

De Europæiske Fællesskabers Tidende

ISSN 0378-7001

C 95

41. årgang

30. marts 1998

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 januar 1998	
98/C 95/01	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning og administrative bestemmelser om gennemførelse af God Klinisk Praksis (GCP) ved gennemførelse af kliniske afprøvninger af lægemidler til human brug«	1
98/C 95/02	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1210/90 af 7. maj 1990 om oprettelse af Det Europæiske Miljøagentur og Det Europæiske Miljøoplysnings- og Miljøovervågningsnet«	4
98/C 95/03	Det Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet "Den Europæiske Union og rummet: Fremme af applikationer, markeder og industriens konkurrenceevne"«	6
98/C 95/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Den europæiske luft- og rumfartsindustri — Den globale udfordring må imødegås"«	11



Pris: 25 ECU

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
98/C 95/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Monetære Institut og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om "Fremme af forbrugernes tillid til elektroniske betalingsmidler inden for det indre marked"«	15
98/C 95/06	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "Transeuropæiske hurtigruter for godstog"«	21
98/C 95/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (CRS)«	27
98/C 95/08	Det Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om gensidig anerkendelse af registreringslandets kendingbogstaver for motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil, ved kørsel inden for Fællesskabet«	32
98/C 95/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens udkast til Rådets forordning (EF) om statistisk registrering af vejgodstrafikken«	33
98/C 95/10	Det Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om »Mellemleddets indvirkning på fødevarerprisdannelsen — fra produktions- til forbrugsled«	36
98/C 95/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 58/97 om statistik over erhvervsstrukturer«	43
98/C 95/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse "Fremme af lærlingeuddannelsen i Europa"«	45
98/C 95/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om finansiering af den fælles landbrugspolitik«	51
98/C 95/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens udkast til meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "Den Europæiske Unions rolle i relation til Informations-samfundets fremvækst i udviklingslandene"«	52
98/C 95/15	Det Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 3975/87 om fastsættelse af fremgangsmåden ved anvendelse af konkurrencereglerne på virksomheder i luftfartssektoren«, og — »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på visse kategorier af aftaler og samordnet praksis inden for luftfart mellem EF og tredjelande«	59
98/C 95/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Reaktioner på hvidbogen "Undervise og lære — På vej mod det kognitive samfund"«	62

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
98/C 95/17	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 85/374/EØF af 25. juli 1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar«	69
98/C 95/18	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forbrugerne på forsikringsmarkedet — Observationscentret for Det Indre Marked«	72
98/C 95/19	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om "En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union"«	89
98/C 95/20	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fremme af foreninger og fonde i Europa«	99

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning og administrative bestemmelser om gennemførelse af God Klinisk Praksis (GCP) ved gennemførelse af kliniske afprøvninger af lægemidler til human brug«⁽¹⁾

(98/C 95/01)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. december 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 Miljø-, Sundheds- og Forbrugerspørgsmål, som udpegede Sergio Colombo til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 82 stemmer for, 4 imod og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Direktivforslaget, der er baseret på artikel 100 A, tager sigte på at tilnærme medlemsstaternes gældende principper og retningslinjer for kliniske afprøvninger af humanlægemidler. Målet er at styrke eksisterende praksis og at foretage en tilnærmelse af de forskellige procedurer for påbegyndelse af kliniske afprøvninger, og midlet er en ensartet anvendelse af retningslinjerne fra Den Internationale Harmoniseringskonference (ICH)⁽²⁾.

1.2. Klinisk afprøvning har siden 1990 været kodificeret på EU-plan i »Den Europæiske Unions vejledning om god klinisk praksis« (GCP), som i januar 1997 blev fulgt op af en international harmonisering inden for rammerne af Den Internationale Harmoniseringskonference.

1.3. Lægemiddelindustrien anvender reglerne for god klinisk praksis (GCP) i forbindelse med gennemførelse af kliniske afprøvninger, der iværksættes med henblik på enten at opnå markedsføringstilladelse for en medicinsk specialitet eller at bekræfte den terapeutiske effekt af en allerede godkendt specialitet.

1.4. De kodificerede retningslinjer for god klinisk praksis (GCP) fungerer på nuværende tidspunkt udelukkende som referenceramme og anvendes ikke ensartet på medlemsstatsniveau, hvor ansvaret for lovreguleringen hidtil har ligget.

1.5. I praksis giver denne situation anledning til store forsinkelser i iværksættelsen af de kliniske afprøvningsprogrammer, både fordi de forskellige procedurer gør sagsbehandlingen langsom, og fordi de enkelte medlemsstaters standarder og praksis er forskellige.

1.6. I forbindelse med multicenterafprøvninger er der et stigende behov for en harmoniseret procedure, der gør det muligt at fastsætte præcist, hvor mange forsøg der kræves for at give de indsamlede data statistisk gyldighed.

1.7. Ovenstående forhold synes at være den vigtigste grund til, at det forekommer hensigtsmæssigt at gøre de gældende principper og retningslinjer til en bindende EU-retsakt, idet der er tale om en aktivitet, som efterhånden involverer et betydeligt antal afprøvningscentre, der ofte opererer i flere forskellige medlemsstater. Den harmoniserede procedure vil uden tvivl komme

⁽¹⁾ EFT C 306 af 8.10.1997, s. 9.

⁽²⁾ Den Internationale Konference om Harmonisering af tekniske krav til registrering af Humanlægemidler.

til at spille en større rolle efter den 1. januar 1998, når den decentrale procedure afløser den nationale for størstedelen af markedsføringstilladelse.

1.8. Direktivets vigtigste målsætninger er:

- beskyttelse af forsøgspersonerne på grundlag af den nuværende udgave af Helsinki-erklæringen og Europa-Rådets konvention om beskyttelse af menneskerettighederne og menneskets værdighed⁽¹⁾;
- sikring af et højt sikkerhedsniveau under hele forløbet, bl.a. gennem indførelse af overvågningsforanstaltninger i form af inspektion;
- styrkelse af de etiske komitéer gennem en klar skelnen mellem på den ene side de etiske komitéer, der har til opgave at fremsætte udtalelse om tilladelse til gennemførelse af klinisk afprøvning, og på den anden side de etiske komitéer på afprøvningsstederne, der er ansvarlige for iværksættelse af afprøvningen på det enkelte center;
- forenkling af de administrative procedurer, der kræves fulgt for at kunne påbegynde en klinisk afprøvning. Denne kræver altid udtalelse fra en etisk komité, som skal underrette det pågældende lands kompetente myndighed, der har en frist på 30 dage til at meddele sponsor eventuelt afslag og begrundelse herfor;
- sikring af en hurtigere informationsudveksling mellem de medlemsstater, der er involveret i afprøvningen.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU har allerede i sin initiativudtalelse om »Lægemedlers frie bevægelighed i EU — Fjernelse af de bestående hindringer«⁽²⁾ understreget vigtigheden af, at der findes en konkurrencedygtig og innovativ lægemiddelindustri i Europa.

2.1.1. I den pågældende udtalelse blev det påpeget, at innovative og effektive lægemidler bidrager væsentligt til folkesundheden og til at øge den gennemsnitlige levetid.

2.1.2. Den kliniske afprøvning spiller en afgørende rolle for vurderingen af et nyt lægemiddels effekt og sikkerhed, og den bør følge videnskabelige og etiske principper. Samtidig bør man undgå unødvendigt, dyrt dobbeltarbejde.

2.2. Efter at have gennemgået forslaget opfordrer ØSU til, at der tilstræbes en balance mellem behovet for:

på den ene side:

- at forenkle de administrative procedurer,
- at overholde fristerne for påbegyndelse af klinisk afprøvning,

og på den anden side:

- at skabe optimal sikkerhed for forsøgspersoner,
- at koordinere forskningsresultaterne, således at man kan foretage en nøjagtig vurdering af en ny medicinsk specialitets effekt og sikkerhed.

2.3. ØSU påpeger, at der i direktivforslaget tages et skridt i den rigtige retning, når det i art. 1, stk. 3, siges, at »Principperne og retningslinjerne for god klinisk praksis vedtages i form af et direktiv«, dvs. retligt bindende i alle EU's medlemsstater. På den måde foretages der en tilnærmelse af de nationale lovgivninger, som flere medlemsstater i den senere tid har vedtaget, og som i mangel af en harmonisering sandsynligvis ikke vil kunne udligne de nuværende skævheder.

2.4. ØSU støtter en tilnærmelse af landenes lovgivninger, forudsat at det i praksis ikke medfører yderligere administrative hindringer, men tværtimod bliver en løftestang for kvaliteten af EU's lægemiddelforskning. EU bør blive ved med at være et område, der tiltrækker forskning og innovation, for at kunne yde en bedre sundhedsbeskyttelse.

2.5. For at sikre en ensartet anvendelse af principperne og retningslinjerne for kliniske afprøvninger bør direktivets bestemmelser også gælde den uafhængige forskning, der drives uden for industrien (på universiteter, hospitaler, forskningsinstitutter).

2.6. ØSU har forståelse for, at Kommissionen vil være forsigtig med at indføre en procedure for tilladelse til iværksættelse af klinisk afprøvning, der har gyldighed i hele EU. ØSU noterer sig Kommissionens kommentarer i begrundelsens punkt 5 om, at erfaringerne med samarbejdet mellem medlemsstaterne på dette område endnu er utilstrækkelige, og at det vil give for mange problemer at indgive en enkelt ansøgning til Lægemiddelagenturet, da det endnu ikke er gearret til dette formål.

2.7. ØSU mener imidlertid, at man bør fremme forskellige former for samarbejde for derved gradvist at nå frem til en fællesskabsordning, og at man i den forbindelse bør anvende den videnskabelige ekspertise og knowhow, der ligger hos Lægemiddelagenturet, især

⁽¹⁾ Europarådet, Europæisk traktatserie nr. 164, Oviedo, 4. april 1997.

⁽²⁾ EFT C 97 af 1.4.1996.

for så vidt angår de generiske lægemidler og gen- og celleterapi. Man kunne fx undersøge følgende muligheder:

- at Lægemiddelagenturet eventuelt kunne pålægges den opgave at udstede tilladelser til klinisk afprøvning af lægemidler, der er omfattet af den centrale registreringsprocedure;
- at lade Udvalget for Farmaceutiske Specialiteter fungere som faglig voldgiftsinstans, der kan tage stilling til tvister og fortolkningsspørgsmål i medlemsstaterne.

2.8. For at kunne styrke samarbejdet er det afgørende, at der findes en europæisk database inden for rammerne af EudraNet (elektronisk netværk, som forbinder de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering og Kommissionen), der sørger for samordning og videresendelse af oplysninger til alle de medlemsstater, der deltager i internationale multicenterafprøvninger, og som anvender en adgangsnøgle, der sikrer størst mulig databeskyttelse og beskyttelse mod industrispionage.

2.9. For at kunne skabe et forenklet og harmoniseret retsgrundlag, der gør det muligt at iværksætte forsøg i flere lande samtidigt, er det afgørende, at de etiske komitéer overholder fristen for afgivelse af udtalelse, og at de offentlige kompetente myndigheder, der har en frist på 30 dage til at meddele sponsor sin udtalelse, overholder fristen for imødekomme af en anmodning om ændring, samt at der ydes fuld beskyttelse til forsøgspersonerne, som skal have garanti for, at risiciene ikke overstiger fordelene.

2.10. Med skabelsen af et EU-harmoniseret retsgrundlag, som er i overensstemmelse med Den Internationale Konference om Harmonisering (ICH), bestemmelserne om lægemiddelovervågning og god fremstillingspraksis, kan der sikres overensstemmelse mellem de undersøgelser, der foretages i EU, hvilket vil fremme efterprøvning og sammenligning af forskningsresultater.

2.11. Kommissionen bør i den forbindelse opnå større garanti vedrørende tredjelands deltagelse i multicenterafprøvninger. Sponsor skal pålægges at sikre sig, at tredjelande, der deltager i afprøvning af hans lægemiddel, er bekendt med EU's retningslinjer, således at de kan følge dem konsekvent.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU bemærker, at der i flere af direktivforslagets artikler anvendes en forkert eller ikke-kurrant terminolo-

gi, og opfordrer derfor Kommissionen til at foretage en terminologisk tilpasning til Den Internationale Harmoniseringskonference, der er blevet den fælles referenceramme for det internationale forskningsmiljø. Kommissionen har i øvrigt selv deltaget aktivt i udarbejdelsen af IHC. ØSU opfordrer især til, at man verificerer oversættelsen til de forskellige sprog af termen »non-interventional clinical trials«, da den kan give anledning til misforståelser.

3.2. Artikel 2

3.2.1. I definitionen af »alvorlig uønsket hændelse eller alvorlig bivirkning« vil det være hensigtsmæssigt at indføje en henvisning til IHC-bestemmelsen, der siger, at det er ønskeligt, at der indhentes en lægeudtalelse vedrørende eventuelle andre risici.

3.2.2. Det ville være hensigtsmæssigt at tilføje en definition af forskningskoordinatoren/lederen, der har det overordnede ansvar for de kliniske forskere, som deltager i en multicenterafprøvning.

3.3. Artikel 4

3.3.1. I den italienske version fremstår det ikke klart, at udtalelsen fra den etiske komité er obligatorisk, hvilket er en forringelse af forsøgspersonernes sikkerhed. Der bør derfor tilføjes et »obligatoriamente« i stk. 2.

3.4. Artikel 7

3.4.1. Denne artikel er kernen i direktivforslaget. Overholdelsen af god klinisk praksis, obligatorisk positiv udtalelse fra en etisk komité og medlemsstaternes mulighed for at gribe ind udgør efter ØSU's mening en tilstrækkelig garanti for forsøgspersonen og muliggør en ensartet fremgangsmåde i alle medlemsstaterne.

3.4.2. Der kunne indføres en særlig undtagelse fra denne fremgangsmåde for gen- og celleterapiprodukter, da dette er et særligt ømtåleligt område. Disse produkter er underlagt central registrering, og derfor kunne Kommissionen allerede på nuværende tidspunkt overveje at stille krav om, at der, før der påbegyndes klinisk afprøvning af disse produkter, skal foreligge en positiv udtalelse fra Lægemiddelagenturet, som har ansvaret for den centrale godkendelsesprocedure for højteknologiske produkter.

3.4.3. For at undgå administrativt dobbeltarbejde bør det fremgå klart, at det er de samme videnskabelige oplysninger, der skal fremlægges for de nationale myndigheder og den etiske komité.

3.5. Artikel 8

3.5.1. Der bør fastlægges strenge krav om databeskyttelse og om fortrolig behandling af igangværende forsøg.

3.6. Artikel 9

3.6.1. I de tilfælde, hvor en klinisk afprøvning stilles i bero eller forbydes, vil det være hensigtsmæssigt, at der indføres en forpligtelse til også at underrette sponsor og ikke kun Kommissionen og medlemsstaterne, før der træffes afgørelse.

3.7. Artikel 10

3.7.1. Det forekommer hensigtsmæssigt at anvende bestemmelserne om god fremstillingspraksis i forbindelse med testpræparater i overensstemmelse med direktiv 91/356/EØF ⁽¹⁾.

3.8. Artikel 13

ØSU anbefaler, at de omtalte procedurer og definitioner bringes i overensstemmelse med Den Internationale Harmoniseringskonference.

⁽¹⁾ EFT L 193 af 17.7.1991.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

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 Rådets forordning (EØF) nr. 1210/90 af 7. maj 1990 om oprettelse af Det Europæiske Miljøagentur og Det Europæiske Miljøoplysnings- og Miljøovervågningsnet«

(98/C 95/02)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. november 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 130 S 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 Maria Sánchez Miguel til ordfører uden studiegruppe. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 109 stemmer for og 3 stemmer hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Efter princippet om gennemsigtighed i EU-organernes budgetmæssige drift har Kommissionen fremlagt forslag om ændring af de ni forordninger for de såkaldte »andengenerationsagenturer«, som ved deres oprettelse blev underlagt en anden budgetordning end »førstegenerationsagenturerne«.

1.2. Førstegenerationsagenturerne ⁽²⁾ er underlagt en budgetordning, hvorefter det er Parlamentet, som efter

høring af Rådet meddeler bestyrelsen decharge, men for andengenerationsagenturerne ⁽³⁾ vedkommende er det bestyrelsen, der meddeler direktøren decharge, eftersom denne er ansvarlig for gennemførelsen af budgettet.

1.3. Kommissionen har undersøgt, hvorledes disse andengenerationsagenturer fungerer efter at deres ar-

⁽²⁾ Disse agenturer blev oprettet i 1975: CEDEFOP (Thessaloniki) og Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (Dublin).

⁽³⁾ Det Europæiske Miljøagentur, Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, Det Europæiske Arbejds miljøagentur, EU-organernes Oversættelsescenter, Harmoniseringskontoret for Det Indre Marked, Det Europæiske Agentur for Lægemedelvurdering, EF-Sortsmyndigheden, Det Europæiske Overvågningscenter for Racisme og Fremmedhad.

bejdsområde er blevet konsolideret, og er nået til den konklusion, at de respektive forordninger bør ændres med hensyn til meddelelse af decharge og finanskontrol.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Kommissionen anfører, at det er Parlamentet, som har ønsket større beføjelser til at føre budgetmæssig kontrol med andengenerationsagenturerne, men argumentet herfor nævnes ikke. Derfor kan forslaget opfattes som en foranstaltning til harmonisering af de to ordninger, således at det i begge tilfælde er Parlamentet, der får beføjelse til at meddele decharge.

2.2. De foreslåede ændringer vedrører følgende:

2.2.1. Beføjelsen til at meddele decharge efter proceduren i traktatens artikel 206, hvorefter Parlamentet efter høring af Rådet meddeler bestyrelsen decharge.

2.2.1.1. For de agenturer, der helt eller delvis finansierer sig selv⁽¹⁾, foreslås en variant af denne procedure, således at decharge gives af bestyrelsen efter henstilling fra Parlamentet.

2.2.2. Da nogle agenturer finansierer sig selv helt eller delvis, foreslår Kommissionen at behandle agenturernes egne indtægter som Fællesskabets egne indtægter.

2.2.2.1. Vanskeligheden ligger i, at agenturer med egne indtægter indtjener disse på forskellig vis, f.eks. gennem konsulentvirksomhed, salg af publikationer, gebyrer osv. Da det under alle omstændigheder drejer

⁽¹⁾ Harmoniseringskontoret for Det Indre Marked, Det Europæiske Agentur for Lægemedelvurdering, EF-Sortsmyndigheden.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

sig om organer, som ikke er profitskabende, kunne man give dem mulighed for at foretage henlæggelser op til en vis beløbsgrænse, som bestyrelsen med Parlamentets samtykke og forudgående tilladelse bogfører som sådanne.

2.2.3. Det foreslås, at finanskontrollen af disse agenturer varetages af Kommissionens finansinspektør i overensstemmelse med princippet om uafhængig og objektiv revision af regnskaberne.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Ændringen af forordning (EØF) nr. 1210/90 vedrører artikel 13, stk. 2 og 4. Den nuværende ordning svarer til modellen for andengenerationsagenturer, hvorefter bestyrelsen meddeler direktøren decharge og udpeger finansinspektøren.

3.2. Kommissionen foreslår en enhedsmodel, således at Parlamentet i alle tilfælde meddeler direktøren decharge efter henstilling fra bestyrelsen. ØSU anser denne ændring for positiv, fordi det dermed sikres, at finanskontrollen af budgetgennemførelsen bliver objektiv, uden at bestyrelsen mister beslutningsbeføjelser.

3.3. Stk. 2 ændres således, at det bliver Kommissionens finansinspektør, der skal varetage kontrollen af budgetgennemførelsen og afholdelsen af udgifterne. Det skal nævnes, at Miljøagenturet allerede frivilligt har fulgt denne fremgangsmåde, så der er på dette punkt ingen ændring i praksis. Miljøagenturet har således bekræftet sin vilje til at underkaste årsregnskaberne ekstern kontrol.

3.4. ØSU mener, at enhver foranstaltning, der kan forbedre det nuværende system og sikre objektiv budgetkontrol, vil gavne EU-organernes virksomhed.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet "Den Europæiske Union og rummet: Fremme af applikationer, markeder og industriens konkurrenceevne"«

(98/C 95/03)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 30. juli 1997 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 Mario Sepi til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 29. januar 1998, med 75 stemmer for, 3 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I perioden fra december 1996 til september 1997 har EU-institutionerne fremlagt tre dokumenter, som har afgørende betydning for den europæiske rumpolitik⁽¹⁾.

1.2. Det første dokument i rækken (KOM(96) 617 endelig udg.) er Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet, som indeholder en omfattende analyse af situationen og afgrænser Kommissionens rolle på området.

Denne meddelelse munder ud i et forslag om at udarbejde handlingsplaner med konkrete forslag til mulige kommercielle anvendelser af rumaktiviteter inden for forskellige sektorer.

1.3. Det andet dokument i rækken, der er fremlagt i marts 1997, er netop en af disse handlingsplaner og vedrører forholdet mellem rumpolitikken og informationssamfundet.

1.4. I september 1997 vedtog Rådet konklusioner om emnet (det tredje dokument), hvori det støtter hovedlinjerne i meddelelsen fra december 1996 og giver Kommissionen mandat til at iværksætte sine politik- og lovgivningstiltag i de forskellige sektorer.

2. Kommissionens meddelelse

2.1. Kommissionen peger på, at rummet har stigende betydning, ikke blot i videnskabelig, men også i økono-

misk henseende i kraft af de mange afledte produkter (spin-off) og de dertil knyttede markeder.

2.2. Selv om USA afsætter langt flere midler til rumfartsområdet end Europa, kan det konstateres, at Europa er blevet førende især på områder som kommercielt salg og tjenesteydelser, som kan udgøre mere end ti gange det samlede budget til løfteraketter og satellitter.

2.3. Med udgangspunkt i disse præmisser afgrænser Kommissionen sit eget indsatsområde. Kommissionen agter således at optimere indsatsen dels i medlemsstaterne, dels i Den Europæiske Rumorganisation (ESA), og integrere den i EU's politikker på områder som forskning og teknologisk udvikling (FTU), menneskelige ressourcer, uddannelse, samarbejde med tredjelande og industriel udvikling, især af SMV, men også inden for transport, telekommunikation, intelligent anvendelse af »bæredygtige ressourcer« osv.

2.4. De eksterne rammer for Kommissionens indsats er:

- a) ændringen i den geopolitiske kontekst, som i de to sidste årtier bidrog til rumsektorens vækst, primært af militære, men også af nationale præstigemæssige årsager;
- b) den øgende globalisering, åbningen af de internationale markeder og nye konkurrenters tilkomst;
- c) den teknologiske udvikling og overgangen til det globale informationssamfund.

2.5. Inden for disse nye rammer vil Kommissionen med de relevante EU-instrumenter skabe et miljø, som kan fremme investeringer og bedre industristrukturer, og tilskynde til at forbedre den europæiske rumfartsindustri konkurrenceevne og kvalitet.

⁽¹⁾ KOM(96) 617 endelig udg.: Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — Den Europæiske Union og rummet: fremme af applikationer, markeder og industriens konkurrenceevne.

KOM(97) 91 endelig udg.: Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU-handlingsplan: Satellitkommunikation i Informationsamfundet. Ministerrådets konklusioner vedrørende »Den Europæiske Union og rummet« (10746/97 — Presse 276 — G).

2.6. De enkelte landes adfærd udgør imidlertid et grundlæggende problem. Medlemsstaterne bør erkende, at det i den nye internationale kontekst er nødvendigt at føre et løbende samråd på europæisk plan.

2.7. Kommissionen skulle have til opgave at forbedre koordineringen af de europæiske FTU-politikker, udbygge samarbejdet med ESA og de nationale rumagenturer og øge mulighederne for at føre en fælleseuropæisk politik i de internationale fora.

2.8. Derefter analyserer Kommissionen rumpolitikens forskellige anvendelsesområder, især inden for telekommunikation, overvågning af bevægelser og jordobservation.

2.9. For alle disse sektorer foreslås der, omend med forskellig indbyrdes vægtning, fire former for interventioner:

- en harmoniseret lovmæssig ramme for at fremme standardiseringen;
- FTU-støtte for at nedbringe ikke-tilbagevendende omkostninger;
- koordinering i internationale fora;
- incitamenter til at udvide markederne til andre lande.

2.10. I forbindelse med markedet for opsendelsessystemer er målet at fastholde Europas stilling på verdensmarkedet, idet der etableres et sæt afbalancerede internationale regler, som skal sikre åben og loyal konkurrence i sektoren, og idet udbudet af opsendelsjestjenester udvides.

2.11. Det internationale samarbejde stiller krav om en samordnet EU-strategi, dels for at EU-landene kan fremstå som en fuldgældig dialogpartner over for de højtudviklede lande, dels for at EU kan udvikle en politik for samarbejde med og levering af tjenester til de østeuropæiske lande, de nye uafhængige stater og udviklingslandene.

2.12. Da projekternes rentabilitetsudsigter er lovende, bør Kommissionen i høj grad bidrage til at løse finansieringsproblemerne inden for rumrelaterede aktiviteter, dels via strategisk støtte til de sektorer, der interesserer EU mest (telekommunikation, transport, mobilitet, miljø), dels via operativ støtte, idet de finansierings- og garantiordninger og den støtte til rumprogrammer, der ydes af Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Investeringsfond, intensiveres.

2.13. Der er forståeligt nok fortsat problemer med kompetencefordelingen og en vis interessekonflikt mellem de forskellige aktører i rumsektoren, dvs. de enkelte stater, de nationale rumfartsorganisationer, ESA, de enkelte industrier osv. Kommissionen agter at etablere

strukturer for samråd og indgå samarbejdsaftaler med især ISA på grundlag af traktatens artikel 130 M og lancerer samtidig en idé om at etablere europæiske økonomiske interessefællesskaber inden for de forskellige applikationsområder.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Den foreliggende meddelelse er offentliggjort på et meget centralt tidspunkt i den europæiske rumindustri historie, hvor industrien skifter fra primært at være en teknologisk og militær prestigesektor til at være en civil, mere kommercielt orienteret sektor med en bred vifte af tjenester.

3.2. Overgangen er allerede indledt, og det er væsentligt, at EU påtager sig en ledende rolle lige fra starten. Allerede nu skal Kommissionen og medlemsstaterne i fællesskab styrke deres indsats for at forbedre den europæiske industris stilling.

3.3. ØSU bifalder Rådets konklusioner af 23. september 1997, som er et udtryk for medlemsstaternes vilje til at samarbejde, og pålægger EU at fremme samarbejdet. Det drejer sig derfor om at uddybe og konkretisere punkt 2 og 4 i konklusionerne.

3.4. ØSU ser meget positivt på disse konklusioner, men skal dog bemærke, at Kommissionens analyse ville kræve en tidshorisont og en vifte af interventioner, der er langt mere troværdige end de planlagte. Det drejer sig frem for alt om at intervenere, ikke kun via FTU-politikken, men også gennem en troværdig europæisk industri- og handelspolitik i de efterfølgende led. I denne forbindelse bør regeringerne bestræbe sig på at tegne en mere markant fælles profil i international politik.

3.5. Med undtagelse af visse sektorer, hvor der dukker flere og flere private aftagere op, må det konstateres, at efterspørgselen den dag i dag primært er offentlig, ligesom også finansieringen for en stor dels vedkommende — og ikke kun på FTU-området — er offentlig, omend en hurtig ændring i retning af en mere kommercielt, altså privat orienteret politik er tænkelig. EU's politik på områder som konkurrence, offentlige indkøb og liberalisering af tjenesteydelser skal tage højde for dette særlige træk.

3.6. Rumpolitikens hovedaktører er i dag først og fremmest medlemsstaterne, ESA og de nationale rumagenturer. En alt for nationalt orienteret rumpolitik kan medføre en vis rolleforvirring, overlapninger, en utilstrækkelig synergi og en farlig konkurrence. Ifølge

nævnte konklusioner fra Rådet skal Kommissionen som led i handlingsplanerne opstille en effektiv koordinationsplan for politikken til fordel for den europæiske rumfartsindustri.

3.7. Dette forudsætter, at medlemsstaterne er villige til at samordne deres rumpolitikker. Det er den eneste vej til en effektiv industripolitik på markederne og en optimal anvendelse af ressourcerne. Med dette for øje er der brug for et stadig snævrere samarbejde mellem Kommissionen og ESA, altså en styrkelse af det eksisterende samarbejde.

3.8. ØSU understreger, at rumindustrien har stor betydning for hele det europæiske erhvervsliv, idet den styrker konkurrenceevnen, fremmer nye projekter og øger udviklingspotentialet. Fremskridt i rumsektoren har derfor stor strategisk betydning. Udviklingen bør derfor understøttes med alle eksisterende instrumenter og procedurer; hvis disse fremskridt ikke kan realiseres, kan det i denne sektor være hensigtsmæssigt at iværksætte det styrkede samarbejde, der er omtalt i Amsterdamtraktaten.

3.9. I de internationale forhandlinger om radiofrekvenser og telekommunikationsstandarder (ITU) eller om konkurrenceregler og markedsfordeling er der behov for en fælleseuropæisk holdning og en fælles forhandler for at sikre en passende politisk modvægt til de andre dialogpartnere.

3.10. ØSU støtter Kommissionens bestræbelser på at etablere samrådsfora, men ser et behov for en fastere institutionel og lovgivningsmæssig koordinationsstruktur, især i lyset af den stigende internationale konkurrence.

3.11. Kommissionen vælger at sætte ind i applikationssektorer, der er afledt af rumaktiviteterne, mens opsendelsestjenesterne ikke vurderes efter fortjeneste, selv om de stadig er den vigtigste drivkraft i denne industrisektor. ØSU henstiller, at der også ydes en støtte- og koordineringsindsats i denne sektor, så Europa kan sikres den fornødne uafhængighed på opsendelsesområdet.

3.12. Kommissionen kommer ikke tilstrækkeligt ind på et af de grundlæggende problemer for industriens fremtid, nemlig forholdet mellem FTU og det industrielle og kommercielle output. Det indebærer, at man enten må udvide ESA's (for øjeblikket ikke-markedsorienterede) kompetence »nedad« eller skabe en »myndighed« i EU, om ikke andet så et kontaktforum, der kan optimere den potentielle synergi. Det er indlysende, at en eventuel

fælles struktur eller en ændring af ESA's funktioner bør vurderes indgående, så cost/benefit-forholdet kan forbedres.

3.13. Man bør fremme oprettelsen af en sammenslutning af rumindustrier efter samme model som inden for forsvarsindustrien, som kan samordne de nationale industriers forskellige synspunkter og bringe os mere og mere i retning af en egentlig fælles industripolitik.

3.14. Andetsteds i meddelelsen nævner Kommissionen ganske vist uddannelse og videreuddannelse af de menneskelige ressourcer, men det bør fremhæves meget tydeligere, at disse faktorer er afgørende vigtige for sektorens udvikling.

3.15. Kommissionens detaljerede analyse af alle potentielle applikationer inden for rumsystemer viser, at sektoren har stor betydning, ikke alene i strategisk henseende, men på mange områder, og at der kan opnås store synergieffekter ved at anvende satellitter, der dækker hele den funktionsvifte, der er omtalt her. Dette viser, at sektorens fremtid snarere vil være præget af en øget udvikling af satellitter eller satellitnet med mange funktioner (af en ny generation) end af satellitter med kun én funktion (som nu er i flertal) og ligeledes af opsendelsessystemer, der i højere grad er tilpasset de krav, de nye satellitsystemer stiller.

3.16. ØSU understreger endnu en gang, at der er tale om en meget kompleks sektor, og at der er behov for et helhedsbillede af alle potentielle funktioner. ØSU går derfor varmt ind for en samordnet ledelse af de forskellige beslutningsorganer, der findes i sektoren i dag.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Det er vigtigt at fremme udviklingen inden for uddannelse og udbredelse af teknologisk knowhow over for både brugere og SMV'er for at fremme såvel investeringerne som markedets efterspørgsel, så der skabes en selvforstærkende udvikling »på stedet«. SMV'ernes rolle er nødvendig for at nedbringe produktionsomkostningerne, udnytte de nye teknologier samt øge beskæftigelsen og tjenesternes udbredelse.

4.2. Det er vigtigt, at der så fuldstændigt som muligt gøres status over europæisk FTU, så Kommissionen og de kompetente nationale agenturer i samråd kan minimere omfanget af eventuelle overlapninger, kortlægge de urentable områder nøjere og sikre, at resultaterne hurtigst muligt omsættes til industrielle applikationer, idet der lægges vægt på en maksimering af det økonomiske og beskæftigelsesmæssige »afkast«, ikke længere set

fra en rent national, men i højere grad fra en europæisk synsvinkel. Rumindustrien skal betragtes som en multiplikatorfaktor for sådanne afkast.

4.3. Ud over at rationalisere FTU-indsatsen er det afgørende, at der fastlægges hurtige, effektive procedurer for finansiering via centrale europæiske organer, også i applikationsfasen (projektfinansiering), ikke mindst for at stimulere de private investeringer i sektoren.

4.4. I betragtning af Europas store engagement i den internationale rumstation og manglen på en specifik europæisk lovgivning om kommercielle rettigheder for applikative og/eller udviklede »ejer«teknologier, der er i kredsbane, er det altafgørende, at der fastlægges en sådan lovgivning i form af patenter og licenser i lighed med den lovgivning, der allerede er indført i USA eller nu revideres i Japan og Rusland. Det vil derefter være nødvendigt, at man inden for rammerne af TRIPS-forhandlingerne i WTO-regi når til enighed om et fælles internationalt regelsæt om særlige aspekter.

5. Forslag til handlingsplanerne og mulige applikationer

De anførte eksempler skal vise, hvor vigtige rumapplikationerne er for opfyldelsen af erhvervslivets og det europæiske samfunds behov. Disse applikationer kræver ikke alle en specifik intervention fra Kommissionens side.

5.1. Landbrug

Denne sektor lader sig i særlig grad overvåge af rumsystemer på verdensplan som led i undersøgelsen af, hvilke produkter det er optimalt at dyrke under specifikke kemiske og fysiske jordforhold. Via satellitter er det i øvrigt muligt at overvåge forurening med antropogene faktorer og forebygge skader som følge af insektsværm eller andre parasitter.

5.2. Meteorologi

Rummet har spillet og kan fortsat spille en stor rolle for måling, analyse og forudsigtelse af meteorologiske hændelser, især i meget udstrakte områder. Det er derfor formålstjenligt at sigte mod teknologisk videreudvikling af satellitter, som er udstyret med mere følsomme sensorer, og som kan sikre en mere effektiv udarbejdelse og formidling af data.

5.3. Fiskeri

Fiskerisektoren kan have stor gavn af en satellitbaseret havovervågning, som giver nyttige oplysninger om

fiskeforekomster og deres bevægelser og dermed kan sikre en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne.

5.4. Videnskab

Videnskaben har været en af de afgørende faktorer for rumindustriens opståen. Kommissionen har prioriteret de rent kommercielle formål højest og ikke lagt behørig vægt på de rent videnskabelige formål, hvis styring hidtil har været overladt til ESA. Hermed mister man muligheden for at sikre dels en optimal udnyttelse af de knappe menneskelige og økonomiske ressourcer til gavn for sektoren på længere sigt, dels en mere industrielt orienteret og fleksibel sektor. Med dette for øje er det hensigtsmæssigt at støtte europæisk industris deltagelse i den internationale rumstation, ikke kun af hensyn til det industrielle udbytte (metallurgi, biokemi, farmakologi, mikroelektronik, telekommunikation), men også på grund af de videnskabelige innovationer, det vil resultere i.

5.5. Forebyggelse af katastrofer og interventionsstyring

Muligheden for i visse tilfælde først at forebygge katastrofer og derefter overvåge deres konsekvenser for infrastrukturen viser, hvor vigtig en rolle rumsystemerne spiller, når det drejer sig om telemåling og kommunikation med henblik på at sikre en effektiv styring af de landbaserede tiltag.

5.6. Bedrageribekæmpelse

Hidtil er satellitter blevet anvendt i et helt utilstrækkeligt omfang, omend meget effektivt, til at bekæmpe svindel og ulovlig adfærd (f.eks. bedrageri, ulovlig bortskaffelse af farligt affald, illegal indvandring, produktion og afsætning af narkotika, skovrydning, farlige eller illegale industrianlæg ...)

5.7. Miljø

I de følgende år vil jordobservation via satellitter spille en fremtrædende rolle i bestræbelserne på at forbedre miljøvilkårene:

- a) en mere nøjagtig geografisk kortlægning;
- b) overvågning af forureningskilder i tætbebyggede områder;
- c) overvågning af vandkvaliteten i udstrakte områder;
- d) kontrol med klimaudviklingen (drivhuseffekt, ørkendannelse, skovrydning osv.).

5.8. Trafikbevægelser

Det er alment kendt, at man på kontinentalt eller endog verdensplan kan gennemføre en ensartet og særdeles effektiv overvågning og styring af trafikken (i luften, til vands og til lands) ved hjælp af særlige multimodale og multifunktionelle satellitsystemer. Eftersom der i dag ikke findes passende tjenester inden for positionering, kommunikation og sikkerhed, kan et sådant projekt være et godt paneuropæisk industrielt og teknologisk modtræk mod USA's dominans. En entydig standardisering og lovgivning (frekvenser, radiokommunikation, standarder, kompatibilitet og interoperabilitet mellem brugerterminaler), i det mindste på EU-plan, vil utvivlsomt kunne fremme udviklingen af industrielle produkter og tjenester, ikke kun inden for søfart og luftfart, men også inden for den landbaserede transport. På det område er der fortsat et stort potentiale for produktivtetsudvikling, især i forbindelse med brugerterminaler og tillægstjenester. Dette emne er også et vigtigt element i ØSU's udtalelse om luftfartssektoren.

5.9. Telekommunikation

I og med at satellitter er specielt velegnede til at levere bredbåndstjenester — grundlaget for multimedietjenester — med høj informationstæthed i hele det planlagte »dækningsområde« (på kontinentet), åbner de op for, at man kan nå ud til den individuelle abonnent, hvor det ikke er muligt med jordbaserede net. Specielt vil en

udbygning af mobiltjenesterne være meget mere effektiv ved hjælp af satellit end ved hjælp af fintforgrenede jordbaserede net.

5.9.1. Hertil kommer, at satellitter er kendetegnet ved at være »overnationale« medier, der beforder den indbyrdes kommunikation mellem abonnenter i forskellige lande, hvilket straks er vanskeligere via jordbaserede net, der hver forvaltes på sin måde.

5.10. Løfteraketter

I forbindelse med spørgsmålet om en mere effektiv koordinering i EU skal det understreges, at det er nødvendigt at støtte indsatsen for at holde skansen i de markedssegmenter, der nu dækkes af EU-industrien. Det vil i øvrigt være hensigtsmæssigt at udvide udvalget af producerede løfteraketter ud fra markedsudsigterne, der peger mod genanvendelige løfteraketter samt små og mellemstore løfteraketter, som dækker det voksende behov for engangsopsendelse af små og mellemstore satellitter med specifikke missioner.

5.11. Produkter med dobbelt anvendelsesformål

Resultaterne af de mange undersøgelser, der er foretaget i militært regi, kan med stort udbytte anvendes i den civile sektor i de tilfælde, hvor de sigter mod effektive systemer inden for observation, overvågning og multimodal kommunikation (f.eks. undersøgelser, der er gennemført af WEU og NATO).

Bruxelles, den 29. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "Den europæiske luft- og rumfartsindustri — Den globale udfordring må imødegås"«

(98/C 95/04)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 30. september 1997 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 Mario Sepi til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 112 stemmer for og 4 stemmer hverken eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Med den foreliggende meddelelse åbner Kommissionen en bred debat om den europæiske luft- og rumfartsindustri med det sigte at fastlægge en europæisk industripolitik, som øger sektorens konkurrenceevne og rolle på verdensplan.

1.2. Sektorens grundlæggende betydning kan ikke bestrides. Der er således et klart behov for, at de nationale regeringer yder en indsats for at støtte den afgørende rolle, sektoren spiller på EU's industriarena.

1.3. Meddelelsen offentliggøres på et meget gunstigt tidspunkt og knytter an til såvel meddelelsen om forsvarssektoren som meddelelsen om rumfartsindustrien.

1.4. Vi befinder os i en situation, hvor luft- og rumfartsindustrien står over for gennemgribende ændringer af såvel intern som international karakter inden for områder som finansiering, omstrukturering af virksomheder, produktionsstrukturer og teknologisk innovation⁽¹⁾.

1.5. ØSU har allerede afgivet udtalelser om de udfordringer, som henholdsvis forsvarsindustrien⁽²⁾ og rumfartsindustrien⁽³⁾ står over for, og vil i denne udtalelse primært beskæftige sig med luftfartsindustriens⁽⁴⁾ problemer. Det skal dog understreges, at de tre sektorer

knyttes sammen af markante fællestræk, dels fordi virksomhederne og den teknologiske udvikling i vid udstrækning er sammenfaldende, dels fordi alle tre sektorer er inde i en historisk fase med gennemgribende ændringer.

1.6. Kommissionen giver en meget aktuel redegørelse for den globale situation i luftfartsindustrien, som dag for dag bliver stadig mere foruroligende som følge af:

- a) øget international konkurrence;
- b) nedskæringer i de offentlige budgetter;
- c) den teknologiske innovation og markedernes dynamik.

1.7. En positiv indsats fra de nationale myndigheder og EU skal sætte virksomhederne i stand til at overvinde de nuværende vanskeligheder og fortsat levere den økonomiske drivkraft, sektoren har evnet at præstere i de forudgående årtier.

1.8. I den forbindelse bifalder ØSU den erklæring fra december 1997, som forpligter de europæiske Airbus-industrier til at fremlægge en klar omstrukturingsplan senest i april 1998. ØSU ser dette som regeringernes første politiske viljeserklæring, der i øvrigt bør udvides til at omfatte andre industrier og sektorer.

2. Kommissionens meddelelse

2.1. Kommissionen tager udgangspunkt i den generelle erkendelse, at den nuværende markedsstruktur »kun vil gøre det muligt for nogle få hovedleverandører i verdensklasse at bevare deres konkurrenceevne og kommercielle succes«.

⁽¹⁾ I den forbindelse vedtog Kommissionen den 12. november 1997 handlingsplanen for forsvarsindustrien, som også vedrører luft- og rumfartsindustrien.

⁽²⁾ ØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om »Europas forsvarsrelaterede industri og de udfordringer, den står overfor, et bidrag til indsats på europæisk plan« (EFT C 158 af 26.5.1997, s. 32).

⁽³⁾ ØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om »Den Europæiske Union og rummet: Fremme af applikationer, markeder og industriens konkurrenceevne«.

⁽⁴⁾ Ved luftfartsindustrien forstås både fly- og helikopterindustrien.

2.2. Verdensmarkedet for store civile luftfartøjer domineres i dag af en form for duopol, hvor Boeing-McDonnell Douglas tegner sig for 70 % af markedet, mens Airbus sidder på de resterende 30 %.

2.3. I meddelelsen peger Kommissionen på, at aerospace-produkter bliver stadig mere komplicerede med voksende udviklingsomkostninger og økonomiske risici til følge, som kun ganske få virksomheder kan påtage sig med den fornødne troværdighed. Heraf følger, at der ikke i én eneste medlemsstat isoleret betragtet er grundlag for at tage udfordringen op.

2.4. På baggrund af en tilsvarende analyse gennemføres der i USA faktisk store virksomhedsfusioner, som bevirker, at den amerikanske industri koncentrerer om tre store poler: Lockheed Martin, Boeing-McDonnell Douglas og Raytheon.

2.5. Denne koncentration sikrer ikke alene den påkrævede forenkling af beslutningstagningen på ledelsesniveau og den fornødne finansielle soliditet, men gør det også muligt at imødegå de cykliske udsving, der kendetegner det civile marked, og at udnytte synergi-effekten mellem de enkelte sektorer optimalt.

2.6. I sin analyse af den amerikanske situation sammenholdt med forholdene i Europa redegør Kommissionen for de fordele, den amerikanske industri nyder godt af:

- a) Forsvarsbudgettet anvendes også til civile formål, især når der er tale om produkter med dobbelt anvendelsesformål og i forbindelse med F&U.
- b) Der er ét enkelt lovgrundlag og et fuldt gennemført enhedsmarked.
- c) Fra politisk hold ydes der handelsfremme på verdensmarkedet.

2.7. I denne situation og med de nye konkurrenter, der kommer til fra tredjelande (Brasilien, Japan, Kina osv.), fremstår den europæiske industri fortsat som opsplittet og spredt, med meget smådimensionerede strukturer og ude af stand til at reagere hensigtsmæssigt på rationaliserings- og koncentrationsprocesserne i primært USA.

2.8. Efter at have understreget denne industris store økonomiske, teknologiske og beskæftigelsesmæssige betydning for hele kontinentet foreslår Kommissionen visse korrigerende foranstaltninger, der skønnes nødvendige.

2.9. Kommissionen understreger, at de samarbejdsstrukturer, der er valgt hidtil, eller fremover kunne opstå på internationalt plan, er helt utilstrækkelige til at sikre den europæiske industris konkurrenceevne, uafhængighed og rolle på verdensscenen i denne nye kontekst, og at nationale løsninger ikke er noget troværdigt bud.

2.10. Derfor er forslaget om europæiske grupperinger (økonomiske interessefællesskaber), som Airbus-foretagendet viser, den eneste vej til at opnå en vis konkurrenceevne. Her rejser Kommissionen det spørgsmål, om den mest realistiske og lovende løsning vil være en global koncentration af alle multisektorielle grupperinger.

2.11. Kommissionen tenderer nok mod at foretrække en gruppering inden for hver enkelt teknologisk sektor, ikke fordi Kommissionen underkender fordelene ved en overordnet løsning, men snarere fordi førnævnte løsning i den nuværende situation skønnes at være mest realistisk og samtidig tilstrækkelig effektiv.

2.12. Også denne løsning vil imidlertid kræve en gennemgribende omstrukturering, som medlemsstaterne og EU bør støtte i videst muligt omfang ved hjælp af F&U-støtte og ved at skabe gunstige interinstitutionelle og lovgivningsmæssige rammevilkår.

2.13. Endelig bør der vedtages en særlig foranstaltning på EU-plan, som skal understøtte EU-industriens markedsføringstiltag på verdensmarkedet.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU bifalder meddelelsen, som offentliggøres på et tidspunkt, hvor aerospace-sektoren befinder sig i en kritisk situation. Det er ØSU's opfattelse, at de nationale industrier generelt ikke på egen hånd vil kunne klare sig i den internationale konkurrence.

3.2. ØSU skal dog ikke undlade at bemærke, at det også før fusionen mellem Boeing og McDonnell Douglas var nødvendigt, at den europæiske industri overvandt sin opsplitning, både på EU-plan mellem medlemsstaterne og på nationalt plan mellem de enkelte virksomheder.

3.3. Meddelelsen er kortfattet og dristig. Der redegøres for konkrete industripolitiske løsningsmodeller med en klarhed, som sjældent ses i dokumenter fra Kommissionens hånd.

3.4. Meddelelsen falder helt i tråd med de forudgående meddelelser om henholdsvis forsvarsindustrien og rumfartsindustrien i snæver betydning og vidner med god ret om det tætte bånd, der er mellem disse sektorer.

3.5. ØSU ønsker at sætte fokus på dette bånd, som skal bevares for at sikre den fornødne støtte til flyindustrien, hvis afsætningsmarked er kendetegnet ved store cykliske udsving.

3.6. Man skal dog gøre sig klart, at produktionen af kampfly ikke vil kunne spille denne traditionelle rolle i længden, og at rumfartssektoren med de givne dimensioner kun vanskeligt vil kunne udfylde dette hul. Det

er derfor særdeles vigtigt, at der skabes industrielle strukturer, hvis dimensioner gør det muligt at dæmme op for de store udsving i produktionscyklusen.

3.7. ØSU er enig i, at der er behov for en koncentration, og at man i sidste instans er nødt til at fremme opbygningen af en europæisk aerospace-sektor, dels af de mange forskellige grunde, der er redegjort for i meddelelsen, dels fordi denne sektor har stor betydning, når det gælder om at bevare og skabe højt kvalificerede arbejdspladser, som spiller en grundlæggende rolle for ligevægten i samfundet og det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne.

3.8. I Kommissionens meddelelse ignoreres det, at industriprojekterne nødvendigvis skal ledsages af en intensiv og homogen erhvervsuddannelsesindsats overalt i EU. Strukturfondene burde i den forbindelse gå ind og støtte en omfattende uddannelsesindsats. Der tænkes her både på uddannelse af unge, som skal ind i aerospace-industrien, og på videreuddannelse af det eksisterende personale.

3.9. Ligeså vigtigt er det, at uddannelseskravene for luftfartsingeniører harmoniseres på europæisk plan; måske kunne man på dette område benytte sig af »tematiske netværk«, således som det allerede er tilfældet i andre sektorer.

3.10. Omstruktureringsprocessen vil givetvis få mærkbare sociale konsekvenser, måske også i ugunstigt stillede regioner. EU skal være rede til at gå ind med sine strukturfonde for at fremme en genindslusning og en omskoling af arbejdskraften.

3.11. En finansiering af omstruktureringsprocessen, det være sig via EU's eksisterende instrumenter eller via nye, vil kunne få afgørende betydning i denne fase, ikke mindst i betragtning af, at virksomheder i andre lande i forvejen nyder godt af en sådan støtte (f.eks. i USA, hvor det skønnes, at kun 20 % af omstruktureringen ville være blevet gennemført uden regeringens støtte, og i Japan).

3.12. Kommissionen skal med stadig flere initiativer fremme fastlæggelsen af fælles tekniske krav samt regler for lufttrafikstyring og -sikkerhed. Der skal derfor arbejdes frem mod en snarlig harmonisering af de gældende internationale standarder på området (Europa, USA, andre tredjelande). Hvis Europa og USA går sammen om at udvikle tekniske standarder, vil det mindske arbejdsbyrden og hindre unødige overlappingsninger.

3.13. En mere effektiv handelspolitik vil også sige, at der skal skabes en klar europæisk profil på den internationale scene, ikke blot inden for forsvarsindustrien, men også inden for luft- og rumfartsindustrien, m.v.

3.14. ØSU støtter uforbeholdent en ny strategisk planlægning, som udvikles i samråd med industrien, og som indebærer nye styringsfunktioner på EU-plan inden for F&U. Dette er faktisk en af nøglefaktorerne for den europæiske aerospace-sektor (civile fly, militære fly og rumfart).

3.15. Som i udtalelserne om forsvarsindustrien og rumfartsindustrien understreger ØSU, at der kun kan sættes fornyet skub i disse sektorer, hvis medlemsstaterne forpligter sig fuldt ud til et fælles fodslag og accepterer at sætte sig fælles økonomiske målsætninger og at stille deres forskellige instrumenter til rådighed for sektoren.

3.16. I lyset af udvidelsesperspektiverne skal man også tage højde for de problemer og for de muligheder, der kan opstå som følge af nye landes indtræden (Østeuropa).

4. Særlige bemærkninger

4.1. Det fremgår klart af Kommissionens meddelelse, men også af de amerikanske erfaringer og erfaringerne med Airbus, at der er behov for fælles industristrukturer, hvormed endemålet må være fusioner. I dag ville en fusion mellem europæiske virksomheder fra forskellige lande vanskeligt kunne gennemføres. Det er derfor særdeles vigtigt for denne sektor, at statuten for det europæiske selskab snart søsættes trods de mange vanskeligheder, den er stødt på.

4.2. En industristruktur, som er baseret på tre store grupperinger (flyskrog, motorer og udstyr) har mange fordele, men samtidig udnævnes der i praksis en »europamester« pr. gruppering, hvilket kan få negative følger i form af manglende tilpasningsevne og en overdrevet vertikal struktur. Denne løsning synes imidlertid uundgåelig, hvis der skal skabes en enhed, der er i stand til at konkurrere på verdensmarkedet.

4.3. For dog alligevel at sikre systemet en vis fleksibilitet bør man fremme udviklingen af et net af små og mellemstore EU-virksomheder, som sikrer en decentralisering af en mærkbar del af produktionen og samtidig udnytter de teknologiske fremskridt i andre sektorer. Nødvendigheden af, at der ydes en rimelig støtte til små og mellemstore virksomheder med højteknologisk produktion, blev i øvrigt drøftet på beskæftigelsestopmødet i Luxembourg, hvor man også behandlede spørgsmålet om passende finansieringstiltag.

4.3.1. I den forbindelse kan det få afgørende betydning, at de potentielle synergieffekter udnyttes, bl.a. i kraft af universiteter og forskningscentre.

4.4. Overgangsfasen vil være én lang kamp for at opnå en høj grad af effektivitet og konkurrenceevne i forhold til hovedkonkurrenterne. Våbnet skal være en rettidig omstruktureringsindsats, hvor man fastlægger fælles mål og en fælles handelspolitik.

4.5. EU-institutionerne og de enkelte medlemsstater skal tilskynde kraftigt til indførelsen af en europæisk myndighed for luftfartssikkerhed og et integreret lufttrafikstyringssystem, ligesom det skal sikres, at de jordbase-rede infrastrukturer lever op til de fremtidige krav.

4.6. Miljøpolitiske tiltag skal nyde særlig bevågenhed, især i forbindelse med lufthavnene og deres omgivelser, og man skal udvikle teknologier, der kan mindske dels luftforureningen, dels støjgenerne.

4.7. På F&U-området vil det være nødvendigt at øge midlerne til specifikke programmer, og dette bør især udmøntes konkret i det femte rammeprogram. I den forbindelse vil teknologioverførslen fra den militære til den civile sektor og vice versa være afgørende, idet forskningen i produkter med dobbelt anvendelsesformål bør støttes. Ligeså vigtigt vil det være at iværksætte fælles forskningsprogrammer, som koordineres på EU-plan, og som også tilføres midler fra de nationale programmer. Derudover bør der udvikles yderligere interventionsinstrumenter på EU-plan.

4.8. EU bør desuden overveje, hvordan man kan støttenyligt omstrukturerede industrier, finansiere fælles programmer som f.eks. et integreret overvågnings-/observationssystem (bredspektret: havene, jorden, luft-rummet, det ydre rum), et militært/civilt lufttransportssystem (FLA) og et satellitnavigationssystem.

4.9. Når man ser samlet på de tre hovedsektorer (forsvar, rumfart og luftfart), må man efter ØSU's mening udvikle instrumenter til finansiering og afstemning af de offentlige udgifter på EU-plan, hvis man ønsker at være på højde med den amerikanske industri-politik inden for disse sektorer, der kræver betydelige institutionelle og finansielle ressourcer. Dette kræver et kvalitetsspring i EU's politiske integrationsproces.

4.10. Det er under alle omstændigheder nødvendigt at sikre en mere effektiv åbning af de offentlige markeder, så den europæiske luft- og rumfartsindustri får mulighed for at udnytte nye afsætningsmarkeder.

4.11. Det er positivt, at Kommissionen har anmodet om ØSU's udtalelse om den nye meddelelse om forsvarsindustrien⁽¹⁾, og ØSU ønsker også at blive hørt, når initiativerne til fordel for luft- og rumfartsindustrien følges op.

(¹) Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om »Gennemførelse af Unionens strategi vedrørende de forsvarsrelaterede industrier« (KOM(97) 583 endelig udg.).

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Monetære Institut og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om "Fremme af forbrugernes tillid til elektroniske betalingsmidler inden for det indre marked"«

(98/C 95/05)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 4. august 1997 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 Umberto Burani til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 118 stemmer for og 2 stemmer imod, mens 2 undlod at stemme, følgende udtalelse.

1. Forord

1.1. Den rivende udvikling af teknologier og teknologiske applikationer i den økonomiske sektor har revolutioneret samtlige områder og især betalingssystemerne og -midlerne. På internationalt plan er der skabt åbne systemer, som fx Internettet, og en lang række lukkede systemer, der ofte er udformet således, at de kan kobles sammen med eksisterende eller fremtidige systemer. Det internationale kommunikationsnet, der tilbyder opkobling til stadig lavere priser, har for længst overvundet de nationale grænser: »det globale marked« er blevet en realitet, længe før det er blevet nedfældet i internationale aftaler.

1.2. Kommissionen følger denne udvikling med stor opmærksomhed og har især i den seneste tid været prisværdigt opmærksom på de samfunds- og markeds-mæssige problemer, da den ønsker at medvirke til en hurtig udvikling af et homogent informationsfund. Vel vidende at visse tredjelands, som fx Japan og især USA, har et forspring inden for forskning, industriproduktion og i visse tilfælde praktiske løsninger ⁽¹⁾, ønsker Kommissionen at skabe det fornødne retsgrundlag for, at EU kan udarbejde en passende strategi, der kan bringe det frem til sin retmæssige førerposition.

