet om øget gennemsigtighed i indsatsen i energisektoren ved hjælp af regelmæssig udsendelse af en rapport om den energipolitiske udvikling i EF og i medlemsstaterne set i forhold til de aftalte mål. Rapporten skal danne grundlag for evaluering og ajourføring af energimålene.

3.1.5. Afslutningsvis opfordrer ØSU Kommissionen til tydeligere at beskrive sin egen rolle inden for denne ramme. Ud over informationsudveksling og analyse- og undersøgelsesarbejde bør det være Kommissionens opgave at støtte medlemsstaternes indsats i energisektoren under stadig iagttagelse af subsidiaritetsprincippet.

<sup>(1)</sup> EFT nr. C 393 af 31. 12. 1994; EFT nr. C 256 af 2. 10. 1995.

### 3.2. Mål

3.2.1. ØSU godkender generelt målsætningerne i bilaget, som ligger på linje med grøn- og hvidbøgerne om EF's energipolitik og de relevante rådsresolutioner.

3.2.2. På den anden side mener ØSU, at målsætningerne i bilaget er fleksible og generelle nok til at kunne imødegå mulige markedsændringer og at de som helhed udgør en retningslinje for EF's indsats og medlemsstaternes energipolitik.

3.2.3. ØSU finder det derfor væsentligt at nå til enighed om en række klare, gennemførlige EF-energimål, således at man får held til at tage de nuværende og fremtidige udfordringer i sektoren op. Disse mål skal tjene som reference for undersøgelsen af, om medlemsstaternes energipolitikker er forenelige med EF's indsats.

3.2.4. ØSU ønsker derfor at pege på det nødvendige i at nyformulere målsætningernes ordlyd, således at de gøres tydeligere, så man fjerner tvetydigheder og så modsætninger og overlappinger undgås.

3.2.5. Der må nedfældes bestemmelser om regelmæssig ajourføring af målene på baggrund af Kommissionens analyser og rapporter. Energipolitikken må fastlægges under hensyntagen til de langsigtede økonomiske udsigter for sektoren og med skyldig hensyntagen til den politiske risiko, som knytter sig til energiforsyninger fra tredjelande. Flexibilitet og tilpasningsevne er derfor nødvendig, når man skal fastlægge og gennemføre energimålene på EF-plan.

3.2.6. ØSU ønsker dog at påpege, at samtidig forfølgelse af nogle af de opstillede mål kan blive hæmmet af indbyrdes modsætninger mellem målene. Følgelig bør der opstilles prioriteringer og der bør tilvejebringes en balance mellem målene, hvor dette er muligt, idet der bør opereres med flexibilitet og alsidighed i målopfyldelsen.

3.2.7. For det første bør forslaget tydeliggøres ved, at der sondres mellem tre målniveauer inden for energipolitikken og energiindsatsen. Disse skal afpasses efter hinanden, så der opnås en passende balance.

3.2.7.1. På det første niveau skal energiforanstaltningerne — ligesom alle EF-foranstaltninger — bidrage til at nå de generelle mål i traktatens artikel 2. Disse mål er bl.a. oprettelse af et fælles marked, en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed, respekt for

miljøet, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten samt økonomisk og social samhørighed.

3.2.7.2. Ud over disse mål skal energipolitikkerne imidlertid bidrage til at nå mål, som er forenelige med konkurrenceevne, forsyningssikkerhed og miljøbeskyttelse.

3.2.7.3. Afslutningsvis, og mere specifikt inden for den generelle ramme som de to andre niveauer opstiller, skal medlemsstaternes energipolitikker og EF's aktioner være i overensstemmelse med de specifikke energimål, der er nedfældet i bilaget til forslaget til afgørelse.

3.2.8. I bestræbelserne på at nå disse mål må der altid tages højde for subsidiaritetsprincippet, proportionalitetsprincippet og den økonomiske og sociale samhørighed.

3.2.8.1. I henhold til traktatens artikel 3 B indebærer subsidiaritetsprincippet at »på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet kun, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men bedre kan gennemføres på fællesskabsplan«. EF's indsats må koncentreres om områder, hvor den kan tilføje en reel merværdi.

3.2.8.2. Ligeledes skal EF i funktion af sin enekompetence gribe ind, når visse nationale politikker afstedkommer samhandelskranker og andre markedsforvridninger som forhindrer opfyldelse af de aftalte energimål, men uden at man anfægter traktatens mål og kriterierne i forbindelse med public service og almenvellet.

### 3.2.9. Særlige bemærkninger til de enkelte mål i bilaget

#### 3.2.9.1. Energimålene i traktaterne

I overensstemmelse med kommentarerne i ØSU's tidligere udtalelse om grønbogen »Mod en energipolitik i Den Europæiske Union«<sup>(1)</sup> vurderer ØSU, at der til målene om markedsintegration, bæredygtig udvikling, miljøbeskyttelse og forsyningssikkerhed bør føjes to vigtige generelle mål mere, nemlig beskæftigelseskab og økonomisk og social samhørighed, som i ganske særlig grad skal gå i samspand med energipolitikkerne.

#### 3.2.9.2. Integration af Fællesskabets energimarked

ØSU er enig med Kommissionen i, at markedsintegration er en central faktor i al EF-energiindsats, idet et opsplittet

(<sup>1</sup>) EFT nr. C 256 af 2. 10. 1995.



marked vil bevirke, at indsatsen henføres til det nationale plan. Integration af energimarkedet bør omfatte inddragelse af samtlige energikilder, når der skal træffes afgørelse om EF's energistruktur.

3.2.9.2.1. For det andet ønsker ØSU at påpege betydningen af at udvikle transeuropæiske net, fordi de medvirker til forsyningssikkerhed, gennemførelse af det indre marked og styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed. I Rådets resolution om grønbogen »Mod en energipolitik i Den Europæiske Union« understreges målet om at udvikle den fornødne energiinfrastruktur, herunder især transeuropæiske net, hvor behovet opstår og på økonomisk rentable vilkår. Af denne årsag er det vigtigt at understrege det nødvendige i at mobilisere passende finansielle ressourcer til opfyldelse af denne målsætning.

### 3.2.9.3. Gennemsigtige og ufordrejede energipriser

ØSU er enig med Kommissionen i det nødvendige i at sikre gennemsigtige og ufordrejede energipriser.

### 3.2.9.4. Bæredygtig udvikling: integration af energi- og miljømålene

På baggrund af mange miljøspørgsmåls voksende internationale dimension og den større offentlige bevidsthed omkring disse spørgsmål, kommer EF til at spille en stadig vigtigere rolle på dette felt. Integration af energi- og miljømålene er væsentlig, omend der må findes en passende balance mellem dem. Forberedelserne af alle miljøaktioner eller -initiativer må omfatte en vurdering af omkostningseffektiviteten samt foranstaltninger, som skal sikre ensartede konkurrencevilkår. ØSU påpeger betydningen af frivillige aftaler på dette område, tillige med det forhold, at brug af de forskellige økonomiske instrumenter på dette felt må tage højde for den industrielle konkurrenceevne.

### 3.2.9.5. Styrkelse af forsyningssikkerheden

Indsatsen hen imod dette mål må defineres tydeligere. ØSU påpeger, at hvis dette mål skal nås, bliver det nødvendigt at sætte skub i bl.a. følgende: brug af interne energikilder, energikildernes spredning, fleksibilitet i netsammenkoblingen, internationalt samarbejde om styrkelse af EU's økonomiske og politiske forbindelser med sine forsyningsområder, energisamarbejde med tredjelande samt fortsat anvendelse af sikkerheds-, oplagrings- og de gensidige støtteforanstaltninger til

imødegåelse af eventuelle forsyningsafbrydelser. På baggrund af EU's afhængighed af energiimport i en forudselig fremtid er samarbejde med andre store forbrugsområder — f.eks. Nordamerika og Fjernøsten — væsentlig.

### 3.2.9.6. Koordinering af de eksterne energiforbindelser

ØSU understreger det vigtige i at koordinere de eksterne energiforbindelser med tredjelandleverandører og udviklingslande. Forbindelserne med tredjelande bør forbedres, ikke blot af hensyn til forsyningssikkerhed, men også fordi energisektorsamarbejdet kan bidrage til økonomisk udvikling og politisk stabilitet. Energichartertraktatens rolle bør fremhæves, ligesom samarbejdet med landene i Middelhavsområdet bør udbygges.

3.2.9.6.1. EF har påtaget sig nogle større internationale forpligtelser i kraft af bilaterale og multilaterale aftaler; disse må styrkes yderligere, hvis der skal findes en løsning på de problemer, som skyldes EF's betydelige og stadigt stigende afhængighed af tredjelande, samt det forhold, at mange energispørgsmål, især hvor miljøet er involveret, antager en international dimension.