1.3. Kommissionen har med særligt henblik på anvendelsesteknikker udgivet en særdeles vigtig meddelelse »Et europæisk initiativ inden for elektronisk handel« ⁽²⁾, der skitserer, hvilke strategiske og lovgivningsmæssige tiltag der kræves for, at EU's erhvervsliv kan udnytte de »nye« teknologier. Omtalte dokument påpeger den nære forbindelse mellem den elektroniske handel og beta-

lingssystemerne. Kommissionen mener med rette, at betalingssystemerne er et af »nogleområderne« i den globale kompatibilitet ⁽³⁾.

1.4. Alle betalingsformer under ét udgør et særskilt system, som adskiller sig fra de øvrige systemer ved at omfatte en række produkter og løsninger, der dels tager sigte på handel i al almindelighed, dels på forskellige sektorer (kapital- og valutamarkedene, værdipapirmarkedene). De enkelte markeder har forskellige karakteristika og tjener forskellige formål, men har ét fælles træk: behovet for et højt beskyttelsesniveau for forbrugeren, der er slutbrugeren. Tilsynet med betalingssystemets og de enkelte finansielle aktørers soliditet påhviler centralbankerne og andre offentlige instanser, men derudover er der behov for at føre tilsyn med de enkelte aktørers opførsel over for forbrugeren. Kommissionens indsats er særligt koncentreret om sidstnævnte aspekt, hvilket den her omhandlede meddelelse er et klart bevis for.

1.5. Den aktuelle meddelelse er en videreudvikling af Kommissionens udspil om elektroniske betalingsmidler og -systemer, især hvad angår forholdet mellem udstederne og brugerne af elektroniske betalingsmidler. Meddelelsen indeholder en henstilling, der ajourfører bestemmelserne i en tidligere henstilling ⁽⁴⁾, og udvider anvendelsesområdet med nye produkter. Principperne bag den tidligere henstilling har i den forløbne tid vist sig at være hensigtsmæssige.

2. Indledning

2.1. Der er efterhånden gået ti år, siden den første meddelelse blev offentliggjort i januar 1987 ⁽⁵⁾. Det er

⁽¹⁾ Se Kommissionens meddelelse »Den europæiske informations- og kommunikationsteknologisektors konkurrenceevne«, KOM(97) 152 endelig udg. af 16. april 1997. ØSU's udtalelse, EFT C 19 af 21.1.1998, s. 1.

⁽²⁾ KOM(97) 157 af 16. april 1997, EFT L 208 af 2.8.1997, punkt 47-49, ØSU's udtalelse af 29. oktober 1997, EFT C 19 af 21.1.1998.

⁽³⁾ Se meddelelse, der er omtalt i fodnote 1, samt meddelelsen, der er omtalt i punkt 1.3, resumé, punkt II.

⁽⁴⁾ Kommissionens henstilling 88/590/EØF af 17. november 1988 om betalingssystemer, herunder navnlig om forholdet mellem kortindehaver og kortudsteder, EFT L 317 af 24.11.1988.

⁽⁵⁾ »Trumf i det europæiske spil: de nye betalingskort«, KOM(86) 754 af 12. januar 1987.

en forholdsvis kort periode, som ikke desto mindre har været præget af en gennemgribende videreudvikling af de produkter, der dengang blev betragtet som »nye« (kredit- og debetkort), og af opfindelse af nye produkter (homebanking, forudbetalte kort), der enten ikke fandtes dengang eller kun var på forsøgsstadiet. Brugen af andre betalingsmidler end kontanter er efterhånden blevet en del af dagligdagen for de fleste borgere og erhvervslivet. Allerede i 1995 tegnede disse betalingsmidler sig gennemsnitligt for 13,5 % af det samlede antal betalingstransaktioner i EU — i visse lande var procentdelen væsentligt højere.

2.2. I meddelelsen inddeler Kommissionen de nye, innovative produkter, der gradvis er blevet indført i den mellemliggende periode, i to separate kategorier:

- Elektroniske bankkontoprodukter: instrumenter, der giver fjernadgang til konti i finansielle institutioner. Denne kategori omfatter homebanking, telebankforretninger⁽¹⁾ og de traditionelle betalingskort.
- E-pengeprodukter: instrumenter med elektronisk lagrede værdienheder, fx kort med magnetstrimmel, chipkort (forudbetalte kort) eller netværkscomputer (cyberpenge).

2.3. ØSU mener, at denne inddeling — der er vigtig i lovgivningssammenhæng — er utilstrækkelig, da den ikke gør det muligt at afgøre, hvilken kategori bankudstedte forudbetalte kort tilhører. Disse kort giver fjernadgang til en bankkonto, selv om adgangen er begrænset til opladningen. Ud fra denne betragtning burde de derfor tilhøre kategorien af »bankkontoprodukter«. Imidlertid giver denne type kort ikke yderligere adgang til kontoen i selve brugsperioden.

2.4. Med hensyn til spørgsmålet om kontoadgang bemærker ØSU, at Kommissionen kun én gang — i forbindelse med den i punkt 2.2 omtalte klassificering — taler om »konto i en finansiell institution⁽²⁾«. Alle de andre gange, emnet senere berøres i meddelelsen, tales der slet og ret om »konto« uden yderligere specifikation. Eftersom indlånsvirksomhed og dermed føring af konti er forbeholdt behørigt autoriserede finansielle institutioner⁽³⁾, er der behov for en »præcisering« for at fastslå, om der er tale om en bevidst udeladelse, eller om man ved »konto« altid skal forstå konto i en finansiell institution. En sådan præcisering er vigtig for at kunne forstå, om der, når der tales om »kort med kontoadgang«, er tale om bankudstedte kort eller om kort, som evt. er

udstedt af andre ikke-finansielle institutioner. Eftersom indlånsvirksomhed — i hvert fald indtil videre — er forbudt for sidstnævnte kategori, holder ØSU sig til den første af de to fortolkninger.

2.5. Kommissionen bemærker, at ved udgangen af næste årti vil en stor del af detailhandelen foregå via Internettet, hvilket vil skærpe konkurrencen og presse udbydere til at tilbyde stadig enklere, sikrere og mere effektive betalingsmidler. ØSU bemærker hertil, at hvis EU som nævnt i meddelelsen om elektronisk handel ønsker at tage den amerikanske udfordring op, bør handlen via Internettet og lignende udvikles meget tidligere end ved udgangen af det kommende årti. På sikkerhedsområdet er der med indførelsen af SET-standarden (Secure Electronic Transactions) sket et vigtigt fremskridt, og yderligere forbedringer befinder sig enten i gennemførelses- eller planlægningsfasen. Betalingsmidlerne burde desuden efterhånden blive billigere at anvende som et resultat ikke kun af konkurrencen mellem udbydere af finansielle tjenester, men også mellem leverandører af net tjenester.

3. Formål og indhold

3.1. Som allerede anført i punkt 1.3, siger Kommissionen, at betalingsmidlerne er tæt forbundet med den elektroniske handel, ligesom den understreger, at sikre, gennemsigtige betalingssystemer blandt andet vil lette overgangen til den fælles valuta. I den forbindelse minder ØSU om, at det i sin udtalelse om »Grøn bog om de praktiske foranstaltninger i forbindelse med indførelse af den fælles valuta«⁽⁴⁾, gjorde opmærksom på, at »brug af kort er en løsning, der i enkelthed og fleksibilitet overgår alle andre betalingsformer«, og opfordrede Kommissionen til at fremme anvendelsen af kort. Den opfordring gælder stadig, for man bør undgå, at administrative omkostninger og/eller byrder afholder forbrugeren fra at anvende disse produkter.

3.2. Kommissionen peger derefter på fire hovedindsatsområder inden for de elektroniske betalingssystemer: 1) fastlæggelse af overvågningsramme for udstederne 2) fremme af forbrugernes tillid 3) fastsættelse af klare konkurrenceregler samt 4) forbedring af sikkerheden og bekæmpelse af misbrug. Område 2) fremme af forbrugernes tillid, behandles mere indgående i den henstilling, der indgår i meddelelsen; de andre er omfattet af kortfristede programmer, der tjener som supplement til regelrammen for betalingssystemerne, så længe den igangværende eller fremtidige udvikling ikke nødvendiggør en revision.

3.3. På område 1) drejer det sig om at fastlægge passende overvågningsrammer for udstedelsen af elektroniske penge, således at det sikres, at udstederne er

(1) »Homebanking«: adgang til konto via PC-terminal (eller Minitel i Frankrig). »Telebankforretninger«: adgang via telefon.

(2) KOM(97) 353 Fremme af forbrugernes tillid til elektroniske betalingsmidler inden for det indre marked.

(3) 1. og 2. bankdirektiv, EØF/77/780 og EØF/89/646.

(4) Udtalelse af 26. oktober 1995, punkt 5.4.3.3, EFT C 18 af 22.1.1996.

solide og stabile. Der vil blive fremlagt et direktivforslag herom inden udgangen af 1997. ØSU ønsker ikke at gå nærmere ind i denne sag, i hvert fald ikke før indholdet af direktivforslaget er kendt. ØSU ser det imidlertid som sin pligt allerede på nuværende tidspunkt at understrege, at direktivets grundtanke bør være, at forbrugerbeskyttelsen på dette område bør sættes højere end ethvert andet hensyn. Der er ubegrænset tillid til de statsudstedte penge, og det bør der også være til de elektroniske eller virtuelle pengeprodukter. Udstedernes soliditet, deres evne til at honorere deres forpligtelser over for såvel forbrugerne som betalingsmodtagerne, og tilsynets effektivitet bør på ingen måde kunne drages i tvivl.

3.4. På hovedområde 2) handler det om at klarlægge anvendelsen af EU's konkurrenceregler for at opnå en rimelig balance mellem kompatibilitet og sund og stærk konkurrence. De forskellige betalingsmidlers kompatibilitet afhænger af deres indbyrdes tekniske og operative kompatibilitet, som igen afhænger af aftaler operatørerne imellem. Kommissionen vil i løbet af 1998 udsende en konkurrencemeddelelse, som skal tjene som vejledning for de finansielle institutioner, betalingsmodtagerne og forbrugerne. ØSU henleder opmærksomheden på traktatens artikel 85, stk. 3, der især på dette område bør være rettesnor for valg af indfaldsvinkel. Enhver aftale bør vurderes ud fra de fordele, den frembyder for markedet, det være sig i form af tekniske fremskridt eller lavere omkostninger og bedre forbrugerbeskyttelse.

3.5. På indsatsområde 3) handler det om, hvilke midler der skal sættes ind for at mindske risikoen for misbrug og forfalskning og for at forbedre sikkerheden. Kommissionen understreger, at det er nødvendigt, at de elektroniske betalingsmidler er så sikre som muligt. Der er ikke behov for incitamenter i denne forbindelse, eftersom problemet med misbrug i forvejen er det, der optager udstederne mest. Til trods for massive investeringer i forskning og praktiske løsninger, hvilket fremgår af regnskaberne, beløber udstedernes tab sig hvert år til flere hundrede millioner dollars. Løsningen må derfor søges andetsteds, men udstederne skal fortsat være på vagt.

3.6. ØSU har tidligere udtalt sig om dette spørgsmål: den indbyggede sikkerhed begrænses af kravet om, at den skal stå i rimeligt forhold til omkostningerne, og af det faktum, at de kriminelle organisationer har omfattende midler til rådighed til at omgå sikkerhedsforanstaltningerne. De kriminelle organisationers mål er nemlig ikke alene at drage fordel af svindel, men også at hvidvaske penge, der stammer fra ulovlige aktiviteter. Man skal følgelig ikke forsøge at forbedre den indbyggede sikkerhed — der allerede er tilfredsstillende — men snarere at bekæmpe den organiserede kriminalitet.

3.7. ØSU understregede i sin udtalelse om »Grønbog om de praktiske foranstaltninger i forbindelse med

indførelse af den fælles valuta«⁽¹⁾, at der var behov for at anvende »en helt ny fremgangsmåde« i forbindelse med bedrageri med penge og alternative betalingsmidler: i kampen mod falskneri eller bedrager skal man sætte direkte ind over for den organiserede kriminalitet. Emnet og opfordringen til Kommissionen har været gentaget i en senere udtalelse⁽²⁾.

3.8. Det Europæiske Råd i Amsterdam vedtog en handlingsplan mod den organiserede kriminalitet⁽³⁾, hvori den opfordrede Kommissionen og Rådet til at undersøge og løse problemet med misbrug og forfalskning af alle betalingsmidler, herunder elektroniske betalingsmidler⁽⁴⁾, inden udgangen af 1998. ØSU konstaterer med tilfredshed, at Rådet har valgt at følge den strategi, ØSU har foreslået, men kan ikke forstå, at det skulle kræve hele halvandet år blot at udarbejde et udkast til forslag. Kommissionen har accepteret Rådets opfordring og sagt, at »den vil vurdere behovet for eventuelle initiativer på dette område«. Denne forsigtige tone stemmer ikke overens med den åbenlyse — og presserende — behov for en passende lovgivning.

3.9. Endelig oplyser Kommissionen, at den vil overveje muligheden for at revidere en tidligere henstilling⁽⁵⁾, der fortrinsvis handler om forholdet mellem indehavere af elektroniske betalingsmidler og betalingsmodtagere. Det kan rent faktisk blive nødvendigt at foretage en revision i lyset af den seneste udvikling og forventningerne til den fremtidige udvikling.

4. Retningslinjer for udstedere og brugere

4.1. Kommissionen anser det for nødvendigt at revidere 1988-henstillingen for at tage højde for den nye situation. Revisionen skal sigte på at fremme forbrugernes tillid til de elektroniske betalingsmidler gennem en rimelig ansvarsfordeling mellem udstederne og brugerne. Set med forbrugernes øjne drejer de vigtigste spørgsmål sig om ansvar i tilfælde af tab eller tyveri, om bevisbyrde samt om tilstrækkelig kundeinformation og klagemuligheder.

4.2. Kommissionen minder dernæst om, at der siden 1988 er blevet udviklet en fuldstændig ny generation af »elektroniske betalingsmidler«, dvs. forudbetalte kort

(1) Udtalelse af 26. oktober 1995, punkt 7.11 til 7.14, EFT C 18 af 22.1.1996.

(2) Punkt 5.2.1 til 5.2.5 i ØSU's udtalelse om »Markedskonsekvenserne af den lovgivning og regulering, der er nødvendig for overgangen til den fælles valuta« af 31. oktober 1996, EFT C 56 af 24.2.1997.

(3) EFT C 97 af 28.4.1997, EFT C 251 af 15.8.1997.

(4) EGT C 97 af 28.4.1997, EFT C 251 af 15.8.1997, kap. VI.

(5) Kommissionens henstilling 87/598/EØF af 8. december 1987 om en europæisk adfærdskodeks for elektronisk betaling (forbindelserne mellem penge- og finansieringsinstitutioner og handlende/-tjenesteydere samt forbrugere), EFT L 365 af 24.12.1987.

og elektronisk lagrede værdienheder i en computer. Det bemærkes imidlertid også, at det på dette relativt tidlige tidspunkt i produktudviklingen er vigtigt »at undgå, at der indføres strenge administrative krav«, for ikke at hæmme udviklingen og hindre innovation. 1988-henstillingen (der allerede omfattede de traditionelle og elektroniske betalingskort, homebanking og telebankforretninger (der ikke er udtrykkeligt nævnt)) er således blevet udvidet med genopladelige elektroniske betalingsmidler med mulighed for adgang til kontoen, hvilket på nuværende tidspunkt i praksis vil sige de forudbetalte bankudstedte betalingskort. Henstillingen omfatter således ikke de forudbetalte, ikke-genopladelige engangskort, som fx telekort, kort til betaling af motorvejsafgift, osv.

4.3. Skønt Kommissionen siger, at det er nødvendigt at undgå at hæmme udviklingen af de forudbetalte kort med indførelse af strenge administrative krav, har den alligevel ønsket kun at lade bestemmelserne gælde for forhold, der berører forbrugeren direkte, herunder især den forudgående kundeinformation, visse (begrænsede) forpligtelser i medfør af udstederens ansvar og klageprocedurerne. Endvidere opfordres udstederne til frivilligt at følge selv de bestemmelser, de er undtaget fra.

4.4. ØSU bifalder den indfaldsvinkel, der er beskrevet i punkt 4.2 og 4.3. ØSU mener imidlertid, at forbrugere har en vis interesse i at få en nærmere forklaring på, hvilke bevæggrunde — ud over de oplyste — der ligger til grund for, at henstillingen ikke omfatter forudbetalte, ikke-genopladelige kort. Disse kort er meget udbredte blandt forbrugere. De er kendetegnet ved, at de har en lav enhedspris, hvilket gør tab eller tyveri økonomisk overkommeligt, og brugeranonymitet, at de kan overdrages (der kræves ikke pinkode) og er billige i drift, hvilket skyldes, at der anvendes offline-udstyr. Til trods for risikoen for visse ulemper (som fx afmagnetisering af magnetstrimlen) og visse former for misbrug (fx kortets udløbsdato og manglende refusionsmulighed) har Kommissionen øjensynlig ment, at der som følge af dette betalingsmiddels anvendelighed og de relativt beskedne beløb, der er på spil, ikke er behov for regulering af området.

4.5. ØSU accepterer denne holdning, men beder de europæiske og nationale myndigheder samt forbrugerorganisationerne om at holde øje med, at eventuelle ulemper og tilfælde af misbrug afhjælpes fra sag til sag. ØSU opfordrer endvidere Kommissionen til at holde øje med markedsudviklingen og til rettidigt at afgøre, om det er nødvendigt at foretage lovindgreb.

4.6. I slutningen af meddelelsen opfordrer Kommissionen udstederne til inden den 31. december 1998 at

følge bestemmelserne i den nye henstilling, og medlemsstaterne til at sikre, at der findes fyldestgørende midler til behandling af tvister mellem en udsteder og brugerne. Henstillingen (artikel 10 og 11 — se endvidere punkt 5.13) anlægger imidlertid en anden indfaldsvinkel.

5. Henstillingen

5.1. Da Kommissionen har vedtaget henstillingen den 30. juli 1997⁽¹⁾, vil ØSU kun berøre de problemer, som efter dets mening bør tages op igen ved en eventuel fremtidig revision. Det er desuden især de nye produkter i henstillingen, dvs. de elektroniske pengeprodukter, der behandles i det følgende.

5.2. Artikel 1, stk. 1, litra a)

Hvori det hedder, at henstillingen finder anvendelse på »pengeoverførsler med elektroniske betalingsmidler, bortset fra pengeoverførsler, som finansielle institutioner giver ordrer til og gennemfører«. De overførsler, som dermed udelukkes, er åbenbart bankoverførsler, hvoraf overførsler mellem EU-lande er omfattet af et særligt direktiv. Derimod kunne denne bestemmelse godt omfatte overførsler til egen bankkonto, som en kontoindehaver selv giver instrukser om ad elektronisk vej. ØSU mener, at definitionen af henstillingens anvendelsesområde ikke er tilstrækkelig klar.

5.3. Ifølge ovennævnte definition omfatter henstillingen alle pengeoverførsler med enhver form for elektronisk betalingsmiddel: betalingskort, forudbetalte kort, homebanking og telebankforretninger. Følgelig må de førnævnte bankoverførsler (jf. foregående punkt) være udelukket fra henstillingen, eftersom der er tale om ikke-effektuerede betalingsordrer. Sådanne transaktioner er i øvrigt dækket af direktivet om kreditoverførsler. Dette spørgsmål bør dog afklares bedre for at undgå fortolkningsproblemer.

5.4. ØSU henleder desuden opmærksomheden på den manglende konsekvens i formuleringen og indholdet af artikel 1. Ifølge henstillingens titel (»Kommissionens henstilling om transaktioner med elektroniske betalingsmidler«) vedrører den udelukkende pengeoverførsler med elektroniske betalingsmidler. Ikke desto mindre anføres det i tredje betragtning, at ikke-elektroniske betalinger med et betalingskort er omfattet. Dog henvises der hverken i artikel 1 eller i de øvrige bestemmelser til

⁽¹⁾ EFT L 208 af 2.8.1997.

andre end elektroniske transaktioner. Derfor er det ikke klart, om kontantbetalinger er omfattet af den nye eller den foregående henstilling 88/590/EØF.

5.5. Kommissionen har efterfølgende oplyst, at den nye henstilling erstatter ovennævnte henstilling 88/590/EØF, hvilket ØSU tager til efterretning. ØSU gør imidlertid opmærksom på, at i givet fald er den manglende konsekvens udtryk for en alvorlig forglemelse. Med lidt god vilje kan teksten fortolkes sådan, at betalingskort med kontoadgang er omfattet implicit. Ud fra definitionerne i artikel 2, litra a) og b), kan artikel 1, stk. 1, dog kun forstås sådan, at den ikke omfatter de traditionelle ikke-bankudstedte kort, som ikke har »kontoadgang«, og ej heller de elektroniske og ikke-elektroniske kort, der er udstedt af en handelsorganisation. I sidstnævnte tilfælde betragtes eventuelle forudbetalinger fra kundens side som et »indskud« og ikke en »konto« i ordets tekniske forstand.

5.5.1. Konklusionen på ovenstående betragtninger er, at definitionen af henstillingens anvendelsesområde bør revideres snarest muligt, således at man kan få dækket de »huller«, der er blevet skabt ufrivilligt. Henstillingen bør i realiteten omfatte alle elektroniske og ikke-elektroniske betalingsmidler uanset udstederen (men man bør fastholde begrænsningen i tredje »betragtning« sidste punktum og undtagelserne i artikel 1, stk. 2). Hvis dette er Kommissionens hensigt, er der behov for en anderledes og mere klar formulering af artikel 1, stk. 1.

5.6. Artikel 1, stk. 2

Som undtagelse fra stk. 1 nævnes en række bestemmelser, som ikke finder anvendelse på elektroniske pengeinstrumenter (forudbetalte kort):

- artikel 4, stk. 1: udstederen har pligt til at give indehaveren oplysninger om de gennemførte transaktioner;
- artikel 5, litra b), andet og tredje led: indehaveren har pligt til at anmelde transaktioner, som vedkommende ikke har givet tilladelse til, samt fejl og uregelmæssigheder;
- artikel 6: indehaverens ansvar, herunder en »selvrisiko« på 150 ecu;
- artikel 7, stk. 2, litra c), d) og e), første led: udstederen har pligt til at føre opgørelser over transaktionerne og har bevisbyrden;
- artikel 8, stk. 1, 2 og 3: udstederen har ansvaret for transaktioner, der ikke gennemføres eller gennemføres mangelfuldt;
- artikel 9, stk. 2: udstederen har pligt til at træffe alle rimelige foranstaltninger for at standse yderligere

brug af det elektroniske betalingsmiddel, hvis det går tabt, stjæles eller bruges svigagtigt.

5.6.1. Ud fra den måde, de elektroniske pengeinstrumenter fungerer på, finder ØSU den foreliggende henstilling acceptabel ud fra en realistisk betragtning, dog med nedenstående forbehold (punkt 5.11).

5.7. Det sidste punktum i artikel 1, stk. 2, kan i øvrigt give anledning til forvirring. Det fastsættes her, at henstillingen »anvendes i sin helhed i tilfælde, hvor elektroniske pengeinstrumenter [dvs. forudbetalte kort] anvendes til at oplade (og tømme) værdienheder gennem fjernadgang til indehaverens konto«. Hele stk. 2 omhandler kun ét betalingsmiddel, nemlig forudbetalt kort, som altid er knyttet til en konto. Dette betalingsmiddel undtages i første del af stk. 2 fra visse krav (jf. punkt 5.6), hvorefter det i anden del af stk. 2 fastsættes, at det er omfattet af henstillingen. Der er således en åbenbar selvmodsigelse, men den må nok tilskrives en forkert formulering.

5.8. Kommissionen tager udtrykkeligt udgangspunkt i behovet for beskyttelse af kontoadgangen (jf. tredje betragtning i henstillingen). Som påpeget i punkt 2.3 er der kun forbindelse til kontoen, når kortet oplades (eller tømmes), mens der ikke er kontoadgang ved efterfølgende anvendelse. I denne henseende fungerer kortet som alle andre forudbetalte kort, hvadenten der er tale om bankudstedte kort, telekort osv. Ovenstående indfaldsvinkel følges i henstillingen, hvilket ØSU bifalder.

5.9. Artikel 4, stk. 2

Denne artikel fastsætter, at udstederen af forudbetalte kort skal give indehaveren mulighed for at kontrollere de sidste fem transaktioner samt restsaldoen på kortet. Medens kravet om at anføre restsaldoen ikke frembyder problemer, er kravet om at oplyse de sidste fem transaktioner teknisk umuligt for størstedelen af disse kort, idet de anvendes på offlineterminaler og uden pinkode. ØSU foreslår, at stk. 2 gives et mere realistisk indhold, således at kravene kun skal opfyldes, hvis systemet gør det teknisk muligt. Sådanne systemer findes allerede, og andre er under udvikling. De nye systemer er mere avancerede og er sandsynligvis dyrere i drift, men har den konkurrencemæssige fordel, at de giver forbrugeren en valgmulighed.

5.10. Artikel 5, litra b)

I første led fastsættes det, at indehaveren af et elektronisk betalingsmiddel eller en pinkode omgående skal give udstederen besked i tilfælde af tyveri eller tab, men de forudbetalte kort (»e-penge«) fritages fra bestemmel-

serne i andet og tredje led, som omhandler anmeldelse af transaktioner, indehaveren ikke har givet tilladelse til, samt anmeldelse af fejl og uregelmæssigheder i bogføringen. Der tages således hensyn til de forudbetalte kortets tekniske karakteristika, hvilket viser, at det er nødvendigt at omformulere sidste punktum i artikel 1, stk. 2 (se punkt 5.7).

5.11. Artikel 6

Denne artikel fastsætter ligesom i den foregående henstilling regler for indehaverens ansvar i tilfælde af tab eller tyveri af et elektronisk betalingsmiddel. Disse bestemmelser vedrører ikke forudbetalte kort. Denne undtagelse betyder i praksis, at forbrugeren har en vis selvrisiko ved tab eller tyveri. I betragtning af kortets beskedne maksimale beløbsgrænse er tabet i værste fald begrænset til kortets restsaldo, dvs. normalt mindre end 150 ecu. Forbrugeren er dog i henhold til artikel 7 og 8 beskyttet mod eventuelle forsøg på at oplade kortet via indehaverens konto. Kort sagt er der fordele ved de forudbetalte kort, men også mulige ulemper. Derfor skal forbrugeren have klar skriftlig information om reglerne.

5.12. Artikel 8, stk. 4

Denne artikel, der specielt omhandler forudbetalte kort, fastsætter, at udstederen er ansvarlig for tab af restsaldoen eller mangelfuld effektivering af en transaktion. Dette krav er umuligt at opfylde for de i dag mest udbredte korttyper, der anvendes på offline-udstyr uden pinkode, men visse systemer gør det dog teknisk muligt at opfylde dette krav (se punkt 5.9).

5.12.1. Af ovenstående betragtninger kan der efter ØSU's opfattelse drages den konklusion, at der er behov for fastsætte en øvre grænse for, hvor stort et beløb man kan genoplade et forudbetalt kort med, så man undgår, at ejeren lider et alvorligt økonomisk tab, hvis kortet går tabt. Grænsen på 150 ecu, der hidtil har været anset for »et relativt beskedent tab« for forbrugeren, bør seriøst genovervejes. Man bør endvidere være opmærk-

som på, at de elektroniske betalingsmidler i kraft af muligheden for at overføre beløb fra det ene kort til det andet uden anden mellemkomst er et oplagt middel til at hvidvaske sorte penge. Et loft for det genopladelige beløb ville forhindre denne ulovlige praksis. Det kriminalpræventive aspekt er ligesom forbrugerbeskyttelsesaspektet et vægtigt argument for at indføre et sådant loft.

5.13. Artikel 11

I modsætning til, hvad der siges i meddelelsen (se punkt 4.6), er henstillingen rettet til medlemsstaterne med opfordring om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udstederne af elektroniske betalingsmidler følger henstillingen. ØSU advarer Kommissionen mod en sådan fremgangsmåde, der kan føre til uensartede løsninger i de forskellige medlemsstater, hvilket ikke er usandsynligt i betragtning af de ikke ubetydelige fortolkningsproblemer.

5.14. ØSU henleder Kommissionens opmærksomhed på, at det intet sted i hverken meddelelsen eller henstillingen klart siges, om den foregående henstilling 88/590/EØF fortsat er gældende for ikke-elektroniske betalingsmidler, der overhovedet ikke nævnes i den foreliggende henstilling.

5.15. ØSU påpeger endelig, at henstillingen er baseret på en klassificering: elektroniske betalingsmidler, fjernbetalingsmidler, e-pengeprodukter. De eksisterende produkter er til tider vanskelige at klassificere, og da de hver har deres særlige karakteristika, er det nødvendigt at operere med utallige sondringer, undtagelser og tilføjelser, hvilket gør det vanskeligt at finde rundt i den fælles regulering. Efter ØSU's mening ville det måske være en god idé at udforme en mere sammenhængende og klar regulering for hele området, som tager højde for de enkelte betalingsmidlers særpræg og indeholder særskilte bestemmelser for det enkelte betalingsmiddel. Eftersom hvert betalingsmiddel har et navn, ville det være bedre at anvende dette. Dermed ville bestemmelserne blive klarere især til gavn for forbrugerne, som har svært ved at forstå de tekniske betegnelser.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "Transeuropæiske hurtigruter for godstog"«

(98/C 95/06)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 3 juni 1997 under henvisning til traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Lars Kritz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. december 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 119 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Baggrund

1.1. Siden 1970 er togtransport af gods i Europa faldet med næsten en fjerdedel målt i tonkilometer. Samtidig er det samlede fragtmarked vokset med 70 %. Dette indebærer, at jernbanernes markedsandel er faldet til omkring 15 % af den samlede mængde gods, der fragtes med lastbil, tog, ad de indre vandveje eller via rørledning i EU. Hvis disse tendenser fortsætter i det kommende årti, vil jernbanernes markedsandel falde til 9 %, mens det samlede marked vil vokse med 30 %.

1.2. Der er tale om generelle tal, og måske maler de et for dystert billede af de europæiske jernbaners præstationer. Ikke al gods er egnet til at blive fragtet med tog. Faktisk fragtes det meste gods i Europa over korte afstande (på under 250 kilometer) og i små forsendelser og er derfor normalt ikke et relevant marked for jernbanerne.

1.3. Der har været en stigning i godstransport over længere afstande, men togtransporten har ikke altid kunnet tilbyde konkurrencedygtige tjenester på disse markeder. Dette er en væsentlig kilde til bekymring, eftersom transport af gods i store mængder over længere afstande er »ideelle« markeder for jernbanerne.

1.4. Godstransport over længere afstande i Europa indebærer almindeligvis transport hen over landegrænser. De europæiske jernbaners nationale orientering har vanskeliggjort grænseoverskridende operationer. I en vis udstrækning er de ikke teknisk interoperable. Det er ofte vanskeligt at bringe de internationale køreplaner i overensstemmelse med kravene til nationale køreplaner. Ikke alle jernbaneselskaber viser en tilstrækkelig kommerciel interesse for international godstransport. De synes ikke at kende det europæiske markeds krav og er organisatorisk ikke i stand til at udnytte mulighederne.

1.5. I juli 1996 udsendte Kommissionen en hvidbog om »En strategi for et effektivt og moderne jernbane-

system i EU«⁽¹⁾. Hvidbogens vigtigste mål var at standse gods- og passagertransportens tilbagegang i Europa. Strategien indebærer en »ny form for jernbane«, der kan tilgodese kundernes behov. Planen om at effektivisere og modernisere jernbanerne går bl.a. ud på at skabe et antal »transeuropæiske hurtigruter for godstog« med henblik på at løse de særlige problemer i forbindelse med godstransport hen over grænserne.

1.6. Hurtigrutekonceptet blev udviklet af en gruppe eksperter, der blev nedsat af EU-kommissær Neil Kinnock med det formål at rådgive om jernbanernes fremtid i den europæiske transportsektor. Gruppens rapport, »The Future of Rail Transport in Europe«, offentliggjordes i juni 1996, og højt på gruppens prioriteringsliste stod, som det fremgår af side 14 i den engelske udgave af rapporten, oprettelsen af et antal korridorer for togtransport af gods, hvor der hurtigt kan træffes foranstaltninger for at forbedre jernbanernes evne til at tilbyde en konkurrencedygtig tjeneste. Det bør tilføjes, at rådgivningsgruppen bestod af transportbrugere, jernbaneoperatører og medarbejdere, der deltog i personlig egenskab.

2. Kommissionens dokument

2.1. Med »hurtigruter for godstog« forstås udvalgte korridorer eller linjer for international togtransport af gods. Man skal benytte sig af de eksisterende linjer, men på en mere effektiv måde end i dag, via forbedrede kanaler (køreplaner) og kortere ventetider ved grænseovergangene.

2.2. Hurtigrutekonceptet fokuserer på jernbaneinfrastrukturen, hvor det er nødvendigt at planlægge og drive sporstrækninger samt tildele kanaler og opkræve afgifter hen over grænserne på en ny og mere effektiv måde.

2.3. Konceptet om transeuropæiske hurtigruter for godstransport står og falder med infrastrukturforvalternes og medlemsstaternes frivillige gennemførelse af det. Meddelelsen bør betragtes som en henstilling fra Kommissionen om, hvordan hurtigruterne bør etableres.

(¹) ØSU's udtalelse, EFT C 206 af 7.7.1997, s. 23.

2.4. Hvad angår driften af en hurtigrute konkluderer Kommissionen følgende:

- Der skal være retfærdig, ensartet og ikke-diskriminerende adgang til hurtigruterne for alle licensgodkendte jernbaneoperatører i EU.
- Kriterierne for udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder til at operere på en hurtigrute bør følge de i direktiv 95/18/EF fastsatte principper⁽¹⁾.
- Kriteriet for tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter bør være i overensstemmelse med direktiv 95/19/EF⁽²⁾.
- Hurtigruterne bør være åbne for cabotage, dog med forbehold af nationale regler og lovgivning.
- Der skal være retfærdig, ensartet og ikke-diskriminerende adgang til fragtterminaler på en hurtigrute for alle jernbane-, vejtransport- og skibsfartsoperatører efter behov.

2.5. En hurtigrute består af to eller flere nationale infrastrukturorganer. For at gøre det lettere og mere enkelt at benytte jernbaneinfrastrukturen foreslår Kommissionen, at de relevante infrastrukturorganer opretter et hurtigrutecenter for hver hurtigrute. De vigtigste opgaver for dette samlingspunkt for jernbaneoperatørerne bør være:

- at fastslå kapaciteten på hurtigruten,
- at varetage kanaltildeling,
- at opkræve afgifter fra jernbaneoperatørerne for deres brug af hurtigruten,
- at føre tilsyn og kontrol med hurtigrutens resultater.

2.6. Tildelingen af kanaler til den internationale jernbanegodstrafik foregår i dag hovedsageligt på nationalt niveau. De ringe resultater for den internationale godstransport skyldes ofte, at der er »huller« mellem de forskellige nationale køreplaner. Desuden bliver godstransporten ofte prioriteret lavt, når der tildeles kanaler. Kommissionen understreger derfor, at hurtigrutecentrene spiller en vigtig rolle for at skabe kanaler, der er attraktive for operatører og speditører, især hvad angår rejsetid. Det er også vigtigt at fremskynde beslutninger om kanaltildeling. Målet bør være, at man

⁽¹⁾ Rådets direktiv 95/18/EF af 19.6.1995 om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder (EFT L 143 af 27.6.1995, s. 70). ØSU's udtalelse om det pågældende kommissionsforslag i EFT C 393 af 31.12.1994, s. 56.

⁽²⁾ Rådets direktiv 95/19/EF af 19.6.1995 om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter (EFT L 143 af 27.6.1995, s. 75). ØSU's udtalelse om det pågældende kommissionsforslag i EFT C 393 af 31.12.1994, s. 56.

for normale kanaler træffer en beslutning inden for syv arbejdsdage og for engangskanaler inden for én arbejdsdag.

2.7. I de fleste lande bliver jernbaneoperatørerne opkrævet afgifter for at bruge infrastrukturen. Kommissionen understreger, at afgiftssystemet bør være ikke-diskriminerende, gennemsigtigt og ukompliceret. Der bør opereres med en vis fleksibilitet i afgiftsniveauerne for at sikre konkurrencedygtige priser i forhold til vejtransporten.

2.8. Virkeliggørelsen af det europæiske enhedsmarked indebærer, at der ikke bør være nogen grund til at foretage kontrol ved EU's indre grænser. Medlemsstaterne bør forpligte sig til at afskaffe grænsekontrol med toldmæssige, sikkerhedsmæssige og fytosanitære formål de steder, hvor dette stadig forekommer. Der bør være gensidig anerkendelse af den grænsekontrol, som er blevet foretaget i oprindelsesstaten.

3. Konkrete forslag til behandling

3.1. Hurtigruterne skal potentielt opfylde to grundlæggende kriterier: Fra speditørernes synsvinkel skal de for det første være kommercielt tiltrækkende, for det andet skal de have tilstrækkelig kapacitet. Dette indebærer, at hurtigruterne formentlig vil blive koncentreret på de større internationale godstransportkorridorer, der i dag både betjenes af jernbane- og vejoperatører.

3.2. I forbindelse med etableringen af pilothurtigruter overvejes flere forskellige korridorer. Transportministrene fra Nederlandene, Tyskland, Østrig, Schweiz og Italien har besluttet at udvikle hurtigruter på følgende linjer:

- (a) Rotterdam — Ruhr/Rhinen — Basel — Milano — Genova — Gioia Tauro (Syditalien),
- (b) Hamburg/Bremen — Nürnberg — München — Innsbruck — Brenner — Verona — Brindisi (Adriaterhavskysten),
- (c) Rotterdam/Hamburg/Bremen — Nürnberg — Passau — Wien.

De nordiske jernbaner vil også blive inddraget i disse nord-sydgående pilothurtigruter.

Af andre foreslåede hurtigruter skal nævnes:

- (d) London — Sopron (Ungarn), med Sopron som et midtpunkt for Central- og Østeuropa,
- (e) Wolfsburg (Tyskland) — Barcelona,
- (f) Muizen (Antwerpen) — Luxembourg — Lyon.

De første pilotprojekter, som vil blive igangsat i 1998, vil formentlig være (a), (b), (c) og (f) på ovenstående liste.

3.3. I slutningen af 1996 nedsatte Kommissionen en gruppe på højt niveau bestående af personlige repræsentanter for transportministrene. Denne gruppe har ydet et konstruktivt bidrag til udviklingen af hurtigrutekonceptet og deltager aktivt i diskussionerne om specifikke pilotprojekter.

3.4. Community of European Railways (CER) repræsenterer jernbanevirksomheder i EU, Norge og Schweiz. CER har nedsat en række arbejdsgrupper, der skal beskæftige sig med de praktiske problemer i forbindelse med hurtigruterne, og diskuterer løbende med Gruppen på Højt Niveau og Kommissionen. For at afdække de forskellige tekniske problemer, der skal løses, og skaffe viden om, hvordan hurtigruterne fungerer, udførte CER et simulationsforsøg på to linjer mellem Benelux og Italien. Resultaterne fremlægges i CER's rapport »European Rail Freightways: Proposal to the European Commission« (udsendt i april 1997).

3.5. Andre organisationer har også været inddraget i det praktiske arbejde med at videreudvikle hurtigruterne. European Shippers' Council tilsendte i april 1997 Kommissionen en rapport med titlen »Developing Successful Rail Freight Freeways: A Shippers' Framework«. Sammenslutningen »Freight Leaders and Logistics Club«, der repræsenterer nogle af Europas største fremstillings- og transportvirksomheder, har undersøgt forskellige mulige hurtigrutelinjer.

4. Generelle bemærkninger

4.1. Der er brug for en radikal nytænkning i spørgsmålet om, hvordan det europæiske jernbanegodsmarked skal fungere, især i forbindelse med grænseoverskridende trafik. ØSU ser derfor positivt på denne meddelelse fra Kommissionen, idet oprettelsen af hurtigruter betragtes som et vigtigt skridt i retning af en effektivisering og modernisering af de europæiske jernbaner.

4.2. I sin udtalelse om Kommissionens hvidbog »En strategi for et effektivt og moderne jernbanesystem i EU« understregede ØSU, at der »som følge af jernbanernes meget vanskelige situation er hårdt brug for tiltag på området«, samt at ØSU »principielt går ind for, at der oprettes europæiske hurtigruter«⁽¹⁾.

4.3. Hurtigruterne er et frivilligt projekt. ØSU understreger derfor, at deres succes i sidste instans afhænger af:

- medlemsstaternes og de nationale infrastrukturforvalteres vilje til at samarbejde om hurtigruterne,

- jernbaneselskabernes evne til at tilgodese kundernes behov, og

- medlemsstaternes beredvillighed til at give jernbaneoperatørerne den nødvendige administrative frihed.

4.4. ØSU noterer sig, at hurtigruterne ifølge de konkrete forslag, der er til behandling, allerede kan være i drift fra begyndelsen af 1998. Dette skyldes hurtigruteprojektets enestående karakter i den forstand,

- at det ikke er nødvendigt at ændre fællesskabslovgivningen,

- at der på kort sigt ikke er brug for investeringer i infrastruktur, eftersom den nuværende infrastruktur kan anvendes,

- at der på kort sigt ikke er brug for at investere i rullende materiel eller udstyr, eftersom det nuværende vil blive benyttet,

- at toggruterne fortsat ville blive drevet på grundlag af eksisterende, men, hvor dette kan lade sig gøre, forenkede procedurer.

4.5. De nye regler i direktiv 91/440/EØF⁽²⁾, 95/18/EF og 95/19/EF har til formål at tilføre den europæiske jernbanegodstrafik et større kommercielt incitament. ØSU anerkender derfor, at hurtigrutekonceptet i sig selv ikke er et nyt liberaliseringstiltag, men en pragmatisk måde at knytte de enkelte landes godstransport sammen i transeuropæiske jernbanegodsnets.

4.6. Direktiv 91/440/EØF fastsætter retten til adgang til infrastrukturen i Fællesskabet, mens de to øvrige direktiver fastsætter vilkårene for udstedelse af licenser til jernbaneselskaber (95/18/EF) og tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter (95/19/EF). Disse direktiver er endnu ikke blevet fuldt omsat til national lovgivning. Dette er et problem for jernbanetransporten generelt, men især for hurtigruterne. Spanien, Luxembourg og Italien mangler pr. 20. oktober 1997 at indberette gennemførelsen af artikel 10 i 91/440/EØF (der bevilger adgang til infrastrukturen). Hvad angår direktiv 95/18/EF og 95/19/EF har kun Østrig, Danmark, Finland, Tyskland og Sverige pr. 20. oktober 1997 underrettet Kommissionen om samlet eller delvis omsættelse. Disse direktiver skulle have været omsat senest den 27. juni 1997. Denne situation er uacceptabel, og ØSU opfordrer derfor medlemsstaterne til omgående at gennemføre disse tre direktiver. Hurtigruternes succes må ikke sættes over styr, blot fordi der på medlemsstatsniveau

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse, EFT C 206 af 7.7.1997, s. 23.

⁽²⁾ Rådets direktiv 91/440/EØF af 29.7.1991 om udvikling af Fællesskabets jernbaner (EFT L 237 af 24.8.1991, s. 25). ØSU's udtalelse om det pågældende kommissionsforslag i EFT C 225 af 10.9.1990, s. 27.

savnes retlige rammer. I yderste fald må Kommissionen anlægge sag mod de medlemsstater, der endnu ikke har omsat disse direktiver til national lovgivning.

4.7. Infrastrukturforvalterne og medlemsstaterne synes at have haft stor indflydelse på planlægningen af hurtigruterne. Selv om de tekniske aspekter ved driften af hurtigruterne er centrale spørgsmål, mener ØSU, at der i de igangværende diskussioner om udvælgelse af korridorer og præstationskriterier bør lyttes mere til speditørerne og jernbaneselskaberne. De er meget tættere på markedet end infrastrukturforvalterne og medlemsstaterne.

4.8. ØSU er tilfreds med, at hurtigrutedriften snart kommer i gang. Man bør dog være klar over, at de første hurtigruter fortrinsvist vil være afhængige af de nuværende godsstrømme. Den nuværende trafik vil få kortere rejsetider og større præcision. Dette er det første skridt i udviklingen af hurtigruterne, men det næste skridt må gå ud på at øge jernbanernes markedsandel. Jernbaneoperatørerne er nødt til at opstille indtægtsmål i deres forretningsplaner, i nær kontakt med gamle og nye kunder. De må også kunne bevise, at de leverer en bedre tjeneste til speditørerne.

4.9. Med henvisning til det foregående punkt bemærker ØSU, at Kommissionens dokument stort set forbigår spørgsmålet om det fremtidige marked for hurtigruterne. I den forbindelse betragter ØSU det som vigtigt, at hurtigruterne udvikles på en sådan måde, at de traditionelle godstransportkunders behov tilgodeses. Som koncept kan det synes mindre interessant end kombitransport, men transport med traditionelle godsvogne udgør den overvejende del af jernbanevirksomheden, selv om den er i tilbagegang. Ikke desto mindre bør jernbaneselskaberne trække nye kunder til, fx ved at udvikle effektive intermodale systemer. Transportbrugerne betragter vejtransport som standarden for europæisk godstransport. Speditørerne er åbne over for, hvilken transportform de skal vælge, men det er nødvendigt at overbevise dem om, at jernbanerne kan levere den tjeneste, som speditørerne kræver hvad angår pris, pålidelighed og hastighed.

4.10. Sandsynligheden for væsentligt større mængder gods og mange flere godstog på hver linje rejser spørgsmålet om, hvor meget uudnyttet kapacitet der er til rådighed for de vigtigste godskorridorer. ØSU anser det for vigtigt, at de nationale infrastrukturforvaltere i samarbejde med hurtigrutecentrene gør deres yderste for at finde uudnyttet jernbanegodskapacitet med henblik på at begrænse problemet med flaskehalse og koordinere gods- og passagertrafikens ofte uforenelige krav om togkanaler. Muligheden for at oprette flere parallelle

nord-syd- og vest-øst-gående hurtigruter, anvende længere togstammer, effektivisere trafikkontrollsystemerne og opnå teknisk interoperabilitet bør udforskes. Med den voksende efterspørgsel efter hurtigrutevirksomhed vil det før eller senere blive nødvendigt at investere i en forbedret eller ny jernbaneinfrastruktur. Det er vigtigt at præcisere, hvornår dette vil ske, så infrastrukturforvaltere og jernbaneoperatører har mulighed for at planlægge fremtidige investeringer.

4.11. En hurtigrute vil ofte være ét led i en intermodal transportkæde (vej/jernbane, skib/jernbane). Terminalerne er ofte de svage led i de intermodale systemer og kan øge omkostningerne ved dør-til-dør-transporttjenester væsentligt, bl.a. ved unødvendige forsinkelser. Efter ØSU's opfattelse har Kommissionen i sin meddelelse ikke lagt tilstrækkelig vægt på, at terminalerne har en afgørende betydning for en positiv udvikling af jernbanegodstransporten på hurtigruterne. En forbedring af kanalerne (køreplanerne) er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at forbedre den intermodale godstransport. ØSU anser det af denne grund for vigtigt, at infrastrukturforvalterne, jernbaneselskaberne og speditørerne i fællesskab udvikler effektive og velfungerende terminaler.

4.12. Kommissionen har understreget, at alle jernbane-, landevejs- og skibsoperatører bør have adgang til hurtigruternes godsterminaler på et retfærdigt, ensartet og ikke-diskriminerende grundlag. Kommissionen har antagelig undervurderet, hvor kompliceret spørgsmålet om åben adgang til godsterminaler er på grund af de forskellige ejerskabsformer og terminaltyper. ØSU foreslår derfor, at spørgsmålet om åben adgang til terminalerne tages op til fornyet behandling.

4.13. Beskæftigelsen i den europæiske jernbanesektor er i løbet af de seneste årtier faldet, især på grund af mindre trafik og rationalisering. Formålet med hurtigruteprojektet er at gøre den europæiske jernbanegodstrafik mere konkurrencedygtig og derigennem øge den mængde af gods, der fragtes af jernbanerne, og jernbanernes markedsandel. En positiv udvikling af hurtigruterne ville i det mindste standse tabet af arbejdspladser. I sin udtalelse fra juni 1997 understregede Det Paritetiske Udvalg for Jernbaner, at en forudsætning for at udvikle hurtigruterne er, at medarbejderne uddannes i forskellige infrastrukturtyper, samt at dette kan gøres efter samme vellykkede model, som jernbanerne og deres medarbejdere anvendte på Thalys- og Eurostar-linjerne.

4.14. Hvor der eksisterer efterspørgsel og kommercielle muligheder, bør hurtigruterne forlænges på den anden side af EU's ydre grænser. Forbindelser med Ungarn, Tjekkiet og Polen vil formodentlig have det

største udviklingspotentiale. Det er op til Kommissionen og medlemsstaterne at foretage yderligere undersøgelser af, hvordan visse pilothurtigruter kan få adgang til tredjelande.

5. Særlige bemærkninger

5.1. Afgifter for brug af jernbaneinfrastrukturen

5.1.1. CER har skønnet, at infrastrukturafgifterne udgør mellem 20 % og 50 % af den pris, som godstransportkunderne skal betale jernbanevirksomhederne. På visse linjer kan infrastrukturafgifterne være så høje, at hurtigruterne ikke kan konkurrere med vejtransporten.

5.1.2. Der er store forskelle mellem medlemsstaternes afgiftssystemer. I visse lande betaler jernbaneoperatørerne ikke for at anvende infrastrukturen, mens der i andre lande såsom Tyskland opkræves høje afgifter.

5.1.3. På kort sigt må afgifterne for brugen af hurtigruterne forventes at blive baseret på de nuværende infrastrukturafgiftssystemer, hvilket indebærer, at de vil komme til at svare til de samlede nationale tariffer, som de enkelte infrastrukturforvaltere har fastsat for deres del af hurtigruten.

5.1.4. I lyset af disse omstændigheder betragter ØSU de nuværende infrastrukturafgiftssystemer som et meget alvorligt problem. For at skabe gunstige betingelser for hurtigruterne bør der findes løsninger efter følgende retningslinjer:

- a) Medlemsstaterne bør anvende de samme principper for fastsættelse af afgifter. Kommissionen er i gang med at gennemføre en undersøgelse med henblik på at knytte de eksisterende afgiftssystemer tættere sammen. ØSU anmoder Kommissionen om at give denne undersøgelse topprioritet og ikke blot inddrage jernbanerne, men også speditørerne i dette arbejde.
- b) Anvendelse af fælles retningslinjer for opkrævning af afgifter indebærer ikke en harmonisering af afgifter. Afgiftsniveauet bør afspejle de relevante omkostninger.
- c) Infrastrukturafgifternes høje niveau på visse linjer indebærer en risiko for, at jernbaneselskaberne ikke vil være i stand til at konkurrere på lige fod med vognmændene. Efter ØSU's opfattelse bør medlemsstaterne have denne kendsgerning in mente og handle derefter.
- d) Infrastrukturafgifterne bør fastsættes på et gennemsigtigt og ikke-diskriminerende grundlag. De udgør en — ofte væsentlig — del af den pris, som jernbaneselskaberne forlanger af deres kunder for at

bruge hurtigruterne. ØSU mener, at kunderne både må forstå infrastrukturafgifternes strukturering og niveau, når de forhandler med jernbaneselskaberne om transportpriserne.

5.2. Adgang til jernbaneinfrastrukturen

5.2.1. De gældende EF-regler for adgang til jernbaneinfrastrukturen er indeholdt i direktiv 91/440/EØF. Jernbaneselskaber, der udfører internationale kombi-transport-tjenester, har i henhold til direktivet fuld adgang samt ret til at laste og losse gods (undtagen cabotage). For internationale sammenslutninger af jernbaneselskaber er retten til adgang begrænset til de medlemsstater, hvor de er etableret. De har også ret til at udføre transittrafik i de øvrige medlemsstater, men det er ikke tilladt at laste eller losse gods i transitlandene.

5.2.2. ØSU er enig med Kommissionen i, at der ideelt set bør være fuld adgang til hurtigruterne for alle licensgodkendte jernbaneselskaber i Fællesskabet, som opfylder kriterierne i direktiv 95/18/EF og 91/440/EØF. Et antal medlemsstater er enig i dette, men ØSU er klar over, at visse medlemsstater foretrækker en mere forsigtig fremgangsmåde.

5.2.3. Kommissionen påpeger, at det er vigtigt, at jernbaneselskaberne kan indgå forretningsaftaler i en anden medlemsstat end den, hvor de har licens, og udføre jernbanetjenester til og fra den anden medlemsstat uden at skulle indgå en klassisk samarbejdsaftale med en jernbanevirksomhed fra den pågældende stat. Hvis det er nødvendigt at stille lokomotiver og lokomotivførere til rådighed, kan dette gøres gennem normale forretningsaftaler mellem de to virksomheder. ØSU støtter Kommissionens forslag på disse punkter.

5.3. Hurtigruter og konkurrenceregler

5.3.1. Kommissionens meddelelse er temmelig uklar i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt samarbejdsaftaler om at oprette hurtigrutecentre og samarbejde mellem jernbaneselskaberne om hurtigruterne falder ind under forbuddet i EF-traktatens artikel 85, stk. 1. I betragtning af EF-konkurrencereglernes kompleksitet er dette forståeligt.

5.3.2. ØSU mener, at man for at vurdere virkningerne på konkurrencen er nødt til at foretage en tydelig skelnen mellem de aftaler, der er nødvendige for at oprette et hurtigrutecenter, og aftalerne mellem jernbaneselskaberne.

5.3.3. Hvad angår den førstnævnte aftaletype er et tæt samarbejde mellem infrastrukturforvalterne uløseligt forbundet med hurtigrutekonceptet. Uden aftaler om planlægning, tildeling og drift af internationale kanaler

vil hurtigruterne ikke blive til noget. Desuden konkurrerer jernbaneinfrastrukturforvalterne ikke med hinanden på et marked. Efter ØSU's opfattelse falder aftaler mellem infrastrukturforvaltere om oprettelse og drift af hurtigruter ikke ind under artikel 85, stk. 1.

5.3.4. Med hensyn til den anden type samarbejde ser situationen anderledes ud for så vidt angår konkurrenceaspektet. Jernbaneselskaberne opererer på et marked og ville kunne samarbejde via tekniske og kommercielle aftaler. Hvorvidt denne type samarbejde vil forhindre, begrænse eller forvride konkurrencen på det fælles marked, må afgøres fra sag til sag. ØSU mener, at artikel 85, stk. 3, formodentlig vil finde anvendelse i mange sager, med individuelle fritagelser som resultat. Det er i denne forbindelse afgørende at definere det relevante marked.

6. Sammenfatning og konklusion

6.1. De europæiske jernbaners nationale orientering har vanskeliggjort grænseoverskridende operationer. I en vis udstrækning mangler den tekniske interoperabilitet. Det er ofte vanskeligt at bringe de internationale køreplaner i overensstemmelse med kravene til nationale køreplaner. Godstransporten bliver ofte prioriteret lavt, når der tildeles kanaler. Ikke alle jernbaneselskaber viser en tilstrækkelig kommerciel interesse for international godstransport.

6.2. Der er brug for en radikal nytænkning i spørgsmålet om, hvordan det europæiske jernbanegodsmarked skal fungere, især i forbindelse med grænseoverskridende trafik. ØSU ser derfor positivt på denne meddelelse fra Kommissionen om transeuropæiske hurtigruter for godstog, idet oprettelsen af hurtigruter betragtes som et vigtigt skridt i retning af en effektivisering og modernisering af de europæiske jernbaner.

6.3. Eftersom hurtigruterne er et frivilligt projekt, understreger ØSU, at deres succes i sidste instans afhænger af:

- medlemsstaternes og de nationale infrastrukturforvalteres vilje til at samarbejde om hurtigruterne,
- jernbaneselskabernes evne til at tilgodese kundernes behov, og
- medlemsstaternes beredvillighed til at give jernbaneselskaberne den nødvendige administrative frihed.

6.4. De nye regler i direktiv 91/440/EØF, 95/18/EF og 95/19/EF har til formål at tilføre den europæiske jernbanegodstrafik et større kommercielt incitament. Disse direktiver er endnu ikke blevet fuldt omsat til national lovgivning. Denne situation er uacceptabel, og ØSU opfordrer derfor de medlemsstater, der

endnu ikke har gennemført disse tre direktiver, til omgående at gøre det. Hurtigruterens succes må ikke sættes over styr, blot fordi der på medlemsstatsniveau savnes retlige rammer. I yderste fald må Kommissionen anlægge sag mod de medlemsstater, der endnu ikke har omsat disse direktiver til national lovgivning.

6.5. De første hurtigruter (i 1998) vil fortrinsvist være afhængige af de nuværende godsstrømme, hvilket burde indebære kortere rejsetider og større præcision. Jernbaneselskabernes næste skridt må gå ud på at tiltrække nye kunder og øge jernbanernes markedsandel. Det er i denne forbindelse værd at bemærke, at transportbrugerne betragter vejtransport som standarden for godstransport i Europa. Derfor er det nødvendigt at overbevise dem om, at jernbanerne kan levere den tjeneste, som speditørerne kræver hvad angår pris, pålidelighed og hastighed.

6.6. Terminalerne er ofte de svage led i de intermodale systemer og kan øge omkostningerne ved dør-til-dør-transporttjenester væsentligt, bl.a. ved unødvendige forsinkelser. ØSU mener, at Kommissionen i sin meddelelse ikke i tilstrækkelig grad har betonet terminalernes nøglerolle for den positive udvikling af jernbanegodstransporten på hurtigruterne og navnlig ikke spørgsmålet om åben adgang til godsterminaler, da der er forskellige ejerskabsformer.

6.7. Beskæftigelsen i den europæiske jernbanesektor er i løbet af de seneste årtier faldet. En positiv udvikling af hurtigruterne ville i det mindste standse tabet af arbejdspladser, eftersom formålet med hurtigruteprojektet er at gøre den europæiske jernbanegodstrafik mere konkurrencedygtig og derigennem øge den mængde af gods, der fragtes af jernbanerne.

6.8. Der er store forskelle mellem medlemsstaternes afgiftssystemer, hvilket efter ØSU's opfattelse udgør et meget alvorligt problem for udviklingen af hurtigruterne. Kommissionen anmodes derfor om at give topprioritet til afslutningen af dens nuværende undersøgelse af retningslinjerne for et fælles afgiftssystem. Infrastrukturafgifterne bør fastsættes på et ikke-diskriminerende, omkostningsorienteret og gennemsigtigt grundlag. ØSU finder det beklageligt, at infrastrukturafgifterne på visse linjer er så høje, at der er en fare for, at jernbaneselskaberne ikke kan konkurrere på lige fod med andre transportformer.

6.9. Hurtigrute-operationer forudsætter samarbejdsaftaler mellem infrastrukturforvaltere og kan muligvis indbefatte samarbejde mellem jernbaneselskaberne. ØSU mener, at man er nødt til at foretage en tydelig skelnen mellem de aftaler, der er nødvendige for at oprette et hurtigrutecenter, og aftalerne mellem jernba-

neselskaberne. Den førstnævnte aftaletype skulle efter ØSU's opfattelse ikke falde ind under forbuddet i EF-traktatens artikel 85, stk. 1. Med hensyn til samarbejdet mellem jernbaneselskaberne ser situationen anderle-

des ud for så vidt angår konkurrenceaspektet. Hvorvidt denne type samarbejde vil forhindre, begrænse eller forvride konkurrencen på det fælles marked, må afgøres fra sag til sag.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

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 Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (CRS)«⁽¹⁾

(98/C 95/07)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 5. august 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 75 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 Robert Moreland til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 19. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 112 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Edb-reservationssystemer (CRS) er et særdeles magtfuldt markedsføringsredskab inden for luftfarten. De giver rejsebureauer adgang til fartplaner, billetpriser osv. for langt de fleste luftfartsselskaber overalt i verden. Reservationer kan bekræftes på stedet, selv ved usædvanlige rutevalg, lige som prisen kan fastsættes og billetten udstedes. CRS har utvivlsomt bragt store fordele for såvel luftfartsselskaber og rejsebureauer som forbrugere.

1.2. De kan imidlertid også misbruges. De moderne edb-reservationssystemer blev oprindeligt udviklet i USA af individuelle luftfartsselskaber. De blev systematisk programmeret til at favorisere moderluftfartsselskabet. Som følge af disse skævheders indvirkning på konkurrencevilkårene indførte den amerikanske regering i 1984

regler for systemernes anvendelse. EU fulgte efter med sine egne, mere detaljerede regler i 1989⁽²⁾, der blev revideret i 1993⁽³⁾.

1.3. Reguleringen af CRS har været vellykket. De oprindelige skævheder, der gav anledning til store bekymringer, især for mindre luftfartsselskaber, er blevet fjernet. Mange store luftfartsselskaber ser ikke længere nogen fordel i at eje en del af et CRS og har solgt hele eller dele af deres aktiebeholdning. Der er sket en

⁽²⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2299/89 af 24. juli 1989 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (EFT L 220 af 29.7.1989, s. 1). ØSU's udtalelse: EFT C 56 af 6.3.1989, s. 32.

⁽³⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3089/93 af 29. oktober 1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 2299/89 om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer (EFT L 278 af 11.11.1993, s. 1). ØSU's udtalelse: EFT C 108 af 19.4.1993, s. 16.

⁽¹⁾ EFT C 267 af 3.9.1997, s. 67.

gennemgribende koncentration på CRS-området. Der er nu udelukkende tale om globale systemer, som opererer i mange dele af verden.

1.4. Man har hele tiden været sig bevidst, at der stod så meget på spil, og at den teknologiske udvikling var så hurtig, at det ville være nødvendigt at ajourføre CRS-adfærdskodeksen hyppigt. Som det fremgår, er det foreliggende forslag anden ændring af den oprindelige forordning.

1.5. Kommissionens forslag til ændring af forordningen om edb-reservationssystemer består af to dele: en rapport om gennemførelsen af den eksisterende forordning og en ny forordning med detaljerede ændringer. Nedenfor behandles de to dele særskilt.

2. Rapporten om gennemførelsen af adfærdskodeksen

2.1. I rapporten redegøres der for de tilladelser til udsættelse, der er indrømmet, de indkomne klager og anmodninger om retningslinjer for kodeksens anvendelse samt forskellige tekniske aspekter. Rapporten formidler det generelle indtryk, at der nok har været mange problemer med kodeksen, men at de er løst til alles tilfredshed. Det står imidlertid klart, at Kommissionens generelle tilfredshed ikke deles af alle berørte parter. Der har især været mange klager fra luftfartsselskaber.

2.2. Et af de problemområder, der fremhæves i Kommissionens rapport, vedrører CRS-præsentationen af flyvninger med fælles selskabskode. I henhold til den gældende kodeks skal systemleverandørerne sikre, at ingen flyvninger præsenteres mere end en gang, medmindre der foreligger en joint venture-aftale eller en anden kontraktlig ordning (såsom en fælles selskabskode), der indebærer, at to eller flere luftfartsselskaber hver for sig har ansvaret for udbud og salg af luftfartsprodukter; i så fald har hvert af luftfartsselskaberne — dog højst to — ret til en særskilt præsentation.

2.3. Kommissionen anfører, at det ud fra et teknisk synspunkt er kompliceret at udvælge de to flyvninger, der skal præsenteres, og at det pågældende CRS ikke kan gøre det selv. Det er ikke mindst nødvendigt, at luftfartsselskaberne arbejder sammen med CRS'erne. Som et første skridt ville det være ønskeligt få en aftale i stand mellem luftfartsselskaberne om en standard, der dækker hele luftfartsindustrien. Det er klart, at det volder vanskeligheder at nå frem til en sådan aftale, og selv om der nu gøres visse fremskridt, lader gennemførelsen af denne del af kodeksen stadig meget tilbage at ønske.

2.4. Restriktioner for præsentationen af flyvninger med fælles selskabskode har lige fra starten været et af nøgleelementerne i adfærdskodeksen. (1993-ændringerne til kodeksen lempede faktisk restriktionerne en smule.) Det er en skam, at reglerne stadig ikke er gennemført i fuldt omfang. Der er ikke overbevisende tegn på, at Kommissionen har tacklet dette spørgsmål med den fornødne grundighed eller givet det den prioritet, det fortjener.

2.5. Henstilling

ØSU bifalder, at Kommissionen har udarbejdet en rapport om gennemførelsen af adfærdskodeksen for edb-reservationssystemer. En sådan rapport vil nødvendigvis omfatte indviklede og tekniske problemstillinger, men er ikke desto mindre af afgørende betydning for forbrugerne og for konkurrencen inden for luftfartssektoren. ØSU henstiller, at der regelmæssigt, f.eks. hvert tredje år, udarbejdes tilsvarende rapporter, også selv om der ikke foreslås ændringer til forordningen.

3. Foreslåede ændringer til kodeksen

Kommissionen foreslår mange ændringer til den gældende CRS-adfærdskodeks. Der redegøres for forslagene i det følgende.

3.1. *Abonnementernes forpligtelser* (forslag til ny artikel 9a og bilag II)

3.1.1. I henhold til de gældende regler skal systemleverandørernes oplysninger være korrekte og fyldestgørende. Disse regler har imidlertid ingen virkning, hvis oplysningerne ikke formidles videre til kunden af rejsebureauet, der kan tænkes at få ekstra provision for at favorisere visse luftfartsselskaber. De gældende regler pålægger rejsebureauer visse forpligtelser, men det har længe været en kendt sag, at det er meget vanskeligt at håndhæve bestemmelserne.

3.1.2. I henhold til de foreslåede ændringer til kodeksen skal rejsebureauet benytte en neutral præsentation, medmindre der foreligger en specifik anmodning fra en kunde. Hertil kommer, at rejsebureauet ikke må manipulere det materiale, som CRS'er leverer, på en sådan måde, at der gives unøjagtige, vildledende eller diskriminerende oplysninger til forbrugeren, der desuden skal have fyldestgørende oplysninger om en række væsentlige elementer ved flyvningen. Endelig skal forbrugeren kunne forlange en printerudskrift af CRS-præsentationen, så han har adgang til de samme oplysninger som rejsebureauet. De fleste af disse bestemmelser findes allerede i den nuværende kodeks, men har fået en mere fremtrædende plads i den ændrede forordning.

3.1.3. Henstilling

ØSU støtter disse ændringer, som må betragtes som et skridt i den rigtige retning. Det nærer dog nogen bekymringer for gennemførelsen af disse vigtige bestemmelser. Kommissionen bør give nærmere oplysninger om, hvordan den agter at sikre, at rejsebureauerne opfylder kodeksens krav, så forbrugerne beskyttes.

3.1.4. Rejsebureauer er også blevet kritiseret for at foretage unødvendige reservationer, f.eks. for at nå visse produktivitetsmål, hvilket indebærer, at luftfartsselskaberne betaler højere reservationsgebyrer. For at løse dette problem kræves det i den nye kodeks, at et rejsebureau foretager reservationer og udsteder billetter i overensstemmelse med de oplysninger, der er indeholdt i det anvendte CRS, og, hvor det er muligt, foretager reservations- og billetudstedelsesoperationer i det samme CRS. Det er ikke tilladt at foretage parallelle reservationer for én og samme rejse.

3.1.5. Henstilling

Det er et særdeles teknisk spørgsmål. De foreslåede ændringer til kodeksen, der især er anført i bilag II, synes igen at gå i den rigtige retning, men kun tiden kan vise, om de er tilstrækkelige til at løse problemet. Det bør kræves, at Kommissionen kontrollerer de nye reglers effektivitet i samarbejde med repræsentanter for luftfartsselskaber og rejsebureauer.

3.2. *Inddragelse af jernbanetjenester* [forslag til nye artikler 2(r), 2(s), 2(t) og 21b)]

3.2.1. Lufttransport over kortere strækninger konkurrerer i stigende grad direkte med transport med højhastighedstog. Kommissionen er klar over de fordele, det vil have for forbrugerne, hvis en CRS-præsentation omfatter både luftfarts- og jernbanetjenester. Den foreslår derfor, at jernbanetjenester behandles på lige fod med luftfartstjenester i relation til kodeksen, når CRS-præsentationen omfatter jernbanetjenester.

3.2.2. Henstilling

Dette forekommer logisk. På grund af de komplicerede praktiske aspekter præciserer Kommissionen imidlertid ikke de kriterier, der skal gælde for jernbanetjenesternes indarbejdelse i CRS-præsentationen. Denne mangel overrasker, ikke mindst fordi Kommissionen har finansieret en konsulentrapport om de praktiske muligheder for at integrere jernbanetjenester i CRS-præsentationen. Kommissionen synes at forvente, at luftfartsselskaber, jernbanevirksomheder og CRS vil sætte sig sammen for at udarbejde standarder. Det ville efter ØSU's mening være bedre, om de berørte parter forpligtelser blev

præciseret i selve kodeksen. Det foreliggende forslag lægger direkte op til diskussioner og forsinkelser. Eventuelle ekstraomkostninger skal naturligvis holdes på et minimum, de skal bæres af dem, der er ansvarlige for dem, og må ikke væltes over på passagererne.

Kommissionens forslag er især diskriminerende over for jernbanerne, fordi der ikke skelnes mellem stop i luftfarten og stop i jernbanetransporten, selv om sidstnævnte normalt er af betydeligt kortere varighed. ØSU foreslår, at der ikke sondres mellem »non-stop forbindelser« og »forbindelser med midlertidige stop«, når der er tale om stop med en samlet varighed på under 10 minutter.

3.3. *Gebyrregler* (artikel 3a og 10, stk. 1)

3.3.1. Det hedder i den nuværende kodeks, at »det af systemleverandøren opkrævede gebyr ikke må være diskriminerende og skal være rimeligt struktureret og stå i et rimeligt forhold til omkostningerne i forbindelse med den leverede og benyttede ydelse; navnlig skal gebyret være det samme på samme serviceniveau«. Flere europæiske luftfartsselskaber har klaget over CRS' beregning af gebyrer. Problemet skyldes hovedsageligt, at mange luftfartsselskaber betragter sig selv som tvangsindlagte kunder hos systemleverandørerne samtidig med, at sidstnævnte konkurrerer stadig hårdere indbyrdes om at få deres systemer installeret hos rejsebureauerne. I nogle tilfælde får rejsebureauerne rent faktisk penge for at benytte en bestemt CRS-facilitet, hvilket resulterer i, at luftfartsselskaberne må betale højere reservationsgebyrer.

3.3.2. Kommissionen har til trods for en tidligere konsulentrapport, der ikke gav basis for konklusioner, valgt ikke at støtte luftfartsselskabernes sag. I stedet accepterer Kommissionen CRS' påstand om, at bonusbetaling til rejsebureauerne med rette kan betragtes som distributionsomkostninger og derfor kan indgå i beregningen af reservationsgebyret. Denne logik vil næppe falde i god jord hos luftfartsselskaberne.

3.3.3. Kommissionen foreslår, at kodeksens nuværende artikel 10, stk. 1, om gebyrer, som er citeret ovenfor, fremover kun skal gælde for gebyrer, der pålægges deltagende luftfartsselskaber. Der tilføjes en ny, tilsvarende artikel om gebyrer, der pålægges rejsebureauer for udstyr osv. Dermed vil der faktisk ikke længere være nogen kontrol med størrelsen af de såkaldte distributionsgebyrer, der betales til rejsebureauerne. Endelig foreslår Kommissionen, at den nuværende kodeks ændres med henblik på at afklare en eventuel tvetydighed i tilfælde, hvor et luftfartsselskab, der ejer et CRS, er nødt til at acceptere en reservation fra et andet luftfartsselskab i overensstemmelse med artikel 3.a.1.(a). Med præciseringen skal det sikres, at der ikke opkræves overdrevet høje gebyrer for en sådan reservation.

3.3.4. Henstilling

ØSU mener, at abonnentgebyrernes opdeling i udstyrsgbyrer og distributionsgebyrer er kunstig. Det kan i hvert fald langt fra påstås, at luftfartsselskabernes klager imødekommes, selv om de ikke forekommer helt urimelige. I 1995 erklærede Kommissionen, at bonusordninger burde baseres på antallet af udstedte billetter frem for antallet af foretagne reservationer, så enhver tilskyndelse til at foretage unødvendige passive reservationer fjernes. Med andre ord skal kun de reservationer, der rent faktisk fører til udstedelse af en billet, medtages i bonusberegningen. Det er uklart, hvorfor Kommissionen besluttede at opgive denne tanke, som tidligere havde fået bred opbakning.

3.4. Præsentation af flyvninger under fælles kode (bilaget, punkt 10)

3.4.1. Som allerede påpeget har CRS haft vanskeligheder med at anvende den nuværende regel, der tillader, at højst to luftfartsselskaber, der deler selskabskode, har ret til en særskilt præsentation med anvendelse af deres egne selskabskoder. Hidtil er der kun ét CRS, der har indført en tilfredsstillende procedure, så luftfartsselskaberne kan efterkomme denne bestemmelse, mens tre andre CRS har bebudet, at de har til hensigt at efterkomme bestemmelsen, men at der er en række praktiske problemer, der først skal løses.

3.4.2. Kommissionen vil hverken tillade, at alle flyvemuligheder inkluderes i en CRS-præsentation, eller begrænse præsentationen til en enkelt af flyvemulighederne under den fælles kode, således som det var tilfældet i den oprindelige CRS-kodeks. Det foreslås, at den nugældende regel bibeholdes, men således, at et CRS, der ikke kan efterkomme reglen, fordi luftfartsselskaberne ikke giver tilstrækkelige oplysninger, selv kan vælge på et ikke-diskriminatorisk grundlag, hvilke flyvemuligheder under den fælles kode der skal vises.

3.4.3. Henstilling

ØSU erkender, at CRS og luftfartsselskaber har vanskeligheder med at anvende de eksisterende regler for præsentation af flyvninger under fælles kode. ØSU frygter dog, at den valgte løsning, der giver CRS visse skønsbeføjelser, vil kunne misbruges. Tidlige erfaringer med CRS, især i USA, viste, at en udvælgelsesproces, der ved første øjekast så ud til at være ikke-diskriminerende, faktisk kunne være stærkt diskriminerende. Det henstilles, at CRS ikke gives mulighed for selv at vælge, hvilke

flyvemuligheder der skal vises. Det bør fremgå specifikt og klart af kodeksen, hvilke kriterier CRS skal anvende. Herudover bør Kommissionen overveje at lægge større vægt i kodeksen på at sikre, at en potentiel passager er fuldt informeret om, hvilket luftfartsselskab der vil udføre flyvningen med hvilket fly osv.

3.5. Udvidelse af kodeksen til at omfatte informations-systemer (artikel 2, stk. 1, og forslag til nye artikler 21 og 21c)

3.5.1. Kommissionen påpeger, at det i øjeblikket er vanskeligt præcist at vurdere den fremtidige udvikling inden for elektronisk distribution af lufttransporttjenester. Allerede nu kan der foretages reservationer via Internettet. Men eftersom Internettet kun fungerer som en avanceret kommunikationsforbindelse mellem leverandører af oplysninger (i dette tilfælde et luftfartsselskab eller et CRS) og deres abonnenter, synes det ikke at være omfattet af definitionen på en systemleverandør eller et CRS.

3.5.2. Kommissionen foreslår, at artikel 21 i kodeksen udvides, så luftfartsselskaber kan tilbyde oplysninger om deres lufttransportprodukter via Internettet uden at skulle efterkomme bestemmelserne i artikel 5 og artikel 9, stk. 5. Luftfartsselskabernes salgssteder er jo heller ikke omfattet af kodeksen. CRS-ydelser, der leveres direkte til brugeren i elektronisk form, bør derimod være omfattet af kodeksen. Kommissionen foreslår derfor, at definitionen på en abonnent ændres, så det sikres, at sådanne CRS-ydelser omfattes.

3.5.3. Henstilling

Kommissionen gør ret i at være forsigtig i sin vurdering af den fremtidige udvikling inden for reservationer af lufttransportydelser via Internettet. Det er meget vanskeligt at forudse, hvad der vil ske. Ikke des mindre bør Kommissionen være særdeles årvågen på dette område og fremsætte forslag med henblik på at undgå misbrug.

3.6. Rækkefølgen af flyvninger (bilaget, punkt 1)

3.6.1. Den største fornyelse i den europæiske adfærdskodeks for CRS i forhold til dens amerikanske modstykke var, at den i detaljer angav, i hvilken rækkefølge flyvningerne skulle vises. I overensstemmelse med forbrugernes ønsker vises alle nonstop flyvninger først og derefter alle flyvninger, som indebærer en mellemlanding, og endelig de forbindelser, der kræver et flyskift undervejs. Kommissionen vurderer, at »med luftfartsselskabernes stigende brug af "hub and spoke"-systemer kan indirekte flyvninger i dag tilbyde en service på samme niveau som den, der tilbydes på andre direkte

flyvninger, der indebærer mellemlandinger«. Det foreslås derfor, at kriterierne for rækkefølgen af flyvninger ændres, således at det fremover kun kræves, at alle nonstop flyvninger vises først. Flyvninger, der indebærer en mellemlanding uden flyskift, vil ikke længere skulle vises før de flyvninger, der indebærer flyskift.

3.6.2. Kommissionen fremlægger ikke nogen form for dokumentation, der berettiger denne ændring. Der er ingen antydninger af, at de gældende regler ikke har fungeret tilfredsstillende, eller at der er indgivet klager. Det er især påfaldende, at Kommissionen ønsker at ændre præsenteringsrækkefølgen nu, hvor USA efter mange års modstand synes at bevæge sig i retning af den europæiske fremgangsmåde.

3.6.3. Henstilling

Der er ingen begrundelse for at ændre de gældende regler om præsenteringsrækkefølgen. De har fungeret upåklageligt til gavn for både forbrugerne og konkurrencen mellem luftfartsselskaber. Kommissionen bør i stedet tilskynde andre, især USA, til at følge Europas eksempel.

3.7. Andre ændringer

3.7.1. Der foreslås en række andre ændringer til kodeksen under følgende overskrifter: omfanget af tilsyn; salg af billetter til flyvninger, der har samme rutenummer og udføres af samme luftfartsselskab; »sikkerhedspakke«; en indklaget parts ret til at blive hørt; udvidelse af kodeksen til at omfatte informationssystemer; tredjeparters forpligtelser; fakturaoplysninger på magnetiske databærere. Disse ændringer vedrører hovedsageligt tekniske aspekter og vil næppe skabe kontroverser.

4. Konklusion

Adfærdskodeksen for edb-reservationssystemer må betragtes som et vellykket EU-initiativ. Det har elimineret et stort problem i konkurrencen mellem luftfartsselskaber og bidraget til at etablere et effektivt indre marked for luftfart. Dette emne kan være teknisk kompliceret,

og det kan ikke overraske, at der er opstået problemer. Problemerne er formodentlig blevet skærpet af de omfattende kommercielle interesser, der står på spil for de involverede parter.

Som helhed hilser ØSU Kommissionens forslag til ændringer i kodeksen velkomne. ØSU mener dog, at der er brug for yderligere ændringer på et antal punkter, som nok er detailpunkter, men ikke desto mindre meget vigtige.

Det drejer sig navnlig om følgende punkter:

- Kommissionen bør regelmæssigt udarbejde rapporter om CRS-kodeksens gennemførelse.
- Kommissionen bør være særdeles årvågen, når det gælder udviklingen af Internet til reservationsformål, og fremsætte forslag med henblik på at undgå misbrug.
- Kommissionen bør give nærmere oplysninger om, hvordan den agter at sikre, at rejsebureauerne opfylder kodeksens krav, så forbrugerne beskyttes.
- I samarbejde med repræsentanter for luftfartsselskaber og rejsebureauer bør Kommissionen kontrollere, hvor effektivt de nye regler om unødvendige reservationer fungerer.
- I forbindelse med præsentation af jernbanetjenester bør de berørte parters forpligtelser præciseres i selve kodeksen, så diskussioner og forsinkelser undgås.
- Kommissionen bør genoptage sit tidligere forslag om, at bonusordninger skal baseres på antallet af udstedte billetter frem for antallet af foretagne reservationer, så enhver tilskyndelse til at foretage unødvendige passive reservationer fjernes.
- I forbindelse med flyvninger under fælles kode bør CRS ikke have mulighed for selv at vælge, hvilke flyvemuligheder der skal vises.
- I kodeksen bør der lægges større vægt på at sikre, at en potentiel passager er fuldt informeret om, hvilket luftfartsselskab der vil udføre flyvningen med hvilket fly osv.
- De gældende regler om den rækkefølge, i hvilken flyvninger skal præsenteres, bør bibeholdes.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om gensidig anerkendelse af registreringslandets kendingsbogstaver for motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil, ved kørsel inden for Fællesskabet«

(98/C 95/08)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 5. august 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 75 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 Gabriel García Alonso til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. december 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 111 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Den frie bevægelighed for personer og varer er grundlæggende rettigheder i EU i henhold til traktaterne.

2. Kommissionens forslag

2.1. Fællesskabsretten indeholder en række forskrifter, som tillader fri færdsel for biler inden for EU's område.

2.2. I nogle af medlemsstaterne er der imidlertid stadig andre bestemmelser i kraft, som har hjemmel i Wiener-konventionen om vejtrafik⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Konvention om vejtrafik, udfærdiget i Wien den 8. november 1968, herunder ændringer, der er trådt i kraft den 3. september 1993. FN's økonomiske kommission for Europa.

2.3. Forslagets formål er, at medlemsstater, der med henvisning til Wiener-konventionens artikel 37 kræver, at køretøjer, der er registreret i en anden medlemsstat, er forsynet med kendingsbogstaver, når de benyttes på dens område, også anerkender kendingsmærket, når det er udformet i overensstemmelse med forskrifterne i bilaget til nærværende forordning.

3. Konklusion

3.1. ØSU støtter uforbeholdent Kommissionens forslag, da det er med til at lette samfærdslen og den frie bevægelighed for personer i EU. Dermed fremmes virkeliggørelsen af det indre marked.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens udkast til Rådets forordning (EF) om statistisk registrering af vejgodstrafikken«⁽¹⁾

(98/C 95/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 2. oktober 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Daniel De Norre til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. december 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 82 stemmer for og 2 stemmer imod, følgende udtalelse.

1. Den foreslåede forordnings indhold og anvendelsesområde

1.1. Det foreliggende udkast til Rådets forordning er resultatet af seks års drøftelser i Kommissionen og Eurostat (en task force, der er oprettet på forslag af Koordineringsudvalget for Transportstatistik) samt høringer af visse berørte erhvervskredse.

1.2. Ifølge Kommissionen skulle den foreslåede forordning supplere den nuværende produktion af harmoniserede statistiske oplysninger i EU om vejgodstrafikken med det mål at tilvejebringe oplysninger, der er »nødvendige til udarbejdelse, opfølgning, overvågning og evaluering af den fælles politik« på transportområdet.

1.3.1. Med dette mål for øje foreslås det, at de nationale statistiske kontorer forpligtes til inden for givne frister at forsyne Eurostat med resultaterne af deres statistiske registrering. Registreringerne foretages på grundlag af spørgeskemaer, der besvares af virksomheder, som benytter vare- og lastmotorkøretøjer med en tilladt totalvægt på mindst 6 ton og en lasteevne på mindst 3,5 ton, idet mindre køretøjer anses for at være »uden betydning for den fælles transportpolitik«.

1.3.2. Den foreslåede forordning vedrører derfor forholdet mellem de nationale statistiske kontorer og Eurostat.

1.3.3. De forpligtelser, forordningen indebærer, vil imidlertid også få konsekvenser for indholdet af de statistiske oplysninger, der ønskes af de pågældende virksomheder.

1.3.4. Det skal dog retfærdigvis siges, at Kommissionen tilstræber at undgå, at de nye bestemmelser øger virksomhedernes administrative byrde.

1.4.1. Kommissionen nævner i øvrigt forskellige steder i udkastet, at de gældende direktiver om statistisk

registrering af de pågældende transportører [78/546/EØF⁽²⁾ ændret ved 89/462/EØF⁽³⁾] ikke giver mulighed for at indsamle visse oplysninger, der er nødvendige for at kunne vurdere bl.a. følgende faktorer:

- udnyttelsesgraden for de køretøjer, der udfører transporterne;
- omfanget af nationale transportører, der udføres af udenlandske virksomheder (cabotage); cabotage var ikke tilladt på det tidspunkt, hvor nævnte direktiver trådte i kraft, men vil være fuldstændig liberaliseret pr. 1. juli 1998.

Dertil kommer, at de gældende direktiver giver forskellige oplysninger, alt efter om der er tale om nationale eller internationale transportører.

1.4.2. Kommissionen understreger endvidere, at det er nødvendigt at råde over pålidelige oplysninger om:

- transportører mellem medlemsstater og tredjelande;
- interregionale transportører inden for EU;
- den distance, der er tilbagelagt af de køretøjer, der er anvendt til transporterne;
- arten af de køretøjer, der er anvendt til de pågældende transportører;
- arten og omfanget af risici ved transport af produkter, der er underlagt ADR-konventionen (den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej).

⁽²⁾ Rådets direktiv af 12. juni 1978 om statistisk registrering af vejgodstrafikken inden for rammerne af en regional statistik, EFT L 168 af 26.6.1978, s. 29. ØSU's udtalelse: EFT C 181 af 31.7.1978, s. 27.

⁽³⁾ Rådets direktiv af 18. juli 1989 om ændring af direktiv 78/546/EØF om statistisk registrering af vejgodstrafikken inden for rammerne af en regional statistik, EFT L 226 af 3.8.1989, s. 8. ØSU's udtalelse: EFT C 134 af 24.5.1988, s. 7.

⁽¹⁾ EFT C 341 af 11.11.1997, s. 9.

2. Generelle bemærkninger

2.1.1. De økonomiske aktører, videnskabsmænd og offentlige myndigheder har løbende behov for pålidelige statistiske oplysninger, som er sammenlignelige i rum og tid, og som gør det muligt at måle udviklingen i transporten og varestømmene.

2.1.2. For at dække dette behov skal der tages højde for:

- de berørte markeder internationale dimension, nu hvor markederne ikke længere er opsplittede i særskilte nationale markeder;
- kravet om begrænsning af de administrative byrder og omkostninger ved indsamling og behandling af data, idet man tilstræber et optimalt »cost/benefit-forhold«.

2.1.3. Det er også væsentligt:

- at kvantificere de transporter, der udføres inden for EU med køretøjer, der er indregistreret i tredjelande, hvilket forudsætter en udveksling af statistiske data mellem medlemsstaterne om transporter udført af køretøjer i transit på deres område. ØSU skønner det derfor nødvendigt, at der på grundlag af forordning (EF) nr. 322/97⁽¹⁾ indføres en række bestemmelser om udveksling af data mellem de statistiske kontorer;
- at man under behandlingen af de disponible statistiske data ikke blot anvender ton-km, men også andre parametre, som gør det muligt at vurdere lastens omfang samt godsets massefylde og værdi.

2.1.4. ØSU bifalder, at Kommissionen har valgt at erstatte de eksisterende direktiver med en forordning, som finder direkte anvendelse i alle medlemsstater, og som dermed ikke rummer nogen fortolkningsmargen.

2.2.1. Det synes at ligge Kommissionen stærkt på sinde at indføre et statistisk instrument, der kan tjene den fælles transportpolitik, idet det bidrager til at overvåge markederne, vejtrafikken og aktivitetsniveauet inden for vejtransport for fremmed regning. ØSU glæder sig over, at Kommissionen har besluttet, at der inden for rammerne af Eurostat skal oprettes en enhed, der er specialiseret i behandling af transportstatistikker.

2.2.2. ØSU lægger stor vægt på, at de indsamlede data gøres anvendelige hurtigst muligt. I betragtning af de eksisterende teknologiske muligheder må de frister

på henholdsvis 5 og 8 måneder, der er fastsat i artikel 7, stk. 3, derfor gælde som maksimumsfrister.

2.2.3. Efter ØSU's mening skal den valgte indfaldsvinkel desuden i stigende grad afspejle udviklingen frem mod intermodal transport og integreret logistisk styring af varestømmene. Denne udvikling kræver en »funktionel« indfaldsvinkel til transportaktiviteterne, der understøtter samhandelen i en internationaliseret økonomi.

Man bør også sondre mellem vejtransport for fremmed regning og vejtransport for egen regning, især ved hjælp af oplysninger fra køretøjsregistrene.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Kommissionen har i artikel 1 valgt, at statistikkerne skal baseres på vare- og lastmotorkøretøjerne. ØSU skal i den forbindelse minde om sin bemærkning i punkt 2.1.1 i udtalelsen om ændringen af direktiv 78/546/EØF⁽²⁾, hvor ØSU påpegede, at denne fremgangsmåde kan have den ulempe, at der ikke tages højde for en multimodal transportydelse i tilfælde, hvor motorkøretøjet ikke ledsager lastenheden under den del af transporten, der ikke foregår ad vej.

3.2. I udkastets artikel 2 og bilag A, afsnit A1, gives der til statistisk brug definitioner af forskellige tekniske begreber og forskellige køretøjstyper, som falder inden for anvendelsesområdet.

ØSU henstiller, at man påser, at disse definitioner tilpasses de definitioner, der allerede anvendes, især i direktiverne om harmonisering af køretøjers masse og dimensioner.

3.3. I artikel 2, stk. 2, er der fastsat en række undtagelser — fakultative såvel som obligatoriske — for visse typer af køretøjer, alt efter deres tekniske karakteristika eller deres anvendelse.

3.3.1. I tilknytning til køretøjer, hvis tilladte vægt eller mål overstiger de »normalt tilladte grænser«, dvs. usædvanlige transporter, bemærker ØSU, at disse transporter tegner sig for en samhandelsværdi, som bestemt ikke er uden betydning for EU's økonomi.

3.3.1.1. Det må derfor beklages, hvis de undtages, da det er nødvendigt at måle og kortlægge udviklingen i efterspørgslen efter sådanne transporter, hvis betydning underkendes af myndighederne og borgerne. Denne udvikling afgør faktisk behovet for ændringer i vejstrækninger.

⁽¹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 322/97 af 17. februar 1997 om EF-statistikker, EFT L 52 af 22.2.1997, s. 1.

⁽²⁾ ØSU's udtalelse: EFT C 134 af 24.5.1988, s. 7.

3.3.2. Der er ikke tilstrækkelig grund til at undtage »køretøjer, der tilhører offentlige myndigheder«. De transporter, der udføres af nævnte køretøjer, bidrager til EU-landenes almindelige økonomiske aktiviteter og skaber varestrømme og -udvekslinger, som kan stå i konkurrence med de transporter, der er omfattet af den foreslåede forordning.

3.3.3. ØSU går til gengæld ind for at undtage køretøjer med en lastevne på under 3,5 ton eller en tilladt totalvægt på under 6 ton.

3.3.3.1. Det er dog spørgsmålet, om grænsen ikke burde fastsættes til en tilladt totalvægt på 3,5 ton, svarende til den grænse, der blev fastlagt af Rådet (transportministrene) den 9. oktober 1997 i den fælles holdning om det nye direktiv om adgang til erhvervet godstransport ad landevej⁽¹⁾, og til den grænse, der gælder for anvendelsen af førerbeviser i kategori C. Valget bør baseres på en »cost/benefit-analyse« under hensyntagen til den supplerende administrative byrde, det vil påføre de pågældende virksomheder.

3.4. Ifølge artikel 10 i forordningen skal EU yde finansiel støtte til medlemsstaterne til dækning af omkostningerne. ØSU finder det betænkeligt, at nationale

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse: EFT C 287 af 22.9.1997, s. 21.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

administrationsomkostninger skal afholdes over EU's budget.

3.5. ØSU ønsker, at de berørte socioøkonomiske grupper i de enkelte medlemsstater inddrages aktivt i høringerne om vilkårene for forordningens gennemførelse.

4. Konklusioner

På baggrund af ovennævnte bemærkninger henstiller ØSU, at:

- forordningen skal have som målsætning at sikre, at de indsamlede data bliver mere pålidelige i rum og tid og mere sammenlignelige med de data, der indsamles om andre transportformer;
- denne målsætning søges opfyldt med en »funktionel« og intermodal indfaldsvinkel til godstransport;
- der i de enkelte medlemslande arrangeres en høring af de socioøkonomiske grupper om vilkårene for forordningens gennemførelse;
- der kun kræves oplysninger af transportvirksomhederne, som er nødvendige og relevante for at nå målet, dvs. for at sikre tilvejebringelsen af de data, der er nødvendige til udarbejdelse, opfølgning, overvågning og evaluering af den fælles politik på transportområdet.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale udvalgs udtalelse om »Mellemlæddets indvirkning på fødevarerprisdannelsen — fra produktions- til forbrugsled«

(98/C 95/10)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 20. marts 1997 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Adalbert Kienle til ordfører. ØSU vedtog sin udtalelse den 4. december 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 75 stemmer for, 1 stemme imod og 3 stemmer hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. De enkelte markedsaktørers andel af varers slutpris og spørgsmålet om avance har altid været genstand for en livlig debat. Inden for levnedsmiddelsektoren har denne debat ofte været ført med stor lidenskab. Eksempelvis krævede ØSU i sin udtalelse om landbrugsprisforslagene 1997/1998 udtrykkeligt, at konsekvenserne for såvel landmændenes indkomster som for forbrugerpriserne blev undersøgt. Nærværende udtalelse fra ØSU skal bidrage til at kaste lys over et komplekst markedsforløb, udrydde ubegrundede fordomme, påpege uheldige udviklingstendenser og skal fremme for alt fremme en konstruktiv dialog mellem producenter, forarbejdere, handelen og forbrugere.

1.1.1. Landbrugets producentpriser i EU har i de senere år trukket levnedsmiddelpriserne i nedadgående retning. Producentpriserens andel af forbrugernes udgifter til levnedsmidler er faldet markant. Samtidig er andelen af udgifterne til handel og transport, til forarbejdning og emballering af levnedsmidler vokset. Såvel produktivitetstigninger i producentledet som den generelt hårde konkurrence i handelsledet kommer slutforbrugerne til gode. Som glimrende illustration herpå kan det nævnes, at en gennemsnitshusholdning på 4 personer i dagens EU ikke bruger mere end 20 % af sin indkomst på levnedsmidler. Endelig anvender forbrugerne langt mindre tid på tilberedning af måltider (»Convenience«) — der indgår altså flere tjenesteydelser i produktet.

1.2. Landbruget har traditionelt været domineret af små bedrifter, som i sig selv ikke har ret megen eller ingen indflydelse på prisdannelsen på deres produkter. Men priserne bestemmer udbyttet og dermed landmændenes indkomst.

1.2.1. På grund af spørgsmålets komplekse karakter omhandler udtalelsen hovedsagelig friske produkter og især frugt og grøntsager. En undersøgelse af avancen er særlig interessant, når der er tale om friske frugter og grøntsager. Frugt- og grøntsagsmarkedet er nemlig inde i en udpræget omstillingsfase og kendetegnes ligeledes

ved store udsving i udbuddet og i priserne. For forarbejdede produkter af frugt og grøntsager (saft, konserver, dybfrosne varer) er dette i mindre grad tilfældet, og disse produkter vil derfor heller ikke blive behandlet nærmere i denne udtalelse.

1.2.2. For let fordærvelige produkters vedkommende er der kun begrænsede muligheder for at stabilisere priserne via markedsordningsforanstaltninger. Andelen af EUGFL's udgifter til markedsordningen for frugt og grøntsager (jf. ØSU's udtalelse af 19. marts 1996), er med ca. 5 % væsentlig lavere end disse produkters andel af landbrugets samlede slutproduktion (ca. 16 %). Interventionsinstrumentet — som kun anvendes for nogle frugt- og grøntsagstyper — vil med gennemførelsen af den nye markedsordning for frugt og grøntsager komme til at spille en endnu mindre rolle.

1.2.3. Friske varer som frugt og grøntsager er generelt klare til at blive konsumeret og behøver ingen videre forarbejdning. Producenterne og mange forbrugere forstår derfor ikke, hvorfor der er stor forskel på producent- og forbrugerpris.

1.3. Landbruget konkurrerer med andre erhvervssektorer om forbrugernes købekraft. Store avancer forringer således sektorens konkurrencestilling. Når avancen indeholder faste komponenter, har udsving i udbud og efterspørgsel en større indvirkning på producentprisen end på forbrugerprisen, dvs. at producentens prisrisiko stiger.

1.4. Når der er tale om friske varer som frugt og grøntsager, er kortsigtede ændringer i avancen af stor betydning. Hvis et udbudsbetingsfald i producentpriserne ikke giver et tilsvarende fald i forbrugerpriserne, stiger forbruget ikke tilstrækkeligt, og overskudsproduktionen vil ikke blive høstet eller vil blive tilintetgjort. I første halvår af 1997 var der et graverende eksempel herpå: beholdningen af æbler i EU kunne ikke afsættes tilstrækkeligt hurtigt, eftersom det drastiske fald i producentprisen eller i for ringe grad smittede af på forbrugerprisen.

1.4.1. Hvis kraftige stigninger i forbrugerpriserne som følge af udbudsknaphed afbødes på forbrugerpriseniveau via mindre avancer, vil markedslikevægten også blive forstyrret. Varen vil tidligt blive udsolgt, og forbrugerne vil gå tomhændede hjem. Hvis priserne fratages deres rolle som en markedsudlignende mekanisme i knaphedstider, kommer andre fordelingsmekanismer (f.eks. personlige kontakter, markedsposition) ofte ind i billedet.

1.5. Handelen har en betydelig indflydelse på ikke blot prisdannelsen, men også på udbuddets sammensætning. Koncentrationen inden for den europæiske levnedsmiddeldetailhandel og af virksomhedernes indkøb øger faren for, at handelen får en »filterfunktion«. De, der ikke er godkendt som leverandører til de førende levnedsmiddeldetailhandlere, må i mange EU-lande stille sig tilfreds med et lille nichemarked. For mange producenter er adgangen til de store levnedsmiddeldetailhandlere et spørgsmål om overlevelse.

2. Handelens funktioner

2.1. Handelen spiller en vigtig rolle i sikringen af en optimal vareforsyning af et lands økonomi. Der skelnes sædvanligvis mellem følgende funktioner:

- den geografiske funktion (f.eks. etablering af kontakt mellem handelspartnere, varetransport);
- den tidsmæssige funktion (f.eks. udjævning af tidsforskellen mellem produktion og forbrug);
- mængdefunktionen (f.eks. samling eller opsplitning af varer);
- kvalitetsfunktionen (f.eks. sortering, blanding, inddeling i varesortimenter);
- reklamefunktionen (f.eks. reklame for produktet).

2.1.1. Den geografiske funktion omfatter ofte varetransport. I frugt- og grøntsagssektoren har mange specialiserede engroshandlere koncentreret sig om at udjævne den geografiske afstand, herunder transport, i produktionsområder (forsendelse). En fri, uhindret varehandel er derfor en vigtig forudsætning for frugt- og grøntsagssektoren i EU. For tidsmæssigt at afstemme udbuddet efter efterspørgslen råder handelen over lagerfaciliteter. For frugt og grøntsagers vedkommende er oplagringstiden sædvanligvis begrænset; i ekstreme tilfælde (asparges, bærfrugter) drejer det sig kun om nogle få dage. Alt efter behovene i det næste led i distributionskæden skal partier af forskellige produkter splittes op eller samles. Samling af passende varesortimenter er en af engroshandelens vigtigste geografiske funktioner. På forbrugerplan varetager detailhandlerne denne funktion.

2.1.2. Omgrupperingen af varer kan også betyde samling af små mængder. Denne mængdefunktion er

hyppigst også en kvalitetsfunktion. Inden for den europæiske levnedsmiddeldetailhandel er der en stigende efterspørgsel efter større partier af ensartet kvalitet. Da de enkelte producenter normalt ikke kan levere tilstrækkeligt store mængder, må man kombinere leverancer af sammenlignelig kvalitet fra forskellige producenter, hvilket for det meste gøres på grundlag af målbare kvalitetskriterier. Endvidere har emballeringen såvel kvantitative som kvalitative aspekter.

2.1.3. Der henvises ofte til handelens kommunikationsfunktion, dvs. formidling af markedsviden mellem producent- og efterspørgselssiden. Hvis markeds signaler ikke går gennem handelens »filter«, bliver det vanskeligere at afstemme udbud og efterspørgsel, og der opstår fejlallokeringer og økonomiske tab.

2.2. Handelsfunktionerne behøver ikke nødvendigvis at blive varetaget af engroseller detailhandlere. Mange af de ovennævnte opgaver udføres ligeledes af producent-sammenslutninger og i nogle tilfælde af enkelte producenter. På lang sigt vil tjenesteydelser blive leveret af de markedsaktører, der kan tilbyde dem til den laveste pris. De offentligt fastlagte rammebetingelser (f.eks. skattelovgivning, EU's markedsordninger) har en væsentlig indflydelse på disse omkostninger.

3. Udviklingen i distributionskanalerne for friske frugter og grøntsager

3.1. Detailhandelen

3.1.1. Udviklingen inden for levnedsmiddeldetailhandelen i EU er især præget af en tiltagende koncentration. I tidsrummet 1970-1990 gik antallet af levnedsmiddelbutikker således tilbage med over en fjerdedel og faldt til 490 000. I 1995 blev der registreret 540 000 butikker i EU-15. Dette tal ventes at falde til 400 000 i år 2005. Den samlede omsætning i denne sektor er derimod steget støt. I nogle områder af EU er tilbagegangen i antallet af levnedsmiddelbutikker alarmerende. Den britiske regering beklager således, at i nogle landområder — men også i byområder — er det ikke alle befolkningsgrupper, som er sikret adgang til friske levnedsmidler (»food deserts«).

3.1.2. Inden for EU er der et klart Nord-Syd-skel. Mens de fem største skandinaviske detailhandelsvirksomheder i 1995 tegnede sig for klart over 70 % af branchens samlede omsætning, lå de tilsvarende tal for Italien og Grækenland på omkring en tredjedel eller derunder. I Central- og Vesteuropa varierer andelen på mellem 50 og 70 %.

3.1.3. Der foregår også en koncentrationsproces inden for virksomhederne. Medens virksomheders indkøb af de såkaldt ikke-fordærlige fødevarer i nogen tid har været centraliseret nationalt, foregik indkøb af friske frugter og grøntsager indtil for nylig regionalt. Også disse indkøb koncentrerer nu i stigende grad

nationalt. I mange tilfælde er det kun supplerende indkøb til dækning af kortvarige behov, som stadig foretages regionalt. Antallet af beslutningstagere er således blevet skåret drastisk ned.

3.1.4. De tendenser, der registreres inden for den europæiske levnedsmiddelhandel som helhed, gælder generelt også for friske produkter som frugter og grøntsager. I Tyskland tegnede de fem førende distributører sig i 1994 for 72 % af husholdningernes forbrug af friske grøntsager. Ifølge oplysninger fra GFK's (Gesellschaft für Konsum, Marktforschung und Absatzforschung) husholdningspanel blev knap 80 % af husholdningernes forbrug af frugt og grøntsager i 1996 indkøbt i supermarkeder, hypermarkeder eller lavprisvarehuse. Det tilsvarende tal for Holland er 63 %, for Frankrig 56 % og for Spanien 35 %. I Norditalien tegnede supermarkeder og lavprisvarehuse sig i 1995 for 55 % af salget, mens det tilsvarende tal for Syditalien kun lå på 20 %. I alle medlemslandene er den organiserede detailhandels andel af husholdningernes forbrug af friske frugter og grøntsager steget: i Frankrig steg den fra 41 % til 56 % mellem 1987 og 1995, i Holland fra 50 % til 63 % mellem 1990 og 1995 og i Spanien fra 22 % til 35 % mellem 1989 og 1995. Dette fremgår af oplysninger fra de forskellige europæiske husholdningspaneler.

3.1.5. De traditionelle, mindre levnedsmiddelbutikker og specialbutikkerne har mistet terræn over alt i Europa, hvilket også er tilfældet med de ugentlige markeder i nogle lande. I Italien og Spanien tegner specialbutikker og mindre levnedsmiddelbutikker sig stadigvæk for over 30 % af salget af friske frugter og grøntsager. I Benelux-landene og i Det Forenede Kongerige spiller specialbutikker stadig en vigtig rolle i salget af frugt og grøntsager, idet de har en markedsandel på over 10 %. I Tyskland er specialbutikkerne praktisk talt forsvundet.

3.1.6. I Tyskland er de ugentlige markeder stadig et vigtigt indkøbssted med 12 til 15 % af salget, og de har kunnet bevare denne andel i de sidste ti år. I Frankrig gik de ugentlige markeder andel af salget ned fra 24,6 % i 1988 til 21,7 % i 1995. Men også her har man i den senere tid kunnet konstatere en stabilisering. I Sydeuropa tegner markederne sig for ca. 25 % af salget.

3.1.7. I de senere år har forbrugerne vist en stigende interesse for at købe direkte hos producenten (ab mark eller ab gård eller i nogle tilfælde i gårdbutikker). For nogle enkelte produkters vedkommende som jordbær og asparges kan det direkte køb antage et betydeligt omfang. Alt i alt anslås denne indkøbsmådes andel af salget at ligge på mellem 2 og 7 % og i Østrig endnu højere. Særligt med den voksende efterspørgsel efter økologiske frugter og grøntsager er den direkte afsætnings andel af salget traditionelt meget stor; over halvdelen af produktionen anslås at blive solgt direkte til forbrugeren.

3.1.8. Der er mange forskellige årsager til den voksende koncentration inden for levnedsmiddeldetailhandelen og til supermarkederne, hypermarkederne og lavprisvarehusenes voksende andel af salget af friske frugter og grøntsager. Betalings- og leverancefordele fremføres ofte som argument for den vedvarende koncentrationsten-

dens. En vigtig grund til lavprisvarehusenes fremtrængen er imidlertid også, at forbrugerne køber friske produkter langt mindre hyppigt. Job og andre forpligtelser betyder, at mange forbrugere ikke længere er parate til — ud over det ugentlige eller to gange ugentlige storindkøb — også dagligt at købe friske produkter.

3.1.9. Det er interessant at bemærke, at forbrugersundersøgelser tegner et andet billede af indkøbsvaner. Generelt overvurderer forbrugerne kraftigt de ugentlige markeder betydning. En stor andel af forbrugerne hævder, at de foretrækker at foretage deres indkøb på det ugentlige marked. Alle andre indkøbssteder betragtes med meget mindre sympati. Men de præferencer, der gives udtryk for, afspejles i realiteten ikke i valget af indkøbssted. De fleste forbrugere er ikke parate til at investere den nødvendige tid i at købe ind på markedet. Det fremgår af undersøgelser i Frankrig (Ctifl, 1996) og Tyskland (CMA, 1997).

3.1.10. De fordele, der tillægges supermarkeder og hypermarkeder, er ikke overraskende tidsbesparelsen (muligheden for at kombinere indkøb af fødevarer med andre indkøb), muligheden for selv at vælge og endelig den lavere pris. Det store udbud af friske frugter og grøntsager fremhæves som en særlig fordel ved hypermarkeder. De ugentlige markeder fremhæves til gengæld for deres bedre kvalitet, friske varer, store udvalg, pålidelighed og menneskelige kontakt. Forbrugerne fremfører, at de foretrækker det ugentlige marked, men går dog — i modstrid med deres udsagn — af bekvemmelighedsmæssige grunde mere og mere hyppigt i supermarkeder eller lavprisvarehuse.

3.1.11. De ovennævnte bemærkninger om indkøbssteder går udelukkende på husholdningernes forbrug. Det ikke-husholdningsmæssige forbrug (storforbrugerne) tegner sig for en mindre andel af salget af friske frugter og grøntsager i forhold til andre levnedsmiddelgrupper, men er dog hurtigt ved at vinde terræn.

3.2. De forudgående led i distributionskæden

3.2.1. Ændringerne inden for levnedsmiddeldetailhandelen er en af de væsentligste årsager til tilpasninger i de forudgående led. Der er også foregået enorme strukturændringer inden for engroshandelen for frugt og grøntsager. Leverandørerne til de store detailhandelsvirksomheder må kunne tilbyde store partier. Mange mellemstore frugt- og grøntsagsengroshandlere har mistet traditionelle kunder — de regionale indkøbscentraler — hovedsagelig som følge af centraliseringen af detailhandelens indkøb. Endvidere forsøger mange store europæiske detailhandlere at købe så direkte som muligt fra producenterne. Engroshandlere vil fremover kun være nødvendige som leverandører af logistik, tjenesteydelser eller som forsyningskilde i en nødsituation. De små engroshandlere specialiserer sig enten i leverancer til store forbrugere (restauranter, kantiner) eller til de stadig færre specialbutikker og til de ugentlige markeder.

3.2.2. Engroshandelsmarkederne har tabt terræn i de senere år. De store kæder hører praktisk talt ikke længere til deres kundekreds. I Storbritannien anvender butikskæder sågar engrosmarkedet til at komme af med overskud. Dette øger prisudsvingene på engrosmarkederne. I Tyskland afsættes knap 30 % af mængden af friske frugter og grøntsager via engrosmarkeder. I Frankrig og især i de sydeuropæiske lande er procentsatsen langt højere. Ifølge Mercasa tegnede engrosmarkederne sig i Spanien i 1996 for 60 % af det nationale salg af frugt og grøntsager.

3.2.3. Inden for EU er der forskelle på de enkelte aktørers handelsfunktioner. Distributionskanalerne i Sydeuropa er således ofte meget lange og uoverskuelige, mens de i Storbritannien er meget korte. I alle lande er der en tendens til at gøre distributionskanalerne kortere. Aktører, som ikke leverer nogen egentlige tjenesteydelser, udgår i distributionskæden. Unødvendige aktiviteter som f.eks. ompakning af varer undgås, idet producenterne eller deres sammenslutninger fra starten udbyder varerne i den ønskede emballering.

3.2.4. Bedrifts- og producentersammenslutningsstrukturen har ligeledes ændret sig. Bedrifternes og producentersammenslutningernes gennemsnitlige omsætning er blevet større. Denne koncentrationsproces kan imidlertid ikke sammenlignes med den, der kan registreres inden for detailhandelen. Den hollandske sammenslutning af producentorganisationer VTN (Verenigde Tuinbouwvereniging Nederland, 1996), er i en vis grad en undtagelse herfra. Producentorganisationernes hovedopgave er at samle udbuddet i tilstrækkeligt store partier. Den organiserede detailhandel ønsker ofte partier, som muliggør landsomfattende salg. Denne størrelsesorden kan de fleste producentorganisationer dog ikke nå op på.

3.2.5. Der findes også producentorganisationer, som ikke er i direkte kontakt med den organiserede detailhandel. Detailhandelen får så sine forsyninger fra specialiserede engroshandlere, der undertiden leverer til de samme kunder. Dermed bliver det egentlige mål om en samling af udbuddet ikke nået fuldt ud.

3.2.6. En styrkelse af producentorganisationerne har altid været et væsentligt mål for den fælles markedsordning for frugt og grøntsager. Ved at stille midler til rådighed til driftskapitalen støtter EUGFL anerkendte producentorganisationer, som leverer direkte til den organiserede levnedsmiddeldetailhandel. Andelen af den produktion, der afsættes via producentorganisationer, er dog hidtil kun steget i nogle lande. I Storbritannien, Holland, Danmark og Belgien er den sågar faldet, mens den i Tyskland skal have forholdt sig stabil. Kun i Danmark, Holland og Belgien overstiger producentorganisationernes andel af frugt og grøntsagssalget 50 %. Ifølge Kommissionens rapport »Landbrugets stilling i Den Europæiske Union 1995« er andelen af den afsatte

mængde særlig lav for grøntsagers vedkommende, ofte under 20 %.

3.2.7. Handelen stiller sig i nogle tilfælde kritisk til den finansielle støtte til producentorganisationer, som indgår i den nye markedsordning. Det frygtes, at denne støtte kunne sætte producentorganisationerne i stand til at tilbyde tjenesteydelser billigere end handelsvirksomheder.

4. Handelens indflydelse på udbuddet af frugt og grøntsager

4.1. Varesortiment

4.1.1. Alle aktører i markedsføringskæden — producenten, den handlende og forbrugeren — har indflydelse på udbuddets sammensætning. Handelens indflydelse ses der ofte mere kritisk på end de andre aktørers. Forbrugerne anklager de handlende for at foretrække visse produkter, som ikke svarer til, hvad de ønsker. Et klassisk eksempel på dette var hollandske tomater, som blev solgt på det tyske marked i 80'erne, hvor grossisternes præferencer i henseende til oprindelse klart adskilte sig fra forbrugernes. Dette viste imidlertid også, at klare forbrugerpræferencer ikke kan ignoreres i det lange løb.

4.1.2. Risikoen for at forbrugerønsker blive ignoreret over et længere tidsrum er meget større, hvis der kun findes et begrænset antal alternative salgssteder. Dette berører lande med en kraftig koncentration inden for levnedsmiddeldetailhandlen, hvor virksomhedernes indkøb hovedsagelig centraliseres, og hvor specialbutikker, ugentlige markeder og mindre selvstændige levnedsmiddelbutikker ikke har nogen nævneværdig markedsandel.