### 3.2.9.7. Fremme af vedvarende energikilder og energi-effektivitet

ØSU udtrykker tilfredshed med målet om at fremme brugen af vedvarende energikilder og om at øge energi-effektiviteten; disse mål kan yde et betragteligt bidrag til at opnå et sundere miljø og, i samspil med udviklingen af interne ressourcer, til at nedbringe EF's afhængighed af eksterne energikilder, hvorved man kan fremme den økonomiske vækst og beskæftigelse. ØSU's yderligere kommentarer på dette felt findes i udtalelsen om grønbogen om vedvarende energi.

### 3.2.9.8. Nye forslag

Blandt målene bør også medtages følgende:

- bidrag til at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau samt fremme af brugerinformation og medinddragelse inden for energipolitikken,
- styrkelse af EF-erhvervslivets konkurrence i forhold til de vigtigste konkurrencer, hvilket indebærer energiforsyninger til rimelige priser.

### 3.3. Instrumenter til EF's rådighed i energisektoren

3.3.1. ØSU mener, at både fastlæggelsen af EF's energimål, disses praktiske gennemførelse og de dertil krævede instrumenter er af afgørende betydning.

3.3.2. Medlemsstaternes modvilje mod at opgive deres beføjelser i energisektoren indebærer, at EF-politikken må sætte fokus på udvikling af horisontale instrumenter, hvor enighed og større samordning på EF-plan måske lettere kan opnås og vise sig at være frugtbar.

3.3.3. ØSU er klar over, at opfyldelse af EF-målene indebærer brug af alle de instrumenter, som traktaterne rummer mulighed for på samordnet vis og under overholdelse af subsidiaritetsprincippet.

3.3.4. ØSU ønsker imidlertid også at gentage synspunktet fra udtalelsen om grønbogen gående ud på, at når man bringer disse instrumenter i anvendelse, er det særligt vigtigt at få fastlagt EF's og medlemsstaternes ansvar og beføjelser så klart som muligt.

3.3.5. ØSU understreger betydningen af at inkludere EF's handelspolitik og fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik blandt de instrumenter, som anføres i bilaget.

3.3.5.1. I denne forbindelse henvises der til, at traktatens artikel J begynder med følgende bemærkninger: »Der indføres herved en fælles udenrigs- og sikkerheds-

politik« og at »Unionen og dens medlemsstater fastlægger og gennemfører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken«. I henhold til artikel J.1, stk. 4, støtter medlemsstaterne aktivt og uforbeholdent Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik, ligesom de afstår fra enhver handling, som strider imod Unionens interesser, eller som kan skade dens effektivitet som en sammenhængende enhed i internationale forbindelser.

3.3.5.2. Denne politiks mål omfatter bl.a. fremme af det internationale samarbejde. Der findes også en række instrumenter, som skal bruges til at nå målene og gennemføre politikken: systematisk samarbejde mellem medlemsstaterne, fælles holdninger, fælles indsats og finansielle midler. Dette er nøgleinstrumenter i energiforsyningssikkerheden, idet EF i stor og stigende udstrækning er afhængig af eksterne energileverandører.

3.3.6. Udviklingen af transeuropæiske net må udgøre et yderligere middel, som skal tages med i billedet i energisektoren, idet disse net ikke blot bidrager til at gøre det lettere at gennemføre det indre energimarked, men også øger fleksibiliteten og forsyningssikkerheden og fremmer den økonomiske og sociale samhørighed.

3.3.7. Til slut ønsker ØSU at pege på betydningen af at øge forskningen og udviklingen samt videreformidle nye og bedre teknologier i sektoren, i hvilken forbindelse der sættes fokus på EF's forsknings- og udviklingsprogrammer til støtte for de nationale foranstaltninger, som de forskellige medlemsstater vedtager.

Bruxelles, den 23. april 1997.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Situationen og problemerne i EU's skovbrug og mulighederne for at udbygge skovbrugspolitikken«**

(97/C 206/23)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 21. december 1995 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Situationen og problemerne i EU's skovbrug og mulighederne for at udbygge skovbrugspolitikken«.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Seppo Kallio til ordfører og Hans-Joachim Wilms til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. april 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 345. plenarforsamling af 23. og 24. april 1997, mødet den 24. april 1997, enstemmigt følgende udtalelse.

## 1. Formål

1.1. Formålet med denne udtalelse er at klarlægge den rolle skovsektoren — dvs. skovbruget og træindustrien — spiller som råstofproducent og kilde til beskæftigelse og velstand i EU. Det er også hensigten at undersøge hvordan skovbrugspolitikken kan udformes så skovsektorens stilling som velstandslokomotiv sikres og fremmes. Da velstanden er baseret på kommerciel udnyttelse af skovene, bør såvel de enkelte landes skovbrugspolitik som EU's skovbrugsstrategi virke fremmende for en sådan udnyttelse.

1.2. Skovens udnyttelse og pleje skal også være økonomisk og socialt bæredygtig. I udtalelsen behandles overvejende de foranstaltninger der er nødvendige i EU. Da udtalelsen er baseret på nærhedsprincippet og dets anvendelse på skovområdet, tages der ikke stilling til situationen i og udformningen af de enkelte landes skovbrugspolitik.

1.3. I denne udtalelse dækker ordet »træindustri« fremstilling af opskåret træ, træplader, cellulose, papir og karton (FAO's definition).

## 2. Skovsektorens nuværende situation og betydning i de enkelte EU-lande

### 2.1. Mangesidet skov anvendelse

2.1.1. Skov anvendelsen i de nordiske lande og i Central- og Sydeuropa kan bedst beskrives ud fra princippet om mangesidethed, hvor skovens forskellige anvendelsesformål integreres. Fra EU's synspunkt er det den kommercielle udnyttelse af skovene der er vigtigst.

Den omfatter frembringelse af råstoffer til træindustri og energifremstilling samt produktion af kork og harpiks. Andre skovprodukter er juletræer, frø, bær, svampe og vildtkød (med hertil knyttede naturoplevelser i skoven). Endvidere bruges skovene i rekreativt øjemed ligesom deres beskyttelsesmæssige funktion (jordbund og vandløb) er vigtig. Skovene spiller en central rolle i kulstofkredsløbet og for bevarelsen af den biologiske mangfoldighed. Desuden repræsenterer skovene på forskellige måder en kulturel værdi. Det er vigtigt at holde den mangesidede skov anvendelse i hævd.

2.1.2. Skovene er EU's vigtigste fornyelige naturressource. Skovene giver råtræ som træindustrien forarbejder til forbrugerne. Alternativer til træindustriens produkter er langt overvejende baseret på ikke-fornyelige naturressourcer (metal, kul, olie o.l.). Det er livsvigtigt for kommende generationer at de nødvendige materielle goder i videst muligt omfang er baseret på fornyelige naturressourcer. Det er derfor vigtigt at EU gør en indsats for at sikre skovsektorens, dvs. skovbrugets og træindustriens, eksistensmuligheder.

2.1.3. Skov anvendelsen har selvsagt stor betydning for hvordan skovene forvaltes. Mens nogle skovområder f.eks. forvaltes med maksimal træproduktion for øje, forvaltes andre med henblik på skovens beskyttelsesmæssige eller rekreative funktion, og en del af skovene er kommercielt set uden interesse. Også kommerciel udnyttelse af skovene kræver en bæredygtig skovforvaltning, dvs. forvaltningsmetoder der tager hensyn til den biologiske mangfoldighed. Normalt kan forskellige anvendelsesformål let forenes.

2.1.4. Selvom EU som sådan er karakteriseret ved mangesidet skovudnyttelse, skal man være opmærksom

på at vægtningen af de enkelte anvendelsestyper kan variere stærkt fra land til land, og at prioriteringen i høj grad finder sted på det regionale og lokale plan og først og fremmest foretages af skovejterne. I ét land kan hele samfundsøkonomien være baseret på kommerciel udnyttelse af skovene mens den rekreative anvendelse kan være af meget stor betydning i et andet. Eftersom der er forskel på hvor tyngdepunktet ligger, er det særdeles vanskeligt at udarbejde en detaljeret politik for skovudnyttelsen i EU som helhed.

## 2.2. Skovens og skovsektorens økonomiske betydning

2.2.1. Skovsektoren har relativt stor økonomisk betydning for EU og medlemsstaterne. Den værditilvækst der finder sted i træindustrien (trykkeri- og forlagsvirksomhed medregnet), er på EU-basis næsten 140 mia. ecu. Træindustriens andel af det samlede BNP har gennemsnitligt ligget på omkring 2,4 %. Træindustriens andel af BNP varierer imidlertid meget fra land til land — fra 1 til 6 %. Den værditilvækst der finder sted inden for skovbruget, er meget betydelig i visse lande. De nye medlemsstater er som nationale økonomier betragtet stærkt afhængige af skovsektoren hvorfor der nu er flere EU-lande end tidligere der finder det vigtigt at der tages hensyn til skovsektorens interesser i EU's beslutningstagning.

2.2.2. Skovens nationaløkonomiske betydning er imidlertid ikke begrænset til den værditilvækst der finder sted i træindustrien eller andre skovrelaterede erhverv. Skovene har også en nyttevirkning der ikke har et marked og dermed heller ikke en markedsværdi der kan måles i penge, men som ikke desto mindre kan være af meget stor betydning for det enkelte lands økonomi. Et godt eksempel er den livsvigtige beskyttelse skovene yder mod erosion.