4.1.3. Der er mange eksempler på den organiserede detailhandels indflydelse på udviklingen i forbruget af forskellige typer frugt og grøntsager. Lavprisvarehusene fører kun et meget begrænset udvalg af friske produkter. Stigningen i det tyske forbrug af bananer efter 1983 og af radiser hen imod slutningen af 80'erne hænger f.eks. sammen med, at disse produkter blev medtaget i lavprisvarehusenes sortiment. I Storbritannien mener English Mushroom Board, at stigningen i forbruget af friske champignon kan tilskrives de store detailhandelsvirksomheders (major multiples) pris- og reklamestrategi. På den anden side stagnerer forbruget af produkter, som er vanskelige at sælge i supermarkeder (f.eks. kirsebær, bærfrugter).

4.1.4. Med detailhandelsvirksomhedernes stadigt større nationale indkøb er der desuden en fare for, at regionale produktsortimenter bukker under. Hvis produktionen i et særligt område ikke er tilstrækkelig stor til et nationalt indkøbsprogram, vil produktet blive købt i et andet, fjernt beliggende produktionsområde.

4.1.5. For overhovedet at kunne blive godkendt som leverandør til levnedsmiddeldetailhandelen må der un-

dertiden investeres kraftigt. Endvidere opkræves der forskellige former for afgifter i form af rabatter eller bidrag til reklameomkostninger. Denne praksis er mere udbredt i Tyskland end i de øvrige medlemslande, og den forekommer også i Frankrig. I Storbritannien stiller den organiserede detailhandel derimod ofte strenge kvalitets- og hygiejnekrav samt leveringsbetingelser, som kan variere fra den ene leverandør til den anden.

4.1.6. Eftersom det er de store detailhandelsvirksomheders erklærede mål kun at have få leverandører, er producenterne tvunget til at samarbejde med godkendte leverandører. Sådanne leverandører kan være producentorganisationer, engroshandlere eller sågar større, individuelle producenter. I Storbritannien er det ofte sidstnævnte gruppe.

4.1.7. Med hensyn til kvalitetsaspektet: mange typer frugt og grøntsager har kun en tilfredsstillende smag, hvis de høstes, når de er modne. De fleste forbrugere kender ikke til dette kvalitetskendtegn. Modne produkter må håndteres forsigtigt og sælges hurtigt. Dette betyder højere logistikomkostninger for producenter og distributører. Medmindre der kan opnås en højere pris for sådanne varer, er der ikke noget incitament til at udbyde dem. Dilemmaet er indlysende: forbrugerne er kun villige til at betale mere, hvis der garanteres en bedre kvalitet, og leverandørerne er kun villige til at levere den ønskede kvalitet, hvis de får en passende fortjeneste. De italienske ferskenproducenter gør opmærksom på dette dilemma. Det samme gælder for forbrugernes ønske om miljøvenlig produktion.

4.1.8. Inden for andre levnedsmidler har denne situation ført til indførelse af mærker. Mærker får også større og større betydning i forbindelse med friske frugter og grøntsager. Særlig i Storbritannien sælges friske frugter og grøntsager ofte under et varemærke med detaljerede produktionsoplysninger. I de sidste to år har næsten alle Tysklands største levnedsmiddeldetailvirksomheder indført deres egne varemærker. Producenterne betragter denne udvikling med blandede følelser, fordi disse mærker konkurrerer med de enkelte producenters eller producentsammenslutningernes anstrengelser for at differentiere deres egne produkter. Det offentlige kunne hjælpe her ved at indføre certificerede kvalitetsgarantier.

4.1.9. De britiske supermarkedskæder forekomme imidlertid at have lagt stilen om for nylig, idet de ikke mere lægger vægt på produkternes anonymitet. Målet er nu tværtimod at forbedre produktets image ved at angive producentens navn. »Der er ikke mange producenter, som vil sætte deres navn på et dårligt produkt«, sagde en repræsentant for en kæde, der sælger løg med angivelse af producentens navn. Markedsundersøgelser i andre lande peger også i denne retning. I 1996 sagde 59 % af de adspurgte forbrugere, at de ville have købt flere friske frugter og grøntsager, hvis de havde kendt navnet på producenten. I 1989 gjaldt dette kun for 46 % af de adspurgte.

4.2. Prisdannelse

4.2.1. Der kan i denne udtalelse ikke foretages en omfattende undersøgelse af avancerne på friske frugter og grøntsager i de enkelte EU-medlemsstater. Følgende oplysninger er især baseret på undersøgelser i Frankrig, Tyskland og Storbritannien. Bemærkningerne går på den samlede avance (den samlede avance defineres som forskellen mellem producent- og forbrugerpris), idet en opdeling i engroshandel- og detailhandelsavance i de fleste tilfælde ikke er mulig. Det kan dog antages, at detailhandel-avancen er den langt vigtigste komponent. Eksempelvis udgør engroshandel-avancens andel i Tyskland kun 20 % af den samlede avance, og i Frankrig er tallet 20-35 % for grøntsagers vedkommende. Avancen beregnes både i procent og i absolutte tal.

4.2.2. Det er meget vanskeligt at foretage en sammenligning mellem de forskellige EU-medlemsstater på grund af de forskellige kilder og oplysningernes varierende kvalitet. Der kan dog fastslås systematiske forskelle. Man kan således gå ud fra, at avancen tenderer mod at være lavere i lande, hvor lavprisvarehuse har en stor markedsandel (f.eks. Tyskland).

4.2.3. Generelt kan det siges, at avancen stiger, jo mere behandling varen kræver, og jo mere vægt, der lægges på kvalitet (f.eks. i de store detailbutikker i Storbritannien, der ofte betragtes som eksemplariske i den henseende).

4.2.4. For produkter af stor værdi (asparges, jordbær osv.) er relativt lave avancer på 50-70 % reglen. I absolutte tal er avancen imidlertid større end for produkter af ringe værdi. Der er ofte tale om letfordærlige produkter, som kun er på hylderne i en kort periode. Dette indebærer høje distributionsomkostninger.

4.2.5. Avancen på produkter af lav værdi (æbler, kål osv.) ligger ofte på langt over 100 %, og for særligt billige produkters vedkommende (gulerødder, løg osv.) langt over 200 %. Avancen i absolutte tal er imidlertid lavere end på produkter af større værdi. Hovedsagelig drejer det sig for denne gruppe om produkter, der er forholdsvis længe på hylderne.

4.2.6. Dette betyder, at producenternes andel af forbrugerprisen er høj, når der er tale om produkter af stor værdi (f.eks. 60 % for asparges i Tyskland), og lav, når der er tale om produkter af lav værdi (f.eks. knap 20 % for hvidkål i Tyskland).

4.2.7. Avancen på det samme produkt kan variere fra den ene medlemsstat til den anden, alt efter hvor efterspurgt det er. Således er den samlede avance på julesalat lavere i Frankrig end i Tyskland, da salget af julesalat i Frankrig er 10 gange større end i Tyskland.

4.2.8. En mere langsigtet betragtning viser, at producentens andel af forbrugerprisen er faldet kraftigt. Mens producentens andel af forbrugerprisen på hvidkål i begyndelsen af 50'erne stadig var over 50 %, udgjorde den i 70'erne kun 33 %. Den er siden faldet til 18 %.

4.2.9. Når der er tale om friske produkter med store prisudsving, er den kortsigtede udvikling i avancen af særlig betydning.

4.2.10. I forbindelse med nogle produkter, hvor prisen varierer meget, f.eks. blomkål og asparges, er der en snæver sammenhæng mellem producent- og forbrugerpriser. For andre produkters vedkommende, f.eks. hovedsalat, er der ikke denne sammenhæng.

4.2.11. Ugunstige vejrforhold eller naturkatastrofer kan få priserne til at stige så meget, at den absolutte avance rent faktisk må sættes ned. Dette skete for porrer vedkommende under kuldeperioden i Nordeuropa i julen 1996.

4.2.12. På den anden side kan visse lagerbeholdninger give anledning til en betydelig stigning i avancen. De europæiske lagre af æbler var uventet høj i januar 1997. Der blev derfor gjort forsøg på at fremme salget gennem en nedsættelse af producentpriserne. Dette førte imidlertid blot til en prisrig og ikke til en stigning i efterspørgslen. Selv om de lokale producentpriser var faldet kraftigt siden midten af januar, bevægede detailpriserne sig ikke.

4.2.13. I forbindelse med produkter som f.eks. æbler, hvor priserne er relativt faste i detailledet, kan forbrugerne således ikke på kort sigt reagere på ændringer i udbudsforholdene. Resultatet er et øget prispres i de forudgående led og således en større fortjeneste for detailhandlerne. Detailhandelens modstand mod prisnedsættelser og det pres, den lægger på producenterne, er taget til i de senere år og vil sandsynligvis blive endnu større.

4.2.14. Det lader til, at hyppige udsving i auktionspriserne på frugt og grøntsager bliver mere og mere generende for detailhandelens opkøbere. De store detailhandelsvirksomheder tenderer derfor mod at indgå pris aftaler for en længere periode. I nogle tilfælde forlanger de sæsongennemsnitspriser baseret på produktionsomkostningerne plus en »normal« avance (»cost price plus«).

4.3. *Levnedsmiddeldetailhandelens krav i forbindelse med prisdannelsen*

4.3.1. De førende detailhandlere kræver stadig større prisstabilitet og sikkerhed af deres leverandører. Auktionsordninger er genstand for kritiske undersøgelser, og ugentlige eller mere langsigtede pris aftaler eller sågar sæsongennemsnitspriser vinder terræn.

4.3.2. Prisudsvingene på auktionerne varierer, alt efter om produktet kan lagres, eller om det hurtigt fordærves. I forbindelse med de letfordærlige produkter skyldes prisudsvingene normalt skiftende udbud, mens spekulation spiller en større rolle i forbindelse med de mere holdbare produkter.

4.3.3. Generelt kræver auktionssystemet stor fleksibilitet i detailhandelen. Det er vanskeligt at indgå langsigtede, faste pris aftaler for produkter, hvor udbuddet varierer meget.

4.3.4. Faste pris aftaler med supermarkedskæder fører til mindsket markedsgennemsigthed, da de enkelte kunder tilbydes forskellige priser og vilkår ud fra deres markedsposition.

4.3.5. Det må antages, at handelsledet normalt er bedre informeret om markedssituationen end producenterne og deres sammenslutninger. Oplysninger om markedet (høstprognoser, lagerbeholdninger, efterspørgselstendenser osv.) er således meget vigtige, for at producenterne kan føre succesrige salgsforhandlinger. Organiseringen og finansieringen af markedsinformationsystemer for producenter er meget forskellig fra den ene medlemsstat til den anden. I Frankrig er det f.eks. en afdeling under Landbrugsministeriet, der indsamler og udbreder den slags information. I Tyskland skal producenterne selv finansiere systemet. I nogle medlemslande findes der overhovedet ingen markedsinformationsinstanser.

5. Perspektiver og konklusioner

5.1. ØSU anlægger — ligesom Kommissionen i grønbogen om handel — det realistiske synspunkt, at der foregår en uafvendelig koncentration inden for den europæiske levnedsmiddeldetailhandel. Det kan sågar forventes, at koncentrationen vil blive endnu større, og at pris aftaler vil vinde mere og mere frem. Supermarkeder, hypermarkeder og lavprisvarehuse vil fortsat øge deres andel af salget af friske frugter og grøntsager i alle de europæiske lande, omend denne udvikling ikke vil forløbe lige hurtigt i de forskellige medlemsstater.

5.2. ØSU mener, at der er behov for politiske rammebetingelser for at holde koncentrationsprocessen i detailhandelen inden for rimelige grænser. Desuden må producenterne position over for de store detailhandelsorganisationer yderligere styrkes — også for at yde hjælp til selvhjælp. Det er den eneste måde, hvorpå man kan forhindre klare markedsfiaskoer og samfundsmæssigt set uønskede udviklingstendenser og misbrug (fx meget lange betalingsfrister, godkendelsespenge) samt sikre, at alle former for detailsalgsteder fortsat kan tilbyde forbrugerne et bredt udvalg af frugt og grøntsager.

5.3. ØSU er desuden bekymret for, at den organiserede levnedsmiddeldetailhandel ikke eller ikke hurtigt nok tilpasser prisen på letfordærlige varer som frugt og

grøntsager til ændringer i udbuddet og efterspørgslen. Derved kan der danne sig usælgelige restpartier, eller producenterne må acceptere store indkomsttab.

5.4. ØSU understreger faren for, at den voksende koncentration af indkøb inden for de førende distributionsorganisationer vil mindske udvalget af frugt og grøntsager og medføre, at regionale specialiteter forsvinder fra hylderne til skade for de lokale producenter og forbrugere. Hermed vil der være et incitament til at standardisere produkternes præsentationsform og holdbarhed, hvilket imidlertid vil gå ud over smagen. Det kan ganske vist forventes, at specialbutikkerne og de ugentlige markeder i stigende omfang vil tilbyde regionale sortimenter ud over deres internationale produkter, men salget af regionale produkter bør ikke begrænses til disse udsalgssteder. Det kan ikke accepteres, at forbrugerne forholdes produkter, fordi der ikke er tilstrækkelige mængder til et nationalt indkøbsprogram, eller fordi »godkendelsespenge« forhindrer dette.

5.5. I henhold til EU's markedsordninger for frugt og grøntsager skal den nationale oprindelse klart angives, hvilket ØSU anser for rigtigt, og den går ind for at opretholde denne bestemmelse uden ændringer. Endvidere bør høsttidspunktet oplyses. Det er imidlertid ikke sikkert, om disse bestemmelser håndhæves korrekt ved hjælp af kontrol og sanktioner. Dette kan også hænge sammen med, at denne ønskværdige mærkning ikke er obligatorisk for mange andre levnedsmidlers vedkommende. Kommissionens initiativer til at indføre beskyttede oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser må hilses velkomment. Det er imidlertid slående, hvor længe disse programmer har været om at komme i gang, og hvor lidt kendskab der er til oprindelsesbetegnelser og lokale betegnelser. I nogle medlemslande har disse EU-beskyttelsesordninger hidtil været en fiasko.

5.6. ØSU er bange for, at markedsgennemsigtigheden for netop friske produkter som frugt og grøntsager kan blive dårligere. Dette ville svække producenterne position. På dette felt har Kommissionen hidtil kun indsamlet den information, der er nødvendig for markedsforvaltningen. Derfor bør man også undersøge

muligheden for at stille markedsoplysninger til rådighed for markedsaktørerne, f.eks. på det stadig vigtigere område, som økologiske produkter udgør; i den forbindelse bør man være opmærksom på at sikre en afbalanceret omkostningsfordeling.

5.7. ØSU anerkender, at der med reformen af markedsordningen for frugt og grøntsager er blevet taget skridt til at styrke producenterne og deres organisationers position. I betragtning af efterspørgselskoncentrationen er en samling af udbuddet via producentorganisationerne mere hastende end nogensinde. Driftskapitalen og de operationelle programmer bør anvendes til at forbedre producentorganisationernes konkurrenceevne og dermed deres produkters.

5.8. ØSU påpeger, at avancen fremover vil komme til at afhænge meget af produkternes kvalitet og af de kvalitetsprogrammer, producenterne/de handlende anvender. Levnedsmiddelmærkning og novel foodforordningen ⁽¹⁾ samt kvalitetsnormer for frugt og grøntsager er særlig vigtige her. Der må udvikles en ensartet strategi for kvalitetssikring, især inden for distributionsorganisationerne. Det er den eneste måde, hvorpå man kan sikre, at »højere« kvalitet når frem til forbrugerne og honoreres passende.

5.9. Endelig plæderer ØSU for, at man gør forbrugerne mere opmærksomme på deres — betydelige — muligheder for at virke ind på udbud og priser. Præferencer, som der kun gives udtryk for i uforpligtende rundspørger, har absolut ingen effekt på markedet og kan sågar virke modsat det tilsigtede. Men forbrugerne kan øve en effektiv indflydelse gennem deres indkøbsadfærd og valg af indkøbssted. Forbrugerne bør også oplyses om produktionsmetode, produkternes kvalitet og sundhedsmæssige værdi. De unge er her en særlig vigtig målgruppe. Endvidere er øget uddannelse og videreuddannelse af butikspersonalet og bedre oplysninger om f.eks. regionale produkter og levnedsmiddelkvalitet selvfølgelig i både producenterne og forbrugernes interesse.

⁽¹⁾ Forordning (EF) nr. 258/97 af 27.1.1997.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 58/97 om statistik over erhvervsstrukturer«⁽¹⁾

(98/C 95/11)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 6 oktober 1997 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 Økonomiske, Finansielle og Monetære Spørgsmål, som udpegede Kenneth Walker til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse på mødet den 8. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 83 stemmer for, 3 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Det overordnede formål med forordningen er at forpligte medlemsstaterne til at forsyne Eurostat med sammenlignelige og harmoniserede statistiske data om forsikringssektorens struktur, aktiviteter, konkurrenceevne og resultater på europæisk plan.

1.2. Medlemsstaterne har ansvaret for den egentlige dataindsamling og for de metoder, der anvendes i praksis. I forordningen fastsættes de normer, standarder og definitioner, der er nødvendige for indsamling, udarbejdelse, indberetning og evaluering af forsikringsstatistik inden for EU. Forordningen er hovedsagelig baseret på eksisterende EU-lovgivning (bl.a. direktiv 91/674/EØF af 20. december 1991, direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 og direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992) om foranstaltninger til harmonisering af forsikringsselskabers årsregnskaber og konsoliderede regnskaber og gennemførelse af det indre marked for direkte livsforsikringsvirksomhed og direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring. Mange kendetegn indgår også i virksomhedernes indberetninger til tilsynsformål. På denne baggrund og ligeledes under hensyn til artikel 6 i forordning (EF) nr. 58/97 defineres de indsamlingsmetoder, der skal anvendes, ikke direkte i forslaget til forordning.

1.3. Samtlige medlemsstater indsamler data om de godkendte forsikringsselskaber (baseret på de offentliggjorte regnskaber eller på de oplysninger, der anvendes til tilsynsformål). Med hjælp fra medlemsstaterne begyndte Eurostat i 1994 på frivillig basis at indsamle hovedsagelig ikke-harmoniserede statistiske data om forsikringsselskaber. Forordningen er i det store og hele baseret på de eksisterende datakredsløb. Den vil kun medføre, at der skal indsamles enkelte yderligere data, der endnu ikke er dækket i de eksisterende dataindsamlinger, og kun for et begrænset antal medlemsstater.

1.4. Kommissionen mener, at en retsakt er nødvendig for at sikre større pålidelighed og kvalitet i de data, der indsamles, bearbejdes og indberettes.

1.5. Kommissionen mener endvidere, at den trinvis gennemførelse af det indre marked for forsikring og indførelsen af handlingsplanen for det indre marked har skabt et øget behov for mere pålidelige oplysninger om forsikringssektoren i Europa.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen har tre overordnede mål:

2.2. For det første at fastlægge en fælles rammestruktur for indsamling, indberetning og evaluering af EU-statistikker om forsikringssektorens struktur, aktiviteter og resultater. De statistikker, der udarbejdes, har til formål at forbedre kendskabet til udviklingen inden for forsikringssektoren på nationalt og internationalt plan samt på EU-plan. Dette statistiske system skal opfylde Kommissionens, medlemsstaternes, forsikringssektorens (og dens virksomheders og kunders) og en lang række andre brugeres informationsbehov.

2.2.1. For det andet at styrke udviklingen af EU's statistiske system og at indarbejde EU's statistiske værktøjer, som f.eks. nomenklaturen for økonomiske aktiviteter (NACE rev. 1 — Rådets forordning (EØF) nr. 761/93 af 24. marts 1993) og den aktivitetstilknyttede produktklassifikation (CPA) (Rådets forordning (EØF) nr. 3696/93 af 29. oktober 1993) i udarbejdelsen af forsikringsstatistik.

2.2.2. For det tredje at skabe fleksibilitet, således at det bliver muligt at foretage mindre ændringer i bl.a. listen over indikatorer, der skal indsamles data om i fremtiden (jf. Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om Kommissionens gennemførelsesbeføjelser). Artikel 12, nr. i, i forordning (EF) nr. 58/97 giver i

⁽¹⁾ EFT C 310 af 10.10.1997, s. 5.

sammenhæng med procedurebestemmelserne i samme forordnings artikel 13 mulighed for på visse betingelser at ajourføre listen over kendetegn.

2.3. Forslaget til forordning blev forelagt Forsikringskomitéen i april 1996 og Udvalget for Det Statistiske Program den 17. marts 1997. Begge udvalg støtter retsakt.

2.3.1. Enkelte lande har dog taget forbehold med hensyn til den yderligere indberetningsbyrde, der pålægges forsikringsselskaberne. Det ønskes ikke, at det pålægges virksomhederne at udfylde yderligere formularer og de nationale myndigheder at foretage yderligere databehandling.

2.4. Med hensyn til de data, der skal indsamles (offentliggjorte data eller data indberettet som led i tilsynet med forsikringsselskaber), er den berørte population den samlede population. Med hensyn til de data, som ikke udgør en del af eksisterende datasamlinger, og ikke kan fås fra andre kilder kan medlemsstaterne frit vælge at anvende stikprøver og statistiske inferensmetoder, som beskrevet i artikel 6 i forordning (EF) nr. 58/97.

2.4.1. Hvis små og mellemstore virksomheder indgår i stikprøveprocessen, har medlemsstaterne mulighed for ikke at undersøge disse enheder, og de vil så være nødt til at anvende statistiske inferensmetoder for at udarbejde den samlede liste over variabler for den pågældende population.

2.5. I forbindelse med det igangværende samarbejde med Det Europæiske Monetære Institut er der blevet givet udtryk for et behov for forsikringsstatistik som led i de statistikker, som er nødvendige med henblik på Den Økonomiske og Monetære Union.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU har ved flere lejligheder erklæret sin støtte til ethvert middel, der fremmer det indre marked og fjerner de resterende hindringer for dets gennemførelse. ØSU anerkender de fremskridt, der er gjort med hensyn til opbygningen af et indre marked for forsikringsydelser med gennemførelsen af anden generation af direktiver om livsforsikringsvirksomhed og skadesforsikringsvirksomhed⁽¹⁾ i begyndelsen af 1990'erne og den tredje generation af disse direktiver⁽²⁾, som trådte i kraft den 1. juli 1994.

3.2. Et effektivt tilsyn med dette marked vil kræve nøjagtige, pålidelige, regelmæssige, ajourførte, harmoni-

serede og sammenlignelige statistiske data. ØSU støtter derfor i princippet Kommissionens forslag.

3.3. Indsamling, udarbejdelse og indberetning af disse data pålægger dog to parter en arbejdsbyrde; for det første virksomhederne, som skal levere data om deres aktiviteter, og for det andet de nationale administrative myndigheder i hver medlemsstat, som er ansvarlige for indsamling af disse data og for indberetningen heraf til Eurostat.

3.3.1. ØSU deler derfor de bekymringer, der er kommet til udtryk, og er enig i, at disse byrder ikke må øges unødigt.

3.3.2. Som i alle sådanne sager skal man finde en balance mellem informationsbrugernes behov og de opgaver, informationsleverandørerne pålægges ved indsamlingen af data. Som ethvert andet produkt bør data være rentable, med andre ord skal værdien af den tilvejebragte information være højere end omkostningerne ved at opnå den.

3.3.3. På denne baggrund vurderer ØSU, at det ville være tilrådeligt, hvis denne del af det statistiske system indgik som et projekt i SLIM-initiativet.

3.4. ØSU finder det usandsynligt, at de udarbejdede statistikker vil være af større nytte for forsikringsvirksomhederne, deres kunder eller andre brugere i den private sektor, fordi der går for lang tid, inden de offentliggøres. Generelt er data fra markedsundersøgelser i forsikringssektoren, som fremstilles på kvartalsbasis af organisationer i den private sektor, tilgængelige en måned efter kvartalets udløb. Nationale statistikker udarbejdes på årsbasis, og det kræver uvægerligt ekstra tid at indsamle data til Eurostat. Dette vanskeliggør deres anvendelse til kommercielle formål, men betyder naturligvis ikke, at de ikke er et betydningsfuldt styringsinstrument på makroøkonomisk plan.

3.5. Egentlig sammenlignelige statistikker kan kun opnås, hvis forsikringsmarkederne også er sammenlignelige. Vedvarende forskelle i de nationale forsikringsmarketers struktur og funktionsmåde vil sandsynligvis gøre det vanskeligt at sikre den fornødne sammenlignelighed.

3.6. ØSU noterer sig, at medlemsstaterne frit kan organisere deres statistiske undersøgelser og kan vælge at udelade SMV fra undersøgelserne og benytte statistiske inferensmetoder til at udarbejde disse data. ØSU påskønner, at man derved kan lette byrden for SMV-sektoren, men understreger samtidig, at forskelle i medlemsstaternes anvendelse af disse regler risikerer at mindske de statistiske datas sammenlignelighed yderligere.

4. Konklusioner

Alt i alt bifalder ØSU Kommissionens forslag til forordning med ovennævnte forbehold, men vurderer, at

⁽¹⁾ Rådets direktiv af 8. november 1990 om livsforsikring (90/619/EØF) — Rådets direktiv af 22. juni 1988 om skadesforsikring (88/357/EØF).

⁽²⁾ Rådets direktiv af 10. november 1992 om livsforsikring (92/96/EØF) — Rådets direktiv af 18. juni 1992 om skadesforsikring (92/49/EØF).

forslaget bør indgå som et projekt i SLIM-initiativet, så det kan afgøres, om fordelene opvejer de merom-

kostninger, der pålægges virksomhederne og de administrative myndigheder.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse "Fremme af lærlingeuddannelsen i Europa"«

(98/C 95/12)

Kommissionen besluttede den 23. juni 1997 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 Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål, som udpegede Dantin til ordfører og Rodríguez García Caro til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 105 stemmer for, 2 stemmer imod og 5 stemmer hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. På sit møde i Firenze den 21. og 22. juni 1996 anmodede Det Europæiske Råd Kommissionen om at foretage en undersøgelse af »lærlingeuddannelsens rolle med henblik på jobskabelse«.

1.2. Anmodningen fremhævede stats- og regeringschefernes engagement i bekæmpelsen af ungdomsarbejdsløsheden via undervisning og uddannelse, navnlig for unge under 25 år, hvor ledigheden nu er oppe på næsten 20 %.

1.3. Undersøgelsen viser især, at dette ønske kan imødekommes ved at fremme lærlingeuddannelsen, der forbedrer jobudsigterne, idet arbejdsløsheden er under gennemsnittet hos de unge, der har afsluttet en lærlingeuddannelse.

1.4. Formålet med den meddelelse, Kommissionen har forelagt ØSU, er at fremlægge indholdet af undersøgelsen og samtidig præsentere en række forslag til handling fordelt på fem nøgler.

1.4.1. Mens undersøgelsen er udarbejdet på grundlag af indholdet af flere databaser, er meddelelsen baseret

på den aktuelle situation og de konkrete reformer, der er igangsat i de forskellige medlemsstater. I meddelelsen lægges der især vægt på foranstaltningerne inden for lærlingeuddannelsen, som drejer sig om at:

- mindske kløften mellem skole og arbejdsplads;
- nærme sig markedets behov;
- fremme arbejdsfleksibilitet og -mobilitet;
- bekæmpe social udstødelse;
- højne uddannelsesniveaet i lærlingeuddannelserne;
- give lærlinge adgang til højere uddannelser.

1.4.2. I meddelelsen foreslås følgende fem nøgler til handling:

- udvidelse og udvikling af nye former for lærlingeuddannelse;
- forbedring af kvaliteten i uddannelsen;
- fremme af lærlinges mobilitet;
- inddragelse af arbejdsmarkedets parter;
- mod en egentlig strategi for lærlingeuddannelsen.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU udtrykker glæde over det initiativ, der blev taget på Det Europæiske Råd i Firenze, og som har ført til den foreliggende meddelelse fra Kommissionen.

2.1.1. ØSU noterer med interesse det nyskabende aspekt i meddelelsen, som følger de retningslinjer, som Kommissionen allerede har fremlagt i hvidbogen om almen uddannelse og erhvervsuddannelse »Undervise og lære: på vej mod det kognitive samfund⁽¹⁾«, som ØSU støtter.

2.2. ØSU vurderer, at lærlingeuddannelsen er en uddannelsesform, der takket være sin særlige karakteristikk gennem en både kvantitativ og kvalitativ udvikling effektivt kan bidrage til indslusning på arbejdsmarkedet. Dette gælder i øvrigt visse andre erhvervsuddannelsesmodeller, som aktivt involverer virksomhederne. Lærlingeuddannelsen bidrager til de unges erhvervsuddannelse, og uddannelsens bidrag til højnelse af kvalifikationer udgør et argument for at fremme den økonomiske udvikling. Man må dog konstatere, at en uddannelses- og erhvervsuddannelsespolitik ikke kan erstatte en aktiv beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitik, men kan supplere den, særligt i forbindelse med en aktiv politik på lærlingeområdet, specielt når den opfylder de unges kvalifikationer og ønsker.

2.3. Lærlingeuddannelsen knytter en virksomhed og en uddannelsesinstitution tæt sammen i en vekselluddannelsesproces. Dens egenart i forhold til vekselluddannelsen ligger først og fremmest i virksomhedens gennemførelse af den erhvervs-mæssige uddannelse. Gennem denne uddannelse kan der, særligt i håndværkervirksomheder skabes en virksomhedskultur.

2.4. ØSU tilslutter sig meddelelsens indhold under forudsætning af de ovennævnte bemærkninger og de følgende forslag og bemærkninger.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Navnlig i meddelelsens kapitel 2 opregner og forklarer Kommissionen en række reformer under gennemførelse i de forskellige medlemsstater til forbedring af lærlingeuddannelsen.

ØSU fremsætter følgende bemærkninger vedrørende dette kapitel:

3.1.1. Mindskelse af kløften mellem skole og arbejdsplads

Mindsnelsen af kløften mellem skole og arbejdsplads er nødvendig for at mindske den afstand, der kan være mellem den teoretiske undervisning og den praktiske udførelse, samt for at stræbe mod en tilnærmelse mellem uddannelse og ledige arbejdspladser, mellem udbud og efterspørgsel.

⁽¹⁾ Hvidbog om almen uddannelse og erhvervsuddannelse »Undervise og lære: på vej mod det kognitive samfund«, særligt punkt II, A (KOM(95) 590 endelig udg. og udtalelse CES 880/96 af 10. juli 1996 — EFT C 295 af 7.10.1996.

Begrebet »Mindskelse af kløften mellem skole og arbejdsplads« bidrager faktisk også til at stræbe mod begrebet »Tilnærmelse til markedets behov«. Førstnævnte begreb er en af de nødvendige forudsætninger for gennemførelsen af det andet begreb.

Et af de særlige forhold ligger dog i skabelsen af et uddannelsesforløb, som binder virksomheden og/eller en branche og en uddannelsesinstitution sammen. Uddannelsen bør indrettes således, at betingelserne for fremtidig udvikling i tide bliver taget i betragtning, således at uddannelsen for lærlingen danner hjørnestenen i en livslang uddannelse. Uddannelsesplanerne må udarbejdes i nært samarbejde med de relevante virksomheder og brancher.

3.1.2. Fremme af arbejdsfleksibilitet og mobilitet

Ved at vælge en bred uddannelse, og altså undgå en for snæver og for specifik uddannelse, bliver det muligt for enhver at udvikle og tilpasse sig.

Bistand til fremme af mobilitet i Europa bør ske på både finansielt og juridisk niveau.

3.1.3. Bekæmpelse af social udstødelse

Som det understreges i meddelelsen kan lærlingeuddannelsen via det særlige uddannelsessystem, der tilbydes, medvirke til at bekæmpe social udstødelse, idet den fremmer indslusningen på arbejdsmarkedet.

Et andet særligt aspekt ved lærlingeuddannelsen skal dog også fremhæves. Den særlige form for undervisning, som lærlingeuddannelsen tilbyder, kan medvirke til at mindske skolefrafald blandt elever på forskellige uddannelsesniveauer. Ved effektivt at blande praktisk knowhow og teoretisk undervisning, dvs. ved at sammenkæde praktisk erfaring med teoretiske forklaringer, kan lærlingeuddannelsen henvende sig til unge, der ikke er tiltrukket af mere teoretiske undervisningsformer. Ved at forklare teorien på baggrund af praktisk knowhow gør lærlingeuddannelsen det muligt at beholde de unge i uddannelsessystemet, som ellers ville være faldet fra den mere teoretiske uddannelse. For at forbedre chancerne for gennemførelse af dette forsøg bør der oprettes et effektivt vejledningssystem for de unge.

3.1.4. Højnelse uddannelsesniveaet i lærlingeuddannelsen

ØSU tilslutter sig Kommissionens forslag om at styrke lærlingeuddannelsens integration i grunduddannelsessystemet og udvide lærlingeuddannelsen helt op til de videregående uddannelser (f.eks. ingeniørstudiet) under hensyntagen til erhvervsuddannelsessystemerne i de enkelte medlemsstater.

Dette forslag støttes af flere grunde:

- ved at begrænse lærlingeuddannelsen til lave kvalifikationer giver man uddannelsen en lav status. Dette gør det sværere at udbrede lærlingeuddannelsen

og mindsker dermed også dens indvirkning på indslusningen af de unge og dermed på beskæftigelsen;

- den konstante ændring i produktionsapparatet og i behovet for tjenesteydelser kræver en mere og mere kvalificeret arbejdskraft. Lærlingeuddannelsen bør leve op til disse krav, således at flere kan få adgang til denne uddannelsesform uden for det traditionelle uddannelsessystem, ligesom den bør give dem adgang til livslang uddannelse.

3.2. Fem nøgler til en mere effektiv lærlingeuddannelse

3.2.1. Udvidelse og udvikling af nye former for lærlingeuddannelse

3.2.1.1. I Kommissionens meddelelse anføres det, at lærlingeuddannelsen ofte er overrepræsenteret i sektorer, hvor vækstprognoserne er forholdsvis dårlige.

Udtrykket »overrepræsenteret« synes ikke at være passende. Det ville være mere passende at betegne dette forhold ved en »skæv« udbredelse af lærlingeuddannelsen i de forskellige sektorer.

Denne skævhed giver lærlingeuddannelsen en lav status.

Ved at udbrede lærlingeuddannelsen til de sektorer, der traditionelt ikke anvender lærlinge, vil der blive rettet op på denne skævhed, og den kan samtidig tilbyde udviklingssegmenter, der ligger tæt op ad den efterspørgsel, der findes på markedet.

Lærlingeuddannelsens relativt lave status i visse medlemsstater har diverse årsager. Den økonomiske, sociale og sektorielle udvikling gør det nødvendigt at søge at udvikle nye former for lærlingeuddannelse.

Man bør derfor:

- forbedre de eksisterende uddannelsesformer særligt ved at udbrede kendskabet til god praksis;
- udvikle nye former for lærlingeuddannelse og samtidig tage de fremtidige nationale og sektorbestemte foranstaltninger i betragtning med henblik på incitamenter;
- udvide lærlingeuddannelsen til også at omfatte nye erhvervsgræne og andre kvalifikationsniveauer.

Den økonomiske omkostning, der er forbundet med en lærling, kan i visse tilfælde mindskes ved at overføre indsatsen til pædagogisk udvikling og forlængelse af forløbet. Men ØSU vil dog i den forbindelse understrege, at dette ikke må være i modstrid med målet om en så bred og god basisuddannelse som muligt.

En omkostningsnedsættelse kan opnås, hvis lærlingene kan undgå at følge undervisning i fag, de allerede har taget. Dette forudsætter et grundigt kendskab til lærlingens kvalifikationer ved ansættelsen.

Den mulighed for social opstigning, som lærlingeuddannelsen giver dem, der følger den, hænger tæt sammen med erhvervsuddannelsernes image. For at blive betragtet som ligeværdige med de andre uddannelsesformer, må man forsøge at give erhvervsuddannelserne betragtet under ét et bedre image.

Det er ØSU's opfattelse, at lærlingeuddannelsens udvikling og udvidelse til andre erhvervsgræne kun kan gennemføres fuldt ud, hvis dette ikke er et mål i sig selv. Det er nødvendigt, at lærlingene i slutningen af forløbet får mulighed for at fortsætte deres studier og især, at de får adgang til videregående uddannelser. Det er derfor nødvendigt at definere og skabe et forbindelsesled mellem lærlingeuddannelsen og de andre uddannelsesformer. Dette er en væsentlig forudsætning for, at lærlingeuddannelsens image kan forbedres og gøres til en attraktiv uddannelsesform.

3.2.1.2.

— Fortsættelsen eller snarere forøgelsen af de finansielle incitamenter, som navnlig bør gå til dækning af de pædagogiske omkostninger, og som bl.a. er beregnet på de små og mellemstore virksomheder i højteknologiske sektorer og nye sektorer og/eller de sektorer, hvor udbudet af lærlingepladser overgår efterspørgslen, er faktorer, der kunne skabe fremgang. Dog ville metoden blive bedre, hvis der også blev forudset en evaluering af de opnåede resultater.

— Flexibilitet forstået som en vedvarende tilpasning af undervisningsformerne er et reelt behov i og med, at den omhandler undervisningens kvalitet og ikke eventuelt stiller spørgsmålstegn ved reglerne for beskyttelse af lærlingene. Derfor burde medlemslandene fremme foranstaltninger, der letter gennemførelsen af lærlingeuddannelsen ved at indføre regler for sanktionering af resultaterne.

— Udvidelsen af lærlingeuddannelsen bør berøre samtlige erhvervsområder, navnlig de områder, hvor den endnu ikke findes fx i nye sektorer, hvor der opstår nye arbejdspladser.

— Den øgede anvendelse af multimedie-værktøjer samt moderne undervisningsmetoder bør undersøges med hensyn til pædagogisk islæt herunder også den nødvendige kontakt mellem undervisere og lærlinge. Brugen af multimedie-værktøjer bør dog ikke overskygge vekseldannelsessystemet.

— ØSU bifalder Kommissionens beslutning om at foretage en kvalitativ undersøgelse på lærlingeområdet. Foruden at måle de kvalitative aspekter (eksempler på god praksis, fornyelser og faktorer, der bidrager til at øge antallet af uddannelsespladser) ville det dog ligeledes være nyttigt at måle lærlingeuddannelsens indvirkning på indslusningen på arbejdsmarkedet og på beskæftigelsen.

3.2.2. Forbedring af kvaliteten i uddannelsen

3.2.2.1. Bortset fra sit indhold udmærker en vekseluddannelse som lærlingeuddannelsen sig ved de regelmæssige kontakter, der finder sted mellem uddannelsesinstitutionen, virksomheden og lærlingen.

Aktørernes forberedelse, afholdelsen af møder og regelmæssige evalueringer af uddannelsesforløbet bidrager til uddannelsens kvalitet.

Det er derfor vigtigt at understrege de nødvendige forbindelser mellem:

- lærlingen og hans/hendes familie på den ene side og virksomhedens instruktør samt den ansvarlige underviser på den anden side, for på den måde at give lærlingen mulighed for at påvirke tilrettelæggelsen af uddannelsen;
- virksomhedens instruktør og underviseren bør samarbejde om at foretage en evaluering af de fremskridt eller problemer, som lærlingen har haft, for derigennem at videreføre, ændre eller koordinere den praktiske såvel som den teoretiske undervisning for således at opnå det optimale resultat. Dette er nødvendigt for at kunne skabe permanent synergi og samarbejde, hvorved der opstår et klima præget af tillid og kvalitet.

Da den rolle, som instruktøren spiller i virksomheden, er central i dette uddannelsesforløb, bør instruktørens status defineres og hans/hendes rolle, kvalifikationer og forberedelse samt rettigheder og pligter defineres.

3.2.2.2. Lærlingeuddannelsen bør både omfatte almen og praktisk undervisning, som tilsammen skaber et pædagogisk aspekt i vekseluddannelsen. Hermed menes en pædagogik, der understøttes af de forskellige arbejdssituationer herunder forebyggelse, hygiejne og sikkerhed. På den måde lukkes lærlingen ikke inde i en specialiseret og disciplinær undervisningsform. Lærlingeuddannelsen fremmer på denne måde en interesse for samfundet, evnen til teamwork og udvikler selvstændighed og videbegærlighed.

3.2.2.3. Bortset fra den teoretiske kvalitet af den praktiske undervisning i virksomheden, er det af stor betydning, at denne undervisning gives på kontinuerlig og konstant vis. Derfor må man sørge for, at lærlingen ikke blot får tildelt underordnede opgaver, der kun har meget lidt eller intet til fælles med den uddannelse, han/hun tager. I den forbindelse bør man være særligt opmærksom på instruktørernes uddannelse og deres både tekniske og pædagogiske videreuddannelse.

Derudover kunne lærlingeuddannelsens kvalitetsgaranti gøre det muligt at evaluere uddannelsen på permanent basis for derigennem at gennemføre de nødvendige forbedringer.

3.2.3. Fremme af lærlinges mobilitet

3.2.3.1. Lærlingenes muligheder for at følge uddannelseskurser i et andet EU-medlemsland udgør en del af lærlingeuddannelsens forbedring, samtidig med at dette bidrager til at styrke unionsborgerskabets identitet.

I øjeblikket er lærlingenes mobilitet bremset, da der ikke eksisterer nogen fælles lovramme på dette område.

- ØSU venter med interesse på det forslag til foranstaltning, der skal føre til udarbejdelsen af en fælles lovramme til fremme af lærlingeuddannelsen i Europa. I en sådan fælles lovramme bør man hovedsageligt søge at definere garantier med hensyn til arbejdstid og uddannelse, modtagelse (bolig — kantineforhold, vejledning, kvalitetskriterier), social sikring og juridisk beskyttelse. Mere generelt bør den fælles lovramme også søge at mindske eller sårer fjerne de problemer, som ØSU påpegede vedrørende uddannelser inden for Fællesskabet i sin udtalelse om Kommissionens grønne bog »Almen uddannelse, erhvervsuddannelse, forskning — Hindringer for mobiliteten⁽¹⁾«.

I øvrigt bør man være særligt opmærksom på problemerne omkring anerkendelse af eksamensbeviser på lærlingeuddannelser inden for Fællesskabet, navnlig for så vidt angår de nye sektorer, hvilket ØSU allerede gjorde opmærksom på i ovennævnte udtalelse.

- Det fælles program for lærlinges mobilitet angiver en interesse for lærlingeuddannelsen og bidrager til dens udvikling og kvalitetsforbedring.
- Oprettelsen af en oversigt over virksomheder, der kan modtage lærlinge ville øge tilliden til udviklingen i lærlingenes mobilitet. Den ville samtidig lette udvekslingsstrømmen. I øvrigt ville iværksættelsen af denne mobilitet blive tydeligere og mere effektiv,

(¹) CES 239/97 af 27. februar 1997 — EFT C 133 af 28.4.1997.

hvis man i starten oprettede pilotprojekter mellem to eller flere medlemslande og/eller forskellige grene af erhvervslivet.

Bortset fra den geografiske mobilitet bør man ligeledes overveje:

- den erhvervsmæssige mobilitet,
- instruktørernes og underviserens mobilitet.
- Under LEONARDO-programmet er der allerede etableret projekter, der har til formål at fremme lærlingenes mobilitet. Disse programmer bør studeres, så man kan udnytte erfaringerne og bruge dem som eksempler.

3.2.4. Inddragelsen af arbejdsmarkedets parter

3.2.4.1. Virksomhedernes deltagelse i uddannelsen af lærlinge er et argument for arbejdsmarkedets parter (arbejdsgivere og arbejdstagere) deltagelse i vejledningen og styringen af lærlingeuddannelsen. Via deres repræsentanter kan de positivt påvirke lærlingeuddannelsens image, medvirke til at fastlægge behovene og til at fastlægge vejledningen af lærlingene i virksomheden.

3.2.4.2. Pilotprojektet netværkene kan være drivkraften i udvidelsen af lærlingeuddannelsen til nye erhvervsgræne og kan føre til, at arbejdsmarkedets parter tager ansvar for lærlingeuddannelsens fremtid, sådan som det allerede er sket med stor succes i flere medlemslande.

Kommissionen og medlemslandene burde opfordre arbejdsmarkedets parter (arbejdsgivere og -tagere) til i fællesskab at tage ansvar for, at lærlingeuddannelsen fungerer korrekt, særligt i uddannelsesinstitutionerne. Den rolle, arbejdsmarkedets parter spiller, er essentiel særligt på baggrund af deres kendskab til virksomhederne og til arbejdslivet, når det drejer sig om lærlingeuddannelsens tilrettelæggelse, pædagogiske indhold og udvikling — såvel kvalitativt som kvantitativt, hvad enten det er på virksomhedsniveau eller på brancheniveau.

Man bør være særlig opmærksom på den kvantitative udvikling af lærlingeuddannelsen, således at den kan blive så attraktiv som mulig for virksomhederne.

I virkeligheden afhænger dette mest af virksomhedernes vilje og/eller evne til at øge antallet af lærepladser. Det må konstateres, at det på globalt plan ofte er SMV-virksomhederne og håndværksvirksomhederne, der bevarer eller snarere øger antallet af lærepladser i modsætning til de større virksomheder og sektorer, der sjældent anvender lærlinge.

For at dette kan føres ud i livet, må der iværksettes foranstaltninger eller incitamenter til at lette tøjlernes, særligt hvad angår omkostningerne og de juridiske forhold, således at den manglende interesse i at skabe lærepladser eventuelt kan afhjælpes.

I Frankrig og Danmark har man fundet en løsning, der berører alle virksomheder i form af et fast årligt bidrag. Lignende foranstaltninger diskuteres i øjeblikket med flere forskellige holdninger i Tyskland og Østrig. Disse foranstaltninger kan udmøntes i en overenskomst mellem arbejdsmarkedets parter, da der i forbindelse med denne løsning ikke kan ses bort fra betydningen af beskatningsreglerne i de forskellige medlemslande.

3.2.5. Mod en egentlig strategi for lærlingeuddannelsen

3.2.5.1. Målet om at forene alle aktørerne på lærlingeuddannelsesområdet fra produktion til spredning af oplysninger udgør et af holdepunkterne i en fælles kultur.

Rådighed over ensartede oplysninger er en forudsætning for en sammenhængende strategi. Det er ikke så meget forskellene mellem programmerne og sprogbrugen, der skaber problemer, men derimod de forskellige sociale politikker på ungdomsområdet. Lærlingeuddannelsens indflydelse og status i et land afhænger også af andre foranstaltninger vedrørende adgang til uddannelse og beskæftigelse.

— En regelmæssig status over forholdene i hvert land kunne danne grundlag for en fælles strategi for udvikling af lærlingeuddannelsen.

— Oplysninger om standardiseringssystemer forekommer nyttige. Hvad vil man standardisere og hvorfor?

3.2.5.2. ØSU mener, at Kommissionen burde give præcise oplysninger om iværksættelsen af projektet, dets forløb og indholdet af den »kvalitetsundersøgelse«, hvis analyse ØSU kan bidrage til.

Under normale omstændigheder burde denne undersøgelse lede til en fastsættelse af »referenceværdier« eller minimumsbasiskriterier, som kan danne rammen om en tilpasning og forbedring af lærlingeuddannelserne under hensyntagen til de særlige nationale og sektorbestemte forhold. Undersøgelsens mål bør være at fremdrage de vigtigste elementer til en europæisk model for lærlingeuddannelsen samt fastlægge retningslinjerne for at fremme udviklingen af lærlingeuddannelsen i Europa, samtidig med at man dog tager højde for de særlige uddannelsessystemer, der findes i hvert af medlemslandene.

Blandt de minimumsbasiskriterier, der bør undersøges er: den lovmæssige eller ved overenskomst fastsatte ramme for lærlingeuddannelsen, lærlingens og underviserens rettigheder og pligter, de generelle regler for lærlinge kontrakter og de nærmere regler for anvendelsen heraf, regler for arbejdsmarkedets parter indgriben,

systemer for integration og samarbejde mellem skole og virksomhed, uddannelsesprogrammer, eksamensformer, anerkendelse af eksamensbeviser osv.

3.2.5.3. ØSU foreslår derfor, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne igangsætter en oplysningskampagne for de unge og deres forældre for at skærpe deres interesse og for at forbedre lærlingeuddannelsens image. Kampagnen bør ligeledes henvende sig til lærerkorpset, instruktørerne i virksomhederne, erhvervsvejledningscentre og arbejdsmarkedets parter, der jo er de vigtigste faktorer for lærlingeuddannelsens udvikling både kvalitativt og kvantitativt.

Da lærlingeuddannelsen i dag hovedsageligt anvendes i mandsdominerede sektorer, bør oplysningerne i denne kampagne understrege, at lærlingeuddannelsen også skaber adgang til beskæftigelse i alle erhvervsgrøene for unge piger efter endt uddannelse. Ved erhvervsvejledning i skolerne bør der lægges ekstra vægt på kvinders mulighed for adgang til et erhverv efter deres eget valg via en lærlingeuddannelse.

3.2.5.4. Derudover konstaterer ØSU, at der ikke refereres til CEDEFOP. ØSU ønsker, at den rolle, som CEDEFOP har spillet hvad angår uddannelse og særligt lærlingeuddannelsen, fremhæves, og at man understreger CEDEFOP's fremtidige aktioner angående lærlingeuddannelsen mht. oplysninger og anerkendelse af praksis udviklet i andre EU-lande.

4. Konklusioner

4.1. ØSU glæder sig over det initiativ, der blev taget ved Det Europæiske Råds møde i Firenze.

4.2. ØSU godkender Kommissionens meddelelse under forbehold af enkelte bemærkninger og forslag. ØSU noterer sig med interesse meddelelsens nyskabende islæt, der i den forbindelse fremhæver den positive rolle, som lærlingeuddannelsen kan spille i forbindelse med indslusningen af de unge på arbejdsmarkedet.

4.3. ØSU ønsker dog at fremsætte følgende vigtige bemærkninger og forslag:

4.3.1. Der bør dog iværksættes særlige aktioner for virksomhederne angående den kvantitative udvikling af lærlingeuddannelsen. Denne udvikling afhænger særligt af virksomhedernes vilje og/eller evne til at øge antallet af lærepladser.

4.3.2. Kommissionen bør i samarbejde med medlemsstaterne iværksætte oplysningskampagner for de unge, deres forældre, underviserne, erhvervsvejledningscentre og arbejdsmarkedets parter for at skærpe deres interesse og for at forbedre lærlingeuddannelsens image. I denne forbindelse kan CEDEFOP's rolle forstærkes.

4.3.3. Den praktiske undervisning bør gives på kontinuerlig vis. Til dette formål må man sørge for, at lærlingen ikke udnyttes til underordnede opgaver, der ikke har relation til den uddannelse han/hun tager.

4.3.4. Udvidelsen af lærlingeuddannelsen, særligt til nye erhvervsgrøene, kan sandsynligvis kun ske, hvis udvidelsen ikke bliver et mål i sig selv. Det er derfor nødvendigt, at uddannelsen giver mulighed for at fortsætte studierne gennem tilpassede adgangskrav særligt ved de højere læreanstalter, dog under hensyntagen til erhvervsuddannelsessystemerne i de enkelte medlemsstater.

4.3.5. Det er yderst nødvendigt at understrege forbindelserne mellem:

- på den ene side lærlingen og hans/hendes familie og læremesteren og den ansvarlige underviser på den anden for på den måde at give lærlingen mulighed for at påvirke tilrettelæggelsen af uddannelsen;
- instruktøren i virksomheden (hvis stilling bør fastlægges og hvis rolle, nødvendige kvalifikationer og uddannelse, rettigheder og pligter bør defineres) og underviseren.

4.3.6. EU bør opfordre arbejdsmarkedets parter (arbejdsgivere og -tagere) til sammen at tage ansvar for lærlingeuddannelsen, navnlig i uddannelsesinstitutionerne.

4.3.7. ØSU ønsker, at der gennemføres en kvalitativ undersøgelse. Undersøgelsen bør belyse referenceværdier eller minimumskriterier, således at de vigtigste elementer i en europæisk lærlingeuddannelse klart fremstår. Det er ligeledes hensigtsmæssigt at måle lærlingsuddannelsens virkning på indslusning og beskæftigelse.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om finansiering af den fælles landbrugspolitik«

(98/C 95/13)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 17. december 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 Dario Mengozzi som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 74 stemmer for og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. ØSU godkender Kommissionens forslag om at kodificere forordningerne om finansiering af den fælles landbrugspolitik.

2. Med dette forslag sammenskriver Kommissionen i en enkelt tekst grundforordningen (EØF) nr. 729/79 og de mange efterfølgende ændringsakter. Forslaget

indeholder ingen substansændringer, men kun de formelle ændringer, selve kodifikationen kræver.

3. ØSU minder om, at det flere gange har anmodet om en kodificering af fællesskabslovgivningen, da dette er vigtigt for at gøre den fælles landbrugspolitik klar og forståelig for sektorens aktører.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens udkast til meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "Den Europæiske Unions rolle i relation til Informationssamfundets fremvækst i udviklingslandene"«

(98/C 95/14)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 16. juli 1997 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 Eksterne Forbindelser, Handels- og Udviklingspolitik, som udpegede Sture Lindmark til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. december 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 29. januar 1998, med 70 stemmer for, 15 imod og 20 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionen har fremlagt en meddelelse om et program vedrørende Den Europæiske Unions rolle i relation til informationssamfundets fremvækst i udviklingslandene. Meddelelsen ledsages af et forslag til vedtagelse af aktioner på EU-plan vedrørende EU's relationer til udviklingslandene. Kommissionen understreger, at de fleste samfundsaktiviteter berøres af forandringerne i forbindelse med informationssamfundets gennemførelse, hvad enten det drejer sig om uddannelse, kommunikation, arbejde eller fritid. Dette gælder ligeledes for udviklingslandene. I meddelelsen fremlægges en samlet orientering om målsætninger og foranstaltninger, som kan bidrage til udviklingslandenes deltagelse i informationssamfundet, ikke blot i rollen som forbrugere men også som aktører.

1.2. Kommissionen henviser til G7-konferencen om informationssamfundet i Bruxelles i 1995, hvor man udtrykte ønske om at undgå en yderligere uddybning af kløften mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene og opfordrede til »en fælles vision om menneskelig berigelse«. »Vores aktion skal foranledige, at alle lande involveres i en global indsats«. På konferencen om informationssamfundet og udviklingsaspekter, som blev afholdt i Midrand i 1996, fokuserede man også på at fastlægge udviklingslandenes særlige behov og demonstrere de nye teknologiers potentielle.

1.3. EU har for sin del taget sine relationer med hvert enkelt af de vigtigste udviklingsregioner op til revision og har tilbudt at tage hensyn til informationssamfundets dimension i sine relationer med dem. Fællesskabet søger at koordinere medlemsstaternes og de relevante internationale organisationers aktiviteter. Kommissionen understreger, at budskabet til tredjelandspartnere skal være realistisk, og at de skal underrettes om, hvad der står på spil i forbindelse med de aktuelle omvæltninger, og hvilken indsats der kræves af dem.

1.4. ØSU konstaterer, at udviklingen er en kompliceret proces, hvor informations- og kommunikationsteknologierne spiller en vigtig rolle uden derfor at være

den eneste faktor af betydning. Udviklingslandene oplever en hurtig befolkningstilvækst i storbyområderne, men er i overvejende grad landbrugssamfund, hvor landdistrikternes udvikling er afgørende både for fødevarerforsyningen og for at undgå overbelastning af storbyernes ofte mangelfulde infrastruktur. Netop infrastrukturen er et prioriteret område, hvor teleinfrastrukturen er ét aspekt. De moderne informations- og kommunikationsteknologier åbner store muligheder for at forbedre dette aspekt, og disse teknologier bør udnyttes på en måde, som bidrager til den generelle udvikling, og som snarere mindsker end udvider de nuværende kløfter.

1.5. Der er tale om en enorm opgave. Blot etableringen og moderniseringen af den grundlæggende teleinfrastruktur kræver investeringer i en størrelsesorden, der er vanskelig at finansiere udelukkende gennem statsbudgetter. Det er ofte direkte nødvendigt, at erhvervslivet engagerer sig aktivt og finansielt. Det er desuden en afgørende forudsætning, at man sikrer, at de mest rentable løsninger nyttiggøres, således at telesektoren gradvist kan blive selvfinansierende som følge af positive markedsreaktioner og kapitaltilstrømning. For at åbne op for de fornødne investeringer er det af største betydning, at udviklingslandene fjerner alle resterende barrierer eller begrænsninger for udenlandsk ejerskab. Dette understreges af, at de ledende industrilande desværre har sænket deres bistand fra 56 til 41 mia. USD i perioden 1990-1996, mens private investeringer i udviklingslandene i samme periode er steget kraftigt, omend meget ujævnt fordelt mellem udviklingslandene.

1.6. ØSU mener, at denne rapport gør ret i at understrege betydningen af en hurtig og fuldstændig gennemførelse af WTO-aftalen. Liberalisering og adgang til såvel de nationale som de internationale telemar-

keder er en afgørende forudsætning for, at de teknologiske fremskridt kan blive nyttiggjort og dermed kan øge livskvaliteten og den økonomiske tilvækst ved at tilbyde valgfrihed på alle niveauer.

Valgfrihed forudsætter imidlertid økonomiske muligheder, hvilket kun en lille del af udviklingslandenes befolkning har. Det betyder, at udviklingslandene bliver økonomisk uinteressante også efter en åbning af markederne. Dette kræver en politisk indsats for — ligesom i Europa — at sikre lige adgang til teleydelser i de forskellige regioner i udviklingslandene.

ØSU understreger, at Kommissionens vigtigste opgave dels er at gøre udviklingslandene mere bevidste om informationssamfundets fordele og nødvendigheden af at deltage, dels at overbevise europæiske virksomheder om nødvendigheden af at bidrage til denne udvikling.

ØSU er enig med Kommissionen i, at fællesskabsaktioner bør benyttes i de øvrige programmer, som ØSU tidligere har behandlet. ØSU noterer sig også, at der ikke vil blive stillet yderligere midler til rådighed, samt at eksisterende midler i givet fald vil blive omfordelt.

1.7. Et informationssamfund består dog af andet end teknologi. Det er nødvendigt med uddannelse for at kunne udnytte de nye muligheder fuldt ud og på en produktiv måde, og det er også en forudsætning, at der er frihed til at levere information og programmateriale. Der er endnu mange restriktioner, som skal undersøges, før man kan få gavn af alle fordelene.

1.8. Der eksisterer toldbestemmelser i de fleste lande — EU-landene selv ikke at forglemme. Det er selvfølgelig vigtigt, at der gennemføres en hurtig og fuldstændig liberalisering af markedet i EU — ifølge tidsplanen fra og med den 1. januar 1998. Ellers vil globale satsninger såsom gennemførelsen af WTO-aftalen ikke opnå den fornødne troværdighed.

1.9. De nye teknologier fungerer heldigvis som et springbræt, der gør det muligt for udviklingslandene at få adgang til det seneste på markedet. Ét eksempel: Ikke blot satellitter, men også jordbaserede radiosystemer kan anvendes til at opnå hurtig dækning af et stort område. Udgifterne til at etablere nationale infrastrukturer kan således blive holdt på et langt lavere niveau end traditionelle trådbårne net. På internationale linjer giver optiske fibre kapacitetsforøgelser til hurtigt faldende

omkostninger. I betragtning af teknologiens dramatiske udvikling er det ikke længere realistisk at udgå fra traditionelle langtidspaner, hvor man tidligere specificerede udbygningen af netkapaciteten mange år i forvejen. Det bør snarere blive en markeds- og kundestyreret udvikling, hvor mange forskellige operatører og erhvervsdrivende sætter deres investeringer på spil for at nå nye kunder ved at lancere nye applikationer på basis af nye teknologier.

1.10. Der er gode eksempler på dette i Sverige og visse af de øvrige skandinaviske lande. Konkurrencen mellem tre og snart fire landsdækkende mobiltelefonoperatører i Sverige har ført til markedsandele på over 30 pr. 100 indbyggere, hvilket stort set svarer til hver husstand. Det, der begyndte som en eksklusiv tjeneste for erhvervslivet, har hurtigt udviklet sig til tjenester, som er inden for de fleste borgeres rækkevidde.

1.11. Blandt de kriterier, der anvendes til at måle liberaliseringens gennemførelse, kan følgende fremføres:

- total liberalisering af telefoni- og datatjenester;
- total liberalisering af mobiltelefonitjenester (mindst to operatører);
- brug af alternativ infrastruktur til at producere tjenesteydelser (jernbaner, elselskaber);
- uafhængig reguleringsfunktion (klart adskilt fra de dominerende operatører);
- licenssystem (klare regler og licensvilkår);
- samtrafikregler (klare regler og licensvilkår);
- adgangsret til markedet, inklusive fjernelse af begrænsninger for udenlandsk ejerskab;
- nummerportabilitet;
- kriterier for offentlig service for effektivt at sikre retten til kommunikation under hensyntagen til de økonomiske, sociale, menneskelige og geografiske forhold i de enkelte lande.

2. Integreringen af udviklingslandene i det globale informationssamfund

2.1. Ligesom Kommissionen understreger ØSU, at informationssamfundet medfører fundamentale forandringer af arbejdets tilrettelæggelse, undervisning og samfundet som helhed. Det tilbyder mange nye redskaber med et enestående potentiel, som gør det muligt for udviklingslandene at foretage store teknologiske fremskridt.

springe visse udviklingsstadier over, som industrilandene har været igennem.

2.2. ØSU deler det synspunkt, at de lande, der holder sig uden for disse forandringer og isolerer sig fra de internationale investerings- og handelsstrømme — og net for videnskabelig og kulturel innovation — risikerer at blive marginaliseret.

2.3. Den nye informationsteknologi har medført vidtgående forandringer i erhvervslivet, både nationalt og internationalt. Det er »som at begynde forfra«. Produktion, virksomhedsledelse og investorrelationer ændres grundlæggende. Der sker også dramatiske forandringer på kundesiden. Computeren trænger ind i hjemmene. Visse iagttagere hævder, at digitaliseringen vil føre til forandringer, der er endnu mere radikale og synlige end i erhvervslivet. Den interaktive teknologi forudsiges at ville forandre den måde, hvorpå vi kommunikerer, gør vores indkøb, forvalter vores pengesager og leverer information. Betydningen af at deltage i informationssamfundet er grundigt dokumenteret i en række af Kommissionens rapporter, fx i rapporten om elektronisk handel og i ØSU's tidligere kommentarer.

3. Informationsteknologiens bidrag til udviklingen

3.1. På den teknologiske front udvikles der i forbindelse med informationssamfundets virkeliggørelse en række nye redskaber, som allerede er begyndt at blive udbredte i udviklingslandene. Mange af disse nye teknologier er mindre kapitalkrævende og egner sig bedre til fjerntliggende regioner og tyndtbefolkede områder. EU bør støtte initiativer, som giver udviklingslandene adgang til de nye teknologier.

3.2. Internettet og World Wide Web er en platform til at integrere andre teknologier, fx ISDN og ATM-servere. Telehavne fungerer som »tilkoblingscentre« for fjernarbejde, især for meget arbejdskraftintensive tjenester såsom statistik, bogholderi, softwareproduktion eller flyreservationssystemer.

3.3. Et vigtigt element i bestræbelserne på at tilbyde udviklingslandene fordelene ved informations- og kommunikationsteknologierne, som et led i forsøgene på at fremme den økonomiske udvikling, er industrielt samarbejde.

Samarbejde inden for en så avanceret sektor som informationsteknologi og telekommunikation bør ikke udelukkende bygge på traditionelle ideer om »outsourcing«, for så vidt angår lokal produktion eller produktion hos underleverandører med henblik på at udnytte lave arbejdsomkostninger og billigere lokal service.

Tværtimod bør en virkelig fremtidsrettet indsats af europæiske virksomheder i udviklingslandene sigte på at skabe og siden gøre brug af lokal software og teknisk knowhow.

Den dramatiske udvikling inden for mikroelektronisk teknik indebærer en løbende reduktion af manuel arbejdskraft. Anvendelse af sofistikerede og effektive industrirobotter i produktionen har sænket fremstillingsomkostningerne på en måde, som gør det svært for udviklingslandene at konkurrere med traditionel billig arbejdskraft. Det bør tilføjes, at øget deltagelse på andre markeder i vidt omfang også afhænger af virksomhedernes bestræbelser på at vinde konkurrencefordele på andre markeder. Det er klart til fordel for EU som helhed, at medlemsstaternes virksomheder har held med dette.

4. Prioriteringsområder

4.1. Kommissionen fremhæver med rette informations- og kommunikationsteknologiernes betydning for små og mellemstore virksomheder. Med informations-samfundets applikationer tegner der sig nye muligheder for udviklingslandene, som kan være lige så fordelagtige, som de har vist sig at være i industrilandene, fx mere effektiv administration i små og mellemstore virksomheder og adgang til økonomiske oplysninger, uddannelse, interaktive klient-servernet og de internationale markeder, samt større effektivitet for regeringer og statsforvaltning.

4.2. ØSU understreger, at de nye teknologier for almen uddannelse og erhvervsuddannelse, især fjernundervisning, tilbyder udviklingslandene enorme muligheder som et supplement til de traditionelle uddannelser. Fjernundervisning, som i stigende grad anvendes inden for erhvervslivet, giver de ansatte mulighed for at bruge deres nye færdigheder i det daglige arbejde, og man undgår dermed at skulle tilbringe lange perioder væk fra de daglige opgaver. Erfaringerne fra Sverige viser, at dette navnlig er vigtigt for små og mellemstore virksomheder, da de har særlig svært ved at undvære medarbejdere, uanset om virksomhederne er beliggende i perifere områder eller ej. Dette kombinerer indlæring med praktisk anvendelse.

4.3. Dette er i overensstemmelse med Kommissionens rapport om livslang uddannelse og støttes af ØSU, som fremhæver den menneskelige kapital's afgørende betydning. Forholdsvist enkle og billige løsninger såsom Internettet i kombination med PC-baseret video kunne vise sig effektive for visse former for adgang til nettet. Hurtigt faldende omkostninger, også for internationale transmissioner, vil sætte langt flere i stand til at udnytte

disse muligheder, fx adgang til internationale eksperter. EU kan på forskellige måder støtte dette, bl.a. ved at stille eksperter til rådighed og støtte demonstrationsprojekter og derved yde positiv bistand på basis af samarbejde, ikke udnyttelse.

4.4. ØSU foreslår, at de europæiske regeringer tager initiativ til ambitiøse og langsigtede programmer for at sprede info-samfundsrevolutionen til skolerne, både i EU og udviklingslandene. Regeringer og erhvervsliv bør samarbejde om at tilvejebringe materiale og udstyr til undervisningen. Regeringerne bør skabe de rette betingelser for at sikre et tæt samarbejde mellem erhvervslivet og uddannelsesinstitutionerne med henblik på at skaffe eksperter i informationsteknologi.

4.5. ØSU støtter det forslag, der blev fremsat på den europæiske ministerkonference i Bonn den 6. og 8. juli 1997 om, at Europas internationale aktører sammen med regeringer og internationale organisationer bør skabe et »superuniversitet for global information«, der kan fremme global bæredygtighed som et nyt uddannelsesprincip i det 21. århundrede. Kommissionens meddelelse bør tage dette forslag op til overvejelse.

4.6. Et vigtigt område, som ikke nævnes i Kommissionens meddelelse, er de muligheder, som informations- og kommunikationsteknologierne giver kvinder for at deltage i kulturelle og sociale aktiviteter, arbejdsliv og uddannelse. ØSU så gerne, at der tages højde for dette aspekt, og at det betones, især ud fra den synsvinkel, at ligestilling mellem kønnene er et grundlæggende træk ved et velfungerende informations-samfund. Informations- og kommunikationsteknologierne kan være et vigtigt element i bestræbelserne på at bryde kvindernes isolation, frem for alt i landdistrikterne.

4.7. Ifølge Kommissionens meddelelse kan informations- og kommunikationsteknologierne også komme til at spille en nærmest revolutionerende rolle inden for telemedicin, hvor der er mange forskellige udfordringer i forbindelse med sundhedspleje. Informations- og kommunikationsteknologierne giver industrilandene en lang række muligheder for at hjælpe udviklingslandene via telemedicin. Informations- og kommunikationsteknologierne giver adgang til lægeekspertise gennem fjernkonsultation og medicinsk rådgivning i forbindelse med kirurgiske indgreb o.lign.

4.8. Det er vigtigt at forstå, at telemedicin ikke længere kan opfattes som en erstatning for »den rigtige ting« eller kun har en betydning for fjerntliggende områder. Erfaringerne fra Sverige viser tværtimod, at telemedicinen nu ofte bedst kan udnyttes i de større byer. Som eksempel på et anvendelsesområde kan nævnes overførelse af EKG-data og andre livsvigtige oplysninger via radio fra ambulancerne til hospitalet, hvorved behandlingstiden for hjerteanfald drastisk forkortes og dermed også den tid, som behøves til efterbehandling. Et mindre dramatisk men ligeså vigtigt eksempel er sikkerhedsalarmsystemerne, der gør det muligt for patienterne at blive boende hjemme, men samtidig

have fuld adgang til akutbehandling, såfremt der skulle blive behov for dette. Kommissionen bør i sine programmer udnytte disse muligheder for at betone humanitære aspekter af anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologierne, ikke blot inden for den eksisterende hospitalsstruktur, men også til fremme af de primære sundhedstjenester og sygdomsforebyggelse.

4.9. Ifølge Kommissionens meddelelse fungerer informations- og kommunikationsteknologierne som afgørende konkurrenceparametre inden for industrien og den internationale samhandel, enten fordi de forbedrer produktionskvaliteten, integrerer produktionen i en mere kompleks proces, eller også fordi teknologierne anvendes i forbindelse med handel, især i offentlige indkøb, eftersom disse i nær fremtid vil blive behandlet elektronisk.

4.10. ØSU mener ligesom Kommissionen, at informations- og kommunikationsteknologierne spiller en særdeles vigtig rolle inden for forskning. På de fleste områder gør teknologierne det muligt for udviklingslandenes forskere at få adgang til relevant information og dokumentation, som kun foreligger på elektroniske medier.

4.11. Kommissionen gør efter ØSU's opfattelse ret i at anføre, at fremkomsten af en ny uafhængig presse i mange udviklingslande samt Internettets eksplosive udvikling bidrager til at styrke civilsamfundet og konsolidere demokratiseringsprocessen.

4.12. ØSU foreslår, at Kommissionen hjælper udviklingslandene med at udvikle forbrugerbeskyttelse i forbindelse med informations- og kommunikationsteknologierne. Der er brug for lovgivningsmæssige rammer vedrørende transaktioner over bl.a. Internettet på områder, som optager forbrugerne, fx kontraktens gyldighed, ansvar, beskyttelse af den menneskelige værdighed.

4.13. ØSU mener, at informations- og kommunikationsteknologierne i de fleste dele af verden er et væsentligt redskab til at styrke demokratiet, forudsat at man bekæmper censur. Teknologierne vil også blive anvendt til at udvikle og skabe forståelse for det multikulturelle samfund.

5. Informations- og kommunikationsteknologierne fremmer strukturforandringer

5.1. Kommissionen understreger, at informations- og kommunikationsteknologierne ikke er det eneste redskab til at fremme strukturudviklingen. Disse teknologier kan kun fungere optimalt, når de samfund, som anvender dem, er i stand til at bruge dem. ØSU understreger, at man bør have forståelse for de økonomiske, sociale, kulturelle og religiøse forskelle, ikke blot mellem udviklede lande og udviklingslande, men også mellem forskellige udviklingslande.

5.2. ØSU mener ikke, at der er nogen grund til at skjule, at selve udviklingen hen imod informationssamfundet, som nævnes i Kommissionens meddelelse, kræver, at der træffes en del vanskelige politiske beslutninger i hvert enkelt land. For at få fuld gavn af både markedsmekanismerne og eventuelle bistandsprogrammer er det vigtigt for udviklingslandene at skelne mellem bistands- og handelsanliggender. Et eksempel er taksterne for international telekommunikation, der udelukkende bør betragtes som et kommercielt anliggende og ikke som et redskab for at overføre økonomisk bistand.

5.3. Som eksempel kan nævnes, at prisen for internationale telekommunikationsforbindelser har været meget højere end omkostningerne i de fleste lande, mens priserne på andre dele af nettet, især hvad angår lokale samtaler, har ligget under omkostningerne eller ligefrem været kraftigt subventionerede. Dette var muligt i en monopolsituation, men vil være ødelæggende i forbindelse med de nye teknologier, som nu udvikles. En pris, som ikke er relateret til omkostningerne ved at tilbyde tjenesten, er en alt for klar invitation til konkurrenter om at sætte sig på de alt for rentable linjer, hvorved en langt mindre del af indtægterne kan anvendes til at subventionere andre segmenter. I og med at man snart vil kunne foretage taletransmission over Internettet, vil der blive tilbudt radikalt lavere priser på udenbys og internationale samtaler. At afstand ikke længere spiller nogen rolle er en god nyhed, ikke blot for erhvervslivet, men også for samfundet som helhed.

5.4. Overgangen har imidlertid også vist sig vanskelig i mange EU-medlemsstater, indtil alle kunder ser, at deres samlede telefonomkostninger er faldet. Det er derfor vigtigt, at Kommissionen aktivt gør opmærksom på de prissænkninger, man har opnået i visse lande såsom Storbritannien og Sverige som følge af liberaliseringen af markederne.

6. Udfordringer til udviklingslandene

6.1. Ifølge Kommissionens meddelelse er der store variationer mellem de enkelte udviklingslandenes teleinfrastruktur, men det kan generelt siges, at niveauet ligger meget langt under de industrialiserede landes. Hvis man ser på teledensitetsindikatoren (antal hovedlinjer pr. 100 indbyggere), er indikatoren for de industrialiserede lande på mere end 48, på omkring 10 for mellemindkomstlande og på omkring 1,5 for de mindst avancerede lande, mens verdensgennemsnittet er 11,5. Infrastrukturen kan ikke følge med efterspørgslen og giver ikke adgang til de globale kommunikationsnet.

6.2. Ifølge ØSU er der imidlertid ingen mangel på vækstfaktorer. For det første findes der en meget massiv efterspørgsel, som kommer til konkret udtryk og i praksis ofte tilfredsstilles med kommunikationstilbud, der opfattes som lovstridige i visse lande. Teknologiprisfald og konkurrence fra nye globale operatører, som

bl.a. anvender callback-systemet, har bevirket et fald i de normale indtægter fra den internationale trafik, hvilket bekymrer udviklingslandene, og det øger deres bevidsthed om udviklingstendenserne.

6.3. ØSU anser det for vigtigt, at regeringer og private operatører samarbejder om at finde passende måder at kontrollere eventuelle ulovligheder på. Aftaler er nødvendige for at sikre, at indtægterne fra den internationale trafik investeres i informations- og kommunikationsteknologierne og ikke anvendes til irrelevante formål.

7. Fordelingen af PC'er

7.1. Hvad angår de andre informationsinfrastrukturer, demonstrerer Kommissionens rapport, at fordelingen af PC'ere pr. 100 indbygger er et tydeligt bevis på informationsteknologikløften, idet fordelingen svinger fra 18 i højdindkomstlande til 2,3 i mellemindkomstlande og 0,01 i lavindkomstlandene. Informationsteknologimarkedet udgøres af Nordamerika med en andel på 35 %, Europa med 29 %, Japan med 15 %, hvorimod resten af verden kun tegner sig for 21 %. PC-markedet er dynamisk og dets udvikling kan meget vel følge fjernsynets udbredelse; i lavindkomstlandene har 46 % af husholdningerne fjernsyn. Man bør dog bemærke, at der hersker betydelige skævheder landene imellem, både i Europa og i udviklingslandene.

7.2. ØSU mener, at behovet for kommunikation også vil øges i udviklingslandene. Dette behov vil blive forstærket, efterhånden som PC'erne bliver mere brugervenlige, billige og tilgængelige overalt. Denne udvikling vil også muliggøre Kommissionens hypotese om, at PC-markedet vil følge fjernsynets udbredelse, selv om man ikke bør undervurdere forskellen mellem et »passivt« medie (TV) og et aktivt (PC). Internettet vil være en vigtig faktor. Kommissionen bør erkende og støtte denne udvikling.

8. Investeringsbehov

8.1. (Punkt 2.3) Ifølge Verdensbanken vil der i de næste fem år skulle investeres 60 mia. USD om året i en udbygning af udviklingslandenes telekommunikationssektor. Den internationale bistand ventes ikke at overstige 2,3 mia. USD, og de fleste stater har ikke midler til at dække resten. Kun via nationale og udenlandske private investeringer og gennem etableringen af et internationalt samarbejde vil man kunne dække behovet.

8.2. På baggrund af den massive efterspørgsel og mange menneskers interesse i at deltage i informations-samfundet forventer ØSU, at den private sektor vil få øje på mulighederne og mobilisere private investorer. Regeringerne og de internationale organisationer bør imidlertid presse på for at få etableret retlige rammer, så private investorer kan træffe stabile, forudsigelige og gennemskuelige økonomiske beslutninger. Det er i offentlighedens interesse, at der etableres konkurrencebeskyttende ordninger, fx i stil med EU's konkurrence-regler, som beskytter mod misbrug af en dominerende position. Regeringerne bør også sikre, at alle medborgere og virksomheder får adgang til passende kommunikationsmidler til en rimelig pris. Udviklingslandene må overbevises om, at det er nødvendigt med regler, som er pålidelige og skaber gunstige forudsætninger, hvis den private sektor skal mobiliseres til at deltage i nye kostbare og risikable investeringer. Kommissionen bør overbevise udviklingslandene om, at dette er i deres egen interesse.

8.3. ØSU ønsker, at EU skal arbejde hårdere på at opnå markedsåbninger og formulere retningslinjer for en regulering inden for rammerne af WTO-forhandlingerne, dels ved at overbevise flere lande om at blive medlemmer af WTO, dels ved at tilbyde markedsadgang til de almene teletjenester. Sådanne aktiviteter øger investorernes interesse for disse lande.

9. Den menneskelige kapital

9.1. ØSU er helt og holdent enig med Kommissionen i, at den menneskelige kapital er den afgørende faktor, når man skal holde sig på forkant med forandringerne. Det er særligt relevant for teknikere på informations- og kommunikationsteknologiområdet, specielt i softwaresektoren, som rummer betydelige jobskabelsesmuligheder. Dette er et område, hvor der er særligt gode muligheder for samarbejde mellem udviklings- og industrilande.

9.2. ØSU efterlyser et konkret uddannelsesprogram for mennesker i udviklingslandene, der arbejder inden for informationsområdet, fra lærere til virksomhedsledere. Der bør også tages hensyn til arbejdsforholdene for eksperter i udviklingslandene. ØSU anser det for vigtigt, at offentligheden oplyses om, at informations-samfundet ikke blot skaber nye muligheder og arbejdspladser inden for informationsteknologierne, men også inden for de dertil hørende tjenestesektorer. De rette betingelser vil fremme anvendelsen af underleverandører.

AKTIONER PÅ EU-PLAN

10. Den Europæiske Unions bidrag til fremme af informationssamfundet i udviklingslandene

10.1. I årenes løb er EU's samarbejdsforanstaltninger inden for telekommunikation og informationsteknologi gradvist blevet styrket. Nye samarbejdsaftaler er blevet indgået med udviklingslande uden for Fællesskabet, bl.a. formelle bestemmelser for informations-samfundet og de berørte teknologier.

10.2. Det økonomiske, finansielle og tekniske samarbejde har medført stor aktivitet i EU's forskellige partnerregioner. Kommissionen fremlægger en liste over forskellige foranstaltninger, fx medlemsstaternes bilaterale programmer.

11. Mod en ny dynamik i fællesskabets aktioner til fordel for udviklingslandene

11.1. Kommissionen mener, at man i EU og modtagerlandene er blevet mere opmærksomme på den strategiske betydning af udviklingslandenes integration i informations-samfundet. Elementer vedrørende informations-samfundet bør i samarbejde med partnerlandene systematisk indføjes i de eksisterende programmer ved en omfordeling af de ressourcer, som stilles til rådighed. En af de første og vigtigste målsætninger er fortsat at fremme etableringen af de økonomiske og juridiske rammer, som kræves for at kunne fremskaffe lokal og international kapital, således at udviklingslandene kan drage fordel af informations- og kommunikationsteknologierne. Den næste målsætning er at benytte teknologierne til udviklingsformål.

11.2. ØSU understreger, at reglerne bør være så gelinde og fleksible som muligt. De retlige rammer for de verdensomspændende informationsnet og forretningstransaktionerne, der foretages på nettene, bør håndhæves konsekvent hen over de nationale grænser. Telemarkederne bør hurtigt åbnes for effektiv konkurrence, således at telekommunikationspriserne kan sænkes for national og international trafik. Man er nødt til at skabe betingelser, som giver virksomhederne tillid til, at transaktionerne til deres kunder kan foregå på en sikker, indsigtsbeskyttet og korrekt måde. Spørgsmålet om globale tekniske standarder bør gribes an på en pragmatisk måde. Brugen af nettene bør ikke pålægges diskriminerende skatter. Udvikling, lagring og distribution af indhold og software kræver beskyttelse på højt niveau af den intellektuelle ejendomsret. Også hvad angår persondata er der brug for fyldestgørende regler, således at forskelle i sådanne regler ikke hindrer bl.a.

kommunikation hen over grænserne. Det er også vigtigt, at mennesker på alle alderstrin og fra alle samfundslag får mulighed for at lære at bruge computere. Uddannelse bliver dermed en afgørende forudsætning for at udnytte de globale informationsnet.

11.3. Der skal tages hensyn til udviklingslandenes særlige økonomiske, politiske og kulturelle betingelser og behov, og de planlagte foranstaltninger skal derfor tilpasses de større regioners særlige forhold og den dialog, som EU fører med de enkelte regioner.

12. Konklusion

12.1. EU's overordnede mål er ikke blot at overbevise udviklingslandene, men også medlemsstaterne om, at informationssamfundet nu er her. Alt, hvad vi ønsker at gøre på kommunikationsområdet, har den moderne elektronik gjort teknisk muligt. De eneste begrænsninger er af finansiel, juridisk og politisk art. De lande, som ønsker at deltage i den økonomiske udvikling, bør sætte

sig bedre ind i denne udvikling, ellers vil kløften blot blive udvidet yderligere. I betragtning af de enorme muligheder, som udviklingslandene rummer, bør den private sektor have mulighed for at deltage i det brede spekter af nødvendige foranstaltninger, som informationssamfundet kræver under hensyntagen til forskellene i den økonomiske, politiske, sociale, kulturelle og religiøse udvikling.

12.2. ØSU understreger på det kraftigste, at hurtig adgang til informationssamfundet forudsætter specifikke foranstaltninger både inden for EU og i udviklingslandene. I løbet af de seneste 12 til 18 måneder har Kommissionen vedtaget en lang række direktiver for at opnå sine målsætninger for 1998. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt at vedtage lovgivning — det er vigtigere, hvordan denne håndhæves. Kommissionen bør, til gavn for både udviklingslande og medlemsstater, fremhæve den dobbelte udfordring, det er at integrere udviklingslandene i informationssamfundet samtidig med, at man fremmer europæisk erhvervslivs deltagelse i denne udvikling.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

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. 3975/87 om fastsættelse af fremgangsmåden ved anvendelse af konkurrencereglerne på virksomheder i luftfartssektoren«, og
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på visse kategorier af aftaler og samordnet praksis inden for luftfart mellem EF og tredjelande«⁽¹⁾

(98/C 95/15)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. juni 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Joël Decaillon til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 19. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 79 stemmer for og 2 stemmer imod, følgende udtalelse.

1. Kommissionens forslag

1.1. Kommissionens beføjelser til at håndhæve konkurrencereglerne inden for luftfart er i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 3975/87⁽²⁾, der er ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2410/92⁽³⁾ og (EØF) nr. 1284/91⁽⁴⁾, begrænset til luftfart inden for EU.

1.1.1. Når det gælder luftfart mellem EU og tredjelande, har Kommissionen ikke beføjelse til at indrømme fritagelse i henhold til artikel 85, stk. 3. Kommissionen kan heller ikke gribe til de almindelige procedurer og træffe afgørelse om misbrug af en dominerende stilling i henhold til artikel 86. Kommissionen må støtte sig til artikel 89 for indirekte at bringe procedurer af denne art i anvendelse, hvilket skaber en farlig retsikkerhed for luftfartsselskaberne.

1.1.2. Dette har fået Kommissionen til at fremlægge et nyt forslag til en forordning, som skal ophæve de bestemmelser, der begrænser anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 3975/87 til kun at omfatte luftfart inden for EU, så forordningen også kommer til at gælde for luftfart mellem EU og tredjelande.

1.2. I forbindelse med ændringen af forordning (EØF) nr. 3976/87⁽⁵⁾ skal det erindres, at denne forordning giver Kommissionen beføjelse til for en begrænset periode at fastsætte en række gruppefritagelser, så

luftfartsselskaberne gradvist kan tilpasse sig det mere konkurrenceprægede marked.

1.2.1. Erfaringerne viser, at gruppefritagelserne opfylder et reelt behov for retssikkerhed blandt luftfartsselskaber og andre virksomheder.

1.2.2. Kommissionen foreslår derfor, at Rådet vedtager en forordning, efter hvilken Kommissionen med forbehold af forordning (EØF) nr. 3975/87 og i overensstemmelse med traktatens artikel 85, stk. 3, kan bestemme ved en forordning, at artikel 85, stk. 1, ikke skal finde anvendelse på visse kategorier af aftaler mellem virksomheder, vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder eller samordnet praksis vedrørende internationale flyruter mellem EF og et eller flere tredjelande.

1.2.3. Kommissionen kan navnlig udstede forordninger vedrørende aftaler, vedtagelser eller samordnet praksis på følgende områder:

- a) fælles planlægning, samordning af kapaciteten og fartplaner på en fast flyrute;
- b) deling af indtægter fra en fast flyrute;
- c) konsultationer om takster for transport af passagerer og deres bagage;
- d) fælles drift af ruteflyvning på en ny rute eller en rute med ringe trafik;
- e) fordeling af ankomst- og afgangstider (slots) i lufthavne samt fartplankoordinering; Kommissionen påser, at disse regler er i overensstemmelse med den af Rådet vedtagne adfærdskodeks.

⁽¹⁾ EFT C 165 af 31.5.1997, s. 13-14.

⁽²⁾ EFT L 374 af 31.12.1987, s. 1.

⁽³⁾ EFT L 240 af 24.8.1992, s. 18.

⁽⁴⁾ EFT L 122 af 17.5.1991, s. 2.

⁽⁵⁾ EFT L 374 af 31.12.1987, s. 9.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Luftfartsområdet er for øjeblikket genstand for en omfattende liberalisering på verdensplan. Det er derfor vigtigt, at der fastsættes fælles konkurrenceregler, som både EU og tredjelande anvender på deres indbyrdes luftfartsforbindelser. Udviklingen i den internationale luftfart tilskynder luftfartsselskaberne til at indgå alliancer og aftaler, der i høj grad påvirker konkurrencen. Det synes nødvendigt at skabe ensartede vilkår for sådanne alliancer og aftaler mellem EU- og tredjelandeselskaber, så den fornødne retssikkerhed kan garanteres overalt i EU.

2.2. ØSU noterer sig Kommissionens forslag om at udvide anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 3975/87 og give Kommissionen mulighed for at fastsætte fritagelsesordninger inden for luftfart i medfør af bestemmelserne i artikel 85, stk. 3. ØSU undrer sig dog over, at Kommissionen i begrundelsen (pkt. 17) ikke har anført, at den nye liste over gruppefritagelser er udvidet i forhold til den tidligere liste i Rådets forordning (EØF) nr. 3976/87 som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2411/92.

2.3. Denne udvidelse af den eksisterende liste så også kapacitetssamordning og indtægtsdeling medtages, skal sikre en effektiv og ensartet håndhævelse af de konkurrenceregler, der endnu ikke gælder for forbindelserne mellem EU og tredjelande.

2.4. Under de nuværende omstændigheder giver EU-lovgivningen ikke mulighed for at sikre en effektiv og ensartet håndhævelse af konkurrencereglerne inden for luftfart mellem medlemsstater og tredjelande.

2.4.1. Da der ikke findes nogen rådsforordning i henhold til traktatens artikel 87, håndhæves konkurrencereglerne efter bestemmelserne i artikel 88 og 89, hvormed der kan opstå konflikter mellem EU's og medlemsstaternes kontrolkompetence, hvilket skaber stor retsikkerhed blandt europæiske luftfartsselskaber.

2.4.2. Dette illustreres især af de nylige stridigheder mellem Kommissionen og visse medlemsstaters konkurrencemyndigheder i forbindelse med behandlingen af alliancer mellem luftfartsselskaber.

2.5. Det er derfor påkrævet, at Kommissionen udstyres med de nødvendige redskaber til at kontrollere konkurrencereglernes anvendelse på samme måde, som

det sker inden for de andre sektorer. Det er nødvendigt, at der på europæisk plan kan foretages en effektiv og ensartet kontrol med overtrædelser af konkurrencereglerne, fordi EU-landene kun kan få indflydelse på udviklingen i verdenshandelen ved at optræde samlet.

2.6. Det er altså afgørende, at den europæiske konkurrencemyndighed kan tale med samme vægt som f.eks. de amerikanske konkurrencemyndigheder. Hvor vigtigt det er fremgår af den nylige fusion mellem Boeing og McDonnell Douglas. Der skal være mulighed for at udøve de samme beføjelser inden for lufttransport.

2.7. Lige som i tidligere udtalelser⁽¹⁾ henstiller ØSU, at konkurrencereglernes anvendelse går hånd i hånd med sociale og arbejdsmarkedsrelaterede krav. Der findes stadig ingen europæisk social- og arbejdsmarkeds politik for ansatte i luftfartsselskaber og lufthavne. Det vil være nødvendigt at udarbejde prognoser for beskæftigelsesudviklingen. ØSU, der er i færd med at udarbejde en udtalelse om Kommissionens hvidbog om sektorer og aktiviteter, der er udelukket fra arbejdstidsdirektivet⁽²⁾ understreger, at man nødvendigvis skal se samlet på sammenhængende spørgsmål som f.eks. begrænsning af flyvetider og opfyldelse af sikkerheds- og kvalitetskriterier inden for luftfart, især ved at anvende minimumskrav til de ansattes uddannelse og kvalifikationer.

2.8. ØSU peger på sine forskellige forslag, der sigter mod at indføre mekanismer til høring om de socioøkonomiske konsekvenser, så der kan tages højde for handelsaftalernes sociale konsekvenser.

2.9. For at fremme regionaludviklingen, herunder udviklingen i perifere områder (selv om det er specifikt nævnt i Amsterdam-traktaten), ser ØSU gerne, at Kommissionen udvikler begrebet almen tjeneste inden for luftfart i overensstemmelse med reglerne i den tredje pakke og eventuelt på grundlag af den nye artikel 7 D i Amsterdam-traktaten og dens relationer til de eksisterende forordninger.

2.9.1. Historisk set er liberaliseringen af luftrummet over EU altid blevet ledsaget af en udvidelse af Kommissionens beføjelser til at anvende konkurrencereglerne i EU; Rådet vedtog forordning (EØF) nr. 3975/87 på det tidspunkt, hvor den første liberaliseringspakke inden

⁽¹⁾ EFT C 77 af 21.3.1983, s. 20; EFT C 303 af 25.11.1985, s. 31; EFT C 169 af 6.7. 1992, s. 15.

⁽²⁾ SOC/348.

for luftfart blev iværksat, og i forbindelse med den tredje luftfartspakke i 1992 blev forordningen udvidet til at omfatte indenrigsluftfart gennem vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 2410/92.

2.10. I princippet er det naturligvis ønskeligt, at luftfartsliberaliseringen ledsages af et system, der gør det muligt at anvende konkurrencereglerne.

2.11. ØSU går derfor ind for, at forordning (EØF) nr. 3975/87 som foreslået udvides til at gælde for alle forbindelser med tredjelande, og at der samtidig med denne udvidelse af beføjelserne til at anvende konkurrencereglerne også gives Kommissionen mulighed for at indrømme gruppefritagelser for sådanne forbindelser som led i en sammenhængende, fælles ekstern politik på området.

2.11.1. Som led i den fremtidige udvikling kunne Rådet give Kommissionen forhandlingsmandater, som kan sikre den de fornødne beføjelser i forbindelserne med tredjelande på klare betingelser, der fastlægges på grundlag af et samråd mellem Kommissionen, medlems-

staterne og lufttransportindustrien. Sådanne mandater kunne gives i flere faser med henblik på at indføre overgangsperioder. En sådan fremgangsmåde ville gøre det muligt at sikre så ensartede konkurrencevilkår som muligt for forskellige luftfartsselskaber, der opererer i EU og i tredjelande.

2.11.2. Lige så vel som den eksisterende usikkerhed om konkurrencereglernes anvendelse på aftaler inden for luftfart mellem EU og tredjelande kan skade gennemførelsen af sammenhængende, ensartede spilleregler inden for EU, kan særskilte bilaterale forhandlinger mellem medlemsstater og tredjelande, som fører til åbning af luftrummet, også føre til forskelle i de forskellige europæiske luftfartsselskabers aktivitetsvilkår.

2.11.3. En udvidelse af Kommissionens beføjelser til at anvende konkurrencereglerne i samspillet mellem EU og tredjelande ville endvidere styrke Kommissionens position over for disse lande som forhandler på medlemsstaternes vegne og gøre det lettere at kombinere liberaliseringsaftaler med en konkurrenceretlig harmonisering med tredjelande.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Reaktioner på hvidbogen "Undervise og lære — På vej mod det kognitive samfund"«

(98/C 95/16)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juni 1997 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 Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål, som udpegede Christoforos Koryfidis til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 18. december 1997.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 53 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I den meddelelse, som denne udtalelse handler om, forsøger Kommissionen at sammenfatte de vigtigste politiske budskaber fra den seneste tids debat om hvidbogen »Undervise og lære — På vej mod det kognitive samfund«.

1.2. Kommissionen sammenfatter debatten, hvori deltog Fællesskabets institutioner, medlemslandene, eksperter, arbejdsmarkedets parter, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne, universiteter og andre uddannelsesinstitutioner samt ikke-statslige organisationer (NGO'er), i følgende hovedpunkter:

- De europæiske borgere må gøres bevidst om, at de skal forny deres viden og erhvervskompetence gennem hele livet;
- Borgerne skal forny deres viden og erhvervskompetence af hensyn til deres beskæftigelsesmuligheder, den sociale integration og udøvelsen af borgerrettigheder;
- Videnssamfundet skal styrke Europas fremtidige konkurrenceevne, selvforståelse og bevidsthed om egne værdier;
- Grundlaget og forudsætningerne for at bringe uddannelse og efteruddannelse i »fokus i en pragmatisk samfundsvision« skal etableres, hvilket er hvidbogens store politiske bidrag til nutidens og fremtidens Europa.

2. Generelle bemærkninger

2.1. I sin udtalelse om hvidbogen »Undervise og lære — På vej mod det kognitive samfund« skriver ØSU bl.a.

følgende:

- Det anser hvidbogen »for et oplæg af meget stor værdi for debatten om problemerne i dagens og fremtidens Europa«.
- Det synes endvidere, »at hvidbogen giver en god beskrivelse af udviklingstendenserne i økonomien og samfundet i Europa, samt af de krav, der må være opfyldt, for at overgangen fra det nuværende samfund til det kognitive samfund kan foregå gnidningsløst«.
- Og det gør opmærksom på, at »målsætningen om etableringen af det kognitive samfund ikke opfyldes gennem isolerede tiltag, strategier og bestræbelser i de enkelte medlemsstater. Omvendt kan de heller ikke opfyldes gennem drøftelser, bestræbelser og beslutninger på topniveau. Det kan kun ske gennem en samlet, bevidst og systematisk indsats i samfundet som helhed. Indsatsen må koordineres af en fælles og accepteret instans, gennem fælles og accepterede procedurer for bilæggelse af tvister, ligesom delmålsætningerne må være fælles, gennemsigtige og alment accepterede. En sådan samordning af indsatsen med henblik på etableringen af det kognitive samfund må være en opgave for EU og dens institutioner, dvs. især Kommissionen«.

2.2. ØSU udtrykker tilfredshed med,

- at Kommissionen — i modsætning til hvad den plejer — har udgivet en meddelelse om reaktionen på hvidbogen og forslagene til foranstaltninger i denne, hvilket er al ære værd,
- at resultaterne af debatten bekræfter de generelle bemærkninger såvel som mange af de særlige bemærkninger og synspunkter, som det fremsatte i udtalelsen om hvidbogen.

2.3. Det insisterer dog på,

— at der er gået for kort tid, siden hvidbogen blev udgivet, til at man kan uddrage nogle endegyldige konklusioner,

— at det fortsat er nødvendigt, at kredse, der allerede er bevidste om disse spørgsmål, medvirker til at udstrække debatten til en større og større del af samfundet — stadig med Kommissionen som ansvarlig og gennem konkrete foranstaltninger.

2.4. Efter ØSU's mening er klimaet allerede egnet og vilkårene gunstige i medlemsstaterne. De samfundsgrupper og enkeltpersoner, der har deltaget i debatten, opfatter allerede hvidbogen som et referencepunkt og en kilde til inspiration, hvad angår argumenter og ønsker til fremtidens uddannelse og efteruddannelse, og som et pejlepunkt ved overgangsfasen til informationsamfundet. Dette forhold bør Kommissionen straks vide at drage fuld fordel af.

2.5. ØSU er enig i, hvad Kommissionen skriver i sin meddelelse om, at debatten har bekræftet de store tematiske linjer og målsætninger. Det er enig i vurderingen af de økonomiske aspekter og konsekvenser af forholdet mellem grunduddannelse, efteruddannelse og beskæftigelse, og i, at det i forbindelse med udformningen af uddannelses- og efteruddannelsesprogrammer er nødvendigt med en samlet vurdering af uddannelsens og efteruddannelsens uddannelsesmæssige, følelsesmæssige, moralske, åndelige og kulturelle aspekter.

2.6. ØSU peger på ny på de farer, der ligger i overgangsfasen frem mod en ny verden med ubegrænset adgang til viden, lynhurtig overførsel af data og helt anderledes kommunikationsvilkår og -midler.

2.6.1. Fremkomsten og udviklingen på nationalt såvel som på overnationalt niveau af nye, betydningsfulde skillelinjer, fx mellem dem, der sidder inde med viden, og dem, der ikke gør, kan meget vel blive resultatet, hvis man ikke i den nuværende situation intensiverer bestræbelserne på, at alle EU-borgere så vidt muligt skal have del i overgangsprocedurene.

2.6.2. Dette er også grunden til, at ØSU insisterer sådan på behovet for her og nu at føre en politik, der forhindrer marginalisering af store dele af befolkningen, navnlig højriskogrupper, som af den ene eller anden grund ikke har adgang til moderne teknologi og dermed til ny viden.

2.6.3. En sådan politik består i: reel og almen udbredelse af begrebet »livslang efteruddannelse«, garanteret adgang for alle EU-borgere til anvendelse og udnyttelse af de nye informations- og kommunikationsteknologier og mere generelt etablering af betingelserne for, at borgerne skridt for skridt kan tilegne sig videnssamfundet.

2.6.4. Efter ØSU's vurdering er det en forudsætning for, at denne politik kan krones med held, at der samarbejdes mellem centrale og decentrale instanser (EU, medlemsstaterne og det lokale styre), mellem privatpersoner og samfundet og mellem den offentlige og den private sektor.

2.6.5. ØSU mener endvidere, at Kommissionen sammen med de andre EU-institutioner skal påtage sig rollen som primus motor i forbindelse med igangsættelsen og gennemførelsen af den proces, der skal føre til grundlæggelsen af »den europæiske vidensunion«.

2.7. Hvad angår de nødvendige ressourcer til udvikling af programmer for overgangen til videnssamfundet understreger ØSU, at

2.7.1. det anser den politiske vilje til at finansiere og udvikle programmer for overgangen til videnssamfundet for at være det vigtigste politiske valg, som Den Europæiske Union, medlemsstaterne og de regionale myndigheder for øjeblikket står over for at træffe;

2.7.2. det for at virkeliggøre denne politik er nødvendigt, at alle samfundsorganisationer i EU opfordres til at udfylde netop deres betydningsfulde mission. Den offentlige og den private sektor, arbejdsmarkedets parter, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, virksomheder og eksperter, lærere og personer, der beskæftiger sig med disse spørgsmål i ikke-statslige organisationer, kan alle bidrage i ord og gerning i overgangsfasen.

3. Særlige bemærkninger

Med hensyn til de forsøg, som blev foreslået i hvidbogen, og med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse gør ØSU opmærksom på følgende:

3.1. *Første mål: Anerkendelse af kompetence og princippet om »det personlige kompetencebevis«*

3.1.1. Det første generelle mål i hvidbogen lød »Tilskynde til tilegnelse af ny viden«. Følgende foranstaltninger blev foreslået til støtte for dette mål:

— Anerkendelse af kvalifikationer.

— Bevægelighed.

— Multimediesoftware i undervisningen.

3.1.2. Hvad angår det første generelle mål gør ØSU i sin udtalelse om hvidbogen bl.a. opmærksom på:

- at det er enigt med Kommissionen i, at fremkomsten af det kognitive samfund betyder, at der skal tilskyndes til erhvervelse af ny viden,
- at den europæiske uddannelsesdimension som supplement til de nationale uddannelsessystemer åbner nye horisonter, idet ØSU fuldt ud støtter Kommissionens opfordring til medlemsstaterne om at oprette såkaldte »videnressourcecentre«, nye måder at anerkende kompetence på, fremme mobilitet og indføre ny kommunikationsteknologi til undervisningsbrug.

Hvad angår de foranstaltninger, som Kommissionen foreslår på EU-niveau, skriver ØSU følgende i sin udtalelse om hvidbogen:

- det er principielt enigt i, at der bl.a. er behov for en anden (enkel og moderne) tilgang til spørgsmålet om anerkendelse af kvalifikationer, og for at indføre en specifik EU-procedure. Det peger dog på, at man skal være omhyggelig med at give reel og egentlig garanti for de gyldige kundskaber og færdigheder, og understreger, at arbejdsmarkedets parter kan spille en central rolle i den forbindelse;
- de hidtidige erfaringer fra ERASMUS-programmet har vist den store nytte af studerendes mobilitet. ØSU foreslår enten større bevillinger eller en bedre udnyttelse af de eksisterende for at give flere studerende mulighed for at tage del i de pågældende programmer. ØSU foreslår desuden, at der udformes et særligt mobilitetsprogram for uddannelsessøgende inden for erhvervs- og lærlinguddannelserne;
- hvad angår »Multimediesoftware til undervisningsbrug« er det efter ØSU's mening på tide, at Fællesskabet overvinder de hindringer, der muligvis eksisterer, og træffer afgørelser om erhvervelse af europæiske multimedier til undervisningsbrug og efteruddannelse af lærere i ny teknologi, så de bliver i stand til at anvende dem og undervise andre i deres brug.

3.1.3. I meddelelsen om reaktionen på hvidbogen »Undervise og lære— På vej mod det kognitive samfund« begrænses det første generelle mål til anerkendelse af færdigheder og indførelse af princippet om »det personlige kompetencebevis«. Selv inden for denne begrænsede aktionsramme for hvidbogens første gene-

relle mål har debatten dog vist, at der eksisterer forbehold og modsætningsforhold hvad angår anerkendelsen af færdigheder, der ligger uden for uddannelsessystemet, især gennem en automatisk gyldighedsprocedure med anvendelse af informationsteknologi og multimedier. ØSU noterer sig dog med tilfredshed, at Kommissionen gennemfører forsøg med anerkendelse af grundlæggende færdigheder inden for fx. matematik, fysik og sprog, af tekniske og erhvervs-mæssige færdigheder inden for fx bankvæsen, jura og formidling samt af nøglefærdigheder og tværfaglige færdigheder.

3.1.4. ØSU, der i princippet er enig med Kommissionen, når det gælder anerkendelse af færdigheder, ønsker dog at pege på den måde, hvorpå man fremmer idéen. ØSU anser det for positivt, at Kommissionen i sin meddelelse skriver, at »formålet med anerkendelse af kompetence er ikke, at den skal træde i stedet for det traditionelle eksamensbevis, og heller ikke at den skal devaluere skolesystemets kvalifikationsbeviser. Og hensigten er slet ikke at skabe et nyt europæisk bureaukratisk system.« ØSU foreslår, at man fortsætter dialogen med henblik på at rydde alle de misforståelser, som er opstået, af vejen og stræbe efter at nå til enighed især om et system for anerkendelse af færdigheder, der kan accepteres af alle ansvarlige instanser på området. Samtidig foreslår det, at dialogen åbnes for bredere kredse i samfundet, således at procedurens indhold og form opnår samfundets accept. En sådan accept er en forudsætning for at tage brodden af enhver modstand fra forskellige sekundære interessegrupper, og således for, at man — skridt for skridt — finder frem til løsninger, der kan godtages af alle.

3.2. *Andet mål: Tættere forbindelse mellem skole og virksomhed og udvikling af lærlinguddannelse*

3.2.1. Hvidbogens andet generelle mål er »tættere forbindelse mellem skole og virksomhed«. Dette mål udspringer af et stadig stærkere krav om at knytte skolen til virksomhederne, idet disse komplementerer hinanden med henholdsvis viden og beskæftigelse.

Som betingelser for en tættere forbindelse mellem skole og virksomheder nævner hvidbogen:

- at uddannelsessystemet skal åbnes i forhold til arbejdslivet;
- virksomhedernes engagement i uddannelserne, ikke blot for egne lønmodtagere, men også for unge og voksne;
- udvikling af samarbejdet mellem undervisningsinstitutioner og virksomheder.

Den tættere forbindelse skal ifølge hvidbogen etableres via aktioner inden for:

- lærlinguddannelsen;
- efteruddannelsen.

3.2.2. I sin udtalelse om hvidbogen pegede ØSU på den betydning, som forbindelsen mellem skole og arbejdsliv har for overgangen til videnssamfundet. Det understreges, at denne forbindelse skal være til fordel for begge parter (skole og virksomhed), og navnlig opfordres de små og mellemstore virksomheder til at få øjnene op for, »hvad uddannelse af høj kvalitet betyder for deres produkters konkurrenceevne, omsætning og kvalitet«, og for, »at ... de generelt bliver nødt til at investere i uddannelse«.

3.2.3. I Kommissionens meddelelse (den, som denne udtalelse handler om) anføres blandt de første konklusioner fra debatten om hvidbogen:

- at idéen om en tættere forbindelse mellem skole og erhvervsliv opnår generel tilslutning. Det drejer sig dog ikke om »mekanisk at tilpasse de forskellige uddannelsesretninger til erhvervslivets krav«;
- at der har været positive tilkendegivelser over for idéen om en europæisk ramme for lærlingeuddannelsen for dermed at skabe en reference for europæisk målestok og fremme mobiliteten og lærlingeuddannelsernes kvalitet;
- at det desuden gælder om at styrke og definere forudsætningerne for, at det pædagogiske partnerskab, som er grundlaget for lærlingeuddannelsen, kan krones med held.

Med hensyn til gennemførelsen af mål 2 nævner Kommissionen i sin meddelelse:

- udvikling af relevante tværnationale programmer, navnlig rettet mod de unge (unge lønmodtagere, unge under lærlingeuddannelse og elever);
- støtte til udvikling af lærlingeuddannelse og uddannelse med praktik/teori på de videregående uddannelser;
- støtte til udstationering af 500 lærere i virksomheder for at styrke båndene mellem den almene undervisning og erhvervslivet.

3.2.4. Blandt ØSU's specifikke bemærkninger vedrørende forbedringer af den faglige efteruddannelse, fremme og modernisering af lærlingeuddannelsen og uddannelse med praktik/teori i udtalelsen om hvidbogen »Undervise og lære: på vej mod det kognitive samfund« står, at det er nødvendigt med en holdningsændring såvel hos arbejdsmarkedets parter som i skolen, hvis man vil skabe tættere forbindelse mellem skole og virksomhed. Derfor støtter ØSU Kommissionens forslag og tiltag, som netop sigter mod at ændre den nuværende holdning og præmiere en adfærd, som kreativt og dialektisk befordrer en tættere forbindelse.

Med hensyn til den faglige efteruddannelses og lærlingeuddannelsens EU-dimension er ØSU enig i, at man

ved hjælp af denne lettere kan gennemføre gensidig anerkendelse af kompetence samt fremme mobilitet og alt i alt bidrage til en forbedring af lærlingeuddannelsen — så længe EU-foranstaltninger supplerer og ikke træder i stedet for de nationale systemer, og EU-programmerne virkelig opfylder eksisterende behov. ØSU gør opmærksom på, at der i praksis indtil videre ikke er sket ret meget hvad angår udviklingen af lærlingeuddannelsen på EU-niveau, og at de bevillinger, der er afsat til formålet, er for små.

Endelig peger ØSU på, at formålet med at forbedre den faglige efteruddannelse og udvikle lærlingeuddannelsen og uddannelse med praktik/teori på EU-niveau er at styrke Europas muligheder for at reagere på udviklingen og forbedre konkurrenceevnen samt at give europæerne bedre mulighed for at leve op til det fremtidige informationssamfunds krav. Dette mål har efter ØSU's mening stor betydning og værdi for Europas fremtidsudsigter generelt, og det anmoder derfor Kommissionen om at intensivere sine bestræbelser på at løsrive såvel målsætninger som strategien til opfyldelse af disse målsætninger fra enhver form for dogmatisk stillingtagen. Det er på den baggrund positivt, at Kommissionen i sin meddelelse præciserer, »at der ikke findes en model for lærlingeuddannelsen, som bør betragtes som den eneste uddannelsesretning mod erhvervsuddannelse«.

3.3. Tredje mål: Bekæmpelse af udstødelse gennem undervisning og uddannelse

3.3.1. Hvidbogens tredje mål lyder: »Bekæmpelse af udstødelse gennem undervisning og uddannelse«. Kommissionens begrundelse for at vælge dette mål er, at mange befolkningsgrupper udstødes af arbejdsmarkedet med marginalisering til følge. EU's og medlemsstaternes aktioner til bekæmpelse af disse fænomener er ifølge Kommissionen mange og betydningsfulde. Kommissionen foreslår at supplere disse foranstaltninger med:

- en skole, der giver unge en ny chance⁽¹⁾, og
- en frivillig europæisk tjeneste.

3.3.2. ØSU skriver i sin udtalelse om hvidbogens tredje mål:

- Det er enig i, at det er nødvendigt at give unge, som er blevet udelukket fra skolesystemet — eller ser ud til at være det — en ny chance for at blive integreret

⁽¹⁾ Efter ØSU's mening vil det være bedre at tale om »uddannelse, der giver en ny chance«.

i samfundet, og det anser Kommissionens forslag om at gøre »skolen, der giver de unge en ny chance« til en institution, for »en både ønskværdig og acceptabel løsning«.

- Det påpeger behovet for et smidigt uddannelsessystem, der kan give »en ny chance« også til voksne med et lavt uddannelsesniveau for at forbygge risikoen for, at disse marginaliseres alene af den grund.
- Det anser kun skolen, der giver en ny chance, for et alternativ, idet det gør opmærksom på, at det er vigtigt at styrke grundskolen.
- Det henviser til udtalelsen om en frivillig europæisk volontørtjeneste for unge⁽¹⁾.

3.3.3. I meddelelsen om reaktionerne på hvidbogen skriver Kommissionen først, at udstødelse bør bekæmpes med alle midler, og præciserer derefter pilotprojektet med skolen, der giver unge en ny chance. Det præciseres ligeledes, at formålet med dette pilotprojekt ikke er at »betvivle, at den almene skole er i stand til at modtage alle børn«, endsi­ge behovet for »at forbedre kvaliteten af grundundervisningen og grunduddannelserne for at undgå situationer, hvor elever tabes eller lider nederlag«. Formålet er at genintegrere unge, der har store problemer efter at have afsluttet den obligatoriske skoleuddannelse, socialt og økonomisk, hvilket kræver partnerskaber på lokalt niveau af alle de aktører, der beskæftiger sig med de unges problemer, såvel som af offentlige og private virksomheder.

Kommissionen mener, at projektets succes ligger i oprettelsen og anvendelsen af et omfattende net til udveksling af relevante erfaringer mellem medlemsstaterne.

3.3.4. Hvad angår det tredje generelle mål: bekæmpelse af udstødelse gennem undervisning og uddannelse gør ØSU opmærksom på følgende:

- ØSU anser det for betydningsfuldt, at Kommissionen præciserer, hvad den forstår ved »skolen, der giver unge en ny chance«, hvem denne henvender sig til, hvordan den skal gøre dette, og hvordan forholdet mellem denne og det almindelige uddannelsessystem skal være. ØSU forudser dog problemer i den del af programmet, som implicerer et samarbejde mellem disse skoler og arbejdsmarkedets parter. ØSU beder derfor Kommissionen sørge for, at arbejdsmarkedets parter inddrages i og får medansvar for ordningen gennem klare og alment accepterede procedurer.

— ØSU er ikke tilfreds med det tempo, hvormed Kommissionen lancerer programmet, selv om den har haft held med at få det godkendt af alle deltagere i programmet.