2.2.3. For en del af medlemsstaterne er produkter fra træindustrien også vigtige eksportartikler. I 1993 udgjorde den samlede eksportværdi af træindustriens produkter i EU 25 mia. ecu (37 mia. dollars) og eksportværdien af råtræ 0,7 mia. ecu (1 mia. dollars). Værdien af træ- og træindustrieksporten varierer meget fra land til land. Det samme gælder skoveksportens andel af de enkelte landes samlede eksport som ligger på mellem 0,4 % og 31,5 %. EU's nye medlemsstater er betydelige eksportlande samtidig med at træ- og træindustrieksporten udgør en stor del af disse landes samlede eksport.

2.2.4. Traditionelt har EU-landene også en stor import af skovprodukter. Værdien af importen — 28 mia. ecu (41 mia. dollars) — overstiger faktisk værdien af eksporten.

2.2.5. Takket være de nye medlemsstater er der sket en væsentlig forbedring af EU's selvforsyningsgrad for

så vidt angår skovprodukter, men den kan forbedres yderligere. Selvforsyningsgraden varierer naturligvis fra land til land eftersom det indre markedes effektivitet er betinget af at der medlemsstaterne imellem sker en produktionsmæssig specialisering (princippet om komparativ fordel). Da medlemsstaterne stadig importerer store mængder skovprodukter fra tredjelande, skulle det være muligt at forbedre selvforsyningsgraden. En forbedret selvforsyningsgrad for så vidt angår træindustriprodukter vil indebære en mere effektiv udnyttelse af EU's egne ressourcer ligesom det bl.a. vil kunne have en positiv indvirkning på den dårlige beskæftigelses-situation.

## 2.3. Skovsektoren beskæftiger et stort antal mennesker

2.3.1. Skovsektoren er en meget vigtig kilde til beskæftigelse og velstand i EU. Alene træindustrien beskæftiger ca. 4 mio. mennesker. Skovbruget, som er en arbejdsintensiv sektor, er også en betydelig beskæftigelsesfaktor. Såvel selvstændige skovejere som uddannet arbejdskraft i skovkoncerner er beskæftiget inden for skovpleje og skovningsarbejde. I mange EU-lande er skovbedrifterne små og en stor del af det arbejde der er forbundet med dem, udføres af ejeren selv. I EU som helhed er der ca. 12 mio. mindre skovejere. Skovens anvendelse til turisme og rekreative formål giver også arbejdspladser, i visse lande endog flere end træproduktionen. Endvidere er skovsektorens indirekte indvirkning på beskæftigelsen meget stor, ofte større end den direkte.

2.3.2. I landdistrikter har skovsektoren særlig stor betydning som beskæftigelsesfaktor. Navnlig skovbrug (skovning, transport og skovpleje) og mindre mekanisk træindustri er af central betydning for bevarelsen af levedygtige landdistrikter.

2.3.3. Med næsten 20 mio. arbejdsløse i EU er arbejdsløsheden et alvorligt fælleseuropæisk problem, hvilket ikke mindst gælder ungdomsarbejdsløsheden der i enkelte medlemslande er helt oppe på 30-40 %. Skovsektoren skal have eksistensvilkår som muliggør en nedbringelse af arbejdsløsheden.

2.3.4. I mange lande har den teknologiske udvikling medført en hurtig stigning i produktiviteten i skovsektoren. Den arbejdskraft der behøves pr. produceret enhed, er med andre ord reduceret mærkbart. Dette har endog betydet at behovet for arbejdskraft inden for skovbrug og træindustri er mindsket. Denne udvikling er dog

forskellig fra land til land alt efter skovsektorens betydning for det pågældende lands økonomi. Produktivitetsstigningen er ikke specielt for skovsektoren, men noget der kendetegner de fleste sektorer. Man skal være opmærksom på at produktivitetsudviklingen gør det muligt for den europæiske træindustri at bevare konkurrenceevnen på det globale marked hvilket er en forudsætning for at kunne sikre de eksisterende arbejdspladser.

2.3.5. Der kan også skabes nye arbejdspladser i skovsektoren. Der bør navnlig sættes på mindre virksomheder inden for skovbrug, trævare- og papirindustri, korkindustri, møbelfremstilling, rekreativ skov anvendelse og turisme.

### 3. Skovens sociale, økonomiske og miljømæssige aspekter

#### 3.1. Ændrede målsætninger for den internationale skovbrugspolitik

3.1.1. Med det øgede internationale samarbejde på skov- og miljøområdet er der i løbet af 1990'erne sket en ændring i skovbrugspolitikken (jf. afsnit 5.1). Gennemførelse af de opstillede kriterier for bæredygtigt skovbrug er blevet et mål i den internationale skovbrugspolitik på linje med en mere effektiv træproduktion. I disse kriterier betones såvel skovens økonomiske og økologiske som sociale bæredygtighed. Den internationale skovbrugspolitik traditionelle aktører har efterhånden fået selskab af andre: Mellemstatslige møder udgør en vigtig ny kanal, og navnlig de nationale og internationale miljø- og standardiseringsorganisationer, der arbejder med certificering af skovene, spiller i dag en afgørende rolle. Ifølge miljøorganisationerne selv repræsenterer de forbrugere i miljøspørgsmål, f.eks. når de taler om markedets kapacitet.

3.1.2. Hvad angår miljø og bæredygtigt skovbrug sker det vigtigste mellemstatslige arbejde inden for rammerne af den proces der blev sat i gang med FN's Konference om Miljø og Udvikling (UNCED) i Rio de Janeiro i 1992. Her behandlede man for første gang skovene i et globalt perspektiv. UNCED blev startskud til en ny international skovbrugspolitik. Konferencen mundede ud i principper for drift, beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af skovene samt i vedtagelsen af Agenda 21 vedrørende forebyggelse af skovdød. Ifølge FAO's seneste årsrapport skønnes der at gå ca. 113 000 km<sup>2</sup> skovarealer tabt om året, især i troperne og i udviklingslandene. På konferencen blev der endvidere undertegnet konventioner om klimaændringer og biologisk mangfoldighed.

3.1.3. På den anden ministerkonference om beskyttelse af skovene i Europa som blev afholdt i Helsinki i 1993, videreførte man diskussionen og vedtog en generel

skovdeklaration og fire resolutioner. I overensstemmelse med beslutningerne fra Rio-konferencen har opfølgningen af ministerkonferencen i Helsinki navnlig taget sigte på udarbejdelse af kriterier for bæredygtig skovdrift og skov anvendelse og fastsættelse af kvantitative og kvalitative indikatorer på europæisk plan. Hvad angår den nordlige og den tempererede zone er arbejdet foregået inden for rammerne af Montreal-protokollen mens den for de tropiske skoves vedkommende er foregået i ITTO (Den Internationale Organisation for Tropisk Træ).

3.1.4. FN's Kommission for Bæredygtig Udvikling nedsatte i foråret 1995 et internationalt skovpanel som skal fremme den gensidige forståelse og udarbejde samordnede forslag til foranstaltninger vedrørende skovene.

3.1.5. De handelsmæssige og miljømæssige spørgsmål har fået særlig vægt i drøftelserne vedrørende skovens certificering og miljømærkningen. Man forsøger også at fremme virksomhedernes hensyntagen til miljøet ved hjælp af miljøforvaltningssystemer.

3.1.6. Målsætningen om en bæredygtig træproduktion er reelt afløst af en målsætning om økologisk bæredygtig skovdrift og skovudnyttelse. Skovens biodiversitet udgør et vigtigt element i det bæredygtige skovbrug. Den biologiske mangfoldighed skal bevares og styrkes hvilket skal afspejles i skovbrugspolitikken og lovgivningen.

3.1.7. Ligestillingen mellem skovens forskellige anvendelsesformer (frembringelse af træ, kork og harpiks, den beskyttelsesmæssige funktion, de rekreative aktiviteter) er alment accepteret. Dette gør det lettere at tage hensyn til skovens økonomiske og sociale aspekter. Navnlig i landdistrikterne skal befolkningens beskæftigelsesmuligheder og forskellige kulturelle traditioner bevares, borgernes fortsatte deltagelse i beslutningsprocessen skal sikres, og forskning og uddannelse skal fremmes. Uden at negligere betydningen af skovens øvrige anvendelse er og bliver frembringelsen af træ dog skovbrugets vigtigste opgave. Samfundet skal imidlertid bringes til indsigt om at det udbytte skovene giver ved siden af træproduktionen, må anerkendes som skovejernes produkter og vurderes derefter.

3.1.8. Målsætningen om et økologisk bæredygtigt skovbrug er takket være internationale aftaler godt på vej til at blive fuldt integreret i EU-landenes skovbrugspolitik. Den internationale udvikling har ført til en erkendelse af at en velorganiseret træproduktion gavner skovens øvrige anvendelsesformer. Hensyntagen til de sociale og miljømæssige værdier forudsætter at træproduktionen giver et økonomisk udbytte.