— Selv om ØSU er tilhænger af, at der oprettes skoler, som giver de unge en ny chance, mener det ikke, at man kan tale om bekæmpelse af social udstødelse ved hjælp af uddannelse og efteruddannelse med tiltag af denne størrelsesorden (målt efter antallet af skoler og de med programmet forbundne omkostninger). Egentlig bekæmpelse forudsætter modernisering og en samlet forbedring af uddannelsessystemerne, så disse forebygger og forhindrer marginalisering af enkeltpersoner og samfundsgrupper. Kommissionen bør udnytte sin fremtrædende stilling til at insistere på dette forhold.

— Sidst men ikke mindst er ØSU overrasket over, at den europæiske frivillige tjeneste for unge slet ikke er nævnt i Kommissionens meddelelse.

3.4. Fjerde mål: Beherskelse af tre fællesskabssprog og udvikling af et europæisk kvalitetsmærke

3.4.1. Det fjerde generelle mål i hvidbogen er »beherskelse af tre fællesskabssprog«.

I henhold til dette mål bør EU-borgerne kunne flere fællesskabssprog for at få gavn af de beskæftigelsesmuligheder og personlige muligheder, som et indre marked uden grænser giver. Til dette formål foreslås det, at der undervises i to fællesskabssprog ud over modersmålet. Undervisningen i første fremmedsprog bør begynde allerede i førskolealderen, idet den systematiske undervisning dog først bør begynde i folkeskolen. Indlæringen af det andet fremmedsprog bør begynde efter syvende klasse, således at alle EU-borgere i løbet af deres skoletid vil lære to fællesskabssprog ud over deres eget modersmål.

I hvidbogen foreslås følgende støtteaktioner på europæisk plan:

- indførelse af et europæisk kvalitetsmærke,
- støtte til udveksling af undervisningsmateriale til sprogundervisning af forskellige grupper,

⁽¹⁾ EFT C 204 af 15.7.1996.

— tilskyndelse til tidlig undervisning i fællesskabssprog og navnlig til udveksling af pædagogisk materiale og erfaringer.

3.4.2. ØSU påpeger i sin udtalelse om hvidbogen, at europæernes kommunikations- og sprogproblemer må løses. Det gør dog samtidig opmærksom på, at den sproglige mangfoldighed i Europa er af uvurderlig kulturel værdi.

På denne baggrund bifalder ØSU målsætningen om, at alle europæere skal kunne kommunikere på to fællesskabssprog ud over deres eget — selv om det finder målsætningen ambitiøs, idet det samtidig knytter forsvaret af den sproglige mangfoldighed i Europa sammen med fremme af den idé, at undervisningen i visse fag efter syvende klasse skal foregå på første fremmedsprog.

3.4.3. I Kommissionens meddelelse om reaktionerne på hvidbogen påpeges det på den ene side, hvor vigtigt det er, at alle EU-borgere kan kommunikere på to fællesskabssprog ud over deres eget for at fremme en europæisk bevidsthed og lette adgangen til beskæftigelse. På den anden side henvises til de forbehold, som er fremkommet under debatten: vil hele indsatsen være skadelig for den nødvendige gode indlæring og anvendelse af modersmålet. Man har ligeledes udtrykt tvivl om, hvorvidt det europæiske kvalitetsmærke ikke i sidste ende snarere vil bidrage til at cementere eksisterende uligheder på dette område end til at afskaffe dem.

Denne skepsis har fået Kommissionen til at foreslå, at kvalitetsmærket kun skal tildeles nyskabende initiativer inden for fremmedsprogsundervisning — et forslag, som Rådet allerede vedtog på mødet den 6. maj 1996.

Herudover påvistes under debatten en række problemer for lærere, elever (unge såvel som voksne) og undervisningsmidler til sprogundervisning (navnlig ny informationsteknologi). Disse problemer tager Kommissionen op, eller rettere sagt, agter Kommissionen at tage op på grund af deres betydning og omfang.

3.4.4. Med hensyn til resultaterne af Kommissionens indsamling af meningstilkendegivelser og dens aktioner til støtte for det fjerde mål: beherskelse af tre fællesskabssprog og udvikling af et europæisk kvalitetsmærke mener ØSU (ud over hvad det allerede har anført i sin udtalelsen om hvidbogen):

— at korrekt mundtlig og skriftlig tilegnelse af ens eget modersmål principielt må være det vigtigste mål. Beherskelse af modersmålet er bl.a. ensbetydende med evne til at formulere og videreføre kulturelle værdier, hvilket vil sige komplekse intellektuelle funktioner (og ikke bare menneskelige funktioner). Et godt kendskab til modersmålet er med andre ord en forudsætning for ægte kommunikation mellem

mennesker og for forståelse af de regler, som er grundlaget for ethvert system. Derfor bør Kommissionen i lyset af de krav, som det kommende videnssamfund vil stille, undersøge og påvise, hvor en stor del af europæerne har problemer med hensyn til modersmålsundervisningen. Kommissionen bør afdække årsagerne hertil og foreslå løsninger på problemet. Det giver sig selv, at et godt greb om modersmålet også gør det lettere at lære at kommunikere på andre sprog,

— at hvidbogens mål om at sætte alle europæiske borgere i stand til at kommunikere på to fællesskabssprog ud over deres modersmål, nok er et vigtigt, men også et meget ambitiøst mål. Denne indvending skal ikke forstås som en kritik af målsætningen som sådan. Den betyder blot, at det vil kræve en stor arbejdsindsats og koordinerede bestræbelser at indfri den,

— at en af disse bestræbelser må bestå i at udforske problemet, dvs. at finde ud af, hvori problemet ligger og at påvise dets bestanddele. Definitionen af begreber som fx »beherskelse af et sprog« og statistik, fx vedrørende antallet af europæere, der kan et andet eller et tredje fællesskabssprog, hører med til de delproblemer, som Kommissionen bør forske i og udbrede kendskabet til,

— at en anden af disse bestræbelser vedrører integrationen af fremmedsprogsundervisning i de nationale uddannelsessystemer. En sådan integration kan ligeledes fremmes gennem bilaterale aftaler mellem medlemsstater, hvis befolkninger taler forskellige sprog. Gennem aftaler af denne art kan man medvirke til at bevare Europas mange sprog og flerkulturelle karakter, idet man samtidig fremmer borgernes beskæftigelsesmuligheder og deres følelse af at være europæiske statsborgere.

3.5. Femte mål: Lige behandling af fysiske investeringer og investeringer i erhvervsuddannelse

3.5.1. Ordlyden af hvidbogens femte generelle mål fremgår af ovenstående overskrift. Hensigten med målsætningen er, at uddannelse og efteruddannelse skal betragtes som en investering i stedet for en løbende udgift. En sådan synsvinkel er en forudsætning for, at

uddannelse og efteruddannelse ikke i så høj grad underlægges konjunkturudviklingen og svingninger i aktivitetsniveauet. På denne baggrund og i erkendelse af, at investering i kompetence er en central faktor for konkurrenceevnen og erhvervsegnerheden, foreslår Kommissionen:

- at konsolidere de midler, som alle beslutningstagere er blevet enige om at yde til almen uddannelse og erhvervsuddannelse — hvilket forudsætter, at de måles — at udvikle ordninger til direkte og indirekte tilskyndelse til øgede investeringer i menneskelige ressourcer og at forbedre ordninger til bogføring og udgiftskontrol;
- en løsning på logistik- og beskatningsproblemer i forbindelse med udgifter til erhvervsuddannelse.

3.5.2. ØSU skriver i sin udtalelse om hvidbogen bl.a. om det femte generelle mål:

- at det anser det for en central pligt for såvel medlemsstater som EU at opmuntre borgerne (både de unge og de voksne, og uanset om disse er arbejdstagere eller ej) til fortsat investering i viden og færdigheder,
- at det endvidere anser det for en vigtig pligt for virksomhederne af hensyn til deres egen fremtid og deres produkters konkurrenceevne at beskæftige sig med hele spørgsmålet om investeringer i forskning, viden og færdigheder,
- at det er enigt med Kommissionen i, at midlerne til uddannelse og efteruddannelse skal konsolideres, samt at EU, dvs. især Europa-Kommissionen, har en vigtig rolle at spille i forbindelse med opfyldelsen af det femte generelle mål.

3.5.3. I meddelelsen om reaktionen på hvidbogen anfører Kommissionen som de første resultater af debatten om det femte generelle mål:

- at målsætningen er blevet positivt modtaget, for så vidt som alle indser nødvendigheden af at føre en ny politik vedrørende investering i viden og kompetence,
- at udgifterne mellem de forskellige aktører må fordeles på en anden måde, og at der skal etableres et nyt forhold mellem kapital og arbejde,
- at det er nødvendigt med en ændring af indfaldsvinkel, fremgangsmåde og endog mentalitet i virksomheder og hos beslutningstagere i forbindelse med offentlige og private investeringer med henblik på lige behandling af immaterielle investeringer, der får stadig større betydning i den moderne økonomi.

Om denne tilgang til mål fem skriver Kommissionen:

- at der er taget et vigtigt skridt med alle medlemsstaternes enighed om at deltage i udgivelsen af den første publikation, der ved en sammenligning fremlægger forskellige finansieringsspørgsmål i forbindelse med forskellige undervisningsniveauer,
- at der herudover skal fastlægges en regnskabs- og skattemæssig behandling, så medlemsstaterne kan fremme investeringerne i uddannelse,
- at der skal foretages en cost-benefit analyse af erhvervsuddannelse.

3.5.4. ØSU betegnede i sin udtalelse om hvidbogen det femte generelle mål: lige behandling af fysiske investeringer og investeringer i erhvervsuddannelse som det, der måske er længst væk og sværest at realisere, fordi det forudsætter en ændring af århundredgamle holdninger, som ikke er befordrende for en rundhåndet politik for investeringer i uddannelse og efteruddannelse.

Efter at dette er sagt, ønsker ØSU dog at udtrykke sin tilfredshed med resultatet af debatterne om dette emne. ØSU anser det for en god udvikling for uddannelses- og efteruddannelsesperspektiverne, dels at målet har vundet almindelig accept, og dels at meningstilkendegivelserne har været positive hvad angår:

- en anden fordeling af udgifterne mellem de forskellige aktører,
- etablering af et nyt forhold mellem kapital og arbejde,
- behov for en ændring af indfaldsvinkel, fremgangsmåde og endog mentalitet med henblik på lige behandling af immaterielle investeringer.

ØSU synes også, at Kommissionens metoder til at fremme opfyldelsen af dette mål er gode.

Medlemsstaternes accept af Kommissionens forslag om en sammenlignende undersøgelse vedrørende finansieringen af de forskellige uddannelsesniveauer er et skridt fremad og vil tilføre uddannelserne ny dynamik. Det samme gælder såvel undersøgelsen af den regnskabs- og skattemæssige behandling, der anvendes i medlemslandene til at fremme investeringer i efteruddannelse, som cost-benefit-undersøgelsen af erhvervsuddannelse.

Efter ØSU's mening kan en sådan udvikling danne basis for en politik for investeringer i uddannelse og efteruddannelse — dvs. en politik, der ikke kæder

udgifterne til uddannelse og efteruddannelse sammen med politisk-økonomiske konjunkturer, en politik, hvor investeringer i uddannelse og efteruddannelse betragtes som lige så vigtige som investeringer i produktion, og

sidst men ikke mindst en politik, som forbedrer Europas og europæernes konkurrenceevne, samtidig med at den gør europæerne bevidste om deres historie, værdier og fremtidsudsigter.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 85/374/EØF af 25. juli 1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar«⁽¹⁾

(98/C 95/17)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. oktober 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 Miljø-, Sundheds- og Forbrugerspørgsmål, som udpegede Bernardo Hernández Bataller til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 29. januar 1998, med 99 stemmer for, 14 imod og 7 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I Rådets direktiv 85/374/EØF af 25. juli 1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar⁽²⁾ er landbrugsråvarer og produkter hidrørende fra jagt undtaget fra definitionen af begrebet »produkt«. »Landbrugsråvarer« defineredes i den forbindelse som produkter fra jordbrug, husdyrbrug samt fiskeri med undtagelse af produkter, som har undergået en første forarbejdning.

1.2. Undtagelsen af landbrugsråvarer figurerede ikke i Kommissionens oprindelige direktivforslag, men under behandlingen blev den indføjet på anmodning af Europa-Parlamentet.

1.3. Direktiv 85/374/EØF fastlægger en ramme for regulering af producentens ansvar for skade, der forårsas-

ges af en defekt ved hans produkt, efter følgende retningslinjer:

- der fastlægges et objektivt ansvar, dvs. at skyldsspørgsmålet ikke har relevans. Den skadelidte skal følgelig føre bevis for skaden, defekten og årsagsforbindelsen, men producentens skyld skal ikke bevises;
- et produkt lider af en defekt, når det ikke frembyder den sikkerhed, som med rette kan forventes under hensyntagen til alle omstændigheder, navnlig produktets præsentation, den anvendelse af produktet, som med rimelighed kan forventes, tidspunktet, hvor produktet er bragt i omsætning. Et produkt anses ikke for at lide af en defekt, blot fordi der senere er bragt et bedre produkt i omsætning;
- ved »skade« forstås personskaade, herunder død, eller skade på eller ødelæggelse af en anden ting end selve det defekte produkt, med fradrag af en selvrisiko på 500 ecu;

⁽¹⁾ EFT C 337 af 7.11.1997, s. 54.

⁽²⁾ EFT L 210 af 7.8.1985.

- det fastsættes, at erstatningskrav forældes tre år efter den dag, da klageren har fået eller burde have fået kendskab til skaden, defekten og producentens identitet, og at skadelidtes rettigheder ophører ti år efter den dag, da producenten har bragt det produkt, der har forårsaget skaden, i omsætning;
- producentansvaret kan ikke frskrives eller indskrænkes over for skadelidte ved en ansvarsfritagelses- eller ansvarsbegrænsningsklausul;
- det fastsættes, i hvilke tilfælde producenten ikke er ansvarlig (»producentens forsvar«);
- medlemsstaterne kan bestemme, at producentens samlede ansvar for personskade, herunder død, som er forårsaget af identiske genstande med samme defekt, skal være begrænset til et beløb på mindst 70 mio. ecu;
- Rådet foranstalter på forslag af Kommissionen hvert femte år en undersøgelse og eventuelt en revision af direktivets beløb under hensyn til den økonomiske og valutariske udvikling i Fællesskabet.

1.4. Allerede i 1991 erklærede ØSU i sin udtalelse om Det indre marked og forbrugerbeskyttelsen⁽¹⁾, at: »Det indre marked kan kun fungere effektivt, såfremt forbrugerne har tillid til, at de tilbudte produkter er sikre. Det er derfor vigtigt med en konsekvent produktsikkerhedspolitik, hvori et af aspekterne er ansvaret for defekte produkter. ØSU opfordrer i den forbindelse Kommissionen til at udvide anvendelsesområdet for produktansvarsdirektivet, således at også agrolevnedsmiddelprodukter og produktudviklingsrisici omfattes. Princippet om varers frie bevægelighed gør det også påkrævet at oprette en europæisk fond, som kan yde erstatning til ofre for defekte produkter.«

1.4.1. I ØSU's udtalelse om Bovin spongiform encefalopati (BSE)⁽²⁾ understreges endnu en gang nødvendigheden af at undersøge effektiviteten af direktiv 92/59/EØF om generel produktsikkerhed og at nyvurdere direktiv 85/374/EØF om ansvar for defekte produkter med henblik på at få det udvidet til landbrugsvarer og dertil knyttede risici.

1.5. Europa-Parlamentet opfordrede i sin beslutning af 19. februar 1997 om resultaterne af Det Midlertidige

Udvalg om BSE⁽³⁾ Kommissionen til at følge henstillingerne i beretningen fra dette udvalg og omgående træffe de nødvendige lovgivningsmæssige, organisatoriske og personalemæssige foranstaltninger.

1.5.1. Et af de krav, som Parlamentet stillede til Kommissionen, gik ud på, at den inden september 1997 skulle fremlægge et forslag til ændring af EU-lovgivningen om produktansvar, således at den også kommer til at gælde for landbrugsråvarer.

1.5.2. Kommissionen udsendte derefter, blandt andet på foranledning af ovennævnte beslutning, en grøn bog om De generelle principper for Den Europæiske Unions levnedsmiddelovgivning⁽⁴⁾, som definerede nogle grundlæggende mål for Fællesskabets levnedsmiddelovgivning. Kommissionen understregede i denne grøn bog, at det for at nå disse mål er nødvendigt at sikre, at den lovgivningsmæssige indsats dækker hele fødekæden (»fra jord til bord«), hvilket blandt andet indebærer, at der skal tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt princippet om producentens ansvar for et defekt produkt, som fastsat i direktiv 85/374/EØF, også skal gælde for den primære landbrugsproduktion.

1.5.3. Ovennævnte grøn bog lagde op til en debat om en eventuel ændring af direktivet om produktansvar, således at det også kommer til at omfatte primære landbrugsprodukter. Dette skulle dog ikke betragtes som et alternativ til udarbejdelsen af passende produktsikkerhedsbestemmelser og effektive, officielle kontrolsystemer, men som et supplement hertil.

1.5.4. I sin udtalelse om den nævnte grøn bog⁽⁵⁾ gjorde ØSU sig endnu en gang til talsmand for medtagelsen af uforarbejdede, primære landbrugsprodukter i anvendelsesområdet for direktiv 85/374/EØF.

2. Kommissionens forslag

2.1. Forslaget sigter mod at øge niveauet for forbrugernes beskyttelse mod skader forvoldt på deres sundhed eller ejendom af et defekt produkt og videreføre den indbyrdes tilnærmelse af de nationale retsregler om produktansvar, der blev påbegyndt i sin tid.

2.1.1. Formålet indgår i den strategiske målsætning om, at det indre marked skal være til gavn for borgerne, som besluttet af Kommissionen i dens handlingsplan for det indre marked⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ EFT C 339 af 31.12.1991, punkt 5.3.4.

⁽²⁾ EFT C 295 af 7.10.1996.

⁽³⁾ EFT C 85 af 17.3.1997.

⁽⁴⁾ KOM(97) 176 endelig udg.

⁽⁵⁾ EFT C 19 af 21.1.1998.

⁽⁶⁾ CSE(97) 1 endelig udg. af 4.6.1997.

2.1.2. Endvidere kan den foreslåede foranstaltning bidrage til at øge forbrugernes tillid til alle produkter, der sælges i det indre marked. Et af de områder, hvor EU har enekompetence, er netop det indre markeds indførelse og funktion.

2.2. Kommissionens forslag går ud på at fjerne undtagelsesbestemmelsen for »landbrugsråvarer og produkter hidrørende fra jagt«, der er indeholdt i artikel 2 i direktiv 85/374/EØF. Ved begrebet »landbrugsvarer« forstås det begreb, der er indeholdt i EF-traktatens artikel 38, stk. 1, andet punktum, og det dækker de produkter, der er anført i bilag II til samme traktat.

2.2.1. Samtlige regler i direktiv 85/374/EØF finder dermed anvendelse på landbrugsvarer: det påhviler skadelidte at føre bevis for skaden, defekten og årsagsforbindelsen; solidarisk hæftelse i tilfælde af flere ansvarlige; definitionen af begrebet »defekt«; ansvarsfritagelse efter grundene i artikel 7⁽¹⁾; omfattede skader; frister for anlæggelse af retssag og bortfald af ansvar; manglende mulighed for at fraskrive eller indskrænke ansvaret samt opretholdelse af andet retligt ansvar (i eller uden for kontraktforhold).

2.3. Det fastlægges, at de nye regler finder anvendelse på landbrugsråvarer og produkter hidrørende fra jagt, der er bragt i omsætning fra tidspunktet for nærværende direktivs anvendelse, og forskriften har således ikke tilbagevirkende kraft.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU udtrykker tilfredshed med Kommissionens direktivforslag, som imødekommer ØSU's gentagne anmodninger om at medtage landbrugsråvarer og vildt i anvendelsesområdet for direktiv 85/374/EØF.

3.2. ØSU er enig med Kommissionen i, at borgernes ønske om større beskyttelse af sundheden i hele fødevarekæden er et centralt krav, og foranstaltninger til styrkelse af borgernes tillid, som det foreliggende direktivforslag er et eksempel på, bør efter ØSU's mening prioriteres højt.

3.2.1. Ved opfyldelsen af målene for den fælles landbrugspolitik skal der tages almene samfundsmæssige hensyn, såsom beskyttelse af forbrugere og menneskers liv og sundhed. Dette må EU-institutionerne holde sig for øje under udøvelsen af deres beføjelser.

⁽¹⁾ Heriblandt den i litra d) nævnte: »at defekten skyldes, at produktet skal være i overensstemmelse med ufravigelige forskrifter udstedt af de offentlige myndigheder«.

3.2.2. En effektiv gennemførelse af det indre marked forudsætter tilstrækkelige garantier for beskyttelsen af folkesundheden og passende kvalitetskontrol. En sådan hensyntagen til aspekter af betydning for folkesundheden er ikke kun et spørgsmål om at styrke eller — som i dette tilfælde — genvinde forbrugernes tillid for at sikre, at markedet kan fungere normalt, men udspringer først og fremmest af de overordnede krav om beskyttelse af borgernes rettigheder, der danner grundlaget for hele EU's retssystem.

3.2.3. Det foreliggende direktivforslag skulle kunne forbedre beskyttelsen af menneskers sundhed, som er et mål, der udtrykkeligt nævnes i traktaten.

3.2.4. ØSU mener, at forsigtighedsprincippet bør være ledetråden på sundhedsbeskyttelsesområdet.

3.3. Ved gennemførelsen af princippet om varernes fri bevægelighed skal der tages hensyn til de krav, der er vitale for beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, hvilket kan betyde, at der skal træffes passende foranstaltninger for at sikre en acceptabel beskyttelse af folkesundheden. ØSU går ind for, at der skal være mulighed for at forpligte producenterne til kun at markedsføre sikre produkter samt pålægge dem at erstatte skader forårsaget af defekte produkter.

3.4. Det foreslåede direktiv bidrager til harmonisering af det indre marked og vil forhindre, at konkurrencen mellem producenterne forvrides, fordi de er underlagt forskellige ansvarsbestemmelser afhængigt af, hvor deres produkt bringes på markedet. ØSU støtter derfor ophævelsen af denne diskriminering mellem producenter i EU.

3.5. Den udvidelse af anvendelsesområdet for direktiv 85/374/EØF, som Kommissionen har foreslået, kan give et højere forbrugerbeskyttelsesniveau af følgende grunde:

- forbrugere får med fastlæggelsen af et objektiv (dvs. skyldsuaafhængigt) ansvar på det nye anvendelsesområde et klart grundlag for at klage. Dette vil forbedre deres retsstilling, idet de dermed kan håndhæve deres legitime interesser, bedre sikre deres økonomiske rettigheder og opnå erstatning for skader forvoldt af defekte produkter;
- produktsikkerheden styrkes, idet forpligtelsen til kun at markedsføre sikre produkter nu kommer til at gælde for hele fødevarekæden lige fra den primære produktion til detailhandelen;
- det bliver lettere at placere ansvaret for markedsføringen af en defekt landbrugsråvare (»sporing af

produktet»), eftersom hver enkelt leverandør behandles som producent, hvis producenten af et defekt produkt ikke kan identificeres.

3.6. ØSU regner ikke med, at det foreslåede direktiv vil medføre ekstraomkostninger for de berørte producenter. Efter erfaringerne med anvendelsen af direktiv 85/374/EØF at dømme, vil der ikke ske nogen væsentlig stigning i antallet af klager eller i forsikringspræmiernes størrelse.

3.6.1. Ved udformningen af EU's rammelovgivning på forsikringsområdet bør Kommissionen tage højde

for, at de nye risici, der følger med markedsudviklingen (f.eks. gensplejsede organismer) skal kunne dækkes.

3.7. ØSU mener, at der efter vedtagelsen af dette forslag bør gennemføres en samlet undersøgelse af den ordning, som er baseret på direktiv 85/374/EØF, under hensyntagen til fællesskabsrettens nuværende stade og rapporter om dens gennemførelse.

3.7.1. Ved en sådan samlet undersøgelse bør der tages udgangspunkt i en grøn bog, således at alle arbejdsmarkeds- og erhvervsorganisationer bliver hørt.

3.7.2. Undersøgelsen skal først og fremmest omfatte bevisbyrden, udviklingsrisiciene, beløbslofterne og forældelsesfristerne for visse produkter.

Bruxelles, den 29. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forbrugerne på forsikringsmarkedet — Observationscentret for Det Indre Marked«

(98/C 95/18)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 20. marts 1997 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive en udtalelse om »Forbrugerne på forsikringsmarkedet — Observationscentret for Det Indre Marked«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Ataíde Ferreira til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 29. januar 1998, med 77 stemmer for og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning: afgrænsning af udtalelsens emne

1.1. Forsikringssektorens betydning i den almindelige økonomiske aktivitet på det indre marked er en anerkendt kendsgerning. Forsikringssektoren tegner sig for en betydelig andel af omsætningen af finansielle tjenester samt for en meget stor del af beskæftigelsen i sektoren.

1.2. Derudover spiller forsikringssektoren en stadig stigende rolle i det moderne samfund, hvor de teknologiske fremskridt fører til en uundgåelig stigning i risiciene og ændringer i begrebet skyld, for så vidt angår ansvaret over for tredjemand.

Indførelsen af euroen fører i forsikringssektoren nødvendigvis til en ny situation, som navnlig vil være præget af større gennemsigtighed og lettere adgang til indgåelse af grænseoverskridende forsikringsaftaler.

1.3. Den demografiske eksplosion kombineret med befolkningens aldring samt behovet for sikkerhed, som går hånd i hånd med livets iboende, sårbare natur, fører til yderligere bekymringer for fremtiden. Ud fra dette synspunkt udgør forsikring et uhyre vigtigt middel til omfordeling og spredning af forsikrede risici på hele samfundet. Forsikring er desuden en følge af den friere

konkurrence og det private initiativs øgede rolle i økonomien.

1.4. Der findes en lang række forskelligartede forsikringstyper, som er af speciel interesse for forbrugerne, enten som forsikringstegnere eller forsikringstagere eller som tredjemænd, som potentielt har ret til erstatning i tilfælde af en forsikringsbegivenhed (tredjemand/begunstiget eller tredjemand/skadelidt). Blandt disse kan navnlig nævnes typer inden for kategorierne helbreds- og livsforsikringer, ulykkesforsikringer, husejerforsikringer, bilforsikringer, retshjælpsforsikringer og ansvarsforsikringer⁽¹⁾.

1.5. Angående opbygningen af det indre marked består størsteparten af EU-lovgivningen i at give forsikringsselskaberne større og større etableringsfrihed, og den juridiske regulering er baseret på henholdsvis solvensundersøgelser, harmonisering af regnskaber og principperne om hjemlandskontrol, gensidig anerkendelse, mindsteharmonisering og den »passive« frihed til at levere tjenesteydelser.

1.6. Derimod er man ikke nået særlig langt med harmoniseringen af omfattende dele af den gældende forsikring, primært standardiseringen af de generelle policebestemmelser og forsikringstagernes frie valg (den »aktive« frihed til at levere tjenesteydelser).

1.7. Af den grund har forbrugerne — selv efter den tredje generation af direktiver⁽²⁾ og indførelsen af ordningen med én enkelt tilladelse, der afskaffer medlemsstaternes tilsynsorganers forudgående godkendelse af policernes almindelige betingelser — ikke garanterede rettigheder til fri adgang til forsikring i medlemsstaterne, undtagen den stat de bor i, eller den stat, de er statsborgere i. Der er heller ikke sket nogen anden harmonisering af policernes standardbestemmelser eller selskabernes praksis, hvilket ville sikre klar information, omfattende valgfrihed og oprettelse af et ægte indre

marked på dette område som påpeget i en række kommissions- og ØSU-dokumenter⁽³⁾.

1.8. Et nøgleaspekt er her de forskelligartede skattesystemer, som er en afgørende faktor i forbindelse med opsplitningen af enhedsmarkedet bag nationale grænser, og som fører til konkurrenceforvridning mellem forsikringsselskaber, hvilket eksplicit er erkendt og understreget i den handlingsplan for det indre marked, som Kommissionen for nylig har fremlagt⁽⁴⁾.

1.9. I øvrigt har visse undersøgelser, som omtales nærmere nedenfor, afsløret eksistensen af en række internationalt aftalte fremgangsmåder blandt selskaberne — ofte angiveligt som følge af tekniske krav pålagt af de internationale reassuranceselskaber. Disse fremgangsmåder går imod forbrugernes interesser og berettigede forventninger og kan i nogle tilfælde tilmed overtræde lovbestemmelser, navnlig i form af urimelige kontraktvilkår.

1.9.1. Det bør dog bemærkes, at forsikringsselskaberne også indgår aftaler, der er fordelagtige for forbrugerne, det vil f.eks. sige hurtig udbetaling af erstatning eller dækning af kollektive risici, som overstiger det enkelte selskabs kapacitet (f.eks. pulje til dækning af naturkatastrofer og kernekraftrisici).

Desuden bør det ikke overses, at mange forsikringsselskaber er gensidige eller kooperative selskaber. Disse selskaber har bidraget til nye forsikringsløsninger og bør også fremover spille en vigtig rolle for at fremme forbrugerinteresserne og dialogen med forsikringstagerne.

1.9.2. Kommissionens GD XXIV har registreret over 240 kendelser afsagt af domstole og andre kompetente organer i perioden 1976-1996, hvor ulovlig aftalepraksis anvendt af forsikringsselskaber i ti medlemsstater til skade for forbrugernes interesser blev påtalt.

1.10. Den eksplicitte udelukkelse af forsikringsaftaler omfattende risici på EU-medlemsstaternes område fra anvendelsesområdet for Rom-konventionen om loven om kontraktlige forpligtelser, plus den tvetydige formulering af reglerne om konflikter og beskyttelsen af »almenvæltet« i EU's andet og tredje skadesforsikringsdi-

(1) Andre områder, f.eks. reassurance eller supplerende pensioner, som begge kun berører forbrugerne indirekte, eller som er drøftet i specifikke ØSU-udtalelser eller studier, behandles ikke i denne udtalelse. Af samme grund behandles konsekvenserne af indførelsen af euroen som betalingsmiddel heller ikke.

(2) Direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 (EFT L 228 af 11.8.1992) og 92/96/EØF af 10. november 1992 (EFT L 360 af 9.12.1992).

(3) Se SEK(96) 2378 af 16. december 1996, side 30 ff, forberedende dokument KOM(96) 520 endelig udg. om virkningen og effektiviteten af det indre marked og KOM(97) 184 endelig udg. om udkast til handlingsplan for det indre marked sammen med ØSU's udtalelser herom (EFT C 206 af 7.7.1997 og EFT C 287 af 22.9.1997); se også ØSU's udtalelser om Kommissionens beretninger til Rådet og Europa-Parlamentet om det indre marked i 1994 (KOM(94) 51 endelig udg.) og 1995 (KOM(96) 51 endelig udg.).

(4) Se CSE(97) 1 endelig udg. af 4. juni 1997, Strategisk mål III, aktion 1: Nedbrydelse af hindringerne på markederne for tjenesteydelser.

rektiv⁽¹⁾ giver anledning til betydelig kompleksitet og usikkerhed i forbindelse med ydelsen af disse tjenester på det indre marked, navnlig i tilfælde af en tvist mellem selskaber og forsikringstagere eller begunstigede. Dette gælder navnlig i tilfælde, hvor sidstnævnte er private erhvervsmæssige individuelle forbrugere, som hverken råder over basisoplysninger, specialiseret teknisk viden eller specifik juridisk støtte.

1.11. Denne initiativudtalelse tager på ny et tidligere ØSU-anliggende op, som er behandlet i flere udtalelser, nemlig at vurdere de rigtige betingelser, foreslå og anbefale passende foranstaltninger med henblik på at sikre, at enhedsmarkedet dannes på en sådan måde, at der på et tidligt stadium nås frem til effektiv fjernelse af de vigtigste konkurrenceforvridninger og således at der skabes større forbrugertillid til varers og tjenesteydelsers pålidelighed og kvalitet.

Grønbog om finansielle tjenesteydelser: opfyldelse af forbrugernes forventninger (KOM(96) 209 endelig udg.)⁽²⁾; Forbrugerbeskyttelse i det indre marked: Muligheder og hindringer⁽³⁾; Forbrugeren og det indre marked⁽⁴⁾; Grønbog om forbrugere og det indre marked⁽⁵⁾; Dialogen mellem forbruger og leverandør⁽⁶⁾; Kommissionens meddelelse om de vigtigste emner for forbrugerpolitikken (1996-1998)⁽⁷⁾; Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om supplerende tilsyn med forsikringsselskaber i en forsikringskoncern (KOM(95) 406 endelig udg.)⁽⁸⁾; Forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af overenskomsten mellem Schweiz og Det Europæiske Økonomiske Fællesskab om direkte forsikring bortset fra livsforsikring — KOM(89) 436 endelig udg.⁽⁹⁾; Forslag til Rådets forordning (EØF) om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet⁽¹⁰⁾; Forslag til Rådets 3. direktiv om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267/EØF og 90/619/EØF⁽¹¹⁾; Forslag om Rådets 3. direktiv om samordning af love og administrative bestemmelser

vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/377/EØF⁽¹²⁾; Forslag til Rådets direktiv om nedsættelsen af en forsikringskomité⁽¹²⁾; Udkast til handlingsplan for det indre marked — KOM(97) 184 endelig udg.⁽¹³⁾; Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om virkningen og effektiviteten af det indre marked — KOM(96) 520 endelig udg.⁽¹⁴⁾.

1.12. Med særligt henblik på den finansielle tjenesteydelsessector og mere specifikt forsikring, understreger ØSU — på linje med dets syn på Kommissionens grønne bog om finansielle tjenesteydelser: opfyldelse af forbrugernes forventninger⁽¹⁵⁾ — behovet for at identificere, hvad der er vigtigst for forbrugeren (retten til oplysning, retslig beskyttelse og klagemulighed) samt hvilke midler der er nødvendige for at sikre en passende hensyntagen til sådanne behov og bekymringer på dette område i tråd med dets tidligere anbefalinger⁽¹⁶⁾.

ØSU er opmærksom på, at forsikringsbranchen hævder, at forsikringstagerne ofte forsøger at øve svig, både i forbindelse med tegning af policer, via falske oplysninger, og i forbindelse med erstatningskrav, hvor de overdriver den lidte skade.

1.13. Sigtet med denne initiativudtalelse er ligeledes at anspore til dialog mellem forbrugere og forsikrings-selskaber med henblik på at tilnærme deres indstilling og etablere forligs- og mæglingsordninger til bilæggelse af tvistigheder i tråd med Kommissionens grønne bog om

⁽¹⁾ Direktiv 88/357/EØF af 22. juni 1988 (EFT L 172 af 4.7.1988) og 92/49/EØF af 18. juni 1992 (EFT L 228 af 11.8.1992).

⁽²⁾ EFT C 56 af 24.2.1997.

⁽³⁾ EFT C 39 af 12.2.1996.

⁽⁴⁾ EFT C 339 af 31.12.1991.

⁽⁵⁾ EFT C 19 af 25.1.1993.

⁽⁶⁾ EFT C 34 af 2.2.1994.

⁽⁷⁾ EFT C 295 af 7.10.1996.

⁽⁸⁾ EFT C 174 af 17.6.1996.

⁽⁹⁾ EFT C 56 af 7.3.1990.

⁽¹⁰⁾ EFT C 182 af 23.7.1990.

⁽¹¹⁾ EFT C 14 af 20.1.1992.

⁽¹²⁾ EFT C 102 af 18.4.1991.

⁽¹³⁾ EFT C 287 af 22.9.1997.

⁽¹⁴⁾ EFT C 206 af 7.7.1997.

⁽¹⁵⁾ KOM(96) 209 endelig udg. af 22.5.1996. ØSU's udtalelse 1268/96 af 30. oktober 1996 i EFT C 56 af 24.2.1997; en eurobarometerundersøgelse af 27. maj 1997 afslører, at sektoren for finansielle tjenesteydelser er den, hvor forbrugeren føler sig mindst beskyttede både på EU-plan, navnlig i lyset af udviklingen af de nye teknologier (96 %), og på medlemsstatsplan (gennemsnittet lå på 58 % og steg til 67 % i Italien og 66 % i Tyskland (de samlede resultater kan hentes på GD XXIV's home page <http://europa.eu-int./en/comm/spc/spc.html>).

⁽¹⁶⁾ Se bl.a. ØSU's tillægsudtalelse om forbrugeren og det indre marked (EFT C 19 af 25.2.1993, punkt 4.11.5); ØSU's udtalelse om forbrugerbeskyttelse og virkeliggørelsen af det indre marked (EFT C 339 af 31.12.1991) og kommentarerne i udtalelsen om den årlige beretning om det indre markeds funktion (EFT C 393 af 31.12.1994, punkt 5.2.1).

opfølgningen af grønbogen om finansielle tjenesteydelser: opfyldelse af forbrugernes forventninger ⁽¹⁾.

ØSU støtter derfor Kommissionens seneste initiativ til at indlede dialogen mellem forbrugerrepræsentanter og repræsentanter for den finansielle tjenesteydelsessektor med henblik på at tilvejebringe frivillige aftaler på området gennemsigtighed, forbrugeroplysning og bilægelse af tvister.

1.14. ØSU ønsker med denne initiativudtalelse at anspore forsikringsselskaber til på baggrund af ovennævnte dialog at tage initiativ til at udarbejde adfærdskodekser og udnævne ombudsmænd, hvilket vil gøre deres aktiviteter mere gennemsikkelige og øge forbrugernes tillid til de tjenesteydelser, forsikringsbranchen leverer.

2. Status over EU-direktiverne

2.1. Eksisterende lovgivning

2.1.1. Grundprincipperne for enhedsmarkedet på forsikringsområdet fastlægges i Rom-traktaten: fri etableringsret (art. 52), frihed til at levere tjenesteydelser (art. 59). Det må dog erkendes, at hverken hvidbogen om realiseringen af det indre marked fra 1985 eller Fællesakten i 1996 eller senere hen Maastricht-traktaten har været i stand til at sætte forsikringsselskaber eller forbrugere i stand til fuldt ud at drage nytte af de fordele, de med rette kan vente af enhedsmarkedet.

2.1.2. Ikke desto mindre er der nu ca. 30 EU-instrumenter, som sigter på at skabe disciplin i forsikringssektoren. Disse instrumenter kan inddeles i følgende grupper:

- a) Almindelige direktiver, indeholdende de grundlæggende principper om adgang til og udøvelse af erhverv inden for de to hovedbrancher af forsikring, livsforsikring og skadesforsikring.
- b) To konkurrenceforordninger om forsikring.

c) Særdirektiver, som navnlig regulerer visse områder, f.eks. bilforsikring, rejseforsikring, kredit og garanti-er og retslig beskyttelse, eller visse aktiviteter, f.eks. coassurance, reinsurance og tredjepartsreassurance.

d) Direktiver om regnskabsregler, som er specifikke for forsikringsselskaber.

e) Et direktiv og en henstilling, som specifikt regulerer forsikringsmæglererhvervet.

f) Et direktiv om nedsættelse af en Forsikringskomite, som skal stå for koordinering og teknisk støtte til Kommissionen i dens forhandlinger med de nationale kontrol- og tilsynsorganer.

2.1.3. Ud over at fastsætte det grundlæggende princip om en specialiseret livsforsikringsbranche og harmonisere en række grundlæggende finansielle bestemmelser (matematiske bestemmelser, solvensmargener, minimumsgarantifonde) regulerede førstegenerationsdirektiverne om livsforsikring og skadesforsikring den frie etableringsret og afskaffede enhver form for diskrimination på grundlag af nationalitet, samtidig med at de fastholdt den dobbelte kontrol i hjemlandet og værtslandet.

2.1.4. I kølvandet på hvidbogen og Den Europæiske Fælles Akt, og mere specifikt som reaktion på fire vigtige afgørelser fra Domstolen den 4. december 1986 ⁽²⁾, var sigtet med andengenerationsdirektiverne ni år efter at tage de første skridt hen imod friheden til at levere tjenesteydelser, om end med omfattende begrænsninger, som navnlig skyldes følgende:

- a) sondringen inden for skadesforsikring mellem »store risici«, dvs. forsikring for virksomheder, og »mindre risici«, dvs. forsikring for individuelle forbrugere, idet princippet om frie tjenesteydelser kun gælder for den første kategori;
- b) sondringen inden for livsforsikring mellem aktiv tjenesteydelseslevering (på forsikrerens initiativ) og passiv tjenesteydelseslevering (på forsikringstagerens initiativ), hvor princippet om frie tjenesteydelser kun gælder i sidstnævnte tilfælde.

Med andre ord var friheden til at levere tjenesteydelser for så vidt angår mindre risici og aktiv tjenesteydelseslevering fortsat betinget af officiel tilladelse fra det land,

⁽¹⁾ KOM(97) 309 endelig udg. af 26.6.1997. Se også europaparlamentsmedlemmet Elena Marinucci's betænkning af 17. februar 1997 (A4-0048/97). På Kommissionens initiativ blev der for nylig taget vigtige skridt i den retning via afholdelse af møder mellem leverandører af finansielle tjenesteydelser og forbrugerrepræsentanter (14. juli, 15. september og 24. november 1997). Det bør dog bemærkes, at forsikringsbranchen ikke er indstillet på at forpligte selskaberne til at følge adfærdskodekserne.

⁽²⁾ Kommissionen mod Tyskland, Kommissionen mod Danmark, Kommissionen mod Irland og Kommissionen mod Frankrig i EF-Domssamling 1986, s. 3663.

hvor risikoen befandt sig, hvorimod visse typer forsikring — f.eks. bilforsikring — ikke var omfattet af dette princip.

2.1.5. Hovedprincipperne i tredjegerationsdirektiverne (som blev fulgt op i andre sektorer for finansielle tjenesteydelser) var følgende:

- a) indførelsen af et harmoniseret godkendelsessystem (»european passport«), som gav selskaber med hjemsted i en hvilken som helst af de 17 medlemsstater af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og godkendt i dette land, mulighed for at tilbyde deres tjenesteydelser enten via agenter, datterselskaber eller filialer eller direkte i henhold til princippet om frie tjenesteydelser i EU, på basis af en sådan godkendelse og i overensstemmelse med de tekniske regler og bestemmelserne om finanskontrol i hjemlandet inden for en hvilken som helst type livs- eller skadesforsikring;
- b) gensidig anerkendelse (fra de øvrige landes side) af godkendelserne og tilsynssystemerne i hver enkelt medlemsstat;
- c) ophævelsen af forudgående godkendelse af kontraktvilkår vedrørende policer og præmier, afløst af solvensundersøgelser og regnskabsregler for forsikringselskaber.

2.1.6. Tredjegerationsdirektiverne, hvis væsentligste sigte er forbrugerbeskyttelse, har etableret en række vigtige regler vedrørende:

- a) obligatoriske minimumsoplysninger om kontraktens bestemmelser, som er begrænsede i tilfælde af skadesforsikring, men mere omfattende i tilfælde af livsforsikring;
- b) fastsættelse af den lov, der skal gælde for forsikringsaftaler, hvilket varierer alt efter hvilken type forsikring, der er tale om, risikoens størrelse eller det sted, hvor den begunstigede eller den forsikrede genstand befinder sig;
- c) begrebet almenvellet som en undtagelse, der begrunder bindende nationale reguleringer, der afviger fra princippet om fri etableringsret og friheden til at levere tjenesteydelser.

2.1.7. Et aspekt, der fortjener særlig opmærksomhed i EU-reglerne, er konkurrenceaspektet, da det er det eksplicitte sigte med artikel 85 og 86 i Rom-traktaten, at aftaler mellem økonomiske operatører, som forvrider konkurrencen eller fører til misbrug af dominerende stilling på markedet, skal forbydes.

I betragtning af forsikringssektorens specifikke natur besluttede Kommissionen imidlertid i to forordninger

fra henholdsvis maj 1991 og december 1992 — med en vis fleksibilitet — at tillade visse kategorier af aftaler og samordnet praksis mellem forsikringselskaber. Disse gjaldt for følgende områder:

- a) fælles fastsættelse af risikopræmietariffer;
- b) fastlæggelse af standardpolicebetingelser;
- c) fælles dækning af visse typer risici via coassurance eller reinsurance;
- d) kontrol og accept af forsikringsmateriel.

Artikel 7 og 17, andet led, i forordningen fra 1992 pålægger imidlertid større restriktioner for sådanne aftaler, enten i relation til det specifikke indhold af visse almindelige kontraktvilkår eller ved indførelse »til skade for forsikringstageren af en betydelig ulighed mellem rettigheder og pligter ifølge aftalen«.

2.1.8. Trods forsikringsmæglererhvervets store betydning for funktionen af forsikringssektoren på det indre marked, er dette område kun dækket af et enkelt direktiv fra 1976, som ikke regulerede aspekter som erhvervsansvarsforsikring, finansielle garantier, registre og andre erhvervsmæssige forhold, som blev overladt til de nationale lovgivninger. En henstilling fra 1991 om disse aspekter blev ikke fulgt op af medlemsstaterne på grund af en tydelig mangel på politisk vilje.

2.1.9. Kommissionen har forelagt en række vigtige forslag til direktiver i løbet af årene, men det lykkedes ikke dengang ikke at sikre den nødvendige enighed og politiske opbakning, således at de kunne vedtages som retsakter.

Det drejer sig om følgende direktiver:

- a) forslag til Rådets direktiv om koordinering af love, forordninger og administrative bestemmelser vedrørende forsikringsaftaler⁽¹⁾, hvis sigte væsentligst var at harmonisere en række grundlæggende regler for den direkte forsikringsaftaleret;

⁽¹⁾ KOM(79) 355 endelig udg., EFT C 190 af 28.7.1979 som ændret ved KOM(80) 854 endelig udg., EFT C 355 af 31.12.1980; de pågældende ØSU- og europaparlamentsudtalelser findes i EFT C 146 af 16.6.1980 og EFT C 265 af 13.10.1980.

- b) forslag til Rådets direktiv om koordinering af love, forordninger og administrative bestemmelser vedrørende tvangslikvidation af direkte forsikrings-selskaber⁽¹⁾;
- c) ændret forslag til direktiv om forvaltnings- og investeringsfrihed for pensionskasser⁽²⁾.

Kommissionen synes ikke at ville vende tilbage til disse emner i den nærmeste fremtid, skønt den herskende opfattelse både blandt forsikringsaktører og forbrugerorganisationer er, at den lange række hindringer, der har stået i vejen for realiseringen af enhedsmarkedet på dette område, skyldes denne mangel på EU-lovgivning om forsikringsaftaler (et mindstemål af harmonisering af gældende ret).

2.1.10. I mellemtiden befinder størsteparten af den forsikringsvirksomhed, der berører både de økonomiske operatører og forbrugerne, sig fortsat fuldstændigt uden for EU's lovgivningsprogram. Den manglende harmonisering af skattereglerne for forsikring influerer f.eks. direkte på konkurrenceforholdene på det indre marked, ikke blot i betragtning af de vekslende niveauer og beregningsgrundlag, forskellige afgifter og skatteliggende afgifter i de forskellige lande, skattefritagelser og de forskellige nationale myndigheders administrative procedurer, men også på grund af den geografiske dimension af skattefritagelser og -begunstigelser, der gælder for forsikringstagerne. På begge områder er der tydelige forskelle mellem de forskellige medlemsstater.

Wielockx-sagen, hvor EF-Domstolen — modsat i sagen Bachman mod Belgien for nyligt besluttede, at en belgisk borger havde ret til i Belgien at drage skattefordele af en forsikringsaftale indgået med et selskab i Holland, kan ikke rigtig fortolkes som en betydelig ændring i Domstolens position på dette område på baggrund af sagens specifikke karakter, som beroede på en aftale om at undgå dobbeltbeskatning.

Dog bør afgørelsen i Svensson-sagen bemærkes, hvor der blev sat en anden grænse for Bachmansretspraksissen, idet afgørelsen forbød en medlemsstat (Luxembourg) at påberåbe sig den »skattemæssige konsekvens« som begrundelse for landets foranstaltning med henblik på at begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser, eftersom der ikke eksisterer noget direkte forhold mellem den fordel, der gives ifølge den pågældende foran-

staltning (rentenedslag i forbindelse med lån med henblik på køb af fast ejendom) og finansieringen af denne fordel via beskatning af de af den pågældende stat godkendte finansieringsselskaber.

Yderligere oplysninger og en mere nuanceret behandling af denne problematik findes f.eks. i »Avantages fiscaux en assurance de personnes et droit européen. Après les arrêts Schumacker, Wielockx et Svensson, quelle place reste-t-il pour la jurisprudence Bachmann?«, *Revue du Marché Unique Européen*, 1996, s. 129-144.

2.2. Fremtidig lovgivning

2.2.1. Det forlyder, at Kommissionen forbereder en række initiativer, nogle af generel eller specifik lovgivningsmæssig karakter, andre »fortolkende« med henblik på at løse nogle af de nævnte problemer, som er højst relevante for denne udtalelse.

Hvad generelle tiltag angår er der allerede fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om supplerende tilsyn med forsikringsvirksomheder i en forsikringskoncern fremlagt af Kommissionen den 20. oktober 1995⁽³⁾.

På det specifikke kreditforsikringsområde har et forslag til Rådets direktiv om harmonisering af eksportkreditforsikring for mellem- og langsigtede transaktioner⁽⁴⁾ for nylig været til behandling i Kommissionen (den 4. juni 1997). På samme tid blev der udsendt et forslag til Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om konkurrenceforvridninger forårsaget af kortfristede eksportkreditforsikringer.

2.2.2. Mere generelt — men af største relevans for forsikringssektoren — er der bebudet et forslag til direktiv, som direkte sigter på at beskytte forbrugerne i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg af finansielle tjenester, der som bekendt ikke var omfattet af direktiv 97/7/EF af 17. februar 1997. Uanset hvad der vedtages vedrørende fjernsalg, er det vigtigt, at der ikke skabes hindringer for oprettelsen af enhedsmarkedet på området for forsikringstjenester.

2.2.3. Derimod blev det med stor spænding ventede direktiv 97/5/EF af 27. januar 1997 i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner endelig vedtaget. Det afløser henstilling 90/109/EØF om gennemskuelige bankbestemmelser med det formål at regulere vigtige aspekter som minimumskrav til gennemskuelighed og

⁽¹⁾ KOM(86) 768 endelig udg. som ændret ved KOM(89) 394 endelig udg. af 6.10.1989 i EFT C 253; de pågældende ØSU- og europaparlamentsudtalelser findes i EFT C 319 af 30.11.1987 og EFT C 96 af 17.4.1989.

⁽²⁾ KOM(93) 237 endelig udg., EFT C 171 af 22.6.1993.

⁽³⁾ KOM(95) 406 endelig udg., EFT C 341 af 19.12.1995. Se også udtalelse, EFT C 174 af 17.6.1996.

⁽⁴⁾ CAB II/160/97.

parternes rettigheder og pligter for så vidt angår visse aftaler vedrørende fjernsalg⁽¹⁾. For nyligt foreslog Kommissionen en anden meddelelse af 9. juli 1997 om »Fremme af forbrugernes tillid til elektroniske betalingsmidler inden for det indre marked«, som indeholder en ny henstilling, der supplerer og erstatter henstillingen fra november 1988 om transaktioner foretaget via elektroniske betalingsmidler, navnlig forholdet mellem udstederen og indehaveren. Henstillingen indeholder detaljerede krav angående gennemsigtighed og definerer parternes forpligtelser og ansvar og opfordrer til indførelsen af nye klagemuligheder⁽²⁾. Kommissionen har bebudet, at den på meget tæt hold vil følge udviklingen på området indtil udgangen af 1998, og hvis resultaterne ikke er tilfredsstillende, vil den eventuelt fremlægge et direktiv.

2.2.4. Offentliggørelsen af det bebudede forslag til direktiv om forsikringsmæglere ventes naturligvis også med stor interesse, da dette er et væsentligt element i det indre forsikringsmarkeds korrekte funktion.

2.2.5. Kommissionen har den 15. oktober 1997 fremlagt et 4. særdirektiv om bilforsikring med det formål at fastslå de rettigheder, ofre for trafikuheld i andre lande end deres eget har til at tage direkte retslige skridt over for det selskab, der forsikrer den ansvarlige tredjemand, som har forårsaget en fysisk eller materiel skade i forbindelse med benyttelse af en bil registreret og forsikret i en anden medlemsstat end skadelidtes opholdsland.

For at mindske fristerne for udbetaling af erstatning betydeligt forudser direktivet, at skadevolders selskab skal forelægge et erstatningstilbud inden for en frist på 3 måneder efter skadelidtes fremsættelse af erstatningskrav til den repræsentant, der står for skadesopførelsen.

2.2.6. Kommissionen har også oplyst, at den er ret langt fremme med at forberede en meddelelse indeholdende en fortolkning af begrebet almenvellet i relation til forsikring, som ligger meget tæt på Kommissionens nylige arbejde i forbindelse med banksektoren⁽³⁾.

Forslaget til meddelelse blev offentliggjort den 10. oktober 1997 (SEK (97) 1824 endelig udg.) og er et vigtigt skridt i retning af at afklare visse grundlæggende begrebers omfang, rækkevidde og betydning på området, navnlig for så vidt angår friheden til at levere tjenesteydelser samt begrebet almenvellet.

Kommissionen har meget klogt undladt at fremlægge et endeligt dokument og har sendt udkastet ud til offentlig debat med henblik på at indhente bidrag fra de forskellige sektorer. Da ØSU ligeledes på et tidspunkt skal udtale sig om dokumentet, skal der her blot gøres opmærksom på, at der er tale om et vigtigt og nødvendigt dokument og at dets indhold harmoniserer med overvejelserne i denne udtalelse.

2.2.7. Endelig fremdrager en omhyggeligt udarbejdet kommissionsrapport til Forsikringskomiteen Kommissionens aktuelle overvejelser vedrørende behovet for større harmonisering af forsikringsselskabernes solvensmargener⁽⁴⁾ — det er næppe nødvendigt at understrege vigtigheden heraf for en effektiv forbrugerbeskyttelse.

2.3. *De vigtigste vanskeligheder og hindringer i den konkrete gennemførelse af enhedsforsikringsmarkedet*

2.3.1. Der findes en række erkendte generelle hindringer af forskellig art. Nogle af de vigtigste redegøres der for nedenfor, men der er ikke tale om en udtømmende gennemgang:

2.3.1.1. Lovgivningsmæssige hindringer på EU-plan

2.3.1.1.1. Den første af disse er naturligvis den manglende harmonisering af gældende ret, med andre ord et mindstemål af regulering af forsikringsaftaleretten i EU.

2.3.1.1.2. Denne lovgivningsmæssige uklarhed på EU-plan og dette, at direktiver hele tiden ændres og delvis ophæves, gør det vanskeligt at forstå og iværksætte lovgivningen. Det er derfor nødvendigt at kodificere lovgivningen⁽⁵⁾.

Resultatet er, at de tre generationer af direktiver supplerer, fungerer parallelt med og erstatter hinanden, hvilket skaber alvorlige vanskeligheder både for markedsaktører og forbrugere. En kodificering af forsikringsretten via en konsekvent kodeks kan bidrage til en mere ensartet anvendelse af EU-retten.

⁽⁴⁾ KOM(97) 398 endelig udg. af 24.7.1997.

⁽⁵⁾ Den fremragende kodifikation af EU-forsikringsretten udført af EU's Forsikringskomité er særlig prisværdig, hvilket også gælder den nylige udgivelse af to vigtige værker om enhedsmarkedet inden for livsforsikring og skadesforsikring, som har været anvendt i vidt omfang ved udarbejdelsen af denne udtalelse.

⁽¹⁾ EFT L 43 af 14.2.1997.

⁽²⁾ KOM(97) 353 endelig udg.

⁽³⁾ SEK(97) 1193 endelig udg. af 20.6.1997.

2.3.1.1.3. Fraværet af mindsteharmonisering inden for forsikringsdistribution samt af forsikringsmæglere reelle frihed til at levere tjenesteydelser — i og med at der ikke findes noget enhedslicenssystem for distribution — forklarer, hvorfor forsikringsmæglere står over for kunstige barrierer, når de opererer på EU-markedet.

2.3.1.2. Fortolkningsvanskeligheder

2.3.1.2.1. Den første vanskelighed berører naturligvis den præcise sondring mellem fri etableringsret og friheden til at levere tjenesteydelser samt begreberne »midlertidighed«, »regelmæssighed«, »med visse mellemrum«, »kontinuerligt« og »frekvens«, som indgår i definitionen af dem i overensstemmelse med EF-domstolens retspraksis⁽¹⁾.

2.3.1.2.2. Den anden hindring vedrører begrebet »almenvellet« og stammer fra den uhyre vekslende fortolkning, som følge af hvilken hver enkelt medlemsstat har været i stand til at begrunde en række afvigelser fra retten til at levere tjenesteydelser, hvilket er ensbetydende med konkurrenceforvridninger, som ikke er til gavn for forbrugerne eller befordrende for operatørerne. Det er vigtigt, at »almenvellet« ikke blandes sammen med »nationale interesser« som defineret af hver enkelt medlemsstat, men udelukkende forstås som borgernes konkrete interesser betragtet under et, hvilket ikke er det samme.

2.3.1.2.3. Den tredje, men lige så store vanskelighed med at fortolke og anvende EU-forsikringsretten vedrører identifikation og fortolkning af gældende ret for forsikringsaftaler, så snart der eksisterer mere end et element, der potentielt kan falde ind under forskellige retssystemer.

Da man åbenbart er gået bort fra tanken om at harmonisere forsikringsaftaleretten og da Romkonventionen af 19. juni 1980⁽²⁾ om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser, ikke gælder for »forsikringsaftaler som dækker risici, der befinder sig på EF-medlemsstaternes territorium« (artikel 1, stk. 3), er der med direktiverne —uden at give parterne nogen indflydelse på de afgørende roller, de fik tillagt — skabt et uhyre kompliceret regelsæt vedrørende kvalifikation og henvisning. Virkningen var, at den ellers så enkle fastlæggelse af gældende ret (konflikt mellem love) og i konsekvens heraf den kompetente domstol

(konflikt mellem domstolskompetencer) blev gjort uklar og kompliceret, navnlig på baggrund af, at et af definitionskriterierne også indebar det »gådefulde almenvel«⁽³⁾.

2.3.1.3. Vanskeligheder i medlemsstaterne

2.3.1.3.1. Nogle tilsynsførende organer anfører ikke klart, hvilke kriterier de anvender for at efterleve princippet om ikke-diskrimination og informerer ikke alle operatører, der arbejder på deres territorium, om skatteregler og den regulering, der gælder for sektoren.

2.3.1.3.2. Den nationale lovgivning er undertiden uklar og vag, og operatører fra andre lande, der leverer tjenesteydelser, oplever vanskeligheder med at få lovtekster i hænde. Der består et presserende behov for at oprette en ajourført database med EU-medlemsstaternes nationale lovgivning. Disse databaser, oprettet på nationalt plan, bør kodificeres på EU-plan af et organ under Kommissionen, som skal definere forpligtelserne til underretning, spredning af oplysninger samt adgangskriterier.

2.3.1.3.3. Der har også været rapporteret om tilfælde af sen, mangelfuld og ukorrekt omsættelse af direktiverne til national ret i visse medlemsstater, og om visse forsikringsbranchers fritagelse fra at overholde direktiver, der gælder i visse medlemsstater, navnlig landbrugsforsikringer og pensionsfonde.

2.3.1.3.4. Skattesystemernes forskelligartethed har som tidligere nævnt naturligvis indflydelse på de tariffer, der praktiseres af visse operatører, og fører også til diskrimination mellem indenlandske og udenlandske operatører, hvilket skaber alvorlige konkurrenceforvridninger, plus at det udgør en effektiv »teknisk« hindring for realiseringen af enhedsmarkedet.

2.3.1.3.5. Endelig er der — uden det skal fortolkes som ambitioner om en hurtig harmonisering af forsikringsoprettelsen, visse aspekter, f.eks. forsikringsaftalers forskellige maksimale lovmæssige varighed i de forskellige medlemsstater, som udgør konkrete hindringer for realiseringen af enhedsmarkedet.

2.3.2. En række hindringer, som er specifikke for visse forsikringsmarkeder eller — brancher, blev også identificeret og oplyst. Blandt disse bør følgende nævnes:

2.3.2.1. På visse markeder er den forudgående kontrol med forsikringsaftaler ikke afskaffet, som fastsat i det

⁽¹⁾ Se sag 33/74 Van Bingsbergen af 3. december 1974, samling af Domstolens afgørelser 1974, 1299; sag 286/82 og 26/83 Luisi og Carbone, samling af Domstolens afgørelser 1983, 377; sag C 148/91 af 3. februar 1993, samling af Domstolens afgørelser 1993, 1487; Sag C 55/94 Gebhard, samling af domstolens afgørelser 1995, I, 4195.

⁽²⁾ EFT L 266 af 9.10.1980 (80/934/EØF).

⁽³⁾ Se B. Dubuisson — gennemsigtighed og sikkerhed i forsikringsaftaler i Europa (13. internationale juridiske seminar afholdt af Den Europæiske Forsikringskomité, Dresden, oktober 1995).

tredje koordineringsdirektiv, således at ændringer i kontrakten og nye bestemmelser stadigvæk skal anmeldes til de tilsynsførende organer før markedsføringen.

2.3.2.2. Nogle tilsynsførende organer kræver, navnlig hvor der er tale om »obligatorisk« forsikring, overholdelse af specifikke kontraktvilkår, som forekommer urimelige, eller forbyder anvendelsen af andre bestemmelser, der aldrig af domstolene er betegnet som ulovlige.

2.3.2.3. Nogle lande overtræder bestemmelserne i det tredje direktiv, som kræver, at selskaber, som allerede er i drift, systematisk underrettes om nye kontraktvilkår, og som stiller denne underretning som en betingelse for, at et forsikringselskab kan indlede sine aktiviteter⁽¹⁾.

2.3.2.4. Forskellene i klassificering af forsikringsprodukter på nationale markeder (f.eks. sondringen mellem pensionsopsparing og livsforsikring, eller mellem disse og visse investeringsfonde) kombineret med den ukontrollerede fremvækst af nye produkter fører til manglende gennemsigtighed og hæmmer anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse af typer af livsforsikring og skadesforsikring samt klassificeringen af risiciene.

2.3.2.5. Nogle lande kræver stadigvæk, at forsikringsmæglere fra andre medlemsstater, som ønsker at arbejde i det pågældende land, i henhold til bestemmelserne om friheden til at levere tjenesteydelser, søger forhåndsgodkendelse⁽²⁾.

2.3.2.6. I relation til deres fuldt ud lovlige beføjelser til at kræve, at der oprettes en »fiskal repræsentant« vedrørende friheden til at levere tjenesteydelser, fastlægger nogle medlemsstater en række administrative og finansielle krav, som er reelle hindringer for konkurrencen og som udgør diskrimination imod forsikringselskaber fra andre medlemsstater.

2.3.3. Her bør to problemer nævnes. Det første vedrører visse medlemsstaters krav om, at selskaberne skal være medlemmer af nationale brancheorganer for at deltage i aftalen om hurtig afregning af skader, hvilket de selskaber, der opererer i henhold til friheden til at levere tjenesteydelser, således er udelukket fra.

Det andet problem vedrører den kendsgerning, at kun indenlandske forsikringselskaber i visse lande, hvor der er oprettet institutionelle mæglingsordninger, har adgang til disse ordninger. Selskaber, som ikke er indenlandske, kan ikke benytte ordningen, heller ikke selv om forsikringsbegivenheden indtraf i det pågældende land og selv om selskabet er etableret i landet, hvis forsikringen er tegnet i et andet land.

3. Forsikringsaftalen: policen

3.1. Forbrugernes stilling kræver særlig opmærksomhed og særlig beskyttelse, navnlig på grund af den særlige form for kontraktligt forhold, der omfatter hele spektret af gensidige rettigheder og forpligtelser, som hidrører fra indgåelsen af aftalen — forsikringspolicen⁽³⁾.

Der er naturligvis her tale om et klassisk eksempel på hvad der kaldes en standardkontrakt eller med det engelske juridiske udtryk »standard form contract«, idet indholdet er fastlagt på forhånd og ikke kan ændres og i den juridiske teori beskrives således, at den ene af parterne er økonomisk overlegen og er i stand til at diktere den anden part kontraktvilkårene, vilkårenes ensidige karakter, som specifikt er udarbejdet i den stærkere parts interesser, og aftalens uforanderlighed, som sætter den svage part i en »take it or leave it«-situation.

3.2. Disse aftalers særlige karakter fik endelig Kommissionen til efter langvarig forberedelse at vedtage direktiv 93/13/EF af 5. april 1993⁽⁴⁾, hvis hovedformål er at hindre brugen af generelle kontraktvilkår, hvis det »til trods for kravene om god tro bevirker en betydelig skævhed i parternes rettigheder og forpligtelser til skade for forbrugeren«, og gøre det muligt at erklære disse kontraktvilkår ugyldige, selv når de optræder i standardkontrakter.

Direktivet, som allerede er omsat til national ret i de fleste medlemsstater, gælder automatisk for forsikringsaftaler.

Forsikringserhvervets særlige karakter begrundet imidlertid lejlighedsvis individuelle aftaler, som er tilladte ifølge EF-forordning nr. 3932/92 af 21. december 1992 på området standardbetingelser for direkte forsikring på betingelse af, at restriktionerne i artikel 7 og 17 samt

⁽¹⁾ Denne praksis i Frankrig var for nylig genstand for en »begrundet udtalelse« fra Kommissionen til den franske regering.

⁽²⁾ Dette er tilfældet i Spanien og førte til, at Kommissionen afgav en »begrundet udtalelse« for nylig.

⁽³⁾ Se i den forbindelse EF-Domstolens afgørelse af 4. december 1986 (sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland).

⁽⁴⁾ EFT L 95 af 21.4.1993.

det grundlæggende princip om en afbalanceret aftale overholdes.

Skønt der, som det fremgår af nedenstående, er tale om en vis ensartethed i den måde, hvorpå de fleste forsikringssselskaber i de forskellige medlemsstater anvender almindelige kontraktvilkår, hvis anvendelse i nogle tilfælde beror på nationale juridiske forskrifter og som i overensstemmelse med EU's normer kan betragtes som urimelige, foreligger der ikke noget materiale, ifølge hvilket Kommissionen nogensinde skulle have undersøgt eller rapporteret om sådanne tilfælde som en overtrædelse af forordningens bestemmelser eller anbefalet medlemsstaterne at ændre de pågældende lovforskrifter.

3.3. Når bortses fra direktiv 92/96/EØF (livsforsikring), henviser de ovenfor nævnte forsikringsdirektiver kun undertiden i særlige bestemmelser til:

- minimumsoplysninger, der skal gives til forsikringstagerne (direktiv 92/49/EØF, artikel 12, stk. 5, 31 og 43, og direktiv 92/96/EØF, artikel 11 og 18, stk. 2);
- reklame (artikel 41 i direktiv 92/49/EØF og direktiv 92/96/EØF);
- særlige rettigheder knæsat i direktivet om retshjælpsforsikring (direktiv 87/344/EØF).

Direktiv 92/96/EØF (livsforsikring) er det eneste direktiv, som indeholder en liste (i artikel 31 og bilag 2) om oplysninger vedrørende forsikringssselskabet og indholdet af aftalen, som obligatorisk skal meddeles forsikringstagerne, enten før aftalen indgås eller på det tidspunkt, hvor aftalen underskrives og træder i kraft.

3.4. Der er på EU-plan ingen juridisk ramme med definitioner af regler om et mindsteniveau af gennemsigtighed i forsikringsaftaler generelt, herunder skadesforsikring, eller mere specifikt, som beskriver urimelige, generelle kontraktvilkår på forsikringsområdet, eller som fastsætter generelle principper for god tro eller afbalanceret aftale, specifikt på forsikringsområdet.

3.5. Derimod har den lovgivende magt i nogle medlemsstater søgt i generelle vendinger inden for både livsforsikrings- og skadesforsikringsbrancherne at fastlægge form og minimumsindhold for informationer, før aftalen indgås og i aftalens indhold, som skal formidles til forsikringstageren sammen med nogle regler om forsikringsreklame og indholdet af visse bestemmelser. Den franske forsikringslovgivning er et eksempel herpå.

I andre lande har spontan dialog og høring mellem forsikringssselskaber og forbrugere ført til frit indgåede

»adfærdskodekser« på så vigtige områder som fælles oplysninger, der skal formidles til forbrugerne, produktgennemsigtighed, forbud mod urimelige vilkår og søgsmålsadgang. Et eksempel er den italienske aftaleprotokol mellem ADICONSUM og ANIA indgået i 1994.

Det er i den forbindelse nyttigt at fremhæve Storbritanniens erfaring på baggrund af den sædvaneretlige indfaldsvinkel, som er dybt forankret i landets juridiske og kulturelle principper, hvis resultater for så vidt angår oplysninger på stadiet før indgåelsen af aftalen, forhandlinger og gennemførelse af forsikringsaftalen og endelig bilæggelse af konflikter via ombudsmanden og et organ, der hedder Personal Investment Authority (PIA), synes at være tilfredsstillende for alle involverede parter⁽¹⁾.

3.6. Forbrugerne deler dog en række bekymringer angående enhedsforsikringsmarkedet, som befinder sig på fosterstadiet. Bekymringerne går fra forskelle i kontraktindhold til mulighederne for at opnå retslig eller udenretslig klageadgang, fra informationernes kvalitet til kvaliteten i forsikringsdistributionen, fra manglen på en specifik regulerende ramme for grænseoverskridende salg af forsikringer til rækkevidden af »almenvæl«-konceptet, fra virkningerne af visse skattemæssige forhold til den uigennemførlige sammenligning af priser.

3.6.1. De forskellige måder, hvorpå hver enkelt medlemsstat har reguleret — eller ikke reguleret — disse spørgsmål, samt manglen på lovgivning, som overlader et helt marked, hvor konkurrencen langt fra er perfekt og hvor de, der handler for den ene side, er tilbøjelige til at arbejde sammen til skade for den anden part, betyder, at der eksisterer et uhyre stort antal forskellige løsninger på identiske situationer på det indre marked, nemlig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner, som bliver mere og mere enkle i takt med fremkomsten af informationssamfundet.

3.6.2. Selv i tilfælde, hvor procedurer baseret på nationale adfærdskodekser synes at føre til meningsfulde resultater i de lande, hvor de eksisterer, betyder deres »midlertidige« karakter og deres afhængighed af specifikke, kulturelle faktorer, at de ikke er egnede til at vedtages som generelle løsninger.

⁽¹⁾ Selv om PIA er den kompetente myndighed i forbindelse med bilæggelse af tvister, er det stadigvæk PIA's ombudsmand, der optræder som uafhængig beslutningstager i tvister mellem forbrugerne og livsforsikringssselskaberne. Der findes også andre ombudsmænd i Storbritannien, der ligeledes træffer uafhængige afgørelser inden for andre forsikringsklasser, og som ikke er knyttet til PIA.

3.6.3. Resultaterne af det arbejde, der udføres i Kommissionen, og som indebærer drøftelser mellem de relevante branche- og forbrugerorganisationer, afventes derfor med stor interesse. Der bør i den forbindelse navnlig tilstræbes en balance mellem lovgivning vedtaget af myndighederne, adfærdskodekser og aftalefriheden.

3.7. Selv inden for hver enkelt medlemsstats egne juridiske regelsæt findes der aftaleforhold på forsikringsområdet, som langt fra er korrekte og retfærdige.

Såvel forskning på området som afgørelser fra retlige eller administrative organer med kompetence på området har afsløret fremgangsmåder på aftaleområdet, samt kontraktvilkår, som langt fra var klare eller forståelige, når de ikke ligefrem var uretfærdige, umoralske eller ulovlige i forhold til deres respektive retsordener⁽¹⁾.

Nogle af de vigtigste oplysninger, der fremkommer efter sådanne initiativer og som indvirker på aftaleforholdet i forsikringssektoren, fremsættes nedenfor.

3.7.1. Reklame og information på stadiet før forsikringsaftalens indgåelse

3.7.1.1. Følgende former for praksis blev nævnt vedrørende den almindelige reklamering for forsikringsprodukter: »påtrængende reklamering«, herunder gentagne telefonopkald til folk i deres hjem med opfordring til at tegne forsikringspolicer; »direct mailine« med samme formål og i nogle tilfælde indbefattende gaver (f.eks. mobiltelefoner) til personer, der underskriver en forsikringspolice; direkte forsikringsreklamering, som oplyser om tariffer (»billigst«), eller dækning, som senere viser sig at være forkerte oplysninger.

3.7.1.2. De fleste klager går imidlertid på manglen på korrekt og fuldstændig eller i det mindste rigtige informationer på stadiet før indgåelsen af forsikringsaftalen, om de væsentlige aspekter af aftalen (dækningsomfang, undtagelser, definition af forsikringsbegivenheden, betingelser og frister for erstatning, forsikringstagerens forpligtelser, de reelle præmieomkostninger).

Situationen var særlig alvorlig i tilfælde, hvor kreditinstitutter i modsætning til juridisk godkendte forsikringsmæglere reklamerede for forsikringspolicer fra selskaber, som de står i forbindelse med og som gjorde disse policer »obligatoriske« for folk, der søger lån (f.eks.

livs- eller brandforsikringer, når der tegnes hypoteklån). Ligeledes blev »skjulte forsikringer« påtalt. Disse optræder f.eks. i forbindelse med åbning af en bankkonto eller anskaffelse af et kreditkort. Der gives ikke tilstrækkelige oplysninger herom til forsikringstageren, som derfor oftest ikke nyder godt af forsikringens fordele, som han jo ikke kender, men som han betaler for.

Det blev ligeledes understreget, at der er behov for at sondre klart mellem egentlige forsikringsprodukter og finansielle, dvs. opsparings- eller investeringsprodukter, hvad enten de er knyttet til en forsikring eller ej, som henhører under bank- og ikke under forsikringslovgivningen, og som må opfattes som sådanne, uanset hvem der sælger disse produkter.

3.7.1.3. »Fjernkommunikationsteknikker« på forsikringsområdet bør særlig omtales, navnlig anvendelsen af moderne kommunikationsmidler, f.eks. Internet, fremkomsten af nye prospekterings- og markedsførings-teknologier og sofistikerede »ikke-materielle« distributionsteknikker, som der ikke findes nogen lovramme for på EU-niveau og vel næppe heller i de fleste medlemsstater.

Der ses med stor forventning frem til det af Kommissionen bebudede direktivforslag om oprettelse af et ægte enhedsmarked på området, som garanterer en korrekt beskyttelse af forbrugerne, samtidig med at det fremmer udviklingen af elektronisk handel.

3.7.2. Forhandling af forsikringsaftaler

3.7.2.1. Tilbud, forhandling og indgåelse af forsikringsaftaler rejser følgende hovedspørgsmål:

- a) karakter, omfang og pålidelighed af de oplysninger, der formidles på forhånd til kunden, hvilket indebærer et behov for:
 - at garantere enkel og forståelig information — som stadigvæk bør være teknisk og juridisk korrekt — om hovedtrækkene ved aftalen, hvilket betyder at »tekniske« eller flertydige begreber bør undgås;
 - at gøre det muligt at sammenligne informationerne og således undgå brug af identiske termer for forskellige former for dækning;
 - at kræve en klar formulering af bestemmelserne i aftalen samt omvendt bevisbyrde;
 - at sikre præcis angivelse af præmiernes størrelse, hvordan de er sammensat og hvilke kriterier der er anvendt til fastsættelsen af dem;

⁽¹⁾ Se i den henseende rapporter fra vigtige europæiske forsikrer-forbruger-dialogmøder fremmet af EU-Forsikringskomiteen i Kommissionens regi den 17. december 1996 og 16. april 1997.

- b) forpligtelse til altid før aftalen underskrives at stille den fulde ordlyd af de generelle og almindelige betingelser til rådighed skrevet på en læselig og forståelig måde;
- c) behovet for at sikre forsikringstager en generel (og ikke kun i tilfælde af livsforsikringspolicer) betænkings- og fortrydelsestid, efter udløbet af hvilken aftalen betragtes som gældende med tilbagevirkende kraft fra den dato, hvor forsikringsselskabets tilbud blev accepteret, med eksplicit angivelse af de bestemmelser, der gælder i mellemtiden i tilfælde af en forsikringsbegivenhed, samt eventuelt retten til præmie;
- d) klar definition af betydningen af det første »spørgeskema« og konsekvenserne af forsikringstagers »erklæringer«, ikke kun hvad angår sanktioner i tilfælde af forkerte oplysninger eller tilbageholdte oplysninger, men også beskyttelse og fortrolighed af personlige data i henhold til det relevante direktiv ...⁽¹⁾;
- e) forsikringsproduktet skal passe til den forsikredes reelle behov, således at der ikke sælges uønskede produkter eller produkter, som ikke svarer til behovet;
- f) specielt angående fjernsalg af aftaler (f.eks. aftaler indgået via Internet) melder følgende behov sig:
- der bør sikres præcist kendskab til samtlige kontraktens vilkår;
 - den juridiske værdi af »elektroniske underskrifter« og den lovgivning, der gælder for disse nye fjernsalgsmetoder, bør defineres;
 - der bør — dog uden at dette griber ind i særlige tilfælde som aftalen om øjeblikkelig dækning — sikres betænkings- og fortrydelsestid uden sanktioner eller forpligtelse til at give en begrundelse;
 - det bør klarlægges, hvilket erstatningssystem der gælder, når der indtræffer en forsikringsbegivenhed mellem »underskrifts«-datoen og den dato, hvor underskriften bekræftes skriftligt;
 - forbrugere, der ikke ønsker at blive kontaktet via fjernkommunikationsteknikker, bør beskyttes;
 - principperne for gennemførelsen af ydelserne i en fjernaftale bør klarlægges;
 - der bør være garanti for fortrolighed vedrørende personlige oplysninger;
 - gældende lov og klagemuligheder bør identificeres.

3.7.2.2. Et yderst vigtigt spørgsmål i den forbindelse er den rolle, forsikringsmæglere og andre mellemænd spiller i markedsføringen af produkter og eftersalgsydelserne.

3.7.2.2.1. Der har været påpeget betydelige forskelle mellem de gældende bestemmelser i de forskellige medlemsstater, hvilket har ført til et ønske om en EU-lovramme, eventuelt via et direktiv, som bør behandle henstilling 92/48/EØF af 18. december 1991⁽²⁾, som ikke spiller nogen effektiv rolle, og direktiv 77/92/EØF af 13. december 1976⁽³⁾, som ikke længere er up to date.

3.7.2.2.2. Der blev også lagt vægt på behovet for at garantere, at forsikringsmæglere har den nødvendige tekniske uddannelse til at udøve deres vigtige rolle med henblik på at sikre kvaliteten af deres serviceydelser. Kreditinstitutter og lignende organer blev kritiseret for uretmæssigt at optræde mere og mere som forsikringsmæglere i nogle medlemsstater uden at have nogen specifikke kvalifikationer på området. De giver forkerte oplysninger og yder ikke nogen eftersalgsservice, navnlig når der indtræffer en forsikringsbegivenhed, og undertiden kræver de, at kunden underskriver en forsikringsaftale for at opnå finansielle tjenesteydelser.

3.7.3. Generelle, specifikke og særlige kontraktvilkår

3.7.3.1. Som standardkontrakt er en forsikringspolice udformet i forvejen med henblik på forsikringstagerens accept. Den består normalt af et sæt almindelige bestemmelser — de generelle vilkår — og en anden række valgmuligheder — de specifikke vilkår.

De særlige vilkår definerer aftalens reelle indhold, angiver de kontraherende parter, de dækkede og undtagne risici og specificerer, hvilken præmie, der skal betales og hvordan den skal betales.

I almindelige forsikringsaftaler for privatpersoner er det så godt som umuligt at ændre eller fravige de generelle eller specifikke vilkår. Muligheden eksisterer dog på det meget begrænsede område særlige vilkår.

3.7.3.2. Undersøgelser gennemført i forskellige medlemsstater og navnlig en undersøgelse bestilt af Kommissionen og koordineret af Forbrugerretsinstituttet ved universitetet i Montpellier⁽⁴⁾ om urimelige vilkår i visse (ansvars- og kasko-) og husejere (allrisk) forsikringsaftaler i de dengang 12 medlemsstater afslørede, at der eksisterer en lang række bestemmelser, som overtræder bestemmelserne i direktiv 93/13/EF.

⁽²⁾ EFT L 19 af 28.1.1992.

⁽³⁾ EFT L 26 af 31.1.1977.

⁽⁴⁾ Kontrakt AO-2600/93/009263: kortfattet rapport udarbejdet af Anne d'Hauteville og Kristian Vandenhoudt (juli 1995).

⁽¹⁾ Direktiv 95/46/EF, EFT L 281 af 23.11.1995.

Undersøgelsen, identificerede 23 typer urimelige vilkår anvendt af forsikringselskaber i de forskellige medlemsstater på de specificerede områder.

På grund af relevansen for den foreliggende udtalelse bør det nævnes, at disse vilkår blev opfattet som urimelige af følgende grunde:

- a) Formelle grunde: tvetydighed, manglende præcision eller anvendelse af subjektive begreber; henvisning til juridiske principper eller regler, der ikke fremgik af aftalen;
- b) Indhold: kontraktens garanti er ufuldstændig; det kræves, at den forsikrede leverer bevis for negative kendsgerninger eller kendsgerninger, det er næsten umuligt at bevise; forsikreren har ret til at ændre eller hæve garantien ensidigt;
- c) Gennemførelse af aftalen: det kræves, at forsikringstageren reagerer inden for meget korte frister, eller at han reagerer »øjeblikkeligt« uden nogen specifik frist; policen kan hæves, fordi forsikringstageren af grunde, som ikke kan tilskrives hans eller hendes fejl, undlader at udføre mindre eller sekundære forpligtelser; forsikringstageren forpligtes til at acceptere ekspertudsagn og mægling mod hans eller hendes vilje; selskabet har urimeligt lange frister til at udbetale erstatning; forsikringstageren er forpligtet til at henvende sig til en bestemt advokat eller følge bestemte retslige procedurer;
- d) Kontraktens ophør: selskabet bevilges særlige rettigheder til at hæve aftalen; selskabet har ret til at hæve aftalen ensidigt uden at oplyse hvorfor; selskabet har ret til at hæve aftalen efter det første erstatningskrav; selskabet har ret til at bringe aftalen til ophør med meget kort frist, hvorimod forsikringstageren skal opsiges kontrakten meget længere tid i forvejen; en straffeklausul giver selskabet ret til at tilbageholde en del af præmien, når aftalen opsiges;
- e) Klageadgang: enhver henvendelse til domstolene skal ske inden for meget kort frist; anvendelsen af mægling er obligatorisk; domstolsmyndighedsklausulen, dvs. kun domstolene i det land, hvor selskabets hovedkontor er beliggende, er kompetente.

3.7.3.3. Retspraksis og de kompetente myndigheder i de fleste medlemsstater har ofte fordømt urimelige kontraktvilkår i forsikringspolicer. GD XXIV har

indsamlet en række afgørelser henhørende under de vigtigste typer urimelige kontraktvilkår ifølge de juridiske, administrative eller andre kompetente instanser på området i medlemsstaterne:

På grund af relevansen for den foreliggende udtalelse bør det nævnes, at disse vilkår blev opfattet som urimelige af følgende grunde:

- a) Bestemmelser, som begrænser dækningen ved anvendelse af uklare, upræcise eller tvetydige termer f.eks.: »særlig farlig eller uforsvarlig adfærd« (000175); »vandalisme« (000085); »beruset tilstand« (000129); »sikkerhedsregler« (000206); »usædvanlige vejrforhold« (000311); »slid, defekt køretøj eller manglende vedligeholdelse af køretøj« (000312);
- b) Bestemmelser, som viser manglende god tro eller misbrug af rettigheder: selskabet nægter at betale erstatning på grund af manglende betaling af præmien uden forudgående underretning, når der opstår ildebrand dagen efter fristen for indbetaling (000176); selskabet kræver betaling af forskellige ikke-betalte årlige præmier, efter at garantien er hævet på grund af manglende indbetaling af præmien, når dette forhold skyldes, at selskabet forsætligt har forsinket inddrivelsen af præmien (000193); selskabet nægter at betale erstatning, fordi præmierne bliver betalt til en mægler, når det fremgår af policen at de skal betales direkte til selskabet (000201); automatisk nedsættelse af forsikringssummen efter den første erstatning i resten af forsikringsaftalens løbetid, medens præmien fortsat er uforandret (000314); erstatningsbeløbet er aftalt mellem selskab og forsikringstager, hvilket hindrer sidstnævnte i at anlægge sag mod den tredjemand, som har forårsaget erstatningskravet (000327); begrænsede ansvarsbestemmelser, som ikke var eksplicit accepteret af forsikringstageren, og som ikke fremgår klart af policen (000031); en bestemmelse, der kræver, at forsikringstager underretter selskabet inden for 48 timer, og sker dette ikke, udbetales der ikke erstatning (000232); en bestemmelse, der giver selskabet ret til at hæve policen ensidigt efter første forsikringskrav (000152); en bestemmelse, der giver selskabet ret til at ændre policens bestemmelser ensidigt ved årets udgang og som forudsætter, at forsikringstageren stiltiende accepterer de nye betingelser, hvis han eller hun ikke reagerer inden for en bestemt frist (000160); en bestemmelse, der gør det muligt at hæve policen, når forsikringstager ikke tilbagebetaler for meget udbetalt erstatning (000298); en bestemmelse, der ophæver selskabets ansvar, hvis et motorkøretøj gratis transporterer flere passagerer end specificeret

ikørselsbogen (000305); en bestemmelse, der begrænser selskabets ansvar, hvis et motorkøretøj ikke føres af forsikringstager eller hvis den, der fører motorkøretøjet, ikke har tilladelse til at køre det eller ikke har kørekort (000306); en bestemmelse, der fritager selskabet for ansvar i forbindelse med indbrud, når forsikringstager ikke har lukket og låst alle døre og vinduer og andre mulige indgange (000133);

- c) Bestemmelser, som indeholder subjektive begreber eller begreber, hvis fortolkning udelukkende er overladt til selskabet: selskabet forbeholder sig ret til at nægte at forsvare forsikringstager (...), når det ikke finder forsikringstagerens krav holdbare (000178); uarbejdsdygtighed, svaghed, invaliditet, akut eller kronisk sygdom, patologisk begrænsning af aktiviteten (000169); enhver falsk oplysning (selv utilsigtet) gør aftalen ugyldig (000170);
- d) Bestemmelser, der ikke sikrer et ligevægtigt aftaleforhold: en tiårig bilforsikring (000002); forhøjelse af præmierne (i sygeforsikringer) på grund af faktorer, der udelukkende afhænger af selskabets skøn (000301); manglende ansvarsdækning af en tredjeparts motorkøretøj, når forsikringstagerens hustru eller familiemedlemmer er involveret i et trafikuheld trods manglende konkret bevis på sving (000303); forsikringsselskabet kan stille krav om et ekspertudvalg, selv uden forsikringstagerens samtykke, og omkostningerne i forbindelse hermed bæres af begge parter (000274); forsikringsselskabet kan kræve et ekspertudvalg som betingelse for, at forsikringstager kan gå til domstolene (000144); manglende tilbagebetaling af en del af præmien, når en forsikringsaftale hæves før den udløber, når den fulde præmie på forhånd var indbetalt og der ikke var fremsat erstatningskrav (000300); manglende angivelse af den periode, inden for hvilken der skal afregnes for skader eller udbetales erstatning af forsikringsselskabet, eller fastsættelse af en periode uden angivelse af den dato, hvor den skal starte eller overlades af dette til forsikringsselskabets skøn (000304).

Tallene i parentes henviser til sagsnummer benyttet af GD XXIV, som ordføreren har kunnet konsultere.

3.7.4. Præmier og præmiebetaling

3.7.4.1. Præmien er den pris, der betales for ydelsen. Den accepteres af begge parter.

Imidlertid er forsikring en matematisk baseret aktivitet, som beror på strenge kommercielle principper, hvilket betyder, at »den kommercielle præmie« består af den »egentlige præmie« plus »omkostninger«.

I overensstemmelse med god aktuarmæssig praksis skal den »rene præmie« omfatte den statistiske omkostning ved risikoen, og formålet med tarifbestemmelserne er at sikre denne balance, navnlig som en funktion af forsikringssummen, risikoens karakter og garantiens varighed. Ud over afgifter dækker »omkostningstillægget« en proportional andel af omkostningerne til administration og indkøb (almindelige udgifter, finansielle tillæg, udgifter til inddrivelse og provision).

3.7.4.2. Det første forhold, der bør bemærkes, er den uhyre store forskel mellem forsikringspræmierne i de forskellige EU-lande for tilsvarende risici⁽¹⁾.

Derudover undlader forsikringsselskaber som allerede nævnt i nogle medlemsstater, når de forhandler aftaler med kunder, at give præcise oplysninger om de nøjagtige præmiebeløb og om forholdet mellem præmien og de dækkede risici. Sådanne oplysninger ville være nyttige med henblik på at foretage sammenligninger.

3.7.4.3. Visse forsikringsselskaber opfylder heller ikke deres pligt med hensyn til at informere kunder om, at de kan ændre forsikringssummen, og de ændrer ej heller automatisk beløbet, når det kan være til ugunst for dem. I tilfælde af et erstatningskrav anvender de som regel »den proportionale regel«, således at den erstatning de betaler reduceres, uden at de imidlertid tilbagebetaler noget af den for høje præmie.

3.7.4.4. Det blev også konstateret, at visse selskaber i mange tilfælde, hvor forsikringsaftaler nedsættes i værdi, eller hæves før den normale udløbsdato, ikke refunderer den tilsvarende andel af den egentlige præmie.

3.7.4.5. Det blev påpeget, at nogle selskaber, som accepterer, at præmien indbetales i rater, prissætter over forbrugerkreditrenten for dette arrangement.

3.7.4.6. Endelig blev det opdaget, at der gælder meget forskelligartede ordninger, når præmierne ikke indbetales til tiden, navnlig angående forlængelse af aftaler og uanset om der findes bestemmelser i den nationale lovgivning om følgerne. Navnlige følgende spørgsmål berøres heraf:

- den umiddelbare virkning, ophør eller suspension af dækning og for hvilken periode;
- de yderligere frister for den pågældende betaling, hvis noget sådant eksisterer;

⁽¹⁾ En undersøgelse udført for nylig af BEUC/Test Achats for bilforsikringssektoren afslørede forskelle på 1:4 i præmier for identiske risici; præmieforhøjelser som følge af ulykker (bonus-malus-system) afviger også mellem medlemsstaterne fra 0 til 67 % og i nogle tilfælde 100 %.

- følgerne af, at der fremsættes et erstatningskrav i den pågældende periode;
- muligheden for at kræve de forfaldne præmier indbetalt på trods af, at forsikringen er suspenderet for en ikke nærmere bestemt periode (adskillige år).

3.7.5. Erstatningskrav og erstatning

3.7.5.1. I de fleste tilfælde er der ikke i forsikringspoli-erne præcise frister for afregning for skader og der anvendes vage og flertydige udtryk som »yderst omhyggeligt« og »størst mulig omsorg«.

På grund af denne mangel har der været tilfælde, hvor det tager mere end 120 dage at afregne for skader og derefter omkring et år for at udbetale erstatningen. Nogle forsikringsselskaber er mere end to måneder om blot at fastslå, hvem der er (u)ansvarlig.

3.7.5.2. I nogle medlemsstater, hvor domstolsprocedurerne er meget langvarige (mellem to og fire år for en afgørelse i en førsteinstansret) er det almindeligt, at forsikringsselskaber systematisk afviser at acceptere en udenretslig afgørelse, eller bevidst tilbyder mindre end de burde betale. Dette skyldes, at de tjener ved at betale senere, på trods af omkostningerne ved at gå til retten. Derudover er der et stort antal skadelidte, der aldrig går rettens vej (på grund af kulturelle årsager eller pengemangel), navnlig hvis domstolen ikke befinder sig i det land, de er statsborgere i eller bor i, eller hvis den gældende lov ikke gælder i det land, de er statsborgere i, eller hvis procedurerne ventes at være langvarige eller føre til et usikkert resultat.

3.7.5.3. De til rådighed værende udenretslige muligheder varierer derimod betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat og borgere fra andre lande ved ikke nok om dem, hvilket fører til yderligere problemer i tilfælde af grænseoverskridende tvistigheder.

Det blev også oplyst, at nogle systemer ikke er upartiske og ikke engang giver forbrugere og forsikringsselskaber de samme garantier for beskyttelse. De kan diskriminere på grund af nationalitet, navnlig i sager, hvor skadelidte vurderes af professionelle organer eller organer inden for selve forsikringsselskabet.

En undtagelse synes her at være mæglinger forestået af uafhængige organer eller af en ligeledes uafhængig ombudsmand (som i Storbritannien).

3.7.5.4. Der er forskelle mellem skadesvurderingskriterierne navnlig for fysisk eller psykisk skade samt forskelle i den erstatning, der betales for samme type skade som følge af den praksis, der går ud på at anvende

den lov, der gælder på det sted, hvor forsikringsbegivenheden indtræffer, hvilket fører til en vis uretfærdighed. Kommissionens forslag om, at »lex loci delicti« ændres til »lex damni« dvs. den lov, der gælder i skadelidtes land, synes ikke at have fået den positive modtagelse, det fortjener.

3.8. ØSU mener, at Kommissionen og medlemsstaterne, navnlig de forsikringstilsynsførende organer, nogle af forsikringsselskabernes organisationer og repræsentanter for forbrugernes interesser på både nationalt og EU-plan, bør se indgående på ovennævnte faktorer. Sigtet bør være at bidrage til den ønskede oprettelse af et enhedsmarked på forsikringsområdet i overensstemmelse med kundernes berettigede forventninger.

ØSU er imidlertid bevidst om, at det ikke på kort sigt vil være muligt at forudse betydelige ændringer inden for mange af disse aspekter og andre, som direkte eller indirekte er forbundet hermed og som er behandlet i andre undersøgelser eller udtalelser fra andre organer.

Derfor vil de nedenstående konklusioner blot bestå af en liste af hastende, prioriterede foranstaltninger som defineret inden for rammerne af denne udtalelse, uden at dette griber hindrende ind i den videre udvikling som følge af nye muligheder eller en indsats fra andre instansers side.

4. Konklusion og henstillinger

4.1. Støtte til de løbende kommissionsinitiativer vedrørende

4.1.1. indførelse af en ret for ofre for ulykker i udlandet til direkte at anlægge sag mod den ansvarlige parts forsikringsselskab (forslag i det 4. bilforsikringsdirektiv);

4.1.2. EU-regulering af liberaliseringen inden for forsikringsmægling og friheden til at levere forsikringsmæglingsydelser i en hvilken som helst medlemsstat;

4.1.3. regulering af vigtige krav med hensyn til tilbud, forhandling, indgåelse af aftaler om finansielle tjenester, herunder også forsikringsaftaler pr. fjernsalg, navnlig via Internet. De vigtigste aspekter er følgende:

4.1.3.1. mindsteoplysninger, der skal formidles til forbrugeren;

4.1.3.2. principper for levering af de i aftalen indeholdte ydelser;

4.1.3.3. forbrugernes ret til at hæve aftalen eller fortryde;

4.1.3.4. ordninger til bilæggelse af tvistigheder uden for domstolene;

4.1.3.5. forbud mod levering af ikke ønskede ydelser, der kan føre til præmieforhøjelser;

4.1.3.6. begrænsninger i anvendelsen af fjernkommunikationsteknikker;

4.1.4. yderligere tilsyn med forsikringselskaber i en forsikringskoncern⁽¹⁾;

4.1.5. præcis definition af begrebet »almenvellet« og hvad dette medfører for forsikringsområdet;

4.1.6. indgående overvejelser over spørgsmål knyttet til supplerende pensioner⁽²⁾;

4.1.7. oprettelse af en arbejdsgruppe, der skal undersøge, hvilke forbedringer der skal indføres i den eksisterende lovgivning om forsikringselskabers solvensmargener⁽³⁾.

4.2. Opfordring til Kommissionen om at begynde arbejdet på følgende områder:

4.2.1. definition af specifikke EU-regler for grænseoverskridende forsikringsreklamer navnlig via Internet, med minimumskrav med henblik på at beskytte almenvellet i hele EU;

4.2.2. muligheden for at harmonisere skatteregler inden for forsikring, enten for så vidt angår den ordning, der gælder for forsikringselskaber, eller skatteincitamenter til forsikringstagere;

4.2.3. muligheden for at anvende Rom-konventionen på forsikring;

4.2.4. et særligt lovgivningsinitiativ for udenretslig bilæggelse af grænseoverskridende forsikringstvister;

4.2.5. oprettelse af et observationscenter, der skal beskæftige sig med klager over forsikring på EU-plan;

4.2.6. kodificering af forsikringsrelateret lovgivning i en enkelt, letforståelig tekst, som det skal være let at konsultere og udbrede kendskabet til.

4.3. Kommissionen og medlemsstaterne bør særlig være opmærksomme på følgende:

4.3.1. der er behov for at forbedre oplysninger om forsikring på stadiet før indgåelsen af aftalen, hvilket

kræver bedre uddannelse af de ansatte i forsikringselskaberne, agenter og andre mellemmand samt rådighed over passende og præcise informationsmidler;

4.3.2. det er hensigtsmæssigt at have ordninger til bilæggelse af tvister ved mægling eller ved udnævnelse af forsikringsombudsmænd, som er uafhængige af forsikringselskaberne;

4.3.3. det er tilrådeligt at oprette en ordning for foreløbig erstatning i ansvarssager, hvor ansvaret er klart placeret, som træder i funktion før ansvaret er placeret mellem forsikringselskaber, selv i tilfælde hvor sagerne går til retten;

4.3.4. det er nødvendigt at fortsætte undersøgelser og overvejelser med henblik på at oprette en harmoniseret garantifond, der skal intervenere i erstatningen af skadelidte i visse tilfælde, når der ikke foreligger en passende forsikring;

4.3.5. der er behov for et klart forbud mod »obligatoriske« og »kryds«-forsikringer;

4.3.6. det er hensigtsmæssigt at tage Kommissionens forslag til direktiv om mindsteharmonisering på forsikringsområdet fra 1979⁽⁴⁾ op til behandling igen i lyset af subsidiaritetsprincippet og de fremskridt, der i mellemtiden er gjort med tredjegerationsdirektiverne og de nylige ændringer i Rom-traktaten, vedtaget i Amsterdam, navnlig den nye formulering af Maastricht-traktatens artikel 129 A;

4.3.7. der er behov for at vurdere effektiviteten i mekanismer indeholdt i forordning (EØF) nr. 1534/91 af 31. maj 1991 og (EØF) nr. 3932/92 af 21. december 1992 med henblik på effektivt at overvåge urimelige almindelige vilkår i forsikringspolicer;

4.3.8. forsikringskomiteens beføjelser bør styrkes, således at den kan spille en effektiv rolle for harmonisering og koordinering af de forskellige nationale regulerende organers praksis på forsikringsområdet;

4.3.9. der er behov for på nationalt plan — med koordinering på EU-plan — at oprette databaser over eksisterende love og administrative bestemmelser på forsikringsområdet i hvert land og definere reglerne for spredning af oplysninger samt adgangen hertil.

4.4. Brancheorganisationer fra forsikringssektoren og forbrugerorganisationer bør ansøres til via dialog og samråd at koncentrere deres bestræbelser på at afpasse deres fremgangsmåder efter adfærdskodekser

⁽¹⁾ EFT C 341 af 19.12.1995.

⁽²⁾ Grønbog om supplerende pensioner i det indre marked (KOM(97) 283 endelig udg. — EFT C 19 af 21.1.1998, s. 45.

⁽³⁾ KOM(97) 398 endelig udg. af 24.7.1997.

⁽⁴⁾ EFT nr. C 190 af 28.7.1979.

og de bør finde de bedste løsninger med henblik på at bilægge tvistigheder uden for domstolene.

4.5. Kommissionen bør anmodes om at gøre sit yderste for at definere fælles EU-minimumskrav til forsikringsaftaler (forslag til direktiv), som omfatter følgende.

4.5.1. de mindsteoplysninger, der skal gives på stadiet før kontrakten indgås, f.eks. med den franske forsikringslov (art. 112 og 132) som model;

4.5.2. en liste over nøgletermer og deres betydninger;

4.5.3. en liste over typiske urimelige vilkår i forsikringsaftaler;

4.5.4. det obligatoriske mindsteindhold i en hvilken som helst forsikringsaftale;

4.5.5. alle kontraktlige forpligtelser, som er fælles for enhver forsikringsaftale;

4.5.6. de grundlæggende principper og regler for enhver forsikringsaftale;

4.5.7. en provisorisk erstatningsordning i forbindelse med ansvarsforsikringer;

4.5.8. obligatorisk sammenhæng mellem præmier og risicienes værdi, navnlig via en automatisk værdiforringelse af forsikrede genstande alt efter deres alder og en tilsvarende reduktion i præmierne;

4.5.9. oprettelse af en harmoniseret fortrydelsesfrist, inden for hvilken forbrugere kan trække sig ud af aftalen;

4.5.10. krav om, at policer skal være letlæselige og forståelige og at de generelle og særlige betingelser skal være disponible, før aftalens indgåelse og underskrivelse.

4.6. Det bør henstilles til Kommissionen at fortsætte indsatsen for at oprette en systematisk EU-liste og et offentligt register over urimelige almindelige vilkår i forsikringsaftaler baseret på følgende.

4.6.1. omhyggelig research og vurdering foretaget af Kommissionens tjenestegrene;

4.6.2. indsamling og behandling af beslutninger truffet af de relevante organer i medlemsstaterne;

4.6.3. offentliggørelse af resultaterne;

4.6.4. adgang til oplysninger via Internet;

4.6.5. eventuel beskrivelse af former for urimelige kontraktvilkår og forbud imod dem via lovgivning; de relevante kommissionstjenestegrene bør tildeles de nødvendige menneskelige og materielle ressourcer.

4.7. Medlemsstaterne bør opfordres kraftigt til at oprette hurtige og effektive systemer til påtale samt retslig, udenretslig eller administrativ ændring af urimelige bestemmelser i forsikringsaftaler, navnlig via kollektive aktioner med generel virkning, og de bør foreslå Kommissionen at lancere et støtteprogram til initiativer på området.

Bruxelles, den 29. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om "Endagsorden for byerne i Den Europæiske Union"«

(98/C 95/19)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 13. maj 1997 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 Regionaludvikling og Fysisk Planlægning, som udpegede Gianni Vinay til ordfører og Eugène Muller til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 20. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Europa har i mindst tre tusind år været den mest urbaniserede verdensdel. Fænomenet »by« har derfor dybe rødder i de europæiske befolkningers kultur, samfund og økonomi. Når man ser bort fra de problemer, der i visse perioder — og i særlig grad nu — har præget livet i byen, er byen fortsat hovedkilden til økonomisk og kulturel udvikling. Det er derfor særdeles positivt, at EU's institutioner gennem en lang række initiativer viser interesse for alle aspekter af byområdernes vilkår og fremtid.

Kommissionens meddelelse om en dagsorden for byerne er det seneste og yderst positive udtryk for Kommissionens og EU-institutionernes stigende opmærksomhed om et spørgsmål af stor økonomisk og social betydning.

Meddelelsen er opdelt i fire kapitler:

1.2. I det første kapitel tales der om »Udfordringer for Europas byer«. Set i relation til deres befolkningstal bidrager de større byer økonomisk set forholdsvis meget til det regionale og nationale BNP. Denne velstandsstigning har imidlertid ikke haft en tilsvarende indvirkning på beskæftigelsesprocenten.

1.2.1. Livskvaliteten i byerne er også ud fra et miljømæssigt synspunkt faldet markant, og dermed er det blevet nødvendigt at ændre byplanlægningspolitikken, således at den følger en bæredygtig samfundsmæssig økonomisk udvikling.

1.2.2. Det har stor samfundsmæssig betydning, at byboernes kollektive identitetsfølelse svækkes, og at denne svækkelse fører til en dalende deltagelse i lokalvalgene. Desuden kompliceres byforvaltningen yderligere af, at ansvaret er opsplittet og fordelt på mange forskellige niveauer, lige fra lokalt, regionalt og nationalt niveau til europæisk niveau.

1.3. Meddelelsens kapitel 2 indeholder en analyse af byudviklingstiltag inden for EU's forskellige politikker: politikker, der fremmer den økonomiske konkurrence-

evne og beskæftigelsen; politikker til fremme af økonomisk og social samhørighed; politikker, der bidrager til byernes integration i transeuropæiske net; politikker, der fremmer bæredygtig udvikling og livskvalitet i byerne.

1.3.1. Da byerne er genstand for de fleste investeringer fra såvel EU som tredjelande, bør de ruste sig til at være byer, der »kan præstere tjenesteydelser af bedste kvalitet, og som har en god forsyning med infrastruktur« (pkt. 2.1). Byernes innovationsevne synes generelt at være nøglefaktoren i en regions økonomiske succes.

1.3.2. I de seneste år er der lagt stor vægt på de socioøkonomiske problemer i særlige bydele. Der tales om bypilotprojekter (EFRU-forordningens artikel 10) og de positive erfaringer derfra, der i 1994 fik Kommissionen til at iværksætte fællesskabsinitiativet URBAN under strukturfondene. URBAN tager sigte på oprettelse af lokalsamfundsbaseerede partnerskaber i ugunstigt stillede byområder med henblik på løsning af udviklingsproblemer via integrerede programmer. For nylig har man iværksat INTEGRA som led i beskæftigelsesinitiativet under Den Europæiske Socialfond.

1.3.3. De transeuropæiske transportnet og by- og storbyforbindelserne hænger tæt sammen og har afgørende betydning for afhjælpningen af de ubalancer, der karakteriserer bysystemet og de enkelte byområder.

1.3.4. Alt dette skal ses ud fra målsætningen om bæredygtig udvikling, der ses som »et afgørende aspekt af livskvaliteten for (...) fremtidige generationer«. I dokumentet nævnes flere af de vigtige initiativer i de forgangne år som fx grønbogen om bymiljø fra 1990 og projektet vedrørende bæredygtige byer, der startede i 1993. Den konkrete målsætning for miljøpolitikken, der bl.a. er blevet kædet sammen med anvendelsen af strukturfondene, og F&U-politikken er netop at gennemføre en bæredygtig udvikling.

1.4. Kapitel 3 omhandler »Retningslinjer for fremtiden«. Det understreges, at »udgangspunktet for den

fremtidige byudvikling må være at erkende byernes rolle som motorer for regional, national og europæisk økonomisk fremgang«.

1.4.1. Kommissionens holdning er den, at for fremtiden »bør de forskellige aktioner på EU-plan vurderes ud fra en sammenhængende og bæredygtig udvikling af byerne«, hvorved det bekræftes, at der er behov for et byperspektiv i Den Europæiske Unions politikker.

1.4.2. Som følge af strukturfondenes afgørende rolle foreslås det at inddrage de lokale myndigheder i udarbejdelsen og iværksættelsen af regionaludviklingsprogrammer.

1.5. Endelig lægges der stor vægt på overførsel og udbredelse af god praksis, og der bebudes en »byanalyse« til vurdering af de europæiske byers stærke og svage sider.

1.6. I kapitel 4 foreslår Kommissionen til sidst, at der indledes en debat om byspørgsmål mellem Rådet, Europa-Parlamentet, ØSU, Regionsudvalget, sammenlutninger af lokale myndigheder og andre interesserede parter. Målet for denne debat skal være et »byforum«, som Kommissionen selv vil arrangere i 1998.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU har allerede ved flere lejligheder givet udtryk for, at man bør være mere opmærksom på, hvilken indirekte virkning EU's politikker har på byerne, og at byernes socioøkonomiske udviklingstakt bør være en af rettesnorene for anvendelsen af EU-midlerne.

2.1.1. I sin udtalelse om »Europa år 2000+« sagde ØSU, at »EU på grund af sin høje urbaniseringsgrad må være særlig opmærksom på byområdernes problemer«⁽¹⁾ i erkendelse af, at der endnu ikke er blevet udarbejdet en strategi for udvikling af et afbalanceret bysystem. Dette bør være et af de vigtigste punkter i EU's debat om byspørgsmål.

2.1.1.1. I samme forbindelse foreslog ØSU, at Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv (ESDP) skulle indholde »angivelser, der gør det muligt at iværksætte foranstaltninger af fællesskabsinteresse, som sigter på decentralisering af væksten i overdrevent polariserede områder, økonomisk diversificering i byer-

ne dikteret af regionale behov, støtte til bymæssige vækstpoler i ugunstigt stillede områder, stimulering og udvikling af polycentriske bynetværk, kontrol med byernes spredning og fremme af et nyt partnerskab mellem land og by«⁽²⁾.

2.1.1.2. Disse anbefalinger udgjorde tilsammen et omfattende og vigtigt program, der i sammenfattet form skulle indgå i fastlæggelsen af EU's bypolitik.

2.1.2. ØSU har desuden udarbejdet en initiativudtalelse om »EU's rolle i byspørgsmål«, i hvilken det understreges, at byudviklingspolitikkerne har en »europæisk dimension«, »fordi de tilgodeser principper, hensyn og betingelser af stor strategisk betydning for udviklingen i hele EU og for EU-borgernes livskvalitet«⁽³⁾.

2.1.2.1. I den pågældende udtalelse blev der fremlagt en række praktiske forslag, som fx forhøjelse af EU's bidrag til pilotprojekter om byer (innovative foranstaltninger under EFRU-forordningens artikel 10), ny fordeling af strukturfondsmidlerne med større vægt på byudvikling, undersøgelse af indvirkningen på landdistrikter og byer af alle byrelaterede interventionsprogrammer, fremme af tidssvarende bypartnerskaber, oprettelse af et forum bestående af EU, medlemsstaternes regioner, de lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og andre interesserede med henblik på udarbejdelse af EU's strategier på byområdet.

2.1.2.2. For at kunne iværksætte en sådan politik med større opmærksomhed fra EU's side om byspørgsmål er det påkrævet »at sikre Kommissionen bedre muligheder for at styre (...). Det synes især ønskeligt, at Kommissionen udarbejder retningslinjer for det europæiske bysystem«⁽⁴⁾.

2.1.2.3. Bag ØSU's holdning ligger der en anskuelse af byområdet »som en nøglefaktor, der kan skabe en snæver sammenhæng mellem politikken for udvikling og økonomisk effektivitet og politikken for social lighed«⁽⁵⁾.

2.1.2.4. Som afslutning konkluderer ØSU, »at overvejelserne om EU's rolle i byspørgsmål viser, at visse problemer, der er relevante for EU's udvikling og borgernes livskvalitet, ikke kan behandles i en udtalelse, men kræver konstant bevågenhed og punktuelt overvejelser«.

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »Europa år 2000+ — Samarbejde inden for fysisk planlægning i det europæiske område« (tillægsudtalelse), EFT C 301 af 13.11.1995, pkt. 2.2.6.

⁽²⁾ EFT C 301 af 13.11.1995, pkt. 2.2.6.4.

⁽³⁾ ØSU's udtalelse om »EU's rolle i byspørgsmål«, EFT C 30 af 30.1.1997, pkt. 3.3.1.

⁽⁴⁾ EFT C 30 af 30.1.1997, pkt. 5.3 (ii).

⁽⁵⁾ EFT C 30 af 30.1.1997, pkt. 6.3.5.

2.2. Kommissionens meddelelse er vidtfavnende og udgør et kvantespring i tilgangen til byspørgsmål, idet disse nu anerkendes som et vigtigt udgangspunkt for den fremtidige planlægning og udarbejdelse af EU's politikker.

2.2.1. Det skal ligeledes ses som et positivt tegn, at det hollandske formandskabs konklusioner fra det uformelle møde mellem ministrene for regionaludvikling og fysisk planlægning, der blev afholdt i Noordwijk i juni 1997, gav udtryk for, at byerne står i centrum for den europæiske samfundsmodel som centre for solidaritet og social integration. Byerne er drivkraften bag økonomisk vækst, konkurrenceevne og jobskabelse. De skal fungere som steder, hvor der skabes arbejdspladser og økonomisk vækst for derigennem at opnå en bredere anlagt økonomi og et mere differentieret arbejdsmarked. De bør endvidere bidrage til en afbalanceret udvikling af bysystemet i Europa og således mindske forskellene mellem de forskellige regioners muligheder i EU.

2.2.2. Den opprioritering af byspørgsmål, der for tiden sker, er i øvrigt også særdeles heldig i et bredere politisk perspektiv, da den viser borgerne, hvordan EU-beslutninger helt konkret kan have positiv indvirkning på såvel enkeltpersoners som familiers livskvalitet. Dette aspekt er særligt vigtigt i denne historiske fase af den europæiske integrationsproces, der nok er den vanskeligste og mest krævende af alle. Meddelelsens vigtigste fortjeneste er derfor, at den placerer byspørgsmål blandt de vigtigste emner på EU's dagsorden.

2.2.3. ØSU sætter pris på, at det i begyndelsen af meddelelsen, siges at der er en nær forbindelse mellem byerne og den socioøkonomiske og kulturelle udvikling af det europæiske samfund. Denne tankegang, der også ligger bag hele meddelelsen, frembyder en praktisk tilgang til de problemstillinger, der er taget op.