3.1.9. Skovbrugsstrategien og skovene i Europa får gradvis større betydning for EU. I overensstemmelse med de nye målsætninger forenes de sociale, økonomiske og miljømæssige aspekter i dagens politik med en større resultatmæssig bredde til følge.

### 3.2. Kriterier og indikatorer for et bæredygtigt skovbrug

3.2.1. I de kriterier for bæredygtigt skovbrug der er udarbejdet inden for rammerne af Helsinki-protokollen, lægges der vægt på at skovens forskellige anvendelsesformer eksisterer side om side og udvides i et hensigtsmæssigt omfang. Helsinki-protokollen er af stor betydning for EU-landenes skovbrugspolitik. Kriterierne for bæredygtigt skovbrug, som EU har godkendt, udgør et godt udgangspunkt for nationale foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Pleje og anvendelse af skovene skal på én gang være økonomisk, økologisk og socialt bæredygtig.

3.2.2. Kriterierne og de hertil knyttede kvantitative indikatorer er udarbejdet med henblik på alle europæiske skove. Også miljøorganisationer har været inddraget i udviklingsarbejdet. På nationalt plan er man i visse EU-lande for øjeblikket i færd med at udvikle tillægsindikatorer som gør det muligt at tage hensyn til særlige forhold i de enkelte lande. I nogle lande har man iværksat regionale projekter for at kunne følge det bæredygtige skovbrug i praksis og teste indikatorerne for bæredygtighed.

## 4. Skovsektorens problemer og muligheder i de enkelte EU-lande

### 4.1. Problemer

4.1.1. De alvorligste trusler mod skovbruget er af miljømæssig karakter. I mange lande er luftforureningen ét af de alvorligste problemer idet den ødelægger såvel træbestanden i skovene som jordbunden. Hvis man vil undgå forureningsskader i skovene, er den eneste holdbare løsning en permanent reduktion af forureningen, hvilket forudsætter mindre produktion og forbrug, ændrede forbrugsmønstre eller overgang til renere fremstillingsmetoder i forlængelse af den teknologiske udvikling. F.eks. er målsætningerne for reduktion af SO<sub>2</sub>-udslippet allerede opfyldt, mens nedbringelsen af CO<sub>2</sub>-udslippet stadigvæk udgør et problem.

4.1.2. Miljøproblemerne indbefatter også spildvandsudledning fra industrien, erosion, forurening og udtørring af grundvand, skovbrande, sne- og stormskader samt forarmelse af skovens biologiske mangfoldighed. Mange af de nævnte miljøproblemer kan tilskrives befolkningstilvæksten og stigningen i det ikke-bæredygtige forbrug.

4.1.3. Navnlig i de sydlige medlemsstater er skovbrande et stort og omkostningskrævende problem. De

medlemsstater der er særligt hårdt ramt, finder den støtte EU for øjeblikket yder til bekæmpelse af skovbrande og gentilplantning af brandområder, utilstrækkelig.

4.1.4. Det skulle være muligt at udnytte ressourcerne til bekæmpelse af skovbrande mere effektivt. Ressourcerne kan med fordel koncentreres om brandforebyggelse eftersom det er dyrere at genbeplante brandhægede arealer. Der bør også foretages en grundig analyse af årsagerne til problemet ligesom man bør behandle årsagerne snarere end afhjælpe følgerne. EU kunne undersøge om det er muligt at udnytte de eksisterende fonde bedre i forbindelse med bekæmpelse af skovbrande. Der bør forskes mere og udveksles mere viden mellem medlemsstaterne. Det er navnlig vigtigt at man i de områder der er særligt hårdt ramt af skovbrande, bruger traditionelle træarter som er tilpasset de regionale forhold, og som er mere brandbestandige og dermed ikke så let antændes.

4.1.5. Ved udarbejdelsen og gennemførelsen af miljølovgivningen i de forskellige lande skal skovens økonomiske, sociale og økologiske bæredygtighed tillægges den samme vægt. Derved støtter man skovbrugets udvikling og de muligheder skovbruget giver for øget beskæftigelse og velfærd. Navnlig i landdistrikterne er skovbrugets betydning som velstandskilde stor. Som det blev konstateret i afsnit 3, bør der ske en tilpasning mellem en bæredygtig økonomisk udnyttelse af skovene og skovens biologiske mangfoldighed, hvorfor skovbevarelsen ikke unødigt bør begrænses.

4.1.6. Et problem i forbindelse med miljøbeskyttelsen er de begrebsmæssige forskelle der er til stede internationalt. Der bør udvikles et fælles begrebsapparat i EU for beskyttelsesområder og -foranstaltninger som dog ikke må påvirke de klassificeringer af beskyttelsesområder der finder sted på nationalt plan. Beskyttelsesklassificeringen er ikke tilfældig, men hænger nøje sammen med de samfundsmæssige forhold i de enkelte områder. Man har allerede udviklet et fælles, kompatibelt begrebsapparat for udtynding i skovene, og et tilsvarende begrebsapparat for beskyttelsesområder ville gøre det muligt at indarbejde data der beskriver den aktuelle situation inden for skovbeskyttelsen, i EU's skovdatasystem (EFICS, EF-system for information og kommunikation vedrørende skovbruget).

4.1.7. Det store antal skovejere er såvel et problem som en mulighed. I visse lande er antallet af skovejere så stort at det hæmmer kommerciel udnyttelse af skovene, hvilket indebærer at en potentiel ressource forbliver uudnyttet. Det er ikke klart om det store antal skovejere har hæmmet tilførslen af træ til træindustrien og eventuelt står i vejen for en udvidelse af træindustriens kapacitet. Skovejere har været i stand til at modvirke de negative konsekvenser af det spredte ejerskab ved,

inden for rammerne af EU's konkurrenceregler, at gå sammen om indkøb og markedsføring af træer (se punkt 5.1.4).

4.1.8. Det omfattende private ejerskab i skovene er dog til større gavn end skade. Private skove drives traditionelt bæredygtigt ud fra et ønske om at videregive livskraftige skove til næste generation. Små privatejede skove har været forskånet for mange af de problemer som det storstilede skovbrug har været ramt af. Fra begyndelsen af 1990'erne har man inden for det storstilede skovbrug gjort en stadig større indsats for at fremme den biologiske mangfoldighed i skovene.

4.1.9. Også den øgede koncentration af ejerskabet i træindustrien giver såvel problemer som muligheder. Det giver problemer på træmarkedet hvor få købere bliver endnu færre med mindre konkurrence til følge. Omvendt tilsiger træindustriens stadige globalisering at også de europæiske virksomheder bliver større hvis de vil klare sig i konkurrencen. Større virksomheder skaber således forudsætninger for bevarelse af en stærk og rentabel europæisk træindustri hvilket også bidrager positivt til udnyttelsen af Europas skovressourcer.

4.1.10. I efterkrigstidens Europa har man ved hjælp af offentlige midler i temmelig stort omfang tilplantet marker med skov med øget skovareal og træproduktion til følge. Selvom et forøget skovareal i sig selv er et ubetinget gode, kan offentlig støtte i forlængelse af EU's målsætninger få negative konsekvenser for det europæiske træmarked. Der er endnu ingen sikre tegn på at denne trussel er reel. Tilplantning af markerne med skov forandrer landskabet hvilket kan være et problem de steder hvor der i forvejen kun er lidt åbent landskab, eller hvor man ikke er vant til den landskabsmæssige »lukkethed« skov giver.

4.1.11. Selvom skovene udgør en vigtig velstandskilde og en væsentlig del af vores livsmiljø, har man ikke taget noget overordnet hensyn til skovsektoren i EU's beslutningsproces. Dette har nok været det største politisk relaterede problem for skovsektoren hidtil. Der træffes en lang række beslutninger i EU som direkte eller indirekte påvirker skovsektoren uden at man har gjort sig overvejelser om dette i beslutningsprocessen. Årsagen kan til dels være at skovsektoren og træindustrien traditionelt har tilhørt den ikke-regulerede sektor hvorfor betydningen af den politiske beslutningsproces har været klart mindre for denne sektor end for f.eks. landbruget. Dette hænger delvis sammen med at skovsektoren har spillet en forholdsvis lille rolle i de »gamle« medlemsstater. I dag indtager skovsektoren og træindustrien derimod en fremtrædende plads, hvorfor konkurrenceevnen over for tredjelande bør styrkes. Der bør tages større hensyn til træindustriens interesser i bl.a. EU's handelspolitik.

4.1.12. Bevarelsen af skovens biologiske mangfoldighed påvirkes også på afgørende vis af andre beslutninger end dem der direkte vedrører skovene, f.eks. trafikpolitiske beslutninger. Der er derfor behov for fælles politiske tiltag med henblik på at give skovsektoren den nødvendige opmærksomhed.

4.1.13. Skovbruget kan få et alvorligt problem hvis man med regler kunstigt begynder at begunstige genanvendt fiber på bekostning af frisk fiber. Genanvendt fiber og frisk fiber er samme fiber forskellige steder i kredsløbet hvorfor der er god grund til at sidestille dem. Skat på frisk fiber vil f.eks. stille produkter der er lavet af ikke-fornyelige råstoffer, bedre i konkurrencen med den miljøvenlige træfiber. En kunstig svækkelse af den friske fibers konkurrenceevne vil resultere i et underforbrug af de fornyelige europæiske råstofressourcer og en forringelse af CO<sub>2</sub>-balancen.

## 4.2. Muligheder

4.2.1. Skovene er Europas vigtigste fornyelig naturressource. Den lave hugstmængde set i forhold til skovens vækst viser at skovene i EU forvaltes bæredygtigt for så vidt angår frembringelse af træ. Når de yngre skove er hugstmodne, vil hugstmulighederne yderligere forbedres samtidig med at skovene i endnu større omfang vil kunne anvendes i f.eks. beskyttelsesmæssigt og rekreativt øjemed.

4.2.2. Skovningen i EU-landene kunne udvides uden at bringe træproduktionens bæredygtighed og den biologiske mangfoldighed i fare, hvilket da også er forudsætningen for at øge træindustriens kapacitet og dermed selvforsyningsgraden inden for skovindustriprodukter. Med vækst i skovbruget og træindustrien kan der skabes nye arbejdspladser og større velstand i medlemsstaterne. Også eksporten af skovprodukter til tredjelande kan styrkes.

4.2.3. Med en udvikling af skovbruget og den mindre, mekaniske træindustri kan der skabes arbejdspladser i landdistrikterne hvilket er yderst vigtigt. En strategi kunne være at udvikle en såkaldt netværksøkonomi som den man f.eks. har i Norditalien. Tilegnelse af nye strategier kræver meget uddannelse og information foruden nye produktmarkeder. Det vil være oplagt at lade EU finansiere uddannelse og information. Direkte støtte til virksomhederne er uhensigtsmæssig idet der først må der skabes et grundlag for virksomhedernes eksistens, dvs. knowhow og et marked for produkterne.

4.2.4. Europas fornyelige naturressource kan foruden til træforædling bruges til produktion af energi. Det

centrale problem på træmarkedet i mange lande er den manglende efterspørgsel efter småtømmer. Dette træ kunne bruges til energifremstilling, forudsat at denne energiform udvikles. Med fornyelig træenergi kunne man erstatte anvendelsen af de ikke-fornyelige fossile brændstoffer der ofte importeres fra tredjelande. Træenergi er en miljøvenlig energiform der vil kunne forbedre EU's selvforsyningsgrad på energiområdet. Af samme årsager bør EU også udvikle og fremme anvendelsen af affaldspapir til energifremstilling.

4.2.5. Frisk og genanvendt fiber er begge værdifulde fornyelige ressourcer hvis anvendelse bør fremmes. Genbrug af fiber kan fremmes ved at bygge forbrændingsanstalter til affaldspapir; der må ikke findes lovgivningsmæssige hindringer for miljøvenlige investeringer af denne type. Da fiber ikke kan genbruges i det uendelige, vil der altid være behov for frisk fiber i papirfremstillingen. Det papiraffald der ikke kan recirkuleres, bør navnlig udnyttes i energiproduktionen. Fra et miljømæssigt synspunkt er der ikke forskel på om fiber genbruges til papirfremstilling eller til energiproduktion, hvorfor det er markedskræfterne der mest effektivt bestemmer hvor fiberen skal bruges. Det afgørende er at den genanvendte fiber udnyttes og ikke blot ender på lossepladsen.

4.2.6. Produkter fra skovene er som regel miljøvenlige og vil i væsentligt omfang kunne erstatte produkter fremstillet af ikke-fornyelige råstoffer, navnlig i bygge-, møbel- og emballageindustrien. Ved at ændre forbrugsvaner til fordel for sådanne produkter kunne forbrugerne være med til at forbedre deres miljø og samtidig fremme en mere effektiv udnyttelse af Europas egne ressourcer. Miljøvenlige indkøbsvalg kunne således desuden bidrage til at løse et andet af Europas store problemer, arbejdsløsheden. En »forbrugervækkelse« kræver også en væsentlig forøget informationsindsats fra EU's side. EU bør anlægge en langsigtet strategi der skal skabe forudsætninger for en overgang fra ikke-fornyelige til fornyelige naturressourcer. EU bør endvidere medvirke til at få afskaffet regler der begrænser anvendelse af træ i f.eks. byggeri og energiproduktion.

4.2.7. De europæiske skoves vækst har på mange måder en direkte og positiv indvirkning på miljøet. Skovene sluger store mængder kuldioxid, de binder effektivt den kuldioxid der frigøres fra fossile brændstoffer og forbedrer dermed kulbalancen i Europa. Skovene forøger den samlede biodiversitet, og skovenes vækst muliggør såvel større hugst som udvidet anvendelse af skovene til rekreative formål og beskyttelse.

## 5. De midler der i dag står til rådighed for skovsektoren i EU

### 5.1. EU-landenes nuværende skov- og miljøpolitiske instrumenter

5.1.1. Skovbrugspolitikken omfatter forskellige politiske instrumenter som beslutningstagerne kan tage i anvendelse for at nå de mål der er opstillet for skovbruget. Den definition der benyttes her, omfatter fire elementer:

- 1) identifikation af beslutningstageren (den politiske aktør),
- 2) fastlæggelse af de politiske målsætninger,
- 3) adskillelse af politikken mål og midler og
- 4) gennemførelse af politikken.

5.1.2. De politiske aktører er den statslige forvaltnings eller interesseorganisationernes repræsentanter. Også forskellige interessegrupper inden for skovbruget samt de politiske partier tager del i beslutningsprocessen. Målet er at få fastlagt de politiske målsætninger ud fra ofte modstridende interesser. Hvordan skal skovressourcerne udnyttes og udvikles? Skovbrug kræver planlægning og styring eftersom træbestanden mange steder i Europa vokser langsomt hvilket vil sige at de foranstaltninger der træffes i dag, har konsekvenser langt ind i fremtiden. Med henblik på at opnå de opstillede målsætninger i skovbrugspolitikken har man traditionelt benyttet sig af lovgivning og anden fastlæggelse af normer, institutionelle midler, støttepolitik, beskatning, forskning, uddannelse og rådgivning.

5.1.3. Helt frem til 1970'erne var hovedsigtet med EU-landenes skovbrugspolitik at skabe ekspansion inden for træproduktion og træindustri. Man har ad lovgivningsvejen gjort en indsats for at bevare og øge skovressourcerne, bl.a. ved at pålægge skovejere at genbeplante de arealer der skoves. I lande som Frankrig, Irland og Storbritannien har man også med en særlig støttepolitik for skovbruget fremmet en omfattende tilplantning med skov i landdistrikterne for at forbedre selvforsyningen hvad angår træ. Visse foranstaltninger, såsom skovpleje, plantning af skov, anlæggelse af skoveje og tilplantning af marker, får støtte i næsten alle EU-lande.

5.1.4. Antallet af skovejere i EU er meget stort. Små private skovejere opmuntres i visse EU-lande til at oprette større funktionelle enheder for at skovbrugspolitikken skal få større effekt. I Norden har de private skovejeres samarbejdsformer i årtier gavnnet bæredygtighed i skovbruget.



5.1.5. Hensigten med en skovbrugspolitik er at påvirke den måde hvorpå bestemte målgrupper, f.eks. skovejerne, forvalter og fælder skov. Den vigtigste målgruppe for EU-landenes nationale støtte er således de private skovejere. I nogle lande lægges der også meget vægt på uddannelse og rådgivning. Erfaringsmæssigt er frivillige foranstaltninger det mest effektive middel hvis man vil påvirke skovejernes adfærd.

5.1.6. Skovanvendelsens forskellige former er som regel omtalt i love og forordninger for skovsektoren, men det er først i 1980'erne man har taget skridt til konkrete foranstaltninger til fremme af andre anvendelsesformer end produktion af træ. Integrering af miljøpolitiske mål i skovbrugspolitikken har nok givet visse problemer idet de traditionelle aktører på skovområdet har skullet vænne sig til at miljømyndighederne, for hvem skovens beskyttelses- og landskabsmæssige værdier har førsteprioritet, er begyndt at gøre sig gældende i beslutninger der vedrører skovene. I f.eks. Nederlandene har den rekreative anvendelse dog længe været højt prioriteret hvilket utvivlsomt skyldes landets store befolkningstæthed.

5.1.7. Med internationale aftaler (UNCED 1992) og resolutioner (Helsinki-konferencen) er der i 1990'erne sket et skred i skovbrugspolitikken således at hensynet til naturbeskyttelse og biodiversitet har fået en plads ved siden af det rent økonomiske aspekt. Fra at have været et nationalt økonomisk anliggende er skovbrugspolitikken i dag i højere grad blevet et spørgsmål om international miljøpolitik.

5.1.8. Et af de vigtigste værktøjer i EU til beskyttelse af biodiversiteten er Habitat-direktivet og det herpå baserede naturbeskyttelsesnet »Natura 2000«. I opfølgingsrapporten til EU's femte miljøhandlingsprogram ses etableringen af dette net som et vigtigt middel til beskyttelse af naturen. Direktivet er nu ved at blive implementeret i medlemsstaterne. For øjeblikket udvælges og gøres der status over de områder der skal indgå i »Natura 2000«. Da skovene i mange EU-lande udgør en vigtig komponent i planlægningen af miljø og arealanvendelse, vil dette net komme til at omfatte meget skov. I visse medlemsstater har gennemførelsen vakt bekymring fordi jordejerne ikke mener de i tilstrækkeligt omfang er blevet hørt i forbindelse med udvælgelse af områder. Det er vigtigt at beslutninger vedrørende naturbeskyttelse fortsat træffes på det nationale plan, og at alle implicerede parter høres.

## 5.2. Den juridiske ramme

5.2.1. Allerede på den skovbrugskonference Kommissionen arrangerede i Bruxelles den 9.-11. juni 1959, blev hovedlinjerne i en eventuel skovbrugspolitik EF-aktion forelagt, og de har siden løbet som en rød tråd gennem

de internationale debat- og strategioplæg. Hovedlinjerne omfatter kvantitativ og kvalitativ bevarelse af skoven, koordination af information, forskning og uddannelse på skovområdet, markedsføring af træ og strukturstøtte til virksomheder.

5.2.2. Der er imidlertid en række principielle juridiske forhold der stiller sig i vejen for at disse retningslinjer kan omsættes til en sammenhængende fælles skovbrugspolitik:

5.2.2.1. EF-traktaten siger intet om en sådan politik. Artikel 2 og 3 (Fællesskabets opgaver og aktiviteter) kan ikke begrunde nogen kompetence. At slutte fra opgaver til beføjelser lader sig ikke gøre idet det ville stride mod det princip om begrænset bemyndigelse der udledes af EF-traktatens artikel 189 og 235.

5.2.2.2. I den forbindelse kan imidlertid den saglige — og i de private skove i mange tilfælde også bedriftsmæssige — sammenhæng mellem landbrug og skovbrug få betydning: Kompetence kan også tilkomme Fællesskabet når der ikke kan lovgives om et klart fællesskabsanliggende, såsom landbruget, uden at denne lovgivning kommer til at omfatte emner som ikke udtrykkeligt hører under Fællesskabets kompetence (implied powers). Interventionen begrundes i dette tilfælde ud fra allerede eksisterende traktatfæstet kompetence og ikke som i artikel 235 ud fra målene.

5.2.3. EF-traktatens artikel 43 (retningslinjer for den fælles landbrugspolitik) åbner ikke mulighed for en omfattende skovbrugspolitik. Skovbrug nævnes ikke i artikel 38, stk. 1 (Fællesmarkedet), hvilket udelukker en bred fortolkning af artikel 43. Det hævdes ofte at træ kan omfattes af de i artikel 38 nævnte jordbrugsprodukter. Det kan være rigtigt nok, men det bekræftes ikke af EF-traktatens bilag II hvor træ ikke nævnes.

5.2.4. Alligevel kan målrettede skovbrugsforanstaltninger baseres udelukkende på artikel 43 hvilket der er flere eksempler på: forordning (EØF) nr. 269/79 (indførelse af en fælles foranstaltning inden for skovbruget i visse middelhavsområder), forordning (EØF) nr. 2328/91 (strukturstøtte til skovbrugsforanstaltninger) og den vidtgående forordning (EØF) nr. 2080/92 som indfører en fællesskabsordning med støtte til skovbrugsforanstaltninger i landbruget.

5.2.5. Med indførelsen af artikel 130 S i tilknytning til 130 R (Fællesskabets politik på miljøområdet) er det ikke som tidligere for mange forordningers vedkommende nødvendigt at henvise til artikel 235 i forbindelse med artikel 43. Forordning (EØF) nr. 3528/86 og forordning (EØF) nr. 3529/86 om beskyttelse af skovene mod henholdsvis luftforurening og brande havde kun løs tilknytning til den fælles landbrugspolitik. Nu har man i den fælles miljøpolitik et udmærket retsgrundlag med henblik på sådanne skovbrugspolitiske sagsområder, jf. ændringerne af forordningerne (f.eks. nr. 1613/89 og nr. 1614/89).

### 5.3. Fællesskabets handlingsprogram for skovbrug

5.3.1. Handlingsprogrammet for skovbrug blev foreslået i 1988 og vedtaget af Rådet i 1989. I 1992 blev det revideret og forlænget. Programmet skaber sammenhæng i de skovbrugsaktioner der er gennemført fra omkring 1979.

5.3.2. Handlingsprogrammet for skovbrug omfatter i hovedsagen fem interventionsområder:

1. Tilplantning af landbrugsarealer med skov;
2. Udvikling og udnyttelse af skovene i landdistrikterne;
3. Støtte til »landbrugsproduktet« kork;
4. Beskyttelse af skovene mod luftforurening og brande;
5. Rådgivning, information og kommunikation (ledsageforanstaltninger).

### 6. Nødvendigheden af at udvikle såvel de nationale skovbrugs politikker som EU's skovbrugsstrategi

6.0.1. EU behøver en skovbrugsstrategi der omfatter en række aktiviteter på EU-plan hvormed man kan sikre og fremme forvaltning og anvendelse af de fornyelige skovressourcer på en økonomisk, økologisk og socialt bæredygtig måde.

#### 6.1. Skovpleje, miljø og træproduktion kan forenes

6.1.1. Det er af vital betydning for skovbruget at EU's skovbrugsstrategi er så effektiv som muligt og skaber den størst mulige forøgelse af EU's samlede velstand. Karakteren af den mangesidede skovanvendelse har i praksis vanskeliggjort skabelsen af en overordnet skovbrugs politik. En skovbrugsstrategi kan f.eks. omfatte frembringelse af træ og andre produkter fra skovene (f.eks. kork og harpiks), miljørelaterede tiltag og rekreativ skovanvendelse. De forskellige anvendelsesformer kræver forskellige strategier som samtidig skal være i indbyrdes harmoni og balance. Skovens økonomisk set vigtigste anvendelsesform, træproduktionen, skal dog primært styres af markedet. Eftersom skovanvendelsen i hvert enkelt land er omfattet af sin egen kultur og har sin egen sociale historie og eftersom betydningen af de forskellige anvendelsesformer varierer, er det naturligt at de enkelte medlemslande fortsat lægger skovbrugs politikken til rette efter de nationale behov.

6.1.2. Pleje og anvendelse af skovene i EU har længe været reguleret med traditionelle skovpolitiske midler hvis formål har været at forøge og bevare skovressourcer-

ne til kommende generationer. Princippet om bæredygtigt skovbrug har således længe hørt til det europæiske skovbrugs traditioner. Politikken har som oftest været brugt til at skabe rammer for skovens pleje og anvendelse, og inden for disse rammer har udbudet og efterspørgslen styret træproduktionen. Ved siden af træproduktion og øvrig kommerciel udnyttelse opfylder skovene nogle funktioner som der ikke er noget marked for, f.eks. absorption af kulstof og produktion af ilt. Disse vitale ikke-kommercielle funktioner hænger overvejende sammen med skovens indvirkning på miljøet og er således også omfattet af miljøpolitikken. Disse funktioner, som der altså ikke er noget egentligt marked for, styres primært med skovbrugs- og miljøpolitiske midler.

6.1.3. Certificering af skovene er et eksempel på hvordan man med markeds kræfternes hjælp kan påvirke skovens pleje og anvendelse således at der tages bedre hensyn til skovens ikke-kommercielle funktioner. Med det udvidede internationale samarbejde på skov- og miljøområdet og den globaliserede verdensøkonomi er der blevet flere som prøver at få indflydelse på beslutninger om skovens pleje og anvendelse. Dette indebærer en fare for at den økonomiske udnyttelse af skovene begrænses unødigt.

6.1.4. Erfaringer fra adskillige EU-lande viser at en effektiv træproduktion og hensynet til naturen og miljøet i skovene ikke udelukker hinanden. Træproduktionen gavner skovens øvrige anvendelsesmuligheder og udgør i dag deres økonomiske fundament. »Use it or lose it« beskriver således udmærket situationen i skovbruget.

6.1.5. Ejerskabet i de europæiske skove har en meget bred basis. Staten og det offentlige samt større virksomheder ejer store arealer mens de skovparceller der ejes af privatpersoner, er små. Ejerforholdene i de europæiske skove — dvs. det store antal ejere og beslutningstagere — har garanteret at hensynet til naturen er kommet til orde i forvaltningen af skovene. For millioner af små skovejere betyder skoven ikke blot arbejde og udkomme, men også naturrigdom, pleje af et kulturlandskab og bevarelse af disse goder til kommende generationer. Det bør fortsat være skovejerne selv der træffer beslutningerne vedrørende deres skov. Det bør endvidere nøje overvejes hvor mange arealer der fremover skal tages ud af drift. I mange tilfælde kan man tilfredsstille hensynet til naturens og miljøets mangfoldighed ved at gøre den økonomiske udnyttelse af skovene mere miljøvenlig.

#### 6.2. Træproduktionen bør bestemmes af markedet

6.2.1. Skovsektoren har traditionelt været en ikke-reguleret branche hvilket har sikret træproduktionens

effektivitet. Træproduktionen fungerer mest effektivt på markedets vilkår. Det bør være udbud og efterspørgsel der bestemmer prisen på råtræ. Også etableringen af et effektivt indre marked, som er en af de centrale målsætninger i Europas økonomiske integration, er betinget af reel konkurrence på træmarkedet.

6.2.2. En af EU's skovbrugsstrategiske målsætninger bør være at skabe vilkår som fremmer virksomhedsinitiativer på skovområdet. Såvel skovbruget som træindustrien skal have gode vilkår at arbejde under. Ved at give træindustrien gode vilkår at arbejde under skabes den nødvendige efterspørgsel efter råtræ hvorved prisen også bliver tilfredsstillende. Tilstrækkelig stor efterspørgsel er det der mest effektivt styrer udnyttelsen af skovbrugets ressourcer og garanterer rentabiliteten af et skovbrug som hviler på et sundt grundlag. Man må dog ikke glemme de krav samfundet stiller til skovene.

6.2.3. Vil man skabe gode vilkår for skovbruget, er det vigtigt at man ikke med lovgivning e.l. kunstigt begrænser skovbrugets aktiviteter. F.eks. bør regler vedrørende genindvinding af papir og genanvendelse af fiber opfylde kravene om økonomisk og økologisk bæredygtighed. EU bør i stedet fremme anvendelsen af og efterspørgslen efter skovsektorens produkter, som jo er baseret på en fornyelig naturressource.

### 6.3. *Udnyttelse af skovene som fornyelig naturressource er økologisk bæredygtig*

6.3.1. EU's skovbrugsstrategi skal fremme en effektiv udnyttelse af EU's egen fornyelige naturressource, skovene. Ved at give skovsektoren gode vilkår at arbejde under, kan man skabe flere arbejdspladser og øget velstand. Hvad angår økologiske egenskaber er både træbaserede produkter og andre produkter fra skovene såsom kork og harpiks helt overlegne i forhold til produkter fremstillet af ikke-fornyelige naturressourcer. Bedre økonomiske vilkår for skovsektoren med dens udnyttelse af en fornyelig naturressource kan opnås ved at fremme anvendelsen af træ. EU bør inden for bl.a. emballagefremstilling, byggeri og energiproduktion skabe forudsætninger for øget anvendelse af træbaserede produkter på bekostning af produkter fremstillet af ikke-fornyelige råstoffer. Med en øget anvendelse af småt tømmer, rester fra savværker (flis, savsmuld) og genbrugspapir til energiproduktion erstatter man fossile brændstoffer med fornyelige naturressourcer. Træbaserede brændstoffer har den fordel i forhold til fossile brændstoffer at de ikke forøger nettoindholdet af CO<sub>2</sub> i atmosfæren.

6.3.2. Væksten i Europas skove er klart større end hugsten hvilket betyder at et betydeligt hugstpotentiale forbliver uudnyttet. EU som helhed importerer fortsat store mængder træforædlingsprodukter som lige så godt kunne fremstilles inden for EU's grænser. Ressourcerne taget i betragtning ville EU-landene tilmed kunne øge sin eksport inden for skovsektoren. Med en mere effektiv udnyttelse af skovsektorens ressourcer ville såvel den årlige værditilvækst i sektoren som beskæftigelsen i træindustrien kunne øges yderligere, fra de 140 mia. ecu og 4 mio. arbejdspladser der i dag er tale om.

6.3.3. Med ca. 12 mio. private skovejere i EU ville den velstandsforøgelse som en mere effektiv udnyttelse af skovressourcerne indebærer, få relativt stor spredning. Udnyttelse af alle ressourcer inden for skovsektoren er af særlig stor betydning for landdistrikternes levedygtighed.

### 6.4. *Nærhedsprincippet skal respekteres i EU's skovbrugsstrategi*

6.4.1. Skovene, skovanvendelsens karakter og sociale historie samt skovsektorens samfundsøkonomiske betydning varierer stærkt fra land til land. Respekt for pluralismen og forskelligheden samt samordning af de nationale skovbrugspolitikker vil sikre en virkelig og mere effektiv anvendelse af nærhedsprincippet fremover.

6.4.2. Nærhedsprincippet skal være udgangspunktet for behandling af spørgsmål vedrørende skovene idet nationale skovbrugspolitikker der tager hensyn til lokale forudsætninger og behov, er mere effektive end centralisme. Beslutninger bør kun træffes på EU-niveau når dette giver en merværdi.

6.4.3. EU-landenes skove er biologisk og økologisk så forskellige at det f.eks. ikke vil være muligt at opstille detaljerede fælles regler for skovanvendelsen. Derimod kan EU's medlemsstater med fordel arbejde ud fra fælles principper i stil med princippet om bæredygtighed. Når det gælder træproduktion er dette princip allerede bærende i EU-landenes skovanvendelse, uden at det er noget man er blevet enig om. EU bør ikke desto mindre opstille fælles principper af denne type således at EU kan fremme den i EU-landenes øjne rigtige tilgang mere effektivt udadtil. Skovplejen og skovanvendelsen i EU skal være økonomisk, økologisk og socialt bæredygtig.

6.4.4. Skovpolitiske instrumenter, herunder offentlig støtte til skovbruget, er i visse tilfælde mest effektive når de tages i anvendelse på det nationale niveau. De

knappe ressourcer bruges mere effektivt fordi man her har kendskab til særlige nationale behov. De enkelte medlemsstater skal naturligvis selv stå for finansieringen af den støtte der gives inden for rammerne af den nationale skovbrugspolitik, men EU medfinansierer de aktioner som der er truffet beslutning om deltagelse i.

6.4.5. For at udvikle og effektivisere EU's skovbrugsstrategi bør der gennemføres en dækkende undersøgelse af hvilken virkning de nuværende aktiviteter på skovområdet og navnlig EU's støtte har. Eftersom mange af disse foranstaltninger ikke i første række tager sigte på skovsektoren, bør også konsekvenserne for skovens pleje og anvendelse klarlægges. I en sådan undersøgelse vil det være vigtigt at få klarlagt mulighederne for at gøre den nuværende støttepolitik mere effektiv.

6.4.6. Det bør endvidere klarlægges om det mest effektive på længere sigt vil være at koncentrere EU's ressourcer om at fremme afsætningen af træ, herunder til energiproduktion, i stedet for at yde direkte støtte til plantning af skov. EU bør navnlig bruge sine midler til forskning og uddannelse, informationsvirksomhed og rådgivning samt til støtteforanstaltninger i landdistrikterne der medfører en varig forbedring af skovsektorens vilkår. EU's støtte til plantning af skov bør tage sigte på kvalitetsmæssige forbedringer, såsom bekæmpelse af erosion, beskyttelse af grundvand, forebyggelse af brande eller skovrejsning på brandhærgede arealer. EU's struktur- og regionalpolitiske midler skal i højere grad bruges på en sådan måde at de gavner skovbrug og træindustri der drives på et økonomisk og miljømæssigt sundt grundlag.

## 6.5. EU's skovbrugsstrategi skal udvikles

### 6.5.1. EU har allerede nu indflydelse på skovsektoren

6.5.1.1. Der eksisterer allerede en række EU-foranstaltninger og -regler der direkte eller indirekte påvirker skovsektoren. Forberedelse og gennemførelse af EU-regler af betydning for skovbruget er spredt mellem forskellige generaldirektorater i Kommissionen hvilket vanskeliggør en sammenhængende hensyntagen til de skovpolitiske målsætninger. Det er ØSU's håb at de pågældende generaldirektorater fremover vil samordne arbejdet med skovrelaterede spørgsmål bedre.

### 6.5.2. Hensynet til skovsektorens interesser i EU's beslutninger

6.5.2.1. Beslutninger der træffes inden for andre sektorer, kan indirekte give skovbruget problemer fordi

man ikke har taget beslutningernes konsekvenser for skovsektoren i betragtning. Hensynet til skovsektorens interesser i EU's interne beslutninger har været utilfredsstillende fordi EU ikke har haft en særlig skovbrugspolitik eller ressourcer hvormed skovsektorens interesser kunne varetages.

6.5.2.2. En af årsagerne til at EU endnu ikke har en udviklet skovbrugsstrategi, er at skovsektorens betydning før Sveriges, Finlands og Østrigs tiltrædelse var relativt ubetydelig. I dag er situationen en helt anden hvorfor skovsektorens interesser bør gives den nødvendige tyngde i EU's beslutninger.

6.5.2.3. EU's skovbrugsstrategi bør sikre at der tages hensyn til skov- og træsektoren i EU's øvrige politik, dvs. bl.a. i regional-, social- og landbrugspolitikken samt i handels-, konkurrence- og miljøpolitikken. Der bør finde en bedre koordinering sted mellem Kommissionens generaldirektorater af de sektorpolitikker i EU der vedrører skovområdet. De kontorer i GD III og GD VI der beskæftiger sig med skovsektoren, samt Den Stående Skovbrugskomite under GD VI skal være stærke og aktive nok til at kunne varetage skovsektorens interesser i EU. Den Stående Skovbrugskomite's aktiviteter bør udvides og dens stilling bør styrkes. Endvidere bør der nedsættes et rådgivende udvalg der fortrinsvis skal bestå af personer fra skovbruget og træsektoren som har ansvaret for den bæredygtige udnyttelse af skovene, men samtidig skal andre relevante grupper være repræsenteret.

6.5.2.4. Da skovbruget ikke er omfattet af Romtraktaten, hører råtræ ikke under den fælles landbrugspolitik. Træproduktionen har således traditionelt tilhørt den ikke-regulerede sektor og været tæt knyttet til træindustrien og dens efterspørgsel. Skovbruget og træindustrien har naturligvis stor betydning for bevarelsen af levedygtige landdistrikter. I mange lande har skovbruget betydning for indkomstdannelsen i landbruget.

### 6.5.3. EU-politik, som tilfører aktiviteterne merværdi

6.5.3.1. På områder hvor det kan give en merværdi, er det hensigtsmæssigt med fællesaktioner i EU's skovsektor. Det indebærer frem for alt at der inden for regional-, social-, landbrugs-, handels- og konkurrencepolitikken samt i miljøpolitikken og den hertil knyttede internationale skovbrugspolitik skal gøres en indsats for at give skovsektoren gode almene vilkår. Med henblik på skabelse af sådanne vilkår bør EU arbejde for væsentlige forbedringer inden for information, forskning og uddannelse og f.eks. udvikle grundlaget for anvendel-

se af bioenergi, herunder anvendelse af affaldspapir, samt fremme en hensigtsmæssig genbrugspolitik for papir og et hensigtsmæssigt forbrug af træindustriprodukter som er miljøvenlige og baseret på fornyelige naturressourcer.

6.5.3.2. Det centrale forum for EU's skovbrugsstrategi er den internationale skovbrugspolitik, for hvis EU her optræder samlet vil der kunne opnås synergifordele som medlemsstaterne ikke ville kunne opnå hver for sig. EU-landene bør indbyrdes blive enige om målsætningerne for den internationale skovbrugspolitik og dernæst arbejde for disse målsætninger i internationale skovbrugspolitiske fora. EU kunne f.eks. fremme vedtagelsen af en international skovaftale og arbejde for en gennemførelse af beslutningerne fra Rio-konferencen og ministerkonferencen i Helsinki om beskyttelse af skovene. Hvad angår spørgsmål vedrørende den internationale skovbrugspolitik kunne man på EU-niveau udarbejde visse fælles retningslinjer for de nationale skovbrugspolitikker.

6.5.3.3. EU bør også yde støtte til bekæmpelse af og forskning i skovødelæggelsen i den tredje verden.

6.5.3.4. EU bør navnlig gøre en indsats for at bekæmpe den luftforurening der passerer hen over grænserne. Skovsektoren bør i sine beslutninger også tage hensyn til skovens miljøaspekter. Såvel nationalt som i EU er der behov for samarbejde vedrørende skove og miljø, bl.a. om beskyttelse af den biologiske mangfoldighed i skovene, klimakontrol, reduktion af luftforureningen, bekæmpelse af skovdød og forebyggelse af skovbrande og forsurede økosystemer i skovene. EU bør udarbejde et fælles begrebsapparatet vedrørende naturbeskyttelse men de egentlige målsætninger for beskyttelse af skovene skal opstilles på nationalt niveau.

6.5.3.5. EU kunne også fremhjelpe skabelsen af en internationalt godkendt, frivillig skovcertificeringsordning. En sådan ordning kunne udarbejdes inden for rammerne af en evt. international skovaftale eller af EU. Også i en sådan certificering skal der tages hensyn til de enkelte landes økologiske, biologiske og socioøkonomiske særtræk. Målet for EU bør ikke desto mindre være en internationalt godkendt, pålidelig og frivillig miljømærkning af skovene, som dog ikke må virke konkurrenceforvridende. I denne forbindelse bør Kommissionens arbejde samordnes i det omfang det er nødvendigt, for som det er nu, beskæftiger flere af Kommissionens generaldirektorater sig med skovcertificering. Da Europas skove hovedsagelig er privatejede, skal der i certificeringen tages hensyn til de strukturer der karakteriserer privateje. Certificering er dog kun ét af flere skovbrugspolitiske midler til fremme af et bæredygtigt skovbrug.

## 7. Konklusioner

### 7.1. Den grundlæggende målsætning i EU's strategi på skovområdet

Eftersom skovsektoren udgør en betydelig beskæftigelsesfaktor og velstandskilde i EU, bør hovedmålsætningen i EU's skovbrugsstrategi være at fremme af den kommercielle udnyttelse af skovene. Hermed sikres arbejdspladserne netop i de strukturmæssigt svage regioner ligesom der skabes ny beskæftigelse til trods for at arbejdspladser forsvinder som følge af den teknologiske udvikling. I overensstemmelse med princippet om mangesidet skovanvendelse kan skovene bruges på en række forskellige måder der skal integreres til en fungerende helhed således at den kommercielle udnyttelse af skovene og skovens øvrige anvendelse ikke kommer på tværs af hinanden. Skovplejen og skovanvendelsen skal være økonomisk, socialt og økologisk bæredygtig.

### 7.2. Respekt for nærhedsprincippet: nationale skovpolitikker i første række

Eftersom skovene såvel økologisk som med hensyn til socioøkonomisk betydning varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat er også de skovbrugspolitiske målsætninger forskellige. I spørgsmål vedrørende skovene bør nærhedsprincippet derfor sættes i højsædet således at den effektivitet der er forbundet med nationale skovbrugspolitikker, bevares.

### 7.3. Skovsektoren er en betydelig beskæftigelsesfaktor

Træindustrien i EU beskæftiger ca. 4 mio. mennesker direkte. Der er et stort antal arbejdspladser inden for skovbruget, både i forbindelse med skovpleje og frembringelse af træ og andre skovprodukter (kork og harpiks m.m.) og i ledsageerhverv på f.eks. fritids- og turistområdet. Desuden er skovsektorens indirekte virkning på beskæftigelsen særdeles stor. Udviklingen af skovsektoren er afgørende for bevarelse af arbejdspladserne i landdistrikterne og bør således videreføres.

### 7.4. Fremme af den kommercielle skovanvendelse

Målet med EU's skovbrugsstrategi bør være at skabe gode vilkår for det økonomisk og miljømæssigt sunde skovbrug samt at forbedre strukturerne i landdistrikterne og træindustriens økonomiske situation. Den sociale sikkerhed for de mennesker der får deres udkomme fra skovrelaterede erhverv bør også sikres. Den økonomiske udnyttelse af skovene bør være baseret på markedskræfterne og på regler der ligger i forlængelse af EU's konkurrencepolitiske principper.

### 7.5. Skabelse af gode vilkår for skovsektoren

EU bør fortrinsvis sikre skovbrugets gode vilkår, følge koordinerede strategier på skovområdet i det omfang det er nødvendigt, og i øvrigt overlade den nærmere styring til medlemsstaterne i overensstemmelse med nærhedsprincippet. EU's regler må ikke unødigt begrænse den bæredygtige udnyttelse af skovene som tværtimod skal fremmes. Støtten fra EU bør tage sigte på skovbeskyttelse og på landdistrikterne samt på forskning, uddannelse, informationsvirksomhed og rådgivning.

### 7.6. Begunstigelse af fornyelige naturressourcer

Skovprodukter er fornyelige naturressourcer hvis anvendelse i miljøvenlige produkter og til energiproduktion EU bør fremme og begunstige.

### 7.7. Hensyntagen til skovsektoren i EU's beslutninger

I EU træffes der en lang række beslutninger der enten direkte eller indirekte påvirker de vilkår skovsektoren arbejder under. Hvis skovsektorens interesser skal sikres, er det en forudsætning at der i disse beslutninger også tages hensyn til følgerne for skovsektoren. Den interne samordning af EU's behandling af spørgsmål vedrørende skovsektoren bør forbedres.

### 7.8. Merværdi gennem fælles aktioner

Ved at overflytte beslutninger vedrørende skovene til EU kan man i visse tilfælde opnå en merværdi. Dette gælder navnlig den internationale skovbrugs- og handelspolitik, beskyttelse af skovene mod forskellige former for ødelæggelse og støtte til landdistrikterne samt forskning, uddannelse, informationsvirksomhed og rådgivning.

Bruxelles, den 24. april 1997.

Tom JENKINS

*Formand for*

*Det Økonomiske og Sociale Udvalg*

---