2.2.4. De oplysninger, der fx gives i de tre første afsnit om de skævheder, der er opstået som følge af økonomiske og teknologiske ændringer, og som har medført såvel store muligheder som betydelig lokal arbejdsløshed og marginalisering, er et udtryk for en social forståelse, der er et gennemgående træk i hele meddelelsen.

2.2.5. ØSU er ligeledes enig i den måde, man i pkt. 1.5 har beskrevet byboernes svækkede identitetsfølelse og tilhørsforhold, der giver sig udslag i en »ringe deltagelse i den lokale demokratiproces«.

2.2.6. Den detaljerede beskrivelse i kapitel 2 af igangværende EU-aktioner vedrørende byudvikling giver et klart billede af de EU-politikker, der på forskellig vis og i forskellig grad har indvirkning på byspørgsmål. Det

skal især bemærkes, at bæredygtig udvikling i pkt. 2.4 omtales som »et afgørende aspekt af livskvaliteten for (...) fremtidige generationer«. Den holdning falder fint i tråd med målsætningen om at forbedre den sociale samhørighed i byerne.

2.2.7. I sin tidligere udtalelse lagde ØSU vægt på en sammenhængende og målrettet indfaldsvinkel og udtrykte ønske om, at der blev formuleret og gennemført »byudviklingsprojekter, der sigter mod at tilvejebringe de praktiske muligheder og de økonomiske, administrative og tekniske forudsætninger for at forbedre den sociale samhørighed«⁽¹⁾.

2.2.8. På den anden europæiske konference om bæredygtige byer, der blev afholdt i Lissabon i oktober 1996, vurderede man virkningen af »Aalborgcharteret«, der blev underskrevet i maj 1994, og i hvilket mere end 300 europæiske byer forpligtede sig til at vedtage ensartede foranstaltninger til fremme af bæredygtig udvikling. Kommissionens strategi er således en bekræftelse af det valg, der blev foretaget i 1993 med iværksættelsen af projektet »bæredygtige byer«, der havde til formål at skabe debat om bæredygtigheden af Europas byområder, at fremme udveksling af erfaringer og at udbrede den bedste praksis inden for bæredygtig lokaludvikling. I denne forbindelse bør man også huske FN's vigtige konference om bolig- og bebyggelsesmiljø (Habitat II).

2.2.9. Kommissionens forslag sammenfattes smukt i sætningen »De forskellige aktioner på EU-plan bør vurderes ud fra en sammenhængende og bæredygtig udvikling af byerne«. Dette udsagn indeholder meddelelsens hovedbudskab. Hvis meddelelsen tages til efterretning, vil EU's politiske beslutninger kunne antage konkret form og blive umiddelbart forståelige, hvilket vil kunne styrke selve Unionen gennem større folkelig opbakning og engagement hos EU-borgerne.

2.2.10. ØSU tilslutter sig, at »udgangspunktet for den fremtidige byudvikling må være at erkende byernes rolle som motorer for regional, national og europæisk økonomisk fremgang«.

2.2.11. I sin meddelelse udbeder Kommissionen sig kommentarer til fire vigtige punkter for fremtiden for de europæiske byer:

- behovet for et byperspektiv i Den Europæiske Unions politikker;
- serviceydelser af offentlig interesse og byudvikling;
- strukturfondenes bidrag;

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »EU's rolle i byspørgsmål«, EFT C 30 af 30.1.1997, pkt. 4.6.2.

— øget viden og fremme af udveksling af erfaringer mellem byerne.

3. Byernes Europa: EU's politikker og byudvikling

3.1. EU's interesse for disse problemstillinger går ikke langt tilbage, men i perioden fra det første uformelle møde mellem ministrene for regionalpolitik og fysisk planlægning i Nantes i 1989 til mødet i juni 1997 i Noordwijk er der sket betydelige fremskridt. Der er ligeledes sket en betydelig uddybelse af emnerne i tiden fra de første rapporter om Europa 2000 til fremlæggelsen af det første officielle udkast til Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv (ESPD) og den foreliggende meddelelse.

3.2. Kommissionen har offentliggjort en række meddelelser og undersøgelser om emner såsom fysisk planlægning, regionaludvikling, økonomisk og social samhørighed, bæredygtig udvikling af byområder, forskning og udvikling, bevarelse af natur- og kulturarven, transport, kommunikation og informationssamfund, beskæftigelse og erhvervsuddannelse, SMV's rolle, bekæmpelse af kriminalitet og social udstødelse m.m., hvori Kommissionen ikke alene presser på for at få iværksat nogle hensigtsmæssige initiativer, men også understreger, at tiden nu er inde til ufortøvet at iværksætte en koordineret politik på byplanlægningsområdet (såvel horisontalt hvad angår måder og midler, som vertikalt hvad angår beføjelser, ansvar og subsidiaritet).

3.3. Det er på denne baggrund, at ØSU vurderer Kommissionens meddelelse, der uden tvivl udfylder et tomrum og fremstår som det første praktiske forsøg på at udarbejde en overordnet EU-politik om byspørgsmål.

3.4. Det vil være lettere at iværksætte og skabe en virkelig frugtbar diskussion, hvis man forud fastsætter nogle prioriteringer for EU's bysystem i almindelighed og mere specifikt for byerne i visse regioner, især med henblik på det »Byforum«, som Kommissionen agter at afholde i 1998.

3.5. En prioriteringsliste hjælper til at foretage mere målrettede valg og til bedre at indkredse, hvilke målsætninger, der skal forfølges. I budgetsammenhæng vil indkredsning af de mest påtrængende opgaver medføre en mere effektiv planlægning og en efterfølgende vurdering af de opnåede resultater.

3.6. Kommissionen har ydet en rosværdig indsats i de seneste år, men der er behov for en yderligere intensivning af indsatsen, der i øvrigt også bør foregå på nationalt niveau.

3.7. Der hersker ingen tvivl om, at behandling af byspørgsmål bør ske under overholdelse af subsidiaritetsprincippet. EU's rolle er at styrke og udvikle ved

blandt andet at allokere passende finansiering, men ansvaret ligger hos medlemsstaterne og de lokale myndigheder.

3.7.1. I meddelelsen hedder det ganske korrekt, at »Medlemsstaterne har det primære ansvar for udvikling af bypolitikken for det kommende århundrede«, og umiddelbart herefter tilføjes det, at »Det er af stor betydning, at alle niveauer (...) engagerer sig inden for rammerne af indbyrdes forbindelser og en fælles opgave og når frem til en bedre integration af politikken«.

3.8. EU's opgave er først og fremmest at virke som drivkraft og igangsætter samt at fastlægge de overordnede retningslinjer for medlemsstaterne.

3.9. Kommissionen bør ruste sig endnu bedre for at kunne imødekomme disse nye krav og leve op til det politiske ansvar. ØSU hilser det derfor velkommen, at Kommissionen »i lyset af resultaterne af debatten om denne meddelelse vil (...) undersøge, hvordan den kan tilpasse sin interne koordinering for at bidrage til byernes udvikling«.

3.10. Vurderingen af den indirekte virkning på byerne bør løbe som en rød tråd i koordineringen af EU's politikker om økonomisk udvikling, beskæftigelse, infrastruktur, energi og netværk, miljø, bekæmpelse af social udstødelse og kriminalitet. Dermed vil disse politikker blive mere målrettede, og man vil opnå resultater, der stemmer bedre overens med borgernes reelle behov.

3.11. Hidtil er koordineringen af politikkerne kun sket sporadisk og ikke strategisk. Den nye linje bør derimod være en kombination af en overordnet EU-strategi og en bottom-up strategi, som er tvingende nødvendig for en politik, der vedrører borgernes dagligdag og de lokale myndigheder. I den forbindelse er det vigtigt at huske på, at subsidiaritetsprincippet også bør gælde forholdet mellem central- og lokaladministrationen.

3.12. Inden for disse rammer bør de enkelte EU-politikker (netværk, miljø, beskæftigelse, bekæmpelse af social udstødelse osv.) — »som Kommissionen så rigtigt siger — have "klare målsætninger for forbedring af bymiljøet med bestemte tidsplaner" — og de bør forbedres "i henseende til bæredygtighed", da de hver især direkte berører udviklingen og livskvaliteten i byområder«.

3.12.1. Disse målsætninger og tidsfrister kan bruges som en egentlig »dagsorden for EU's byspørgsmål«, forudsat at de indeholder en klar oversigt og beskrivelse af den overordnede strategi, de prioriterede foranstaltninger, de krævede ressourcer, de forventede resultater og vurderingskriterierne.

3.12.2. I denne forbindelse mener ØSU, at det ville være nyttigt at anvende, genoptage, omlægge og/eller styrke instrumenter som fx:

- observatoriet for fysisk planlægning;
- EU-projektcentrene for fysisk planlægning i større centrale regioner og grænseregioner, såvel byer som landdistrikter, i medlemsstaterne;
- indførelse af en hensigtsmæssig praksis for udveksling af erfaringer og vurdering af resultater.

3.13. ØSU finder det endvidere hensigtsmæssigt, at det femte rammeprogram for forskning og udvikling (1998-2002) har det som en af sine grundlæggende målsætninger at løse byudviklingsproblemerne, specielt i forbindelse med aktioner vedrørende »fremtidens byer« og »Europas kultur- og arkitekturarv«, i snæver tilknytning til aktionerne under struktur- og samhørighedsfondene⁽¹⁾.

4. En by tilpasset byboerne: serviceydelser, livskvalitet og deltagelse

4.1. EU's bysystem kan takket være sine særlige kendetegn effektivt kombinere økonomisk vækst med et bæredygtigt miljø og social solidaritet. De europæiske byer har altid været solidt forankret i den pågældende region og har været præget af en stærk lokal identitetsfølelse, social samhørighed og balance mellem by og landdistrikter. De europæiske byer har stadigvæk en rig økonomisk, social og kulturel arv, som indeholder store muligheder for at forbedre den økonomiske, sociale og miljømæssige balance i hele EU.

4.2. Nogle alvorlige farer truer imidlertid også som følge af de ændringer, der er sket. Rent fysisk fremstår byerne som organismer i konstant forandring, enten som følge af en fortsat vækst eller forfald, der langsomt men sikkert medfører forandringer.

4.2.1. Den globale konkurrencesituation lægger op til eller fordrer økonomiske omlægninger, der har stor indflydelse på byerne, de sociale forhold og miljøet. Innovation og teknologi har forøget byernes kulturarv, og har derved beriget dem yderligere og samtidig skabt nye beskæftigelsesmuligheder.

4.3. Der har været foretaget utallige undersøgelser af byernes forfald og de deraf følgende sociale problemer, og der er fremlagt lige så mange analyser og løsningsforslag.

⁽¹⁾ EFT C 355 af 21.11.1997.

4.3.1. I forbindelse med det foreliggende emne ønsker ØSU først og fremmest at gentage, hvad det allerede har sagt i sin tidligere omtalte udtalelse om »EU's rolle i byspørgsmål«, i hvilken det understregede, at målsætningerne »ikke kan opfyldes ved blot at sanere bygninger eller gennemføre byfornyelser (...). Tværtimod skal man tilstræbe at ændre de sociale, økonomiske, beskæftigelsesmæssige og kulturelle årsager, der ligger til grund for social og bymæssig udstødelse«⁽²⁾.

4.4. For at finde nogle konkrete løsninger på problemerne stillede ØSU det fornuftige forslag at flytte fokus fra virkning (forfald af bygninger og byområder, arbejdsløshed, social udstødelse) til årsag (mangel på arbejdstilbud, kulturelle modellens sårbarhed og lave prioritet, mangel på indkomst etc.) og en deraf følgende »omlægning af de mekanismer, der retter sig mod byudviklingen og omfordelingen af goder, og hvis hovedparametre er servicesystemet, infrastrukturen, transportmulighederne m.v.«⁽³⁾.

4.5 Denne indfaldsvinkel medfører på den ene side nødvendigvis, at EU's sektorpolitikker konkret vurderes ud fra indvirkningen på bymiljøet. På den anden side rejser den også et spørgsmål om, hvilke serviceydelser den offentlige og private sektor tilbyder byboerne.

4.5.1. ØSU understreger de offentlige serviceydelsers afgørende betydning for byernes udvikling, især til sikring af produktionen af almenyttige goder og tjenesteydelser og styrkelse af den sociale samhørighed⁽⁴⁾.

4.6. Hvadenten der er tale om transport, energiforsyning, telenet, grønne områder, børneforsorg, serviceydelser til handicappede, fritidsfaciliteter (biograf, teater, koncertsale, sportshaller), er det byen, der er bindeledet til borgeren, og det er byens serviceudbud, der afgør livskvaliteten og udviklingens bæredygtighed.

4.7. Der er behov for en omfattende ændring af planlægningen, gennemførelsen og forvaltningen af infrastrukturer og tjenesteydelser, hvadenten de som ansvarsområde henhører under de lokale myndigheder eller andre offentlige eller private organer. Infrastrukturen kan fx ikke kun ses som et middel til at levere en tjenesteydelse eller som et jobskabelsesinstrument. De bør også ses som en anledning til at omorganisere by- og landområder, således at områdets beboere får større muligheder og det lokale forretningsliv større konkurrenceevne.

4.8. I den forbindelse bør der lægges større vægt på at inddrage borgerne og civilsamfundets organisationer,

⁽²⁾ ØSU's udtalelse om »EU's rolle i byspørgsmål«, EFT C 30 af 30.1.1997, pkt. 6.3.2.

⁽³⁾ ØSU's udtalelse om »EU's rolle i byspørgsmål«, EFT C 30 af 30.1.1997, pkt. 6.3.3.

⁽⁴⁾ Jf. ØSU's udtalelse om »Forsyningspligtigheder i Europa«, EFT C 287 af 22.9.1997.

således at de kan bidrage til byplanlægningen. Derved kommer man ud over den gamle fasttømrede praksis, hvor forvaltningen deles mellem de centrale og de lokale myndigheder samt nogle få udvalgte eksperter.

4.9. Det er vigtigt, at udøvelsen af nærdemokratiet sker med deltagelse af civilsamfundets levende kræfter (fx universiteter, kulturforeninger og — centre, sociale bevægelser osv.).

4.10. Der bør opmuntres til indgåelse af omfattende partnerskaber, der ved at forene de offentlige myndigheders initiativ og engagement med bidrag fra interesseorganisationerne og fra grupper, der er dannet på direkte berørte borgeres initiativ og de private erhvervsmæssige, organisatoriske og finansielle ressourcer kan iværksætte projekter til gavn for lokalsamfundet.

Denne type partnerskab har stor værdi, da den skaber social samhørighed og desuden kan virke befordrende for effektiviteten og åbenheden i de lokale myndigheders arbejde.

4.11. I lokal- og regionalforvaltningssammenhæng er det vigtigt at foretage en prioritering af de forskellige infrastruktur- og servicebehov, da der på disse områder meget logisk er modstridende interesser.

4.11.1. Der bør gives førsteprioritet til projekter, der tjener almenvellet, og samtidig bør der opstilles nogle klare spilleregler for afholdelse af høringer, brug af konsulenter og beslutningsprocesser med henblik på så effektivt og åbent som muligt at nå et kompromis.

4.12. Der skal endvidere sikres alle adgang til serviceydelserne. På dette punkt kan EU spille en afgørende rolle. Kommissionen siger selv i meddelelsen, at »selv om medlemsstaterne frit kan fastlægge deres egne politikker på dette område, og selv om den ikke har nogen speciel interesse i, hvem der leverer serviceydelserne, er det klart, at disse skal tjene samfundet som helhed, og at der skal sikres kontinuitet, lige og almen adgang og gennemsigtighed« (pkt. 3.2).

4.13. *Genoprettelse af balancen i byerne*

Et andet komplekst problem, som både storbyerne og de mellemstore byer kæmper med, er sikring af balancen mellem centrum og periferi.

4.13.1. Også på dette felt findes der utallige undersøgelser, forskellige fremgangsmåder og efterhånden mange yderst interessante erfaringer både med genopret-

ning af historiske bykerner og sanering og byfornyelse i de perifere bydele.

4.13.2. Især genopretning, forstået som økonomisk og funktionel fornyelse af bevaringsværdige forfaldne offentlige og private bygninger i byernes centrum, kan være en god lejlighed til at skabe nye arbejdspladser og lokal udvikling.

4.13.3. Genopretningsindsatsen bør først og fremmest sigte mod at restaurere, beskytte og redde monumentale, historiske, kunstneriske og landskabsmæssige værdier. Desuden skal bevaringsværdige bygninger repareres, vedligeholdes og forbedres. Disse foranstaltninger bør indgå i helhedsprogrammer for genopretning af byerne.

4.13.4. Det er under alle omstændigheder vigtigt at bevare den rodfæstede boligbebyggelses sociale liv, de små håndværksvirksomheder og småbutikkerne samt respektere lokalsamfundets historiske, sociale og kulturelle mønstre. Det er især vigtigt at fastholde balancen mellem de forskellige grundlæggende, sociokulturelle værdier, som karakteriserer byen og sikre sig, at »byfornyelse« ikke er ensbetydende med »udstødelse af de oprindelige beboere«. Denne balance er også en betingelse for, at borgerne kan respektere og bekræfte byens identitet og føle sig knyttet til den.

4.14. Et andet spørgsmål er problemerne i periferien, der ofte er forsømt og reduceret til sovebyområde. I visse særligt nedslidte kvarterer er modsætningerne så stærke, at det sociale samkvem, som bygger på en moderne opfattelse af borgernes rettigheder, dagligt er truet. Følgen er dybe revner i bysamfundets sammenhængskraft.

4.15. Det er derfor vigtigt, at de bypolitisk ansvarlige sætter sig som et vigtigt mål at genoprette nedslidte bydele, og at de afsætter de fornødne menneskelige og finansielle ressourcer til arbejdet.

4.15.1. Denne indsats bør ikke kun fokusere på forfaldets fysiske aspekter — boligbyggeri, byplanlægning, miljø. Der bør lægges en strategi, som derudover også tager fat på de alvorligste sociale problemer i forbindelse med arbejdsløshed og marginalisering. Bykvarterer og periferi bør betragtes som dele af en helhed, der har sin egen individualitet, og disse skal knyttes sammen med dertil egnede instrumenter og kriterier.

4.15.2. Også når det drejer sig om at puste nyt liv i centrum og opgradere periferien, er det hensigtsmæssigt at anvende bottom up-metoden, dvs. aktivt involvere borgerne, civilsamfundets organisationer, arbejdsmarkedets parter og kulturinstitutionerne i indsatsen.

4.15.3. Lokale centre, som ligger spredt i storbyområdet, men som indgår i et effektivt transport- og kommunikationsnet, kan også tiltrække prestigefunktioner, der tidligere var placeret i den historiske indre by. Dermed opnår man, at periferien tilføres nye værdier, samtidig med at de indre bykvarterer aflastes.

4.15.4. Endemålet må være, at hver bydel og hvert forstadsområde bliver til en lille by i byen med egne særtræk, som giver beboerne et tilhørsforhold og skaber social identitet og bred solidaritet⁽¹⁾. Foranstaltninger, der sigter på at støtte initiativer til genopretning af bydele, bør således fremmes. Initiativerne skal være autonome, men funktionelle og uløseligt forbundne med byudviklingen som helhed.

5. Byen som redskab for samhørighed — strukturfondenes rolle

5.1. Strukturfondene kan spille en vigtig rolle i en politik for byområder.

5.1.1. For at sikre, at fondene udnyttes mere effektivt til at imødekomme byernes behov, bør man først og fremmest følge en integreret strategi for aktioner i byområder og i deres opland og samtidig udvikle de menneskelige og økonomiske ressourcer.

5.2. Social og økonomisk samhørighed, som det er strukturfondenes væsentligste mål at sikre, er et særligt problem i byområderne, både på grund af problemernes omfang og deres umiddelbare sociale følger.

5.2.1. Den høje ungdomsarbejdsløshed, risikoen for at bestemte samfundsgrupper og hele bydele udstødes, den nye fattigdom, de gamles og handicappedes behov, kriminalitetens vækst og miljøets forringelse er altsammen akutte problemer, som kræver betydelig økonomisk bistand.

5.2.2. Ifølge Kommissionens skøn⁽²⁾ går 40 % af EFRU-støtten (mål 1 og 2) og mellem 50 og 80 % af Samhørighedsfondsmidlerne i øjeblikket til interventioner i byområder. Det er en ganske betydelig del af strukturstøtten.

5.2.3. EU har ganske vist i de seneste år taget væsentlige skridt til at hjælpe byerne med at løse de alvorligste problemer, men resultaterne har ikke altid svaret til forventningerne, især fordi indsatsen har været usammenhængende og manglet en overordnet strategi, og fordi målene er blevet fastsat ovenfra (top down-metoden).

5.2.4. ØSU mener, at reformen af strukturfondene er en lejlighed, der ikke må forpasses, til at foretage en radikal kursændring.

5.3. 80 % af befolkningen bor i byer. Foranstaltninger til afhjælpning af byernes problemer får dermed en generel værdi, som giver dem forrang som modtagere af strukturfondsmidler, og byaspektet bør generelt inddrages som et vigtigt element, når strukturpolitikken udformes.

5.3.1. Ved udvælgelsen af de mål, der skal nås med støtten, er det desuden vigtigt at opgive top down-metoden og i stedet starte nedefra med en bottom up-fremgangsmåde, som direkte inddrager de berørte samfund og de ansvarlige i de lokale forvaltninger.

5.3.2. Kommissionen bevæger sig også i denne retning, når den forsikrer, at det er vigtigt, at de lokale myndigheder knyttes til udformningen og gennemførelsen af regionaludviklingsprogrammerne. Dette forudsætter imidlertid, at de lokale myndigheder har de nødvendige beføjelser på området.

5.4. Byområderne bør efter strukturfondsreformen modtage direkte støtte, som koordineres og integreres med støtten til regionerne. Borgerne, arbejdsmarkedets parter og de lokale myndigheder bør inddrages direkte og med stor vægt i denne proces.

5.4.1. ØSU bifalder Kommissionens nye fremgangsmåde over for byområderne, som den kommer til udtryk i strukturfondsreformen.

5.4.2. I »Agenda 2000«, kapitel II, punkt 2, fastslår Kommissionen, at midlerne under det nye mål 2 bl.a. skal finansiere foranstaltninger for »områder, der er præget af økonomiske forandringer«. I forbindelse med de nye støtteprogrammer for mål 2-områder nævnes også »byområder i krise«.

5.4.2.1. Længere fremme i afsnittet nævnes disse byområder i krise også i forbindelse med bekæmpelse af social udstødelse. Det hedder til slut, at »udviklingen af landdistrikterne bør foregå på grundlag af bedre sammenhæng mellem landdistrikter og lokale byer med henblik på at lette diversificeringen af de industrielle, håndværksmæssige, kulturelle og serviceorienterede aktiviteter«.

(1) For en uddybning af denne tese, se R. Camagni, European cities and global competition: the economic challenge — en rapport, der blev fremlagt på de europæiske byers og byplanlæggers 2. bienniale i Rom den 8.-13. september 1997-10-13.

(2) Jf. Kommissionens meddelelse »En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union«, Bilag III: Skøn over Den Europæiske Udviklingsfond og Samhørighedsfondens økonomiske indvirkning på byerne.

5.4.2.2. På baggrund af ovennævnte betragtninger og de store, presserende problemer, der kendetegner byernes virkelighed, ville det være nyttigt at eksplicitere, hvilken politisk vægt og rolle byerne bør have ved fastlæggelsen af projekter og udgiftsprioriteringer i forbindelse med den strukturfondsreform, der forudses i »Agenda 2000«. Det er desuden nødvendigt at styrke partnerskabets fundamentale rolle i hele strukturfondsforløbet, lige fra programmeringen til den afsluttende evaluering⁽¹⁾. Inden for de regionale mål 1-programmer vil det endvidere være hensigtsmæssigt at eksplicitere, hvorledes byaspektet kan integreres. EU kan ikke i sin bypolitik undlade at tage hensyn til regioner med udviklingsefterslæb, som kæmper med alvorlige indtægts-, produktionsstruktur- og beskæftigelsesproblemer.

5.4.3. ØSU er desuden enig med Kommissionen, når den i sin meddelelse om »En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union« foreslår:

- at strukturfondsaktiviteterne målrettes mod lommer med høj arbejdsløshed i byerne;
- at URBAN- og INTEGRA-programmernes erfaringer generaliseres;
- at erfaringer og god praksis inden for byudvikling overføres.

Ud over de perspektiver, der tegnes i »Agenda 2000«, bør man efter ØSU's mening også fortsætte med den fremgangsmåde, der er blevet fulgt i URBAN-initiativet med positivt resultat, på grund af dens politiske betydning og det helhedssyn, den har anlagt på de fattige byområders problemer.

Det er desuden en fordel for alle, også for arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer, at kræve en væsentlig styrkelse af programmerne under Regionalfondsforordningens artikel 10, så der kan udvikles fleksible operative instrumenter, der kan tilpasses de særlige forhold i lokalsamfundene og de skiftende vilkår.

ØSU opfordrer til, at det undersøges, hvordan støtten fra EIB og EIF mere præcist kan indpasses i de samordnede nationale og europæiske aktioner.

5.4.4. Ved fordelingen af midlerne må man være opmærksom på, at byerne i stadig højere grad er udviklingscentre med afgørende betydning for regionens konkurrenceevne. Samtidig er det i byerne, man finder den største koncentration af økonomiske og sociale problemer.

5.4.5. Hvis byområderne gøres til et af de prioriterede mål for strukturfondsstøtten, vil man derfor direkte kunne imødegå nogle af de mest presserende problemer

som f.eks. ungdomsarbejdsløsheden og langtidsløsheden, den nye fattigdom og den nye sociale udstødelse af indvandrere.

5.5. Strukturfondsmidlerne bør bruges til at finansiere integrerede foranstaltninger: etablere virksomheder, forbedre infrastruktur og miljø, tilbyde uddannelse og sociale tjenesteydelser, fremme lige muligheder og beskæftigelse.

5.5.1. Byerne kan komme til at fungere som centre for lokaludvikling. I denne forbindelse bør man også nævne den meget positive beslutning om at overvåge de regionale og lokale beskæftigelsespagter, som kan blive det instrument, der relancerer og fremmer den lokale udvikling. Ofte er det byerne og deres problemer med beskæftigelse og social udstødelse, som står i centrum for pagternes foranstaltninger. Borgerne føler, at det er tiltag af denne art, der bedst imødekommer deres behov.

6. Bynetværk: informationer, udveksling og overførsel af nye ideer

6.1. Det er også vigtigt af intensivere udveksling og overførsel af positive erfaringer, god praksis og innovation.

6.2. ØSU griber lejligheden til at minde om, at det flere steder i det første officielle udkast til Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv (ESDP) understreges, at en bred drøftelse af dokumentet på EU-niveau bør finde sted, før det udmøntes i beslutninger om handling.

ØSU håber, at denne drøftelse bliver så bred og dybtgående som muligt, og at den ikke blot vil inddrage de nationale institutioner og EU-institutionerne, men også arbejdsmarkedets parter, de ikke-statslige organisationer og de berørte foreninger i civilsamfundet.

6.3. Kommissionens initiativ til at iværksætte en byanalyse, som skal vurdere de europæiske byers styrke og svage sider, får stor betydning for fastlæggelsen af en ny strategi over for byerne i EU's politikker.

Byanalysen bør udvides til også at omfatte nøje udvalgte byer i tredjelande, så man kan foretage en komparativ analyse af byudviklingen inden for og uden for EU.

6.4. Kommissionens fremgangsmåde er at anskue problemerne »nedefra« i direkte samarbejde med de lokale myndigheder. Det giver et bredt og detaljeret billede af byudviklingens »bæredygtighed«. De anvendte instrumenter og indsamlede oplysninger vil være til stor gavn for målretningen af EU's politikker de kommende år.

⁽¹⁾ Jf. ØSU's initiativudtalelse om »Inddragelse af arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer i EF's regionalpolitik«, EFT C 127 af 7.5.1994.

6.5. Dette valg ligger på linje med ØSU's tidligere udtrykte ønske om, at »EU udvikler en systematisk aktion til overvågning af det europæiske bysystem, af de integrerede byudviklingsprogrammer og de opnåede resultater, og at EU stiller resultaterne af denne overvågning til rådighed«⁽¹⁾. ØSU kan derfor kun bifalde Kommissionens initiativ.

6.6. Sideløbende med denne vigtige indsats og debatten på EU-niveau er det imidlertid nødvendigt at styrke netværket, erfaringsudvekslingen og samarbejdet mellem byerne i Europa. Det er vigtigt, at ikke kun de lokale myndigheder, men også det civile samfund, universiteter og forskere, byplanlæggere og eksperter i socioøkonomisk udvikling deltager i denne udveksling.

6.6.1. I denne forbindelse kan eksempelvis nævnes de europæiske byers og byplanlæggers biennale, som afholdtes for første gang i Lyon i 1995 og for anden gang i september 1997 i Rom. Her samledes et stort antal akademikere og eksperter fra alle lande i Europa til konstruktive debatter.

6.7. Det er således vigtigt at intensivere den tværnationale udveksling af erfaringer mellem byer med det formål at modtage og samle alle nyttige og relevante erfaringer om byfornyelse og bæredygtig byudvikling.

Kommissionen bør også benytte sig af det arbejde og de erfaringer, organisationer og netværk som f.eks. europæiske byers kampagne for bæredygtighed ligger inde med.

6.7.1. Der bør skabes flere muligheder for, at borgmestre, eksperter og administratorer fra byer i forskellige lande kan mødes og drøfte fælles problemer, løsninger og resultater.

6.8. ØSU tilslutter sig Kommissionens vurdering af programmerne for medfinansiering af net vedrørende økonomisk udvikling, SMV'er, teknologi, miljøforbedringer og lige muligheder.

Det er meget vigtigt at oprette og styrke sådanne net, da de bringer folk tættere sammen, gør det muligt at sammenligne erfaringer og etablerer en samarbejds- og udvekslingspraksis, som skal danne grundlaget for byernes og borgernes Europa.

7. Afsluttende bemærkninger

7.1. Indledning

7.1.1. ØSU ønsker at understrege byernes politiske betydning. Som tidligere nævnt bor 80 % af EU's borgere i byer, og det er deres demokratiske opbakning, der

giver EU styrke og autoritet til at gennemføre sine politikker og realisere sine grundlæggende mål.

7.1.2. ØSU finder det derfor ønskeligt og hensigtsmæssigt, også med henblik på de kommende vigtige aftaler om bypolitiske emner, at man endnu mere systematisk udbygger alle former for samarbejde med Europa-Parlamentet, som allerede arbejder beslutsomt på dette felt, og som muligvis vil etablere et særligt samarbejdsorgan.

7.2. Konklusioner

7.2.1. For det første mener ØSU, at der mere eksplicit end i Kommissionens meddelelse bør defineres nogle prioriterede emner på dagsordenen for byerne vedrørende konkurrenceevne og beskæftigelse, økonomisk og social samhørighed og bæredygtig udvikling.

7.2.2. Bevarelse og forvaltning af byernes kulturværdier bør prioriteres højt. Dette er det første »politiske valg« i ESDP-udkastet fra Noordwijk, og det har også en høj symbolværdi. De europæiske byers historiske og kunstneriske arv er en »verdenskulturarv« og udgør også en af de vigtigste indtægtskilder, som bør beskyttes og opprioriteres.

7.2.3. Heraf følger kravet om en kraftig indsats for at genoprette, restaurere og bevare de historiske bykerner, ikke kun i de store kunstbyer, men også i de mellemstore og små byer, som har en stærk kulturel identitet at bevare og styrke.

7.2.4. For det andet indebærer en bæredygtig og integreret udvikling også en indsats for at forbedre forholdene i periferien. Det kan især i de store bymæssige områder omkring storbyerne give anledning til en polycentrisk udvikling, som ville lette presset på de historiske bykerner og give bydele, der i dag er nedslidte, en præcis funktion og en socioøkonomisk identitet.

7.2.5. For at højne bylivets kvalitet bør man også styrke de nye telekommunikations- og transportteknologier, der forbinder byerne med forstadsområdet.

7.2.5.1. ØSU understreger, at man må være meget opmærksom på problemerne i de perifert beliggende byer, som står ugunstigt i den samlede konkurrencesituation. Dette bør klart erkendes, og der bør følgelig vedtages en omfordelingspolitik, som favoriserer den regionale samhørighed og integration.

7.2.6. Byerne vil komme til at spille en større rolle i den globaliserede økonomi i takt med, at det lykkes de

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »EU's rolle i byspørgsmål«, EFT C 30 af 30.1.1997, pkt. 6.3.6.

enkelte byforvaltninger at gennemføre udviklingsstrategier og udbygge infrastruktur og tjenesteydelser med henblik på at øge konkurrenceevnen.

Det er dog ønskeligt, at politikkerne koordineres, så man undgår at forfølge målet om en god økonomi på bekostning af social retfærdighed og livskvalitet. Konkurrenceevnen bør bidrage til, at der findes konkrete løsninger på en række sociale problemer som ungdomsarbejdsløshed, integration af indvandrere og de udstøttes genindtræden på arbejdsmarkedet.

Der må tages særligt hensyn til det strukturelle problem i forbindelse med de ældres vilkår og rolle. I hele EU vil antallet af ældre vokse i de kommende år.

Endelig bør borgerskabsbegrebet gives et nyt indhold, der bygger på borgernes aktive deltagelse og social solidaritet.

7.2.7. Spredning af kendskabet til »god praksis« bør fremmes med alle midler. Kommissionens byanalyseinitiativ er et godt eksempel, som bør gentages med regelmæssige mellemrum.

7.2.8. ØSU understreger endnu en gang, hvor vigtigt det er at tage hensyn til byaspektet, når EU's politikker fastlægges, især i forbindelse med konkurrenceevne, beskæftigelse, social samhørighed og bæredygtig udvikling.

7.2.9. ØSU mener desuden, at de lokale myndigheder bør gives beføjelse til at udarbejde og iværksætte udviklingsprogrammer.

7.2.10. Der er ingen tvivl om, at Kommissionens meddelelse er et kvalitativt fremskridt, hvad angår holdningen til byproblematikken som en af de vigtige retningslinjer for EU's fremtidige politikker. Denne prioritering ville være endnu mere betydningsfuld, hvis Rådets møder om bypolitiske spørgsmål officielt blev sat på det årlige arbejdsprogram, så emnet blev mere systematisk behandlet inden for Rådets vanlige virkefelt.

7.2.11. Bypolitikken kan — også med respekt for subsidiaritetsprincippet — være et vigtigt samlingspunkt for EU's politikker for økonomisk udvikling og beskæftigelse, infrastruktur og net, miljøbeskyttelse, bekæmpelse af udstødelse og kriminalitet.

7.2.12. ØSU understreger endnu en gang det presserende behov for at sætte ind over for de sociale og økonomiske årsager til bylivets alvorligste problemer ved at ændre på de mekanismer, der regulerer byudviklingen og adgangen til de muligheder, systemet som helhed tilbyder.

7.2.13. ØSU påpeger, at byudviklingsprojekterne skal gennemføres med integrerede og målrettede støttemetoder. Det er desuden påkrævet, at de berørte samfund inddrages i opstillingen af målene, og at forskellige former for partnerskab tages i anvendelse, når de søges realiseret.

7.2.14. Det er ligeledes vigtigt at bevare de kulturværdier, som er karakteristiske for de enkelte byer. Denne rige arv må respekteres og udnyttes som grundlag for en styrkelse af byens identitet og borgernes tilhørsforhold og engagement.

7.2.15. Hvad angår byernes ressourcetildeling, understreger ØSU betydningen af strukturfondsmidlerne og bifalder Kommissionens forslag om at anvende dem på problemer i byerne. ØSU anbefaler dog, at de anvendes mere eksplicit og målrettet til byudvikling, og at erfaringerne fra Urban-initiativet ikke går i glemmebogen.

7.2.16. Endelig håber ØSU, at de tiltag, der foreslås i Kommissionens meddelelse, og de beslutninger, der vil blive truffet på byforummet i 1998, effektivt vil styrke byernes rolle som lokomotiv for EU's økonomiske, sociale og kulturelle udvikling.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fremme af foreninger og fonde i Europa«

(98/C 95/20)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 17. september 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Fremme af foreninger og fonde i Europa«.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål, som udpegede Jan Olsson til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. januar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 351. plenarforsamling af 28. og 29. januar 1998, mødet den 28. januar 1998, med 79 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I meddelelsen om fremme af foreninger og fonde i Europa (KOM(97) 241 endelig udg.) beskriver Kommissionen denne sektors særlige karakteristika, rolle og omfang i Europa. Kommissionen slår fast, at foreninger og fonde spiller en vigtig rolle på næsten alle samfundets områder. De bidrager til jobskabelse, til aktiv deltagelse i samfundslivet og til styrkelse af demokratiet. De leverer en lang række tjenesteydelser, varetager borgernes interesser over for myndighederne, fremmer og underbygger menneskerettighederne og spiller en afgørende rolle inden for udviklingspolitikken. Kommissionen beskriver også de problemer og udfordringer, sektoren står over for. Endelig fremsætter Kommissionen en række henstillinger om initiativer fra medlemsstaternes, fra foreningernes og fondenes og fra Fællesskabets side.

Der er tre særlige kategorier af organisationer, som ikke behandles i Kommissionens meddelelser, og dermed heller ikke i udtalelsen, nemlig politiske partier, trossamfund og arbejdsmarkedets organisationer.

1.2. På plenarforsamlingen i december 1997 vedtog ØSU en initiativudtalelse om »Samarbejde med velfærdsorganisationerne som vigtige aktører på det sociale område«. Nærværende udtalelse er bredere og dækker generelt foreningers og fondes virksomhed.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg, der repræsenterer Europas organiserede borgere, hilser den forlængst annoncerede meddelelse velkommen og påskønner Kommissionens positive indstilling til foreninger og fonde.

2.2. ØSU finder det nødvendigt, at meddelelsen følges op med konkrete foranstaltninger.

2.3. I diskussionen om foreninger anvendes forskellige udtryk og begreber i medlemsstaterne. Forskellene afspejles også i retsreglerne. I Kommissionens meddelelse anvendes begrebet »fonds- og foreningsøkonomien«, som imidlertid også omfatter andelselskaber og gensidige selskaber. I visse lande skelnes der ikke mellem den økonomiske virksomhed, der foregår i henholdsvis foreninger og andelselskaber.

Det store flertal af de ideelle foreninger er små og har kun beskedne økonomiske ressourcer. En stor del af foreningssektoren består af idébaserede organisationer, der spiller en vigtig rolle i menneskers dagligliv.

På den anden side er der adskillige foreninger med en omfattende økonomisk virksomhed. Et særkende ved disse foreninger er, at de driver deres virksomhed såvel på markedets vilkår som uden for markedet.

2.4. Trods forskellene i terminologi og retsregler ønsker ØSU at understrege de fælles principper, der gælder for foreningslivet og fonds- og foreningsøkonomien, og som adskiller denne sektor fra anden virksomhed.

De grundlæggende kriterier er en demokratisk struktur, at formålet er at gavne offentligheden og/eller medlemmerne, og at der ikke tilstræbes fortjeneste. Udtalelsen omhandler kun de foreninger, der opfylder disse grundlæggende kriterier.

2.5. De fonde, der omhandles i meddelelsen, er selvstændige og selvforvaltende og har til formål at tjene almenvellet.

Eftersom arbejdet i disse fonde foregår i samme ånd som i foreningerne, finder ØSU, at et samarbejde er nødvendigt.

2.6. Der findes ca. 100 000 fonde i Europa⁽¹⁾, som tilsammen råder over store formuer, der anvendes

(1) Ifølge European Foundation Centre 1997.

til almenyttige formål, ikke mindst til at finansiere foreningernes og fondenes eget virke.

2.7. Forud for regeringskonferencen nærede foreningerne et stærkt ønske om, at deres rolle eksplicit blev anerkendt i traktaten. ØSU beklager, at dette ikke skete, eftersom det ville have sikret foreningernes virksomhed politisk anerkendelse. Foreningerne berøres dog af de erklæringer om frivilligt arbejde⁽¹⁾ og om sport⁽²⁾, der blev vedtaget i Amsterdam.

2.8. Den nye traktat indførte princippet om åbenhed for så vidt angår borgernes adgang til EU-dokumenter. ØSU understreger foreningslivets rolle til sikring af, at borgerne fuldt ud kan udnytte denne rettighed, og håber, at princippet om åbenhed snarest føres ud i livet.

2.9. Meddelelsen viser klart, at der på de fleste områder er brug for foreninger og fonde, hvis EU-politikken skal kunne gennemføres.

ØSU finder det derfor vigtigt, at EU's forskellige institutioner og organer samarbejder med og støtter de ideelle foreninger og fonde.

2.10. ØSU opfordrer også Kommissionen til i forhandlingerne forud for EU's kommende udvidelse at være opmærksom på foreningernes og fondenes situation i ansøgerlandene; der sigtes hermed både til lovgivningen og til andre muligheder for fuldt ud at deltage i det europæiske samarbejde.

2.11. På grund af utilstrækkelige oplysninger om sektoren finder ØSU det vigtigt, at der med mellemrum gennemføres undersøgelser, som gør det muligt at vurdere foreningernes og fondenes udvikling i alle medlemsstater.

(1) Erklæring nr. 38: »Konferencen anerkender det betydelige bidrag, frivilligt arbejde yder til udviklingen af solidaritet i samfundet. Fællesskabet vil fremme den europæiske dimension af frivillige organisationer med særlig vægt på udveksling af oplysninger og erfaringer samt på unges og ældres deltagelse i frivilligt arbejde«.

(2) Erklæring nr. 29: »Konferencen understreger sports samfundsmæssige betydning, navnlig dens identitetsskabende rolle og dens evne til at bringe mennesker sammen. Konferencen opfordrer derfor Den Europæiske Unions organer til at lytte til sportsammenslutninger, når væsentlige spørgsmål af betydning for sporten er til behandling. I denne forbindelse bør der lægges særlig vægt på de specielle forhold, der er kendetegnende for amatørporten«.

3. Demokrati og velfærd

3.1. ØSU ønsker særligt at understrege de ideelle foreningers betydning for bevarelse af demokratiet i Europa. I foreningerne kan den enkelte bruge sine idéer, arbejde for noget, han tror på, finde opgaver med indhold og en plads i fællesskabet, komme til orde og dermed påvirke udviklingen og skabe forandringer.

Når borgerne organiserer sig, kan de mere effektivt fremføre deres opfattelse af forskellige samfundsspørgsmål over for de politiske beslutningstagere.

Ved at styrke de demokratiske strukturer uden for den parlamentariske sfære kan man give begrebet »Borgernes Europa« større dybde og et konkret indhold.

ØSU støtter udarbejdelsen af et europæisk borgercharter, som foreslået af bl.a. Permanent Forum of Civil Society.

Mistroen til partipolitisk og parlamentarisk arbejde breder sig mere og mere blandt borgerne. Sammen med andre organisationer kan foreningerne danne en modvægt til dette og styrke demokratiet og det parlamentariske arbejde.

3.2. Globaliseringen af økonomien og politikken medfører i mange tilfælde, at beslutningerne træffes længere og længere væk fra de berørte borgere.

3.3. Dermed bliver foreningerne med deres lokale forankring et stadig vigtigere instrument til opretholdelse af nærdemokratiet.

4. Beskæftigelse

4.1. Antallet af arbejdspladser i den europæiske foreningssektor er steget markant i de seneste år⁽³⁾.

Mange foreninger og fonde er engagerede i projekter til bekæmpelse af arbejdsløsheden og integration af socialt svage grupper.

4.2. ØSU har i forskellige udtalelser understreget både arbejdsmarkedsparternes og de øvrige interesseorganisationers rolle i forbindelse med bestræbelserne på at øge beskæftigelsen⁽⁴⁾.

(3) Af en undersøgelse fra John Hopkins-universitetet fremgår det, at der i 1990 var 3 mio. ansatte i foreningssektoren i de fire medlemsstater Storbritannien, Tyskland, Italien og Frankrig.

(4) Se bl.a. pkt. 2.3 i ØSU's udtalelse om »Det Europæiske Råd om beskæftigelse«, EFT C 355 af 21.11.1997, s. 64.

4.3. ØSU glæder sig over, at topmødet om beskæftigelsen bekræftede fonds- og foreningsøkonomiens rolle. Medlemsstaterne påtog sig som led i udviklingen af en iværksætterkultur at undersøge foranstaltninger, der kan fremme udnyttelsen af fonds- og foreningsøkonomiens muligheder for at skabe arbejdspladser på lokalt niveau og på områder, hvor markedet ikke tilgodeser behovene.

Medlemsstaterne skal i den forbindelse også uforpligtende undersøge mulighederne for at ændre beskatningen og arbejdsgiverafgifterne, hvilket skulle kunne medvirke til at stimulere beskæftigelsen i foreningssektoren.

4.4. På den baggrund opfordrer ØSU medlemsstaterne til at involvere foreninger og fonde i bekæmpelsen af arbejdsløsheden.

5. Særlige bemærkninger — Medlemsstaterne

5.1. ØSU finder, at subsidiaritetsprincippet fortsat bør gælde i forbindelse med lovgivningen om foreninger og fonde. Samtidig opfordrer ØSU medlemsstaterne til kritisk at gennemgå deres regler for at sikre, at de ikke står i vejen for foreningernes og fondenes mangfoldighed og udvikling.

5.2. ØSU henstiller til medlemsstaterne, at de sammen med foreninger og fonde træffer foranstaltninger til at synliggøre og diskutere disses rolle og udvikling med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse. Senest år 2000 bør der i en særlig kommissionsrapport gøres rede for de gennemførte foranstaltninger og deres resultater.

ØSU ønsker også at påpege, at der bør gennemføres langsigtede nationale forskningsprogrammer, som fastlægges gennem en dialog mellem foreninger/fonde, forskningsinstitutioner og de ansvarlige myndigheder, og som finansieres i fællesskab af fonde og det offentlige.

Det er vigtigt, at forskningsresultaterne får vid udbredelse. På det punkt kan sektorens egen indsats spille en betydelig rolle.

5.3. Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne ser på forholdet mellem myndighederne og foreningerne på baggrund af den udvidede rolle, foreningerne har fået.

Men ØSU modsætter sig med bestemthed, at det offentlige vælter ansvaret for grundlæggende velfærdsopgaver over på foreningerne. En sådan overtagelse bør kun ske i et samarbejde, som tilgodeser begge parter mål og forudsætninger. Planlægningen bør foregå i samarbejde med foreningerne, så de kan være med til at

definere det indhold og de foranstaltninger, de påtager sig at gennemføre.

5.4. ØSU ønsker at understrege, at såvel de økonomiske tilskud som indtægterne fra udførte tjenesteydelser og opgaver bør fastlægges i langsigtede aftaler mellem myndighederne og foreningerne.

5.5. Eftersom foreninger og fonde adskiller sig fra de traditionelle økonomiske sektorer og har almennyttigt sigte, beskattes de ofte anderledes. Skattereglerne varierer fra land til land og er komplicerede. Efter ØSU's opfattelse bør det være et vejledende princip for de løbende ændringer i medlemsstaternes skattelovgivning, at de ikke er til ugunst for foreninger og fonde.

5.6. ØSU finder det nødvendigt, at foreningerne styrker deres egenfinansiering ved hjælp af øgede indtægter fra såvel medlemmerne — f.eks. ved at rekruttere nye medlemmer, sætte medlemsbidraget op eller sælge varer og tjenesteydelser til medlemmerne — som fra eksterne kilder, herunder både offentligheden og erhvervslivet.

5.7. Kommissionen mener, at foreninger og fonde bør have lettere adgang til midler fra strukturfondene.

Dette kan under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet opnås på forskellige måder i de enkelte lande.

6. Særlige bemærkninger — Foreningerne og fondene

6.1. ØSU mener, at foreninger og fonde ville have fordel af øget indbyrdes samarbejde på nationalt niveau, så de kunne tale med én stemme i spørgsmål, der vedrører hele sektoren.

6.2. ØSU ønsker også at understrege behovet for, at foreninger og fonde samarbejder med erhvervslivet og dets interesseorganisationer såvel som med de faglige organisationer. Et sådant samarbejde må bygge på gensidig tillid og udveksling af erfaringer på områder som f.eks. miljø, kultur, uddannelse, sundhed og social sikring.

6.3. ØSU opfordrer de europæiske netværk og organisationer til at virke for øget kendskab til deres eksistens både hos EU's institutioner og i medlemsstaterne. ØSU opfordrer netværk og organisationer til at sørge for, at de er repræsenteret i alle medlemsstater, til at arbejde for at skaffe sig flere medlemmer og til at styrke deres repræsentativitet gennem indbyrdes samarbejde.

6.4. ØSU er enig med Kommissionen i, at foreningernes og fondenes indbyrdes samarbejde på europæisk plan bør stimuleres, og at de i samarbejde med Kommissionen bør finde egnede metoder hertil.

6.5. ØSU opfordrer foreninger og fonde til at gøre brug af de forskellige uddannelses- og kompetenceudviklingsprogrammer, som finansieres af EU. Disse programmer bør udvides, så de ikke bare omfatter ansatte, men også valgte repræsentanter.

6.6. ØSU opfordrer foreninger og fonde til at tage anledning af det nyligt vedtagne program »Europæisk volontørtjeneste« til at tilbyde unge på indtil 25 år volontørstillinger i deres organisationer. Samtidig kan deres egne unge medlemmer arbejde i tilsvarende organisationer i andre medlemsstater.

ØSU finder, at dette program bør tjene som forbillede for et tilsvarende program omfattende såvel ansatte som valgte repræsentanter i foreninger og fonde.

7. Særlige bemærkninger — Fællesskabet

7.1. ØSU henviser til sine udtalelser om Kommissionens forslag om europæiske foreninger⁽¹⁾ og om statut for det europæiske selskab⁽²⁾ og opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til snarest at forsøge at nå til enighed i dette spørgsmål.

7.2. ØSU konstaterer, at Kommissionen for øjeblikket undersøger, om Det Rådgivende Udvalg for Andelselskaber, Gensidige Selskaber, Foreninger og Fonde (CMAF) bør tillægges permanent status i et forsøg på yderligere at forbedre den generelle dialog mellem Kommissionen og hele denne sektor. Det er i den forbindelse vigtigt, at foreninger og fonde fra alle medlemsstater og fra alle delsektorer engagerer sig i udvalgets arbejde.

7.3. I sektorspecifikke spørgsmål er det vigtigt, at Kommissionen har en god dialog med etablerede og repræsentative europæiske netværk og organisationer.

ØSU opfordrer Kommissionen til systematisk at gennemgå EU-systemets rådgivende udvalg og forvaltningskomitéer for at overveje, om foreninger og fonde bør repræsenteres. Resultatet af denne gennemgang bør forelægges CMAF senest ved udgangen af 1998.

7.4. ØSU finder, at Kommissionen efter samråd med foreninger og fonde bør udarbejde konkrete planer for,

hvorledes meddelelsens intentioner kan realiseres som led i generaldirektoraternes almindelige arbejde. Der bør gøres rede for resultatet af dette samråd på samme måde som nævnt under punkt 7.3.

7.5. ØSU finder, at dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og foreninger og fonde om den fremtidige europæiske velfærdsmodel bør intensiveres, bl.a. via Europæisk Forum for Socialpolitik i juni 1998.

7.6. Foreningerne har også en vigtig rolle som arbejdsgivere. ØSU noterer med interesse, at der foregår drøftelser mellem repræsentanter for fonds- og foreningsøkonomien og Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation om gennemførelse af en »frivillig« social dialog, der skal supplere den sociale dialog, der allerede foregår mellem de traditionelle arbejdsmarkedsparter.

7.7. Kommissionen overvejer at proklamere et særligt forenings- og unionsborgerskabsår. ØSU stiller sig meget tøvende til dette forslag. Der bør kun gennemføres et »foreningernes år«, hvis foreningernes repræsentanter slutter op om forslaget, og foreningssektoren selv får gode muligheder for at medvirke ved udformningen af aktiviteterne såvel på europæisk som på nationalt plan.

Uanset om »foreningernes år« gennemføres eller ej, bør foreningerne sikres gode muligheder for aktivt at deltage i andre »år«, som EU gennemfører.

7.8. ØSU finder det indlysende, at foreninger og fonde skal have mulighed for at udnytte alle EU-programmer, der henvender sig til private aktører.

ØSU ønsker imidlertid i den forbindelse at pege på en række nye initiativer, som bør overvejes:

- at fremme udveksling mellem foreninger og fonde i henholdsvis medlemsstaterne og ansøgerlandene med det formål at styrke en bred demokratisk proces,
- at forelægge programmer til bekæmpelse af arbejdsløshed, fattigdom og social udstødelse i henhold til de nye traktatbestemmelser om beskæftigelse,
- at stille garantikapital til rådighed for fonds- og foreningsøkonomien gennem et samarbejde mellem fondene og Den Europæiske Socialfond,
- at åbne EU's venskabsby-program for foreningssektoren.

⁽¹⁾ EFT C 223 af 31.8.1992.

⁽²⁾ EFT C 19 af 21.1.1998, s. 116.

7.9. ØSU går ud fra, at Kommissionen i nær fremtid forelægger det varslede særlige program for andels-selskaber, gensidige selskaber, foreninger og fonde.

7.10. ØSU finder det vigtigt, at Kommissionen støtter foreningernes og fondenes europæiske samarbejde. Dette samarbejde bør også omfatte ansøgerlandene.

For at sikre stabilitet og langsigtethed bør støtten gives ud fra den grundlæggende opfattelse, at det europæiske samarbejde er en nødvendighed.

ØSU støtter derfor forslaget om at oprette en særlig fond til at lette foreningers og fondes europæiske samarbejde. Den bør forvaltes af en bestyrelse, som sikrer foreninger og fonde indflydelse på midlernes anvendelse. Fondens midler skal sikre en grundlæggende støtte, men bør også kunne anvendes til forstudier forud for transnationale projekter, mikroprojekter, kontaktseminarer, udvekslingsrejser og andre aktiviteter, først og fremmest af innovativ art.

7.11. ØSU understreger, at Kommissionen generelt accepterer, at den egenindsats, der ofte stilles krav om i forbindelse med EU-projekter, kan præsteres i form af naturalydelse. Det må betragtes som en konsekvent efterlevelse af kommissionsmedlem Anita Gradin's svar på et spørgsmål fremsat i Europa-Parlamentet i april 1997.

7.12. Hvad angår foreninger og fonde i forhold til konkurrencereglerne henvises der til udtalelsen om den 24. beretning om konkurrencepolitikken⁽¹⁾, hvori ØSU slår til lyd for, at der bør indføres særlige konkurrenceregler for foreninger og fonde: »Især foretagender, der sigter mod social solidaritet og frivilligt hjælpearbejde til fordel for marginaliserede grupper, kunne nyde godt af statsstøtte og specifikke lovfordele.« EF-Domstolen

⁽¹⁾ EFT C 39 af 12.2.1996.

har for nylig afsagt en dom, ifølge hvilken det står medlemsstaterne frit for at favorisere virksomheder inden for denne sektor i forhold til kommercielle virksomheder⁽²⁾.

7.13. Kommissionen har varslet forslag om fælles regler for moms og visse andre afgifter, hvilket kan få betydelige konsekvenser for foreninger og fonde.

ØSU opfordrer Kommissionen til at nedsætte en arbejdsgruppe med repræsentanter for såvel foreninger og fonde som for medlemsstaterne for at finde frem til egnede løsninger.

7.14. I meddelelsen foreslås det dels, at der oprettes et særligt observatorium, dels at eksisterende organer som f.eks. BC-Net og Europapartnariat efter visse tilpasninger skal kunne udnyttes af foreninger og fonde, der søger samarbejdspartnere til europæiske projekter.

ØSU finder, at det ville være bedre at støtte foreningers og fondes egen indsats ved at træffe en særlig aftale med repræsentative europæiske organisationer om at oprette et selvstændigt organ i tilknytning til fonds- og foreningsøkonomien. Et sådant organ skulle skabe overblik over eksisterende forskning på området, tage initiativer til forskning samt indsamle og årligt publicere aktuel statistik over foreningers og fondes omfang, virksomhed, økonomi, m.m. En vigtig opgave ville være at udgive en særlig ordbog over terminologi og definitioner i forbindelse med foreninger og fonde og deres virke.

7.15. ØSU opfordrer Kommissionen til sammen med medlemsstaterne og foreninger og fonde at påtage sig ansvaret for, at meddelelsens intentioner føres ud i livet. Senest i år 2000 bør der redegøres for forløbet i en rapport, som også tilstilles Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

⁽²⁾ Sag C 70/97 Sodemare/Regione Lombardia.

Bruxelles, den 28. januar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg