

De Europæiske Fællesskabers Tidende

ISSN 0378-7001

C 407

41. årgang

28. december 1998

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

.....

II *Forberedende retsakter*

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Forsamling af september 1998

98/C 407/01	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 90/220/EØF om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer«	1
98/C 407/02	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Antibiotikaresistens: En trussel mod folkesundheden«	7
98/C 407/03	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om støjemission fra maskiner til udendørs brug«	18
98/C 407/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om udviklingen i folkesundhedspolitikken i Det Europæiske Fællesskab«	21
98/C 407/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 88/77/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod emission af forurenende luftarter og partikler fra dieselmotorer til fremdrift af køretøjer«	27

DA

Pris: 55 ECU

(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
98/C 407/06	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet«	30
98/C 407/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Indførelsen af euroen og dens konsekvenser for det indre marked (Observationscentret for Det Indre Marked)«	34
98/C 407/08	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fri udveksling af tjenesteydelser og begrebet "almene hensyn" inden for forsikringssektoren«	38
98/C 407/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner«	50
98/C 407/10	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 74/60/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende motordrevne køretøjs indre indretning (kabinens indre, bortset fra indvendige førerspejle, betjeningsorganers udformning, tag eller skydetag, ryglæn og sædebagsider)«	56
98/C 407/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af Rådets direktiv 70/221/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende beholdere for flydende brændstof og afskærmning bagtil mod underkøring på motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil«	58
98/C 407/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Handlingsplan for det indre marked«	60
98/C 407/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Regionale og lokale beskæftigelsespagter«	66
98/C 407/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om generelle bestemmelser om strukturfondene«, — »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og strukturforanstaltninger inden for fiskeri«, og — »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EF) nr. 1164/94 om oprettelse af Samhørighedsfonden og om ændring af bilag II til denne forordning«	74
98/C 407/15	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv (EFFU)— Første officielle udkast« . .	85
98/C 407/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Grønbog om Søhavne og Skibsfartsinfrastruktur«	92
98/C 407/17	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Gennemførelsen af Helsingfors-erklæringen — Etablering af konkrete mekanismer til høring af de socioøkonomiske grupper som led i fastlæggelsen af en paneuropæisk transportpolitik«	100

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
98/C 407/18	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om betingelser for at drive ro-ro-færger og højhastighedspassagerfartøjer i fast rutefart i Fællesskabet«	106
98/C 407/19	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om et transparent, harmoniseret sæt regler for kørselsrestriktioner for lastvogne i international transport på bestemte vejstrækninger«	109
98/C 407/20	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om stikprøvekontrol af trafiksikkerheden af erhvervskøretøjer, som færdes inden for Fællesskabet«	112
98/C 407/21	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens direktiv om ændring af direktiv 90/388/EØF med henblik på at sikre, at tele- og kabel-tv-net, der ejes af en enkelt operatør, adskilles i retlig henseende«	115
98/C 407/22	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om harmonisering af eksamenskravene for sikkerhedsrådgivere for transport med jernbane eller ad vej eller indre vandveje af farligt gods«	118
98/C 407/23	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EF) nr. 2236/95 om generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net«	120
98/C 407/24	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Det 5. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (1998-2002) Kommissionens arbejdsdokument om Særprogrammerne: debatoplæg«, — »Otte forslag til Rådets beslutninger om særprogrammer til gennemførelse af det 5. rammeprogram for Det Europæiske Fællesskabs indsats inden for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (1998-2002)«, og — »To forslag til Rådets beslutninger om særprogrammer til gennemførelse af det 5. rammeprogram for Det Europæiske Atomenergifællesskabs indsats inden for forskning og uddannelse (1998-2002)«	123
98/C 407/25	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Politikker for rationel energiudnyttelse i Den Europæiske Union og i ansøgerlandene«	160
98/C 407/26	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 68/414/EØF om forpligtelse for EØF's medlemsstater til at opretholde minimumslagre af mineralolie og/eller mineralolieprodukter«	172
98/C 407/27	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om energieffektivitet i Det Europæiske Fællesskab — en strategi for rationel energianvendelse«	176

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
98/C 407/28	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens udkast til Rådets beslutning om en procedure for information og konsultation vedrørende udgifterne til råolie og forbrugerpriserne på olieprodukter i Fællesskabet«	182
98/C 407/29	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen — Handlingsplan mod racisme«	183
98/C 407/30	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om det sociale handlingsprogram 1998-2000«	187
98/C 407/31	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om et EF-handlingsprogram på mellemlang sigt for foranstaltninger med henblik på fælleseuropæisk støtte til medlemsstaternes indsats over for vold mod børn, unge og kvinder (Daphne-programmet) (2000-2004)«	193
98/C 407/32	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om den fælles markedsordning for oksekød«	196
98/C 407/33	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Forslag til Rådets forordning (EF) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter«, og — »Forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter«	203
98/C 407/34	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om fælles regler for den fælles landbrugspolitik s ordninger for direkte støtte«	208
98/C 407/35	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)«	210
98/C 407/36	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om mindstekrav til beskyttelse af æglæggende høner i forskellige produktionssystemer«	214
98/C 407/37	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om finansiering af den fælles landbrugspolitik«	222
98/C 407/38	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik«	225
98/C 407/39	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EF) nr. 1221/97 om almindelige regler for anvendelsen af foranstaltninger til forbedring af produktionen og afsætningen af honning«	227

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
98/C 407/40	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om den agromonetære ordning for euroen«, og — »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om overgangsforanstaltninger for euroens indførelse i den fælles landbrugspolitik«	228
98/C 407/41	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 97/12/EF af 17. marts 1997 om ændring og ajourføring af direktiv 64/432/EØF om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin«	230
98/C 407/42	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Slovakiet og den styrkede førtiltrædelsesstrategi«	231
98/C 407/43	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Tjekkiet, EU-udvidelsen og styrkelsen af førtiltrædelsesstrategien«	238
98/C 407/44	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den økonomiske og sociale situation i Chile og landets forbindelser med Mercosur og EU« . . .	247
98/C 407/45	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Det transatlantiske økonomiske partnerskab«	263
98/C 407/46	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om oprettelse af et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument (ISPA)«	272
98/C 407/47	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne, hvad angår anliggender under dets kompetence, af resultaterne af Verdenshandelsorganisationens forhandlinger om finansielle tjenesteydelser«	279
98/C 407/48	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beskæftigelsen og Euroen«	282
98/C 407/49	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om "Elektronisk handel og indirekte beskatning"«	288
98/C 407/50	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Opfølgning: Socialpolitik og økonomiske resultater«	292

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 90/220/EØF om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer«⁽¹⁾

(98/C 407/01)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 9. april 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde blev henvist til ØSU's Sektion for Miljø-, Sundheds- og Forbruger-spørgsmål, som udpegede Sergio Colombo til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 80 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod følgende udtalelse.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg støtter Kommissionens forslag under forbehold af nedenstående bemærkninger. ØSU følger med allerstørste interesse udviklingen i reguleringen af den bioteknologiske sektor, som er meget lovende, og som bør være et middel til at skabe fremdrift i den europæiske industri og forbedre dens konkurrenceevne; dette bør ske dels gennem forsknings- og udviklingstiltag inden for rammeprogrammet⁽²⁾, dels gennem klare fremgangsmåder for risikovurdering og for information af offentligheden, som er nødvendige forudsætninger for markedsvækst inden for denne højteknologiske sektor, hvis fordele med hensyn til sundhed, miljøbeskyttelse og livskvalitet bør udnyttes.

⁽¹⁾ EFT C 139 af 4.5.1998, s. 1.

⁽²⁾ Kommissionen har netop, den 9. juni 1998, igangsat 154 nye forskningsprojekter i sektoren med en finansiering på 138 mio. ecu, hvorved det samlede antal finansierede projekter siden 1995 kommer op på 456 under det fjerde rammeprogram. Femte rammeprogram indeholder en forstærkning af støtten inden for sektoren livskvalitet og forvaltning af biologiske ressourcer, og ØSU er i færd med specifikt at udtale sig om prioriteringen på baggrund af gevinsterne med hensyn til livskvalitet, sundhed og miljøbeskyttelse.

1. Kontekst og vigtigste nye punkter i forslaget

1.1. Nærværende forslag til ændret direktiv, som Kommissionen forlængst havde varslet, bl.a. i sin meddelelse af 1994 om bioteknologien og hvidbogen om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse og i sin senere rapport om revision af direktiv 90/220/EØF⁽³⁾, har baggrund i, at denne sektor bliver stadig mere synlig, hvilket ledsages af stigende opmærksomhed i medlemslandenes offentlighed omkring den genetiske modifikationsteknologis virkninger for sundheden, forbrugerbeskyttelsen og miljøet.

1.2. Mens Kommissionen i meddelelsen af 1994 vel især var interesseret i at sørge for mere fleksible regler og enklere procedurer for en avanceret teknologi, som var lovende med hensyn til konkurrenceevne og arbejdspladser, er man i dag i politiske kredse mere opmærksom på behovet for at berolige og informere offentligheden bedre og sikre evaluering og overvågning af de umiddelbare og langsigtede sundheds- og miljømæssige risici.

⁽³⁾ KOM(96) 630 endelig udg. af 10.12.1996.

1.3. Denne holdning tager højde for de reaktioner, der er kommet fra forbrugerorganisationerne og miljøbevægelsen i en række medlemslande i forbindelse med markedsføring og indførsel i Europa af de første genetisk modificerede produkter inden for frø, korn, foderplanter og konsumgrønsager. Kravet om dækkende information, gennemsigtighed og garantier mod risici er senere blevet forstærket i medfør af et mere generelt krav om sikkerhed og mærkning for fødevarer med kontrol hele vejen »fra mark, stald eller laboratorium frem til spisebordet«. Kontroverser om de »nye fødevarer« og genetisk modificerede soja- og majsarter har haft virkninger på mekanismerne i direktiv 220, herunder nogle delvise ændringer af teknisk art, især med hensyn til mærkning, som ikke var forudsat i den oprindelige vedtagne version ⁽¹⁾.

1.4. Et andet aspekt, der bør understreges, er knæsettelsen af pligten til at forelægge uafhængige videnskabelige udtalelser om sikkerheden og om de sundheds- og miljømæssige virkninger, idet man ikke ville kunne nøjes med de administrative mekanismer i henhold til »komitologien«. BSE-spredningen og den deraf følgende krise i forbrugernes tillid har vist, hvor nødvendigt det er i almindelighed at være opmærksom på mulighederne for risici ved teknologiske metoder og processer, som ikke tager hensyn til alle forsigtighedsprincipper, og at der må kræves mekanismer for uafhængig evaluering og overvågning. Det nu forelagte forslag indeholder Kommissionens nye tilgang og forudsætter en forpligtelse til at konsultere videnskabelige komitéer om ethvert aspekt, som kan tænkes at have virkninger for sundheden og miljøet.

1.5. Endelig tager forslaget hensyn til de vanskeligheder og konflikter, der er opstået mellem medlemsstaterne med hensyn til det decentrale risikovurderingssystem (når de øvrige medlemsstater ikke accepterer den vurdering, der foretages af den første medlemsstat, hvori produktet markedsføres). Man forsøger således at videreudvikle en for medlemsstaterne fælles strategi vedrørende målsætningerne og metodologien for risikovurderingen (nyt bilag II). På denne måde har man tænkt sig at komme frem til en mere centraliseret godkendelsesordning på fællesskabsplan (præambelens 13. »betragtning«).

1.6. Med hensyn til vurderingen har man udtrykkelig givet mulighed for også at tage hensyn til etiske aspekter.

1.7. De vanskeligheder, der er opstået med anvendelsen af artikel 16 i direktiv 90/220/EØF i de medlemsstater, som besluttede at begrænse eller forhindre brugen

og/eller markedsføringen af genetisk modificerede produkter, som var godkendt på basis af direktivets procedurer, foreslås modgået ved i stedet for udvalgsprocedure III a) at anvende udvalgsprocedure III b) og således give medlemsstaterne større indflydelse på beslutningsproceduren: således kan Rådet forkaste Kommissionens forslag med simpelt flertal, mens det kvalificerede flertal, som kræves efter procedure III a), ofte har betydet, at det blev overladt Kommissionen at træffe de foreslåede foranstaltninger.

1.8. Man har overvejet en flerstatsprocedure, som kan tilskynde til harmonisering af systemerne for risikovurdering.

1.9. Man har indført begreberne overvågning og sanktioner.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Revisionen af direktivet om udsætning af GMO har været påkrævet længe, dels fordi den bioteknologiske udvikling har været betydelig i de senere år, dels fordi markedsføringen af sådanne produkter har fået større omfang, og den offentlige mening kræver regler, som kan skabe bedre og mere tidssvarende information og garanti mod risici. Et lignende krav rejstes af virksomhederne, som ønsker gennemsigtighed samt præcise og praktiske regler, idet man understreger risikoen for konkurrencemæssig forfordeling på grund af de udviklede normer og procedurer og den lange tid, det tager at opnå godkendelse i Europa.

2.2. I sin udtalelse om ændringen af direktiv 90/219/EØF forbeholdt ØSU sig at tage stilling til forbindelserne mellem de nye versioner af 219 og 220, idet man navnlig i punkt 2.9 anbefalede at opretholde en klar skelnen mellem indesluttet anvendelse og bevidst udsætning i miljøet, idet man »må sikre sig, at det ikke automatisk får konsekvenser for anvendelsen af direktiv 90/220/EØF, at bestemte genetisk modificerede mikroorganismer klassificeres som sikre i den indesluttede fase« ⁽²⁾.

2.3. Det nu forelagte forslag frembyder på dette punkt en række betydelige fremskridt, også i sammenligning med den oprindelige version af forslaget til ændring af direktiv 90/219/EØF, over for hvilket ØSU havde udtrykt en række kritiske forbehold ⁽²⁾, som delvis blev indarbejdet i Rådets fælles holdning ⁽³⁾.

⁽¹⁾ 18. juni 1997 indførtes — med teknisk tilpasning af bilag III — kravet om mærkning af alle GMO, som kan markedsføres efter direktivet.

⁽²⁾ EFT C 295 af 7.10.1996.

⁽³⁾ EFT C 62 af 26.2.1998.

2.3.1. I det foreliggende forslag bemærkes især følgende:

- a) Selv om der forudses to kategorier af udsætninger, hvoraf den første er underlagt en forenklet procedure, beror forskellen mellem dem hovedsagelig på, hvor lang tid der går fra anmeldelsen til besvarelsen, mens der i langt mindre grad er tale om modifikationens art; også de organismer, der betragtes som sikre, underkastes altså anmeldelse og kontrol, omend efter en hurtigere procedure.
- b) Man indfører begrebet overvågning efter udsætningen og fastlægger et tidsrum, efter hvilket tilladelsen skal fornyes.
- c) Der indføres mærkning af produkterne efter forskellige kategorier, idet man følger et stærkt fremført krav fra forbrugerne, som også blev støttet i ØSU's nylige udtalelse om lovgivningen på fødevarerområdet⁽¹⁾.
- d) Der indføres maksimale tidsintervaller for en række trin i proceduren.
- e) Ved fastlæggelsen af fælles målsætninger og metoder for evalueringen bestræber man sig på at lette samstemmighed og harmonisering af resultaterne fra medlemsstaterne.

2.4. Den nye tilgang skal i det store og hele fremhæves som positiv, men samtidig er der grund til at fremsætte kritiske bemærkninger til nogle punkter af særlig betydning.

2.4.1. Direktivforslaget synes ikke at være behandlet på tilstrækkelig koordineret måde i forhold til andre lovgivningstiltag, som dækker udsætningen af genetisk modificerede organismer. Der er allerede gjort opmærksom på uoverensstemmelsen med 90/219/EØF, men lige så vigtig er god samordning med den lovgivning, der henvises til i det foreliggende forslags artikel 5 og 10, som foreskriver »en miljørisikovurdering svarende til den, der er fastsat i dette direktiv«, nemlig i artikel 6 til 9 og 11 til 18. Der er tale om allerede gældende lovgivning om »nye« fødevarer⁽²⁾ og om lovgivning under forberedelse om »nye« frø, »nye« foderstoffer og om pesticider, som indeholder GMO.

2.4.2. Det må undgås, at der skabes et nyt juridisk tomrum gennem henvisninger til endnu ikke eksisterende eller ajourførte vertikale regler. Forsinkelserne i fastlæggelsen af de vertikale direktiver har hidtil ført til, at man vurderede produkterne i henhold til det horisontale direktiv 90/220/EØF, og det må overvejes, om den

erfaring, man har indhøstet og samlet i denne sammenhæng, ikke udgør en bedre garanti for en vurdering af GMO, også over for offentligheden. Man må heller ikke glemme, at indførelsen af disse to specifikke horisontale instrumenter (direktiv 90/219/EØF og 90/220/EØF) var begrundet i de specielle forhold omkring risikovurderingen.

2.4.3. Forordningen om nye fødevarer (258/97) henviser i artikel 9 til den gamle version af 90/220/EØF med hensyn til procedurekrav, dokumentationskrav og risikovurdering. Forordningen må derfor ajourføres i forhold til den foreliggende ændring med hensyn til artikelhenvisningerne og bilagene, eller også må selve dens tekst indeholde særlige bestemmelser om risikovurdering. Det samme bør ske med de direktiver, der er under udarbejdelse, ligesom henvisningerne til direktivet om transport og 90/679/EØF om sikkerhed på arbejdspladsen må ajourføres.

2.4.4. I betragtning af hvor langt man er kommet i forberedelsen af den vertikale lovgivning, forekommer det åbenbart, at direktiv 220 med bilag endnu i lang tid vil udgøre det vigtigste referencepunkt for vurderingen af risici, og at det vil tjene som model for de specifikke vurderingsordninger. Derfor er de principper for risikovurdering, der ligger i bilag II, som også vil være bestemmende for den vertikale lovgivning, af meget stor betydning. Det bemærkes hertil med nogen bekymring, at forslaget og især dets bilag ikke er tilstrækkeligt udarbejdede med hensyn til genetisk modificerede organismers interaktion med økosystemer, de indgår i, hvad enten der er tale om eksterne økosystemer på produktionsstedet eller om økosystemer, der indgår i de biologiske produktionsprocesser.

2.4.4.1. Med hensyn til det første tilfælde ville det være meget hensigtsmæssigt at etablere en forbindelse med den eksisterende lovgivning om vurdering af miljøvirkning i forbindelse med markedsføring, hvor der også blev taget hensyn til en vurdering af de økonomiske og miljømæssige cost/benefit-forhold ved anvendelsen af GMO i en landbrugsteknisk sammenhæng og dermed i landbrugets økosystemer. Dette er af stor betydning over for den forestående iværksættelse af Agenda 2000, som betoner en indsats, allerede igangsat i forbindelse med landbrugspolitikken, til nedbringelse af landbrugets indvirkning på miljøet⁽³⁾. I den sammenhæng bør man f.eks. nøje undersøge konsekvenserne af indførelse af planter, som er resistente mod ukrudtsbekæmpende midler, med hensyn til større eller mindre kemisk indvirkning. Mere generelt, med hensyn til de mulige virkninger for den biologiske diversitet, må der tages hensyn til de igangværende forhandlinger om fastlæggelse på internationalt niveau af en protokol om »biosikkerhed« og af retningslinier (guidelines) for et system for vurdering af miljømæssige virkninger.

⁽¹⁾ EFT C 19 af 21.1.1998.

⁽²⁾ Forordning (EF) nr. 258/97 om nye fødevarer og nye ingredienser, EFT L 43 af 14.2.1998.

⁽³⁾ Om genetisk modificerede organismers konsekvenser for den fælles landbrugspolitik har ØSU vedtaget en særskilt initiativudtalelse, som detaljeret undersøger, hvilke fordele og risici der kan forudses i landbrugssektoren.

2.4.4.2. Tilsvarende bør man på baggrund af den stigende interesse for produktion på grundlag af landbrugsråvarer af andet end næringsmidler undersøge virkningen af disse nye produkter, dels af hensyn til sikkerheden på produktionsstedet, dels i deres faktiske anvendelse med hensyn til deres miljømæssige indvirkning, også i afventning af deres mulige omfattelse under en ordning for økologisk mærkning.

2.5. Samtidig med at værdien af en forenklet procedure må betones, skal det bemærkes, at der på nuværende tidspunkt endnu ikke er klarhed omkring den vigtige mekanisme for valg mellem den forenkledede og den ikke forenkledede procedure, idet kriterierne endnu ikke er fastlagt. Man ophæver bestemmelserne om den forenkledede procedure, som den er i det gamle direktiv, men lader afgørelse 94/730/EF stå, hvor den forenkledede procedure er fastlagt for genetisk modificerede planters vedkommende. Man bygger således på den hidtil indhøstede erfaring, som i det væsentlige vedrører planteområdet. I det hele taget er dyr og mikroorganismer i øjeblikket et forsømt område. Hvis disse i princippet falder ind under 90/219/EØF, når de anvendes i fremstillingsprocesser, som ikke betragtes som »afgrænsede miljøer«, er der risiko for, at de unddrages reguleringen.

2.5.1. Man må værdsætte den videnskabelige plante-komité's hidtidige indsats i behandlingen af sager om GMO og dens samarbejde med de videnskabelige komitéer for fødevarer og for foder med hensyn til aspekter af betydning for menneskeligt konsum, som falder uden for dens kompetenceområde, men det må dog bemærkes, at der i øjeblikket ikke findes nogen komité til vurdering af virkningerne i slutproduktet af anvendelsen af GMO i produktionsprocessen for såvel fødevarers som ikke-fødevarers vedkommende (tekstilfibre, skind, smøremidler, bioplast og en række industrielle processer, hvor GMO med fordel kan anvendes i stedet for kemiske stoffer, eller simpelthen på grund af lave omkostninger).

2.6. Da proceduren med det i artikel 21 nævnte udvalg og dets sammenhæng med konsultationen af det eller de videnskabelige udvalg er afgørende for fastlæggelsen af en række aspekter af en lovgivning, som stadig mangler, vil det være godt at afklare funktionsmekanismerne, reglerne for deltagelse, for åbenhed og for indbyrdes forbindelse mellem udvalget af regeringsrepræsentanter og de efter Kommissionens beslutning 97/579/EF af 23. juli 1997 nedsatte videnskabelige komitéer.

2.6.1. Mere generelt med hensyn til mekanismerne for høring af offentligheden eller af bestemte grupper bemærker ØSU, at artikel 7, som ikke er ændret, fortsat overlader dette til medlemsstaterne; der er i øjeblikket tale om en klar modsigelse, som også kan skabe forvirringer i mekanismerne for udstedelse af tilladelser (jf. artikel 6 b), stk. 4 b), hvorefter fristerne for høring

af offentligheden ikke indgår i beregningen af de 90 dage, som den kompetente myndighed råder over); det ville være formålstjenligt at harmonisere kriterierne og at overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at lade høringsmekanismerne anvende på europæisk niveau, når man ved, hvor følsom den offentlige mening er på området.

2.7. Der er stadig adskillige mangler i fastlæggelsen af kriterierne for analyse af transgene organismer. Navnlig bemærkes, at man i bilagene bruger megen plads på planteområdet, mens man i utilstrækkeligt omfang behandler kriterierne for dyr og for transgene planter til animalske gener, to spørgsmål som har meget stor betydning såvel ud fra et sundheds- og miljørisikosynspunkt og med hensyn til de etiske aspekter af udnyttelsen af humane og dyriske gener i dyriske og humane organismer (jvf. vanskelighederne med direktivet om bioteknologiske patenter).

2.7.1. ØSU tager til efterretning, at de mere detaljerede kriterier for de højere plantearter i 1994 blev indarbejdet gennem teknisk ændringsprocedure på grundlag af den foreliggende erfaring, og at erfaringen med de øvrige organismer endnu er lidet udviklet, og antager, at ajourføringen af bilagene udsættes til senere tilpasninger til den tekniske udvikling på grundlag af artikel 20.

2.8. Navnlig er det vigtigt at udarbejde kriterier for overvågningen i henhold til bilag VII, især med hensyn til menneskelige sundhedsvirkninger; brugen af et antibiotika-resistent gen som markør, der har vakt udbredt betænkelighed blandt forbrugerne, er et eksempel på mulig, men unødvendig risiko i forbindelse med disse nye teknologier, hvis forsigtighedsprincippet tilsidesættes, og man ikke anvender de bedste til rådighed stående teknologier (BAT, best available technology). Eksemplet viser, hvor vigtigt det er, sag for sag, på et tidligt tidspunkt at høre de videnskabelige komitéer.

2.8.1. ØSU mener derfor af miljø- og sundhedsmæssige grunde, at der i forbindelse med udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer bør afstås fra enhver form for antibiotikaresistente markørgener.

2.9. I en sektor, der vækker så mange bekymringer i den offentlige mening, er det ØSU's overbevisning, at udarbejdelsen af en passende lovgivning om vurdering af og kontrol med risici må kombineres med en kraftig indsats for at skabe forståelse og debat om de videnskabelige aspekter, korrekt oplysning af offentligheden og mere intens dialog mellem myndighederne, industrien og erhvervslivets, arbejdsmarkedets, miljøinteressernes og forbrugernes organisationer.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Artikel 1 og 2 — Anvendelsesområde og definitioner

3.1.1. Anvendelsesområdet og definitionerne er blevet klarere; særlig vigtig er omtalen af »direkte eller indirekte« risici, som udsætning i miljøet »kan indebære«, hvilket udvider begrebet risikovurdering og danner forudsætning for det nye bilag II.

3.2. Artikel 4

3.2.1. Det kunne være formålstjenligt at indføje en henvisning til forsigtighedsprincippet i forbindelse med risiko for menneskers sundhed og for miljø (jvf. bemærkningen i punkt 2.8).

3.3. Artikel 5 og 10

3.3.1. Se ovenstående bemærkninger om sikring af nær samordning mellem nærværende horisontale direktiv og de foreliggende eller endnu udestående sektorielle direktiver; for de produkter, der ikke er dækket af sektorielle bestemmelser, er nærværende direktiv fortsat gældende reference.

3.4. Artikel 6 b)

3.4.1. I stk. 4 b) refereres til den i artikel 7 nævnte høring af offentligheden, hvis afholdelse finder sted efter medlemsstatens skøn. Det ville være rigtigt at forudse bedre harmonisering af sådanne høringer for at undgå diskrimination og divergenser i informationen af borgerne.

3.5. Artikel 13 a) — Kriterier for anvendelse af forenklet procedure

3.5.1. Kriterier og oplysningskrav efter den forenklede procedure underordnes med rette høringen af de videnskabelige komitéer og proceduren efter artikel 21.

3.6. Artikel 13 b), c) og e)

3.6.1. Stk. 4: det bør afklares, i hvilken form dossieret skal stilles til offentlighedens rådighed.

3.6.2. Stk. 6: tilladelsens udløb efter syv år bør overvejes. Fristen skal ses i forbindelse med overvågningen, hvis resultater skal fremgå af den rapport, anmelderen skal fremlægge i løbet af året forud for udløbet sammen med en kopi af den oprindelige tilladelse og »eventuelle

andre nye oplysninger om risikoen ved produktet« (artikel 13 c), stk. 2).

3.6.3. Da anmelderen imidlertid i henhold til artikel 13 e) regelmæssigt skal indgive rapporter om overvågningen til Kommissionen og de kompetente myndigheder samt straks meddele nye informationer om risici, må man sætte spørgsmålstegn ved, om det er nødvendigt at fastsætte en fast frist for fornyelsen på syv år, da der desuden i henhold til artikel 6 e) og 16 foreligger en række muligheder for tilbagekaldelse af tilladelsen.

3.6.4. Med alt for stramme vilkår er der risiko for at fjerne incitamentet fra erhvervslivet, uden at man dermed øger sikkerhedsgarantien for offentligheden.

3.6.5. Mere fleksible tidsfrister for fornyelsen kunne fastlægges fra sag til sag på tidspunktet for anmeldelsen og forelæggelsen af overvågningsplanen [artikel 11, stk. 2 d)] alt efter, hvilke risici der ligger i interaktionen mellem den bestemte GMO og økosystemet; sådanne risici kræver kortere eller længere tid for at komme frem i lyset.

3.7. Artikel 17

3.7.1. Stk. 2: det bør afklares, hvorledes oplysningerne stilles til offentlighedens rådighed.

3.8. Artikel 18

3.8.1. ØSU anmoder om at være adressat for den i stk. 2 omtalte rapport.

3.9. Artikel 20 a) — Høring af videnskabelige komitéer

3.9.1. Høringen af videnskabelige komitéer om udarbejdelsen af kriterier for anvendelse af den forenklede procedure og i tilfælde af indvending fra en medlemsstat i henhold til artikel 16 er overordentlig hensigtsmæssig; det drejer sig om at gøre proceduren så gennemsigtig som muligt og sikre effektiv koordinering mellem de forskellige videnskabelige autoriteter for at sikre en helhedsvurdering af alle såvel sundhedsmæssige som miljømæssige risici.

3.9.2. ØSU bemærker, at det ikke specificeres, hvilke videnskabelige komitéer der inddrages i vurderingen, og anbefaler, at risikovurderingen bliver horisontal og fuldstændig.

3.10. Artikel 21 — Udvalg af regeringsrepræsentanter

3.10.1. Ændringen af udvalgstype fra III a til III b øger medlemsstaternes vægt i beslutningsprocessen i forhold til Kommissionen (simpelt flertal er tilstrækkeligt til at afvise Kommissionens forslag); hermed er dog ikke sagt, at det bliver lettere at opnå samtykke fra den offentlige mening og harmonisere medlemsstaternes vurderinger.

3.11. Artikel 22 a) — Sanktioner

3.11.1. Bestemmelsen om sanktioner i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser til omsætning af direktivet forekommer yderst hensigtsmæssig; ligeledes er der grund til at overveje spørgsmålet om civilt ansvar for skader forårsaget af bevidst udsættelse af GMO i miljøet.

3.11.2. I afventning af horisontale grundregler for ansvar for miljøskade bør man overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at indsætte en reference til de nationale retsregler, som forudser forsikringseller garantifondsordninger for produkter indeholdende GMO.

3.12. Bilag III

3.12.1. Det ville være nyttigt, om kravene til anmeldelsen omfattede en reference til de bedste til rådighed stående teknologier (BAT) og til en cost/benefit-vurdering.

3.13. Bilag IV

3.13.1. Med hensyn til oplysningerne på den obligatoriske mærkning har forbrugerorganisationerne allerede rejst indvendinger, for så vidt angår »nye« fødevarer, mod formuleringen »dette produkt kan indeholde GMO'er«, idet man kræver sikkerhed omkring informationen. Producenterne på deres side frygter, at formuleringen uden grund kan virke alarmerende. ØSU deler denne skepsis og tager til efterretning, at Rådets forord-

ning (EF) nr. 1139/98⁽¹⁾ bringer en foreløbig løsning med hensyn til visse fødevarer (indeholdende genetisk modificeret soja eller majs).

3.13.2. Dog må tages hensyn til, at 90/220/EØF, til forskel fra forordning (EF) nr. 258/97, er et »horisontalt« direktiv, som dækker alle slags produkter indeholdende GMO, som ikke nødvendigvis er bestemt for den endelige forbruger, men som også kan være råstoffer i produktionsprocesser, hvor producenten vanskeligt kan vide, hvad produktet består i, og udelukke tilstedeværelsen af GMO. Efter ØSU's opfattelse burde de »vertikale« direktiver bidrage til at løse spørgsmålet om mærkning ud fra, hvilken brug produktet er bestemt til, alt imens man sikrer fuld oplysning af forbrugeren, og det »horisontale« direktiv burde tilpasses denne indskrænkning.

3.14. Bilag V

3.14.1. Ang. den italienske version: den gentagne brug af verbets konditionalis [»dovrebbero« (burde)] antyder for stor fleksibilitet i anvendelsen af kriterier, som bør være bindende i forbindelse med klassifikation i kategori I.

3.15. Bilag VI

3.15.1. Vurderingsrapporten bør også redegøre for miljøvirkningsvurderingen, jf. punkt 2.4.4.1.

⁽¹⁾ EFT L 159 af 3.6.1998.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Antibiotikaresistens: En trussel mod folkesundheden«

(98/C 407/02)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 27. januar 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Miljø-, Sundheds- og Forbrugerspørgsmål, som udpegede Turid Ström til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 101 stemmer for og 3 imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Hensigten med denne initiativudtalelse er at belyse antibiotikaresistensproblemet⁽¹⁾, som udgør en voksende trussel mod folkesundheden. Infektioner med resistente bakterier bidrager til højere sygelighed og dødelighed, hvilket medfører ekstraudgifter i sundhedssektoren. Opmærksomheden omkring problemets alvor bliver større og større, hvad der fremgår af en række nylige initiativer på både medlemsstatsniveau (herunder en rapport udgivet af det britiske overhus i år og en international konference, der arrangeredes af den danske regering i september 1998), EU-niveau (f.eks. Den Videnskabelige Styringskomités beslutning om på Kommissionens anmodning om at nedsætte en tværfaglig ad hoc-arbejdsgruppe med mandat til at undersøge alle aspekter af spørgsmålet) og i internationale fora (Verdenssundhedsorganisationens overvågningsprogram vedrørende antimikrobiel resistens og den resolution, der for nylig blev vedtaget af World Health Assembly).

1.2. For at bidrage til denne diskussion og på baggrund af debatten om Kommissionens nylige meddelelse om den fremtidige sundhedspolitik i Fællesskabet, anlægges der i nærværende udtalelse forskellige indfaldsvinkler til antibiotikaresistensproblemet. Først beskrives kort problemets baggrund og eksempler på igangværende aktiviteter på forskellige niveauer (nationalt, i EU og

bredere internationalt), f.eks. overvågningssystemer for antibiotikaresistens. Dernæst fremføres en række henstillinger vedrørende fremtidige aktioner på nationalt niveau og på EU-niveau, idet det understreges, at de foreslåede foranstaltninger skal ses som elementer i en bred og integreret politik.

1.3. Selvom det i kampen mod det voksende resistensproblem er vigtigt at have in mente, at humanmedicin, veterinærmedicin og husdyravl indgår i det samme økosystem, vil der i udtalelsen hovedsagelig blive fokuseret på resistensproblemet i sundhedssektoren og de humanmedicinske forbrugsmønstre hvad angår antibiotika. Udtalelsen hviler på den antagelse, at problemet kræver en forenet og samordnet indsats fra alle de implicerede parter: offentligheden, myndigheder, læger, patienter, dyrlæger, industri, forskere, forbrugere, landmænd osv.⁽²⁾

1.4. Selvom man fandt resistente bakterier kort tid efter, at penicillinet blev indført i den kliniske praksis, er det først inden for de seneste år, problemet er begyndt at tiltrække sig den brede offentligheds opmærksomhed. Dette hænger sammen med, at medicinalindustrien indtil for ganske nylig har haft held til at udvikle nye antibiotika, når der opstod resistens over for de eksisterende typer. Bakterier er imidlertid begyndt at akkumulere resistens over for flere typer antibiotika, hvilket gør det stadig vanskeligere at udvikle nye medikamenter. Forekomsten af antibiotikaresistente bakterier er nu i stigning, og det er undertiden vanskeligt at behandle bakterielle sygdomme effektivt. Selvom der hele tiden forskes i anvendelsen af nye medikamenter til bekæmpelse af resistente bakterier, er det usikkert, hvornår man vil have sådanne medikamenter til rådighed. Det er derfor særdeles vigtigt, at de antibiotika, der endnu virker, bruges med omtanke og forsigtighed. I øvrigt bør man give høj prioritet til forskning i den optimale anvendelse af bestemte antibiotika samt i andre risikofaktorer i forbindelse med resistens.

⁽¹⁾ Antibiotika er naturlige stoffer dannet af mikroorganismer, som uskadeliggør eller dræber andre mikroorganismer, mens kemoterapeutika er syntetiske stoffer med tilsvarende egenskaber. Termen »antimikrobielt middel« defineres som ethvert stof af naturlig, semisyntetisk eller syntetisk oprindelse, der dræber eller hæmmer en mikroorganismes vækst uden eller næsten uden at skade værtsorganismen. For enkelhedens skyld bruges termen »antibiotika« her om såvel klassiske antibiotika som om antimikrobielle midler med antibakteriel virkning.

⁽²⁾ I denne forbindelse må initiativer i stil med det planlagte samarbejde mellem Verdenssundhedsorganisationen (WHO) og medicinalindustrien [International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Association (IFPMA)] anses for helt centrale.

2. Kort indføring i emnet

2.1. Historisk baggrund

I milliarder af år har den naturlige tilstedeværelse af antibiotika spillet en meget vigtig rolle for opretholdelsen af den fine balance mellem mikroorganismene på jorden. Antibiotika er formentlig også blevet brugt som helbredelsesmiddel i mange hundrede år, inden den moderne videnskab fik øjnene op for dem. Man har fundet spor af tetracyclin i tusind år gamle nubiske mumier, og nogle forskere mener, at den nubiske kulturs lange overlevelse delvis kan bero på tilstedeværelsen og anvendelsen af antibiotika. Den moderne bakteriologi opstod som videnskab i slutningen af sidste århundrede, og Alexander Flemings opdagelse af penicillin i 1928 opfattes almindeligvis som indledningen til den antibiotiske tidsalder. Vil man danne sig en opfattelse af den enorme betydning, som antibiotikabehandlingen har haft for menneskets sundhed, skal man blot tænke på, at hospitalsafdelingerne endnu i 1930'erne var fyldt med patienter med lungebetændelse, meningitis, blodforgiftning, tyfus, giftfeber, syfilis, tuberkulose og sårinfektioner. Muligheden for at behandle disse sygdomme effektivt var meget ringe. Indførelsen af antibakterielle midler havde en enorm indflydelse på infektionsrelateret sygelighed og dødelighed og har uden tvivl været en af de største landvindinger i det 20. århundredes medicin. Allerede i 1944, kort efter opdagelsen af penicillin, lagde Fleming mærke til, at penicillin kunne ødelægges af visse stammer af gule stafylokokker (*Staphylococcus aureus*), og han advarede mod, at misbrug kunne medføre udvælgelse af genetisk muterede bakterier, der var resistente mod medikamentet. Nu, hvor man har anvendt antibiotika i et halv århundrede, er antibiotikaresistente gener fremherskende i så godt som alle de vigtigste bakterielle patogener. Dette er ved at blive en alvorlig trussel mod den globale folkesundhed. Multiresistente tuberkulosebakterier er igen på vej til at blive en af de vigtige dødsårsager i verden. I dag rammes sygehuspatienter ofte af infektioner med enterokokker, der er resistente over for de fleste typer antibiotika, hvilket giver høj dødelighed. I visse dele af verden, også i Europa, må børn med almindelige mellemøreinfektioner behandles med kraftige intravenøse antibiotika pga. spredning af nyligt indførte resistente pneumokokstammer. I den tredje verden forårsager multiresistente stammer af dysenteribakterier mange dødsfald, fordi der ikke er midler til at købe de få (og dyre) moderne antibiotika, der endnu har en vis virkning på sådanne infektioner.

2.2. Hvad er antibiotikaresistens?

Bakterier udviser genetisk variationsrigdom og fleksibilitet. Når de deler sig, kan der opstå tilfældige forandringer (mutationer) i deres genetiske sammensætning, hvilket

kan udløse antibiotikaresistens. Bakteriens cellevæg kan f.eks. ændres, således at det bliver vanskeligt for antibiotikamolekyler at trænge ind i bakteriecellen, eller bakterien kan udvikle enzymer, der ødelægger antibiotika. Bakterier kan også blive antibiotikaresistente ved at modtage genetiske elementer fra resistente bakterier. En sådan overførsel af bakterielle gener kan endog finde sted mellem bakterier, der tilhører forskellige arter. Forskning i bakteriernes genetik har vist, at resistensgener ofte består af mobile elementer, der giver resistens over for mange typer antibiotika på én gang. Antibiotikaresistens må derfor ansues som et genetisk-økologisk fænomen. Mennesker og dyr bærer på et meget stort antal bakterier, som kan kaldes den »normale bakterieflora« — f.eks. på huden, i slimhinderne og i tarmen, hvor de er nødvendige for visse centrale kropsfunktioner. Disse bakterier påvirkes af antibiotikabehandling, således at der kan opstå resistens i den normale bakterieflora. Da de fleste bakterier deler sig på meget kort tid, kan resistens hurtigt sprede sig.

2.3. Hvor udbredt er antibiotikaresistens?

I dag er der stor bekymring over hele verden blandt sundhedsmyndigheder, læger, dyrlæger og forskere, der beskæftiger sig med infektionssygdomme, idet man frygter, at den hurtige spredning af antibiotikaresistens væsentligt vil forringe mulighederne for effektivt at behandle almindelige infektionssygdomme. Selvom der gøres en indsats for at bremse spredningen af antibiotikaresistens, er problemet voksende. Bakterier og bakterielle gener kan bevæge sig frit mellem forskellige økosystemer (f.eks. mellem personer på og uden for hospitaler, fra dyr til levnedsmiddel eller fra levnedsmiddel til menneske), og hver gang bakterier spredes, er der tale om en potentiel spredning af resistens. Ifølge nye oplysninger fra adskillige lande synes det dog stadig at være muligt at holde de resistente bakterier i skak, forudsat at der tages passende forholdsregler.

2.3.1. Samfundet

Lungebetændelse forårsaget af pneumokokker er blandt de almindeligste »samfundserhvervede« infektioner i verden og rammer navnlig ældre og små børn. En anden almindelig sygdom, der forårsages af denne bakterie, er mellemørebetændelse (*otitis media*). Penicillinresistens hos pneumokokker er nu almindelig i mange lande. I Europa finder man de højeste resistensniveauer i Frankrig og Spanien (35-50 %). Konsekvensen er, at disse almindelige infektioner bliver sværere og sværere at behandle og i visse tilfælde kræver høje doser af antibiotika, der kun kan gives intravenøst, hvilket øger omkostningerne i sundhedssektoren.

Multiresistente tuberkulosebakterier er et stort problem i den tredje verden, men Europa og resten af den industrialiserede verden er også berørt. Udbrud af multiresistent TB er indrapporteret fra 35 amerikanske stater og mange europæiske lande. HIV-epidemien har skabt gunstige forudsætninger for den globale spredning af tuberkulose, idet patienter med nedsat immunforsvar lettere rammes af vanskeligt helbredelige infektioner af denne type.

2.3.2. Fødekæden

Antallet af salmonellainfektioner hos mennesker er steget kraftigt i mange europæiske lande inden for de seneste årtier. Salmonella fra kvæg, kyllinger og æg kan føres videre i fødekæden. Undertiden kan salmonellainfektioner resultere i en bakterieinvasion i dybereliggende væv eller i blodbanen, hvor en effektiv antibiotikabehandling er nødvendig. I mange europæiske lande er visse salmonellastammer efterhånden blevet mindre følsomme over for antibiotika pga. multiresistens, der spredte sig foruroligende hurtigt. Også for campylobacter, en anden tarmbakterie, der spredes via fødekæden, er der stadig flere tegn på resistens over for visse typer antibiotika.

2.3.3. Sygehusene

Bakterier, der medfører sygehusinfektioner, er blevet mere almindelige. Stafylokokker er stadigvæk den hyppigst forekommende bakterie i denne forbindelse, men mange andre bakteriearter er begyndt at optræde som årsag til sygehusinfektioner. Spredning af meticillinresistente stafylokokker (MRSA), der ofte er resistente over for flere typer antibiotika, afspejler det aktuelle problem med vanskeligt helbredelige infektioner i sundhedssektoren. Forekomsten af MRSA i Europa varierer stærkt fra land til land. En stor undersøgelse fra 1992 af mere end 10 000 patienter på ca. 1 400 intensivafdelinger i 17 vesteuropæiske lande viste, at i gennemsnit var 60 % af alle stafylokokker MRSA.

En anden bakterie, der kan forårsage sygehusinfektioner, er enterokokker. Disse bakterier er naturligt resistente mod mange antibiotikatyper, og ofte har man kun haft én antibiotikagruppe (glykopeptider) til rådighed i forbindelse med behandling. I mange lande foregår der nu en spredning på sygehuse o.l. af glykopeptidresistente enterokokker, hvilket gør effektiv behandling umulig. Eksempler som dette gør frygten for en postantibiotisk periode begrundet. Eftersom enterokokker udgør en naturlig del af den menneskelige tarmflora, er det næsten umuligt at komme dem til livs. Det synes kun at være et spørgsmål om tid, før der sker en horisontal genetisk overførsel af vancomycinresistens til stafylokokker. Frygten for dette og de store behandlingsproblemer, som i så fald vil opstå, bliver større og større.

2.4. Faktorerne bag udvikling og spredning af antibiotikaresistens

De ændringer i bakteriernes arvmasse (f.eks. mutationer i kromosomerne), der ligger til grund for udviklingen af resistens mod antibiotika, foregår hele tiden, også selvom mikroorganismen ikke udsættes for antibiotika. En vigtig faktor bag formeringsevnen hos bakterier med erhvervet antibiotikaresistens er, om der forekommer antibiotika i miljøet, som kan hæmme eller dræbe de normale (antibiotikafølsomme) bakterier og dermed give de resistente bakterier plads til at formere og sprede sig. Man taler i denne forbindelse om et selektivt antibiotisk pres.

I alle økosystemer, hvor man bruger antibiotika, er der to hovedfaktorer, der påvirker antibiotikaresistensproblemet omfang. Dels er der i dag international enighed blandt læger og forskere om, at uhensigtsmæssig anvendelse af antibiotika er en af de nøgelfaktorer, der er ansvarlige for fremkomsten af antibiotikaresistens. Denne årsagssammenhæng er belyst i en række undersøgelser og studier. En anden faktor er de resistente bakteriers mulighed for og evne til at sprede sig i miljøet som f.eks. miljømæssige forhold, der begunstiger spredning fra person til person.

2.4.1. Samfundet

Udviklingen og spredningen af resistente bakterier i dagens samfund har flere forklaringer:

— En lang række forhold fremmer uhensigtsmæssig anvendelse af antibiotika og påvirker dermed udviklingen af resistens:

- Hovedparten af den anvendte antibiotika bruges til behandling af luftvejsinfektioner, som overvejende skyldes virus, der ikke kan behandles med antibiotika. De fleste læger har kun begrænsede muligheder for at afgøre, om en infektion skyldes virus eller bakterier. Når lægen står over for en syg patient og føler sig i tvivl, kan frygten for at overse en bakterieinfektion og blive anklaget for fejlbehandling gøre, at lægen »for en sikkerheds skyld« udskriver en recept.
- Patienter/forældre udtrykker stærke krav eller forventninger om, at der ordineres antibiotika i forbindelse med infektioner, der i mange tilfælde slet ikke skyldes bakterier (f.eks. virale forkølelser og luftvejsinfektioner).
- Såvel læger som patienter har ringe kendskab til den risiko for resistensudvikling, der er forbundet med forkert anvendelse af disse lægemidler.
- I visse lande kan man købe antibiotika i håndkøb.

- Antibiotikabehandlingen er ikke optimal, dvs. doser og/eller behandlingsperioder er forkerte.
 - I visse lande, navnlig i den tredje verden, sælges falske antibiotikapræparater. Anvendelse af sådanne produkter, der indeholder ingen, for få eller forkerte aktive substanser, kan medføre »underbehandling«, som virker resistensfremmende.
- Dårilige socioøkonomiske forhold i lande med udbredt fattigdom og trange boligforhold bidrager til udvikling og spredning af resistente bakterier.
- Også i de industrialiserede lande har samfundsmæssige faktorer betydning for spredningen af resistens, f.eks. i »nærkontakt«-miljøer som plejehjem, skoler og børnehaver. I Island har man forklaret den hurtige spredning af penicillinresistente pneumokokker med det relativt store antal børn i børnehaverne.
- Den øgede rejseaktivitet fremmer hurtig spredning af resistente bakterier.
- Den globaliserede levnedsmiddelforsyning fremmer hurtig spredning af bakterier, der overføres via fødekæden.

2.4.2. Hospitalsmiljøet

- Det er ofte nødvendigt at behandle syge med bredspektrede antibiotika, eftersom patienter i dag ofte rammes af alvorlige bakterieinfektioner, f.eks. i forbindelse med behandlinger, der svækker immunforsvaret (cytostatica og transplantationer). En sådan antibiotikabehandling fremmer udvælgelsen af resistente bakterier.
- Anvendelse af kompliceret teknisk udstyr i sygdomsbehandlingen fremmer betingelserne for nye bakterier, som ellers ikke ville blomstre op. Som eksempel kan nævnes respiratorer, dialyseapparatur og katetre.
- Hvis man skal undgå spredning af resistente bakteriestammer, er det særdeles vigtigt, at sygehusene er hygiejniske og har gode isoleringsfaciliteter.

2.4.3. Veterinærmedicin og husdyravl

Brug af antibiotika til dyr sker både inden for husdyravl i form af fodertilsætning med henblik på væksthæmning og af dyrlæger til behandling og sygdomsforebyggelse. Nogle lande melder, at over 50 % af den samlede mængde antimikrobielle præparater bruges i landbruget (dvs. husdyravl, fiskeopdræt og planteproduktion).

Størstedelen anvendes til væksthæmning i foder. Brug af antibiotika til dyr kan bidrage til selektion af antibiotikaresistente bakterier i dyrestanden, som via fødekæden føres videre til mennesker. En del af disse bakterier, f.eks. salmonella og campylobacter, kan direkte via fødekæden forårsage alvorlige sygdomme hos mennesker. På et WHO-møde i oktober 1997 med eksperter på området blev det betonet, at »der er klare belæg for, at antimikrobiel praksis over for dyr fremmer selektion af antimikrobielt-resistente ikke-typoide salmonella-serotyper« og at »disse bakterier er blevet overført til mennesker via levnedsmidler eller gennem direkte kontakt med dyr«. Der blev også fremlagt bevis for, at anvendelse af fodertilsætning er en medvirkende årsag til den øgede mængde glykopeptidresistente gener i enterokokker. Ekspertgruppen fandt i øvrigt, at man bør være særlig opmærksom på de risici, der er forbundet med den udbredte anvendelse af fluorokinoloner som medicin til dyr, eftersom disse lægemidler udgør en vigtig antibiotikagruppe inden for humanmedicin. I denne forbindelse blev der i juni 1998 afholdt et WHO-møde om anvendelsen af kinoloner til slagtedyr og de eventuelle helbredsmæssige konsekvenser for mennesket.

2.4.4. Landbruget

Antibiotika bruges også inden for land- og skovbrug til forebyggelse af bakterielle plantesygdomme og beskyttelse af afgrøder og skove. Umiddelbart tilgængelige tal findes ikke. Som eksempel kan nævnes, at der i USA bruges mindst 10 000 kg streptomycin om året til bekæmpelse af ildsot i æbler og pærer. Streptomycin og tetracykliner bruges også mod bakteriepletter på tomater og peberfrugter og blødråd (hvidbakteriose) i kartofler. I EU er der mere end 800 tilladte plantebeskyttelsesstoffer, hvoraf nogle er antibiotika.

2.5. Antibiotikaresistensens økonomiske belastning af sundhedssektoren

Omkostningerne for den patient, der er blevet ramt af en infektion med antibiotikaresistente bakterier, er indlysende: Forlænget sygehusophold, lidelse, mislykkede operationer og mulig død som følge af en infektion, der ikke kan behandles. Det er svært at vurdere, hvor meget den stadig voksende antibiotikaresistens i alt koster samfundet. I en undersøgelse foretaget af Holmberg m.fl. nåede man frem til, at selvom de negative økonomiske og sundhedsmæssige konsekvenser kun kan bestemmes meget groft, så udgør antimikrobiel resistens et betydeligt sundhedsproblem og en betydelig økonomisk belastning for samfundet. US Centres for Disease Control and Prevention (CDC) har for nylig skønnet, at de rent medicinske omkostninger i forbindelse med infektioner med vancomycinresistente enterokokker i blodet er 18 000 dollar pr. patient, der behandles på

sygehus. Det er yderst sparsomt, hvad man har af sammenlignelige tal fra Europa, men som et fingerpeg kan det nævnes, at en uges intensiv behandling for en vanskeligt helbredelig infektion i visse medlemsstater vil koste mindst 12 000 dollar.

2.6. Kan udviklingen vendes?

Det er en almindelig antagelse, at moderbakterien belastes af gener med antibiotikaresistens, hvilket bl.a. gør, at den vokser langsommere end normale bakterier. Dette danner logisk grundlag for den opfattelse, at reduceret anvendelse af antibiotika kan bidrage til at bremse fremvæksten af resistente bakterier, eftersom disse vil blive udkonkurreret i forbindelse med den normale bakteries genopdukken. Der er på det seneste kommet belæg for den antagelse, at et ændret antibiotikaforbrug kan dæmme op for forekomsten af en bestemt type antibiotikaresistens på nationalt/lokalt niveau. Nye genetiske studier har dog vist, at resistente bakterier kan optage gener, der kan kompensere for den »byrde«, resistensen påfører moderbakterien, hvorved den resistente bakterie bliver lige så konkurrencedygtig som normale bakterier. Der er et akut behov for mere viden om de molekylære og genetiske fænomener, der ligger bag udviklingen af antibiotikaresistens.

3. Nuværende initiativer på forskellige niveauer inden for bekæmpelse af antibiotikaresistens

3.1. Indledning

3.1.1. I det følgende vil der blive givet en oversigt over en række af de igangværende initiativer inden for bekæmpelse af antibiotikaresistens på såvel nationalt, EU- som internationalt niveau. Dette vil delvist ske med udgangspunkt i besvarelsene af fire spørgeskemaer om forskellige emner, der blev sendt ud til relevante kontaktpersoner i medlemsstaterne (samt i Ungarn og Tjekkiet) i begyndelsen af april 1998⁽¹⁾. Det er ikke hensigten at give et udtømmende billede af situationen i medlemsstaterne, men de oplysninger, der er kommet ind ad denne vej, synes dog at kaste lys over nogle områder, hvor der er behov for yderligere analyse og diskussion.

⁽¹⁾ Disse spørgeskemaer og supplerende oplysninger om bedste praksis i medlemsstaterne, aktiviteter under WHO's antimikrobielle resistensovervågningsprogram samt eksempler på igangværende initiativer på internationalt plan og EU-plan vedrørende overvågning af antibiotikaresistens og infektioner er offentliggjort i et bilag til Miljøsektionens udtalelse (CES 567/98 fin).

3.1.2. Såvel igangværende initiativer inden for bekæmpelse af antibiotikaresistens — der i lande som Danmark og Sverige indgår i en integreret strategi⁽²⁾ — som henstillinger vedrørende fremtidige aktioner (se kapitel 4) kan systematiseres i følgende overordnede kategorier:

- Anvendelse af antibiotika til mennesker og dyr: elementer i god praksis
- Overvågning af antibiotikaanvendelsen
- Overvågning af antibiotikaresistens blandt bakterier, der er isoleret fra mennesker og dyr
- Infektionskontrol i forbindelse med behandling på og uden for hospitaler
- Forskning
- Uddannelse og andre foranstaltninger.

3.2. Anvendelse af antibiotika til mennesker og dyr: elementer i god praksis

3.2.1. Der bør lægges stor vægt på foranstaltninger til fremme af nye adfærdsmønstre — dvs. en mere fornuftig anvendelse af antibiotika — hos alle implicerede parter. Sådanne foranstaltninger omfatter 1) udarbejdelse af retningslinjer for såvel læger/patienter som dyrlæger/klienter om, hvornår og hvordan antibiotika skal ordineres og bruges 2) en gennemgang af reglerne for, hvem der har ret til at ordinere og sælge antibiotika 3) en vurdering af refusionsordningerne og 4) tilvejebringelse af undervisningsmateriale om resistensproblemet karakter, løsningsmodeller osv. til de implicerede aktører.

3.2.2. Anvendelse af antibiotika til mennesker

3.2.2.1. Hvad angår medlemsstaternes regler om anvendelse af antibiotika kan man udlede følgende af de indkomne besvarelser af spørgeskemaerne Availability and Consumption of Antimicrobial Agent in Human Medicine (»Adgang til og forbrug af antimikrobielle midler inden for humanmedicin«)⁽³⁾ og Guidelines and Educational Activities on the Use of Antimicrobial Agents (»Retningslinjer for og uddannelsesaktiviteter i forbindelse med anvendelse af antimikrobielle midler«)⁽⁴⁾:

- I alle de medlemsstater, der foreligger oplysninger fra, kræver orale og parenterale antibiotika lægeor

⁽²⁾ I Danmark har man som led i et større resistensovervågningsprogram (DANMAP) haft en sådan strategi siden 1995, og det svenske STRAMA (Strategigruppen för Rationell Antibiotika-användning och Minskad Antibiotikaresistens) indledte sin virksomhed allerede i 1994.

⁽³⁾ Der er indkommet oplysninger fra kontaktpersoner i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Luxembourg, Portugal, Storbritannien, Sverige, Ungarn og Østrig.

⁽⁴⁾ Der er indkommet oplysninger fra kontaktpersoner i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Luxembourg, Portugal, Storbritannien, Sverige og Tyskland.

dination, og antibiotika må kun udleveres af læger, hospitaler og farmaceuter. I øvrigt er antibiotika i alle disse lande omfattet af en refusionsordning.

- I mange medlemsstater er der udarbejdet nationale retningslinjer for behandling med antibiotika (af generel eller mere specifik karakter). Enkelte lande (Italien, Luxembourg, Portugal) har tilsyneladende endnu ikke sådanne retningslinjer. I Holland har man netop indledt arbejdet med at finde frem til nationale retningslinjer.
- I nogle af de lande, der har retningslinjer, føres der tilsyn med overholdelsen. I andre lande (f.eks. Storbritannien, Tyskland, Frankrig) er dette endnu ikke tilfældet.
- I en række medlemsstater har man (mundtlige eller skriftlige) »genopfriskningskurser« for læger om anvendelse af antibiotika. I andre lande (Portugal, Storbritannien) har man hidtil ikke haft nogen systematisk kursusvirksomhed på området.

3.2.2.2. Hvad angår aktiviteter på EU-niveau, kan der bl.a. henvises til den forespørgsel, som Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering (EMA) har rettet til medlemsstaterne for at skaffe Udvalget for Farmaceutiske Specialiteter (CPMP) under EMA oplysninger om eventuelle officielle retningslinjer for hensigtsmæssig anvendelse af antibiotika.

3.2.3. Anvendelse af antibiotika til dyr

3.2.3.1. I denne forbindelse skal der skelnes mellem anvendelse af antibiotika som medicin og som vækstfremmere i foder. I den senere tids diskussioner i EU har man navnlig interesseret sig for det sidste.

3.2.3.2. For øjeblikket er omkring ti forskellige antibakterielle midler anerkendt som vækstfremmende stoffer i EU. Nogle medlemsstater har dog enten via lovgivning eller med frivillige ordninger indskrænket brugen af sådanne vækstfremmere. Den eneste medlemsstat, der helt har forbudt anvendelse af antibiotika som fodertilsætning med henblik på vækstfremme, er Sverige [dette forbud har været i kraft siden 1986⁽¹⁾]. Ved Sveriges indtræden i EU blev der truffet aftale om, at landet kunne opretholde et generelt forbud mod anvendelse af antibiotika som fodertilsætning indtil den 31. december 1998. Finland fik en undtagelse for visse typer antibiotika til vækstfremme (indtil udgangen af 1997).

3.2.3.3. Avoparcin, som tidligere blev brugt til vækstfremme, er meget nært beslægtet med vancomycin, der er et af de vigtigste antibiotikapræparater inden for humanmedicin. Anvendelsen af avoparcin i husdyravl er blevet kritiseret, fordi det kan føre til selektion af vancomycinresistente gener, der f.eks. kan sprede sig via fødekæden. I henholdsvis maj 1995 og januar 1996 forbød Danmark og Tyskland under henvisning til beskyttelsesklausulen i artikel 11 i direktiv 70/524/EØF ensidigt anvendelse af avoparcin i foder til dyr på deres territorium. Som følge heraf ophævede Europa-Kommissionen i januar 1997 under henvisning til forsigtighedsprincippet tilladelsen til at bruge avoparcin til dyr, indtil resultaterne af en undersøgelse af eventuelle risici foreligger (direktiv 97/6/EF af 30. januar 1997 om ændring af direktiv 70/524/EØF om tilsætningsstoffer til foderstoffer).

3.2.3.4. Det skal dog bemærkes, at også andre typer antibiotika bruges som vækstfremmere inden for husdyravl. For visse af disse typer (f.eks. avilamycin, spiramycin, tylosin, virginiamycin) gælder det, at tilsvarende substanser anvendes (eller er under udvikling) til humanmedicinske formål. Der er desværre allerede tegn på resistens over for disse antibiotika, hvilket måske betyder, at deres effektive »levetid« som lægemidler til mennesker forkortes. Dette er baggrunden for, at beskyttelsesklausulen i direktiv 70/524/EØF for nylig er bragt i anvendelse af Finland (tylosin og spiramycin) og Danmark (virginiamycin).

3.3. Overvågning af antibiotikaanvendelsen

3.3.1. Overvågningssystemer og statistik vedrørende anvendelse og salg af antibiotika er af stor vigtighed, da man herigennem får værdifulde oplysninger om sammenhængen mellem anvendelsens omfang og resistensmønstrene.

3.3.2. Overvågning af antibiotikaanvendelsen inden for humanmedicin

Hvad angår overvågning af antibiotikaanvendelsen i medlemsstaterne kan man udlede følgende af de indkomne besvarelser af spørgeskemaet Availability and Consumption of Antimicrobial Agents in Human Medicine (»Adgang til og forbrug af antimikrobielle midler inden for humanmedicin«) ⁽²⁾:

- I en række medlemsstater har man officielle statistikker over mængden af ordineret/solgt antibiotika. For flere landes vedkommende (f.eks. Danmark, Luxembourg og Østrig) dækker disse officielle statistikker kun en del af antibiotikaforbruget (f.eks. fordi den anvendelse, der finder sted på hospitalerne, ikke medregnes, eller fordi man kun medregner den antibiotika, der refunderes af det offentlige).

⁽¹⁾ Det skal dog bemærkes, at en del af disse præparater (bl.a. tylosin) fortsat ordineres til behandling af dyr.

⁽²⁾ Der er indkommet oplysninger fra kontaktpersoner i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Luxembourg, Portugal, Storbritannien, Sverige, Ungarn og Østrig.

Respondenterne fra Italien, Frankrig og Holland angiver, at sådanne officielle statistikker i reglen ikke er tilgængelige.

- Hvad angår de officielle statistikkers specifikationsniveau (nationalt, regionalt, lokalt, det enkelte hospital, den enkelte læge) er der tilsyneladende meget store forskelle mellem medlemsstaterne. Kun i to lande er der angiveligt tilgængelige data på alle de nævnte niveauer (Portugal og Finland; i Finland er tallene for det lokale niveau, hospitaler og ordinerende læger kun tilgængelige til administrative og forskningsmæssige formål).

3.3.3. Overvågning af antibiotikaanvendelsen inden for veterinærmedicin

Med få undtagelser (f.eks. Danmark og Sverige) er anvendelige data om brug af antibiotika til dyr ikke umiddelbart tilgængelige i EU's medlemsstater. Det skal dog bemærkes, at virksomheder, der fremstiller antibiotika til fodertilsætning, ifølge direktiv 95/69/EØF⁽¹⁾ pr. 1. april 1998 har skullet føre register over bl.a. typen og mængden af den solgte fodertilsætning for at sikre, at de anvendte antibiotika senere kan spores. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne har adgang til dette register. Endvidere kræves det, at alle, der har tilladelse til at sælge veterinærlægemidler i detailledet, ud fra forskellige parametre udarbejder nøjagtige oversigter over, hvad de får ind og udleverer.

3.4. Overvågning af antibiotikaresistens blandt bakterier, der er isoleret fra mennesker og dyr

3.4.1. Vil man have det nødvendige grundlag for at ændre ordinations- og forbrugsmønstrene og træffe andre foranstaltninger til bekæmpelse af antibiotikaresistens, er omfattende permanente overvågningssystemer et uomgængeligt krav. I de senere år er der iværksat adskillige initiativer vedrørende etablering eller styrkelse af overvågningssystemer, både i medlemsstaterne og på EU-/internationalt niveau. Dette må anses for at være en positiv udvikling, men det bør ikke desto mindre undersøges, om der er behov for en større indsats og/eller bedre koordinering af de igangværende initiativer. Blandt de generelle problemer kan nævnes manglende overførsel af data fra lokale overvågningssystemer til et nationalt system, sammenligneligheden af data, at data ikke er almindeligt tilgængelige, og at laboratoriedata og kliniske data ikke sammenholdes.

3.4.2. Som led i WHO's Antimicrobial Resistance Monitoring programme blev der på et møde i Verona i december 1997 fremlagt en oversigt over nationale

aktiviteter på området for antimikrobiel resistensovervågning.

3.4.2.1. Besvarelsene af spørgeskemaet Surveillance of Antibiotic Resistance (»Overvågning af antibiotikaresistens«)⁽²⁾ giver følgende billede:

- I de fleste af de lande, der er oplysninger fra, har man på nationalt niveau et system af den ene eller den anden art til frivillig eller obligatorisk indrapportering om udvalgte bakterielle patogener, som er resistente over for nogle af de antibiotika, der bruges til mennesker. Hvad angår dækningsgraden er der dog stor variation: I nogle lande (f.eks. Grækenland, Holland, Italien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn) er et stort antal relevante patogener (herunder MRSA, VRE, PC-resistente pneumokokker og multiresistente gramnegative bakterier) omfattet af systemet. I andre lande er aktiviteterne vedrørende overvågning af antibiotikaresistens af mindre omfattende karakter. I de fleste lande (Storbritannien og Italien er undtagelser) er oplysningerne officielt tilgængelige. Nogle medlemsstater (Tyskland, Irland, Luxembourg, Portugal og Spanien) har slet ikke nationale indrapporteringssystemer på nuværende tidspunkt.

- De fleste medlemsstater har nationale kvalitetssikringsprogrammer vedrørende undersøgelse af den antimikrobielle modtagelighed. Med undtagelse af tre lande (Danmark, Grækenland og Spanien) omfatter disse programmer også private laboratorier. Belgien, Irland, Italien, Portugal og Østrig har ikke et nationalt program af denne type, men i Østrig, Irland og Portugal benytter en række laboratorier National External Quality Assurance Scheme, der drives af PHLS (Public Health Laboratory Service) i England og Wales.

3.4.3. På europæisk og internationalt niveau er der en lang række eksempler på nyere initiativer

3.4.3.1. Særligt skal nævnes det nystartede EARSS-projekt, hvis formål er at etablere et europæisk overvågningssystem for antimikrobiel resistens, samt den globale informationsbank, der er under opbygning som led i WHO's Antimicrobial Resistance Monitoring programme. En række andre EU-finansierede projekter såsom tuberkuloseovervågningsnetværket, projektet vedrørende nosokomielle infektioner, der koordineres af EZUS i Lyon, og Salmnet/Enternet-projektet omfatter

⁽¹⁾ EFT L 332 af 30.12.1995, s. 15-32.

⁽²⁾ Der er indkommet oplysninger fra kontaktpersoner i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Storbritannien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

også aktiviteter vedrørende overvågning af antibiotikaresistens.

3.4.3.2. Vigtigheden af EMEA's aktiviteter bør også fremhæves i denne forbindelse. Det gælder ikke mindst agenturets Note for Guidance on the Pharmacodynamic Section of the Summary of Product Characteristics (SPC) for Anti-Bacterial Medicinal Products, der for nylig blev godkendt af CPMP. I denne vejledning, der er henvendt til industrien og myndighederne, gøres der rede for, hvordan man får produktoplysninger ud til sundhedspersonale og patienter, inden man tager et nyt antibiotikum i anvendelse. I erkendelse af, at der er geografiske forskelle med hensyn til resistenstilfældene i EU, kræves det i notatet, at »autoriserede forhandlere« tilvejebringer og opdaterer oplysninger om lokale resistensmønstre. Denne information, der giver klinikere relevante oplysninger i forbindelse med ordinerings af de pågældende produkter til behandling af infektioner, indføres derpå i afsnittet om farmakodynamiske egenskaber i SPC og medtages desuden i European Public Assessment Reports.

3.4.4. Hvad angår overvågning af antibiotikaresistens hos dyr kan bl.a. nævnes det arbejde, der udføres af Udvalget for Veterinærlægemidler (CVMP) under EMEA, som for øjeblikket undersøger hyppigheden af antibiotikaresistens hos dyr samt risikoen for overførsel til mennesker. Også det overvågningsprogram, der er iværksat i medfør af artikel 2 i direktiv 97/6/EF (jf. pkt. 3.2.3.3), bør nævnes. I første omgang er dette program, der eventuelt vil blive udvidet senere, begrænset til én organisme (*Enterococcus faecium*), idet man undersøger et antal antibakterielle forbindelser i fodertil-sætning i udvalgte medlemsstater.

3.5. Infektionskontrol i forbindelse med behandling på og uden for hospital

3.5.1. For øjeblikket er der flere initiativer i gang, der tager sigte på at skabe overblik over forskellige infektionsstrategier i medlemsstaterne. Disse initiativer omfatter ESCMID-studiegruppen om sygehusinfektioner, den europæiske HELICS-gruppe for nosokomielle infektioner og det projekt vedrørende nosokomielle infektioner, der koordineres af EZUS i Lyon.

3.5.2. Besvarelserne af spørgeskemaet Infection Control Policy (»Den praktiske infektionskontrol«)⁽¹⁾ giver følgende billede:

- I et stort antal medlemsstater er der nationale retningslinjer for den praktiske infektionskontrol i

forbindelse med behandling på og uden for hospitalerne. I Finland befinder man sig endnu i indledningsfasen med hensyn til den landsdækkende infektionsskontrol. I Ungarn er den under forberedelse. I Østrig er der for øjeblikket ingen retningslinjer for infektionskontrol.

- I de fleste lande (Frankrig, Luxembourg og Ungarn er undtagelser) er infektionskontrolprogrammerne en del af den obligatoriske rutine på hospitalerne.
- I en række lande har man uddannelsesprogrammer inden for infektionskontrol for både læger og sygeplejersker, mens sådanne uddannelsesprogrammer ikke findes i visse andre medlemsstater (Luxembourg, Spanien og Sverige).

3.6. Forskning

3.6.1. Både universiteternes og medicinalindustriens forskning inden for antibiotikaresistens er genstand for stadig større opmærksomhed. Forskningen omfatter dels projekter, der tager sigte på at fremme forståelsen af de mekanismer, der ligger bag udviklingen af antibiotikaresistens, dels udvikling af nye teknikker til at finde molekylære mål for nye antibiotika.

3.6.2. Hvad angår de europæiske programmer for forskning og teknologi, spiller medicinsk forskning på dette område en særlig rolle i såvel EU's flerårige forskningsprogrammer som i initiativerne EUREKA og COST. Det Fælles Forskningscenter (FFC) i Ispra indtager en central placering i det forskningsarbejde, der sker i EU's regi.

3.6.3. Under EU's 3. og 4. FTU-rammeprogrammer har der i større særprogrammer (BIOMED 1 og 2) været fokuseret på forskning i denne sektor. For så vidt angår det fjerde rammeprogram skal der også henvises til FAIR-programmet for forskning på landbrugs- og fiskeriområdet, eftersom en række forskningsprojekter med tilknytning til antibiotikaresistens i bakterier fra dyr er finansieret via dette program. Det skal endvidere bemærkes, at forslagene til det 5. rammeprogram (1998-2002), som ØSU for øjeblikket er i færd med at udarbejde en udtalelse om, omfatter særlige aktioner vedrørende kontrol med infektionssygdomme, hvor strategierne er baseret på såvel behandling og forebyggelse som på studier inden for resistenspatogenese og overvågning af immunitet. Blandt de øvrige nøgleaktioner under det 5. rammeprogram kan nævnes forskning i sundhedsrelaterede innovative produkter og processer, hvor såkaldt molecular engineering i forbindelse med antibiotikapræparater til såvel mennesker som dyr spiller en særlig rolle.

4. Henstillinger vedrørende den fremtidige indsats på nationalt niveau og EU-niveau

4.1. Indledning

Under hensyntagen til de eksisterende aktiviteter og strukturer, der er beskrevet i kapitel 3, fremsætter ØSU

⁽¹⁾ Der er indkommet oplysninger fra kontaktpersoner i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Ungarn og Østrig.

følgende henstillinger vedrørende den fremtidige indsats inden for bekæmpelse af antibiotikaresistens på såvel nationalt niveau som — hvor det er relevant og kan lade sig gøre — på EU-niveau (se punkt 4.2-4.7 nedenfor). Eftersom problemet er af tværfaglig karakter, er det meget vigtigt, at de foreslåede foranstaltninger ses som en del af en altomfattende, integreret politik, som koordineres af et centralt organ. Hidtil er de forskellige aspekter af resistensproblemet alt for ofte blevet behandlet hver for sig. På denne baggrund må man se positivt på initiativer som det danske DANMAP og det svenske STRAMA (jf. pkt. 3.1) såvel som Den Videnskabelige Styringskomité's nylige beslutning om at undersøge antibiotikaresistensspørgsmålet fra alle vinkler.

4.2. Brug af antibiotika til mennesker og dyr: Elementer i god praksis

— Kommissionen bør tilskynde til og støtte udarbejdelsen af retningslinjer i alle medlemsstater vedrørende fornuftig anvendelse af antibiotika inden for human- og veterinærmedicin. Sådanne retningslinjer bør jævnligt opdateres på grundlag af nye videnskabelige oplysninger og kliniske erfaringer, og de må nødvendigvis tage udgangspunkt i lokale antibiotikastrategier og resistensmønstre. Selvom retningslinjer af denne type snarere må ses som henstillinger og redskaber til støtte for den politiske beslutningsproces end som strenge regler, der måske kunne indskrænke lægens muligheder for at behandle, er det vigtigt, at overholdelsen af retningslinjerne overvåges på regelmæssig basis.

— Fornuftig anvendelse af antibiotika kan bedst sikres, hvis antibiotika ikke sælges som håndkøbsmedicin. Derfor kan tendenser i retning af at liberalisere adgangen til antibiotika ved at slække på deres status som receptmedicin ikke anbefales. Med andre ord bør ordineringsen også fremover ligge i hænderne på læger og dyrlæger.

— For så vidt angår dyr bør anvendelsen af antibiotika begrænses til (fagligt velunderbyggede) veterinærmedicinske formål. I denne forbindelse kan ØSU tilslutte sig den holdning, som ekspertkomitéen på WHO's møde i oktober 1997 gav udtryk for, nemlig at »den voksende bekymring for de folkesundhedsmæssige risici, der er forbundet med anvendelse af antimikrobielle vækstfremmere, mere end antyder, at der er behov for en systematisk tilgang med henblik på at få antimikrobielle vækstfremmere erstattet med mere sikre ikke-antimikrobielle alternativer«. I denne forbindelse bør der frem for alt lægges vægt på at begrænse anvendelse af antibiotika, der kan fremkalde krydsresistens over for medikamenter, der har eller kan få betydning inden for humanmedicin.

4.3. Overvågning af antibiotikaanvendelsen

— Det er afgørende, at man på nationalt og europæisk niveau løbende danner sig et overblik over forbrugsmængder og -mønstre for antibiotika, og der bør derfor i medlemsstaterne skabes strukturer, som er ansvarlige for at indsamle og analysere relevante data. Sådanne overvågningsprojekter bør omfatte al antibiotika, der bruges til mennesker (hvad enten de behandles på eller uden for hospitaler), dyr og plantebeskyttelse. For sammenlignelighedens skyld bør indsamlingen af data i medlemsstaterne harmoniseres med hensyn til klassificering af de forskellige antibiotika og måleenheder. Der bør gøres en indsats for at indsamle statistiske data på det lavest mulige niveau. I denne forbindelse bør der også etableres en ordning med jævnlig indrapportering (f.eks. mindst én gang om året).

— Ved siden af de nationale strukturer er der behov for et europæisk »knudepunkt« til koordinering og udveksling af information fra medlemsstaterne.

4.4. Overvågning af antibiotikaresistens blandt bakterier, der er isoleret fra mennesker og dyr

— Med henblik på overvågning og analyse af resistenssituationen for antibiotika på nationalt og europæisk niveau bør der skabes dækkende nationale antibiotikaovervågningssystemer svarende til de strukturer, der er foreslået herover til overvågning af antibiotikaanvendelsen. Sådanne systemer bør også omfatte resistens hos bakterier, der er isoleret fra dyr. Antibiotikaresistensen bør ikke kun kontrolleres hos patogene og zoonotiske bakterier, men også hos indikatorbakterier ⁽¹⁾. En overvågning på EU-plan af resistensmønstre hos mennesker og dyr kan bane vej for bedre forståelse af samspillet mellem økosystemer og danne grundlag for forskningssamarbejde. Dette system skal kunne give et nøjagtigt billede af det nationale problem og — med henblik på sammenligning — omfatte en ekstern kvalitetssikring af detektionsmetoderne. Under udviklingen af nationale overvågningssystemer kan man i sundhedssektoren indledningsvis fokusere på forekomsten af f.eks. MRSA, VRE, penicillinresistente pneumokokker og multiresistente gramnegative bakterier i blodkulturer. Medlemsstaterne bør afgive en rapport om udviklingen inden for antibiotikaresistens mindst én gang om året. Det foreslåede overvågningssystem vil

⁽¹⁾ Indikatorbakterier som *E. coli* og enterokokker tilhører den normale endogene bakterieflora hos mennesket og de fleste dyr. Forekomsten og graden af resistens hos disse bakterier kan bruges til måling af det selektive pres ved brug af antibiotika hos bestemte populationer (f.eks. på hospitaler, på gårde, i byer og på landet) og til forudsigelse af resistensudviklingen hos patogener.

kræve betydelige ressourcer fra medlemsstaterne og EU. Desuden vil et velfungerende system kræve, at industrien bruger betydelige beløb på tilvejebringelse af overvågningsdata.

- Ved siden af de nationale overvågningssystemer bør der etableres et »knudepunkt« på europæisk niveau for bl.a. at indsamle og analysere information fra medlemsstaterne og sikre fuld sammenlignelighed mellem de nationale data. I denne forbindelse bør det nærmere undersøges, om man kan drage nytte af det foreslåede »Netværk til epidemiologisk overvågning af og kontrol med smitsomme sygdomme i Det Europæiske Fællesskab«⁽¹⁾ og eventuelle lignende fremtidige netværk på andre områder.

4.5. *Infektionskontrol i forbindelse med behandling på og uden for hospitaler*

- Alle medlemsstater bør udvikle nationalt standardiserede retningslinjer for infektionskontrol og, hvor sådanne allerede eksisterer, gå dem efter for at sikre, at spredning af antibiotikaresistente bakterier i forbindelse med behandling på eller uden for hospitaler begrænses mest muligt. I denne forbindelse bør man også overveje at indføre systemer til kvalitetskontrol med lokal opfølgning for så vidt angår resistensmønstre, anvendelse af antimikrober og uddannelsesaktiviteter. Infektionskontrolprogrammer, der omfatter uddannede infektionskontrolgrupper, bør være et centralt element i god hospitalsledelse og sikres tilstrækkelige ressourcer.

4.6. *Forskning*

- Det er bydende nødvendigt at få bedre indsigt i de risikofaktorer, der indgår i udvikling og spredning af antibiotikaresistens. Forskning på følgende områder bør have en fortrinsstilling:
- En vurdering af risikoen for, at bestemte antibiotika mister deres virkning som følge af resistensudvikling. En sådan vurdering kan foregå ved hjælp af kvantitative studier i udviklingen af antibiotikaresistens i en bakteriepopulation og gennem forbedring af kliniske tester.

- Forbedring af vores viden om, hvorledes resistente bakterier i forskellige økologiske nicher overføres, f.eks. hos patienter (på eller uden for hospital), i forskellige dyrepopulationer og i miljøet.
- Antibiotikaanvendelsens betydning for udviklingen af antibiotikaresistens i medlemsstaterne.
- Optimering af antibiotikadoseringen (dose, behandlings varighed) for at reducere risikoen for resistensudvikling.
- Udvikling af ny diagnosticeringsteknologi, der gør det muligt for alment praktiserende læger let og hurtigt at identificere det virksomme patogen samt udvikling af systemer til undersøgelse af modtagelighed.
- Udvikling af effektive bakterielle vacciner.

EU's rammeprogrammer kan selvsagt spille en afgørende rolle på dette område. Det er derfor af allerstørste vigtighed, at forsknings- og udviklingsaktiviteter i tilknytning til antibiotikaresistens indarbejdes i det femte rammeprogram (1998-2002), der for øjeblikket diskuteres af institutionerne.

4.7. *Uddannelse og andre foranstaltninger*

- Et enkelt organ i EU (EMA, der dækker Det Europæiske Samarbejdsområde og de central- og østeuropæiske lande) bør være ansvarlig for ansøgninger om markedsføringstilladelser for antibiotika til human- og veterinærmedicinsk brug. Med henblik herpå bør den »centraliserede procedure« finde udvidet anvendelse.
- Der bør sikres en permanent og stram koordinering mellem de organer, der har ansvaret for vurdering af og tilsyn med den antibiotika, der bruges både til mennesker og dyr (for tiden EMA og de nationale myndigheder) og til vækstfremme og plantebeskyttelse. I denne forbindelse bør det også overvejes at opbygge en central database til indsamling af relevante data. Når man vurderer antibiotika, bør man også se på, om der er taget tilstrækkelig hensyn til de eventuelle uønskede effekter, de kan have på den normale bakterieflora.
- I forbindelse med den lægemiddelvurdering, der finder sted, efter at et medikament er blevet tilladt, bør resistens betragtes som en skadelig bivirkning, og overvågningen af resistensmønstret bør betragtes som et særligt aspekt af overvågningen af »manglende virkning«. I lyset heraf må den nylige udvidelse af de såkaldte Adverse Drug Reaction Reports for veterinærlægemidler til nu at omfatte lægemidler uden virkning absolut bifaldes. Medicin til mennesker bør omfattes af samme praksis.

⁽¹⁾ KOM(96) 78 — EFT C 123 af 26.4.1996, s. 10. Den 28.5.1998 nåede Europa-Parlamentets og Rådets Forligsudvalg til enighed om forslaget. Begge institutioner har nu seks måneder til den endelige godkendelse.

- Man bør også være opmærksom på medicinalindustriens markedsføring. Kommissionen bør tilskynde til, at der i fællesskab med medicinalindustrien og alle øvrige relevante aktører udarbejdes etiske regler på EU-niveau for markedsføring af medicinske produkter, herunder antibiotika. I denne forbindelse bør der også udarbejdes metoder til at vurdere og overvåge, om de etiske regler overholdes. I diskussionerne kunne man f.eks. tage udgangspunkt i WHO's Ethical Criteria for Medicinal Drug Promotion og IFPMA's Code of Marketing and Promotion Practices og overholdelsen af sådanne kriterier.
- Kommissionen bør tilskynde til, at man i medlemsstaterne undersøger, om lægestuderende, færdiguddannede læger, dyrlæger og farmaceuter får en tilfredsstillende uddannelse og videreuddannelse på områder som infektionssygdomme, infektionskontrol, antibiotika, antibiotikaordination/-behandling og antibiotikaresistens. Uddannelse og videreuddannelse af det medicinske personale er af central betydning, hvis man vil kontrollere udvikling og spredning af antibiotikaresistens, og enhver indsats på dette område vil have en umiddelbar virkning.
- Kommissionen bør iværksætte og fremme en multimediekampagne i medlemsstaterne for at informere den brede offentlighed om infektioner, hygiejne og antibiotika, styrke bevidstheden om antibiotika og øge offentlighedens (f.eks. forældre, lærere og skolebørn) viden herom.
- Medlemsstaterne bør bidrage aktivt til de aktiviteter, der finder sted under WHO's Division of Emerging Diseases Surveillance and Control og Antimicrobial Resistance Monitoring programme.

Bruxelles, den 9. september 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 indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om støjemission fra maskiner til udendørs brug«⁽¹⁾

(98/C 407/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 9. marts 1998 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 Klaus Boisserée til ordfører og Daniel De Norre og Markku Lemmetty til medordførere. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, følgende udtalelse med 87 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod.

1. Kommissionens forslag

1.1. I EU's 5. miljøhandlingsprogram udpeges støj som et presserende problem, som får større og større betydning for sundhed og velfærd. Det gælder både støj på arbejdspladsen og især støj uden for lukkede rum, der er et miljøproblem.

Under henvisning til denne principielle vurdering forelagde Kommissionen i 1996 en grønbog med titlen »Fremtidens støjpolitik«⁽²⁾.

Denne grønbog behandler bl.a. støj fra maskiner, der anvendes udendørs (entreprenørmateriel, haveredskaber osv.; punkt 3.2 og 4.3 iv) i grønbogen). Derimod behandles specielle arbejdsmiljøspørgsmål ikke i denne grønbog eller i de øvrige forelagte forslag. På grund af de særlige risici på arbejdspladsen er bestemmelser om støjbeskyttelse her normalt strengere. De er udarbejdet inden for rammerne af EU's socialpolitiske program.

1.2. I udtalelsen om grønbogen af 23.-24. april 1997⁽³⁾ gav ØSU udtryk for følgende synspunkter:

- Det er utilfredsstillende, at der kun vedtages grænseværdier på de områder, som hidtil har været reguleret, da disse områder ikke i første række er blevet udvalgt efter en sagligt begrundet prioritering.
- Det er derfor nødvendigt at udarbejde et omfattende støjbeskyttelsesprogram for maskiner, som anvendes udendørs (især bygge- og entreprenørmateriel, men også landbrugsmaskiner og haveredskaber). Kun med et sådant omfattende program kan den teknologiske udvikling inden for støjbeskyttelse fremmes.
- Der må skabes en større tilskyndelse til på et tidligt tidspunkt at anvende støjsvage maskiner (eventuelt gennem afgifter). En mærkning af maskinerne med

støjniveauerne kan senere suppleres med bestemmelser, så maskinerne bliver omfattet af EF's miljømærkeordning.

1.3. I Kommissionens direktivforslag tages grønbogens overvejelser op, og Kommissionen opfatter forslaget som en »første fase« af programmet i grønbogen.

Forslaget vedrører i første række bymæssige forhold, uden at direktivets anvendelsesområde dog begrænses hertil. ØSU havde derimod anlagt en bredere synsvinkel.

Direktivforslaget dækker derfor ikke fuldt ud ØSU's udtalelse om grønbogen.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Som ØSU gav udtryk for i udtalelsen om grønbogen, glæder det sig over, at Kommissionen tager »støjbekæmpelse« op og foreslår konkrete bestemmelser. ØSU er enig med Kommissionen i, at dette problem prioriteres højt af befolkningen i store dele af Europa. Støjplage eksisterer både i og uden for boligområder i byer.

Selv om andre støjklender end maskiner tegner sig for en stor andel af støjniveauet i boligområder (især trafikstøj og flystøj), kan det godtgøres, at der er et stort behov for konkret beskyttelse mod de støjklender, som direktivet omfatter. Derfor anser ØSU det foreslåede direktiv for nødvendigt og godkender det med forbehold af følgende bemærkninger.

2.2. Formålet med direktivet er ifølge Kommissionen først og fremmest at beskytte befolkningens sundhed og velfærd, og den anser derfor et omfattende rammedirektiv om emissionsgrænseværdier for maskiner til udendørs brug for påkrævet. Det var også ØSU's opfattelse i udtalelsen om grønbogen og er tillige i overensstemmelse

⁽¹⁾ EFT C 124 af 22.4.1998, s. 1.

⁽²⁾ KOM(96) 540 endelig udg.

⁽³⁾ EFT C 206 af 7.7.1997, s. 1.

med punkt 38 i Europa-Parlamentets beslutning af 10. juni 1997⁽¹⁾.

Men det foreliggende forslag indebærer i alt væsentligt kun en videreførelse og konsolidering af allerede eksisterende, ikke systematisk vedtagne enkeltdirektiver, samt en tilpasning af emissionsgrænseværdier til den tekniske udvikling, som dog først skal træde i kraft efter seks år (fase II — forslaget artikel 19, stk. 1, 3. afsnit).

ØSU tvivler på, om dette og direktivforslagets øvrige »instrumentarium«, der består af

- standardlydmålinger, hvis resultater skal anvendes ved mærkningen af maskintypen, og
- overensstemmelseserklæringer for de seriefremstillede maskiner, der skal være mærkede, når de markedsføres,

er tilstrækkeligt til at beskytte mod støj.

2.3. Det forekommer nødvendigt at vurdere måleresultaterne på grundlag af den bedste støjbeskyttelsesteknik kombineret med muligheden for i det enkelte tilfælde at kræve, at der anvendes maskiner med avanceret støjbeskyttelse, hvis det er berettiget for at beskytte befolkningen mod sundhedsfarer eller betydelige gener.

2.4. ØSU er indforstået med, at støjbeskyttelsesprogrammet gennemføres i faser, men foreslår dog, at det i den videre lovgivningsprocedure undersøges, om det allerede nu er muligt at udvide det i forskellige henseender.

2.4.1. Direktivets anvendelsesområde bør undersøges nærmere. Listerne i Bilag I, Del B og C, omfatter ikke alle maskiner, der medfører betydelige gener for områdets beboere. Det gælder f.eks. rambukke (damprambukke og motorrambukke), der ofte anvendes på byggepladser i byer (f.eks. til bygning af spunsvægge), og som ikke er omfattet af direktivforslaget.

2.4.2. Det bør undersøges, om den frist på seks år, der er fastsat for anvendelsen af grænseværdier, der svarer til den tekniske udvikling (fase II — forslaget artikel 19), kan forkortes, således at befolkningen hurtigt kan nyde godt af de forbedrede beskyttelsesbestemmelser. I denne forbindelse må der tages hensyn til, at de ændrede grænseværdier kun skal gælde for maskiner, der markedsføres eller tages i brug for første gang efter seksårsfristens udløb, og ikke for ældre maskiner. Kommissionens forslag indeholder ikke nogen konkret begrundelse for seksårsfristen.

2.4.3. Fristen på 6 år for revision af lister og grænseværdier (artikel 17 i forslaget) bør revideres tilsvarende.

2.5. Forslaget tager ikke tilstrækkeligt hensyn til den teknologiske udvikling på støjområdet, der er sket i medlemsstaterne i de senere år — ikke mindst ved hjælp af de nationale miljømærkeordninger. Næsten overalt markedsføres der maskiner med lavere grænseværdier end dem, der er fastsat i direktivforslaget.

ØSU anser det derfor for rigtigt at anvende forslagets bestemmelser om måling, mærkning og overensstemmelsesvurdering til at tilskynde køberne på markedet til at vælge støjsvage maskiner. Det gælder, uanset om der er fastsat støjgrænseværdier eller ej. I den forbindelse skal der tages hensyn til, at købere af maskiner, der er omfattet af direktivet, ofte er ikke-professionelle brugere, for hvem fysiske data ikke uden videre indeholder informationer, der er nyttige i købsituationen. Det samme gælder små og mellemstore virksomheder, der ikke er i stand til at benytte lydeksperter, når de bestiller eller køber maskiner.

Derfor bør der anstilles følgende overvejelser i overensstemmelse med ØSU's udtalelse om grønbogen:

- Til mærkningen af maskinerne bør der knyttes en sammenlignende klassificering og vurdering (som er forståelig for forbrugerne/køberne).
- Fabrikanten bør være forpligtet til i brochurer eller beskrivelser at angive støjniveauet sammen med de tekniske data (motoreffekt, ydeevne, størrelse, bredde osv.). Et lavt støjniveau er stadig et kvalitetskendetegn, som der bør gøres opmærksom på over for køberen/forbrugeren, når denne skal træffe sit valg.
- Medlemsstaterne bør via beskatningen kunne tilskynde forbrugerne til så tidligt som muligt at anskaffe sig støjsvage maskiner.
- Man må være opmærksom på, at der til de maskiner, der er omfattet af direktivet, udvikles et »miljømærke«, der kan indgå i EU's miljømærkeordning⁽²⁾.

2.6. Bestemmelserne i forslaget vedrører de omfattede maskiners emissioner. Forslaget indeholder ingen grænseværdier om støjens effekt på mennesker — f.eks. kombineret med andre støjkloder. ØSU kan acceptere Kommissionens approach: der ville næppe på indværende tidspunkt kunne fastsættes ensartede »miljøkvalitetsmål« for støjniveauet omkring maskiner, især fordi de lokale forhold og de regionale krav er meget forskellige, og der endnu ikke foreligger vurderingskriterier. Sådanne »støj-kvalitetsmål« kan i første omgang kun fastlægges af medlemsstaterne, også i tilfælde, hvor de går videre

⁽¹⁾ EFT C 200 af 30.6.1997, s. 28.

⁽²⁾ Forordning (EØF) nr. 880/92 — EFT L 99 af 11.4.1992.

end rammerne for »indskrænkninger i brugen« (forslagets artikel 14) og videre end beskyttelsen af arbejdstagerne. Nærhedsprincippet gælder også for støjbeskyttelse⁽¹⁾.

ØSU noterer med interesse, at der forberedes et rammedirektiv om »miljøstøj«, som bl.a. skal indeholde miljøkvalitetsmål for støjbeskyttelsen.

2.7. Kommissionen anvender EF-traktatens artikel 100 A som retsgrundlag. Efter ØSU's opfattelse og ifølge begrundelsen til forslaget er beskyttelsen af befolkningens sundhed og velfærd og det indre markeds funktion ligeværdige mål for direktivforslaget, og derfor kommer i hvert fald artikel 130 S også i betragtning som retsgrundlag.

3. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser i forslaget

3.1. Artikel 4, stk. 3

De bestemmelser, som medlemsstaterne kan vedtage, bør også omfatte bestemmelser om muligheden af at gennemtvinge resultaterne af overensstemmelsesproceduren — eventuelt suppleret med en vurdering som foreslået ovenfor i punkt 2.2 — ved hjælp af sanktioner for at beskytte befolkningen.

3.2. Artikel 8

ØSU foreslår, at mærkningen, når måleværdierne foreligger, suppleres med en klassificering, som kan tilskynde forbrugeren/køberen til at vælge støjsvage maskiner (se punkt 2.5 ovenfor).

3.3. Artikel 9 og Bilag I

3.3.1. For en stor del af de maskiner, der dækkes af direktivet, fastsættes ingen grænseværdier, selv om det kriterium, Kommissionen nævner for fastsættelsen af grænseværdier, ville berettige det⁽²⁾. Således gælder der fortsat ingen grænseværdier for maskiner, der hyppigt anvendes i nærheden af boligområder eller fritidsfaciliteter, som f.eks. kædesave eller plæneluftere, hækklippere

og fliskværne. For sådanne maskiner (Bilag I, Del C) fastsættes der ifølge det foreliggende forslag kun bestemmelser om måling og mærkning. Det bør undersøges, om grænseværdierne ikke kan udvides; man kunne overveje at indføre ensartede grænseværdier for alle haveredskaber.

3.3.2. Fordelingen af de enkelte maskiner mellem Del B og Del C i bilag I bør revideres. Det gælder f.eks. »plænekantrimmere« på den ene side og »græskantrimmere« på den anden side. Kun for »plænetrimmere« er der fastsat grænseværdier.

3.3.3. Det er ikke indlysende, hvorfor landbrugsmaskiner, f.eks. plæneklippere, er undtaget, da de på landet ofte anvendes i nærheden af boliger. Det samme gælder de meget vigtige oplysninger om, hvorledes man skal omgås maskiner på en miljøvenlig måde, så de støjrer mindst muligt.

3.4. Artikel 13

ØSU hilser forslaget om indsamling af data og oplysninger velkommen.

De informationer, der indsamles i henhold til forslagets artikel 13, bør være tilgængelige for de pågældende organer (herunder organer, der beskæftiger sig med forbruger- og miljøinformation), for at de kan reklamere for støjsvage maskiner. Kommissionen nævner med rette, at det ville være hensigtsmæssigt at gennemføre en oplysningskampagne til fremme af anvendelsen af støjsvage maskiner (Begrundelsen, punkt 4, sidste afsnit). Skal en sådan kampagne lykkes, må oplysningerne affattes i en alment forståelig form.

4. Andre bemærkninger

Forslaget behandler ikke følgende problemer, som ØSU nævnte i sin udtalelse om grønbogen. De maskiner, der er omfattet af direktivet, forårsager ikke kun støj, men også rystelser (vibrationer), hvis virkninger på menneskers sundhed og på bygninger kræver beskyttelsesforanstaltninger (det gælder f.eks. komprimeringsmaskiner og rambukke). Da beskyttelsesforanstaltningerne på dette område ligesom inden for støjbekæmpelsen tager udgangspunkt i selve maskinen, har nogle medlemsstater i lovgivningen behandlet beskyttelse mod vibrationer sammen med støjbeskyttelse. Dette problem burde også undersøges i forbindelse med de foreliggende direktiver eller udvidelsen af dem.

⁽¹⁾ Forslagets artikel 4, stk. 3, og Kommissionens udsagn i punkt 3.2 i begrundelsen er for snævert formuleret.

⁽²⁾ Begrundelsen, s. 11.

Bruxelles, den 9. september 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 udviklingen i folkesundhedspolitikken i Det Europæiske Fællesskab«

(98/C 407/04)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 21. april 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Miljø-, Sundheds- og Forbrugerspørgsmål, som udpegede Markku Lemmetty til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 7. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 101 stemmer for, 2 imod og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Resumé af Kommissionens meddelelse

1.1. Kommissionen har udarbejdet en meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om udviklingen i folkesundhedspolitikken i Det Europæiske Fællesskab. En tidligere meddelelse blev offentliggjort den 24. november 1993, og Kommissionen mener nu, at der er behov for at overveje, om de gældende rammer fortsat er tilfredsstillende, og om de er det rette svar på udviklingen på en række betydningsfulde områder.

1.2. Behovet for en ændring skyldes vedvarende trusler mod sundheden, men i endnu højere grad det øgede pres på sundhedssystemerne, EU's udvidelse og Amsterdam-traktatens nye bestemmelser om folkesundhed.

1.3. Efter at have vurderet de nugældende sundhedsprogrammer og erfaringerne med dem er Kommissionen kommet til den konklusion, at det er nødvendigt at tage både prioriteter, strukturer og metoder op til grundig overvejelse med henblik på omformulering.

1.4. Meddelelsen behandler kort sundhedstilstanden i EU, de udfordringer, som medlemsstaterne står over for, udfordringerne i forbindelse med udvidelsen samt den internationale dimension. Kommissionen kommer endvidere ind på EU's rolle på folkesundhedsområdet, især i lyset af Maastricht-traktaten, og EU's fremtidige sundhedspolitik.

1.5. I meddelelsen foreslår Kommissionen, at EU's sundhedspolitik baseres på tre hovedområder:

— Bedre information med henblik på at udbygge folkesundheden.

— Hurtigere reaktion på trusler mod sundheden.

— Forbedring af sundhedsdeterminanter via sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse.

1.5.1. Kommissionen mener, at disse hovedområder også dækker udfordringerne i forbindelse med udvidelsen og spørgsmålet om integreringen af sundhedshensyn i EU's politik på andre områder.

1.6. Meddelelsen indeholder ikke formelle forslag til en ny EU-sundhedspolitik, men søger at stimulere en bred debat om kursen for EU's fremtidige sundhedspolitik her ved indgangen til det næste årtusind. Efter debatten agter Kommissionen at fremsætte konkrete forslag til en ny politik, når Amsterdam-traktaten er blevet ratificeret.

2. ØSU's tidligere udtalelser om EU's sundhedspolitik

2.1. I denne sammenhæng mindes der om tidligere udtalelser fra ØSU⁽¹⁾, da de har påvirket de store linjer

⁽¹⁾ Jf. ØSU's udtalelser om: »Meddelelse om rammerne for en indsats til fremme af folkesundheden« — EFT C 388 af 31.12.1994; »Handlingsplan for kræftbekæmpelse« — EFT C 393 af 31.12.1994; »Program for Fællesskabets indsats med hensyn til sundhedsfremme, sundhedsoplysning og -uddannelse« — EFT C 102 af 24.4.1995; »Handlingsprogram vedrørende forebyggelse af narkotikamisbrug« — EFT C 110 af 2.5.1995; »EU-handlingsplan vedrørende AIDS og visse andre smitsomme sygdomme« — EFT C 133 af 31.5.1995; »Handlingsprogram om sundhedsovervågning« — EFT C 174 af 17.6.1996; »Krisen omkring bovin spongiform encephalopati (BSE) og dens mangfoldige konsekvenser i Den Europæiske Union (initiativudtalelse)« — EFT C 295 af 7.10.1996; »Netværk til epidemiologisk overvågning af og kontrol med smitsomme sygdomme« — EFT C 30 af 30.1.1997; »Handlingsprogram om forebyggelse af personskaader« — EFT C 19 af 21.1.1998; »Handlingsprogram om sjældne sygdomme« — EFT C 19 af 21.1.1998; »Handlingsprogram om forureningsrelaterede sygdomme« — EFT C 19 af 21.1.1998; »Meddelelse om forbrugersundhed og levnedsmiddelsikkerhed« — EFT C 19 af 21.1.1998.

i EU's sundhedspolitik, som nu kommer til udtryk i Kommissionens meddelelse, især i afsnit 5 og 6, men også andre steder.

2.2. Hvad angår Kommissionens handlingsprogram fremsatte ØSU følgende kommentarer:

- begrænsede ressourcer: ØSU har altid haft den opfattelse, at de forskellige programmer ikke havde fået tildelt tilstrækkelige finansielle midler til realisering af målene,
- sammenhæng og komplementaritet: ØSU mener, at det er væsentligt at sikre sammenhæng og komplementaritet mellem de forskellige EU-aktioner og -programmer på sundhedsområdet for at undgå dobbeltarbejde eller overlapninger og for at opnå et effektivt samspil mellem dem,
- udvalgsprocedure: ØSU mener, at medlemsstaterne, når de udpeger medlemmer til de rådgivende udvalg, der skal bistå Kommissionen, bør tage hensyn til de forskellige involverede socio-økonomiske parter og interessers synspunkter vedrørende såvel kriterier og procedurer for udvælgelse og finansiering af projekter under de forskellige projekter som evalueringsproceduren.

2.2.1. Efter en analyse af handlingsprogrammerne har Kommissionen nu fremsat lignende betragtninger: Programmerne er ikke tilstrækkeligt fleksible, og de har medført betydelige administrative byrder, hvilket binder kostbare ressourcer.

2.3. ØSU har i sine udtalelser ligeledes understreget betydningen af at styrke den horisontale indfaldsvinkel til sundhedsbeskyttelse. Denne opfattelse er nu blevet accepteret, idet den er medtaget i den nye artikel 152 i Amsterdam-traktaten. Det nye stk. 4, litra b), omhandler endvidere »foranstaltninger på veterinær- og plantesundhedsområdet«.

2.3.1. Amsterdam-traktatens bestemmelser behandles nærmere i punkt 3.8.

2.4. Angående EU's fremtidige sundhedspolitik bør især nævnes ØSU's udtalelse om Kommissionens tidligere »Meddelelse om rammerne for en indsats til fremme af folkesundheden«, der blev vedtaget den 6. juli 1994⁽¹⁾.

2.4.1. I denne udtalelse blev der lagt vægt på følgende punkter:

- den specifikke aldersproblematik (f.eks. unge, ældre) samt sårbare kategorier (f.eks. indvandrere og de mindst privilegerede befolkningsgrupper),
- forbindelsen mellem sundhedspolitik og den sociale og økonomiske dimension (f.eks. beskæftigelsen),
- den »horisontale« synsvinkel: folkesundhedspolitikken går videre end socialpolitik og omfatter tillige specifikke områder (f.eks. miljøet).

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg anerkender betydningen af Kommissionens meddelelse og diskussionen i den. Denne diskussion er netop nu meget aktuel, da mange problemer har nået et stadium, hvor det er muligt at anstille generelle betragtninger. De eksterne udfordringer er forøget, og det er nødvendigt at forberede sig på bestemmelserne i den nye traktat.

3.2. Folkesundheden er forbedret i hele EU, men der er store muligheder for yderligere forbedringer både i medlemsstaterne og på EU-plan. ØSU er derfor enig i, at der er et presserende behov for at stramme EU's sundhedspolitik op.

3.3. Kommissionen har i sin analyse af sundhedspolitikken og af de udfordringer, som medlemsstaterne står over for, fremlagt betydningsfulde og indiskutable kendsgerninger. ØSU bemærker imidlertid, at i modsætning til den meget detaljerede gennemgang af de udfordringer, som medlemsstaterne står over for, indeholder meddelelsen ikke mange konkrete forslag til konkret handling. I denne sammenhæng understreger ØSU, at befolkningen har større forhåbninger, men også bekymringer angående det fremtidige sundhedsvæsen.

3.4. ØSU føler, at der er mange uløste spørgsmål ud over dem, der behandles i meddelelsen. Sundhedsudgifterne i EU er steget, men der er ikke taget hensyn til konsekvenserne af den nye udvikling i den økonomiske politik eller til etableringen af det indre marked. Grænseoverskridende sundhedspleje og den socio-økonomiske udvikling er andre problemer, der bør overvejes.

3.5. Udfordringerne i udvidelsen og den internationale dimension

3.5.1. Udvidelsen og den internationale dimension kunne have været behandlet mere detaljeret. Disse

⁽¹⁾ Jf. ØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om rammerne for en indsats til fremme af folkesundheden, EFT C 388 af 31.12.1994.

spørgsmål bør undersøges nærmere, og ØSU foreslår yderligere foranstaltninger, især vedrørende ansøgerlandene.

3.5.2. Da udviklingen af sundhedspolitikken bliver en større opgave, når EU udvides med central- og østeuropæiske lande, bør ansøgerlandene tilbydes enhver mulig støtte. Det betyder ikke, at det skal ske udelukkende gennem lovgivning, men også ved at inddrage disse lande i eksisterende handlingsprogrammer på sundhedsområdet og i EU's generelle sundhedspolitik så tidligt som muligt.

3.5.3. ØSU anmoder derfor Kommissionen om i en rapport at vurdere sundhedstilstanden i ansøgerlandene, ligesom det er gjort i meddelelsen om »Miljøet og udvidelsen«, som et middel til at blotlægge mulige områder for samarbejde og teknisk støtte (f.eks. informationsudveksling, ekspertassistance til eksisterende programmer osv.). ØSU understreger endvidere, at det er nødvendigt at samarbejde med WHO, når sundhedstilstanden i ansøgerlandene skal vurderes.

3.5.3.1. Hvad angår udvidelsen, understreger ØSU betydningen af PHARE-projekternes rolle og accepterer ikke, at der på nogen måde skæres i støtten til sundhedssektoren.

3.5.4. Kontakterne med internationale organisationer, der fremmer folkesundheden inden for deres eget område, er veletablerede. Det er derfor tilstrækkeligt her at nævne behovet for at samarbejde og for at undgå unødigt dobbeltarbejde. Især er sundhedsrelaterede aktiviteter inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og G7-gruppen ligesom samarbejdet mellem EU og middelhavslandene af stor betydning. ØSU ønsker derfor at understrege, at Kommissionen fortsat må arbejde snævert sammen med WHO, OECD og Europarådet.

3.6. EU's rolle på sundhedsområdet

3.6.1. Kommissionen har været ret selvkritisk i sin analyse af EU's nuværende rolle på sundhedsområdet og har med sine nye forslag anerkendt de problemer og mangler, der er kommet for dagen. Men mange af problemerne er af den art, som ØSU og andre advarede om på forhånd, som f.eks. begrænsede ressourcer og programmernes manglende fleksibilitet.

3.6.2. Nogle uventede begivenheder, som BSE-krisen, fik befolkningen til at kræve handling fra EU's side på sundhedsområdet. Det har blandt andet resulteret i en omorganisering inden for Kommissionen og i øgede

ressourcer. ØSU mener, at begyndelsen af et nyt århundrede er det rette tidspunkt at analysere og fortsat udvikle EU's rolle på sundhedsområdet på. Det er ikke nødvendigt at afvente en krise. I denne forbindelse er medierne ansvarlige for at sætte fokus på sygdomme og problemer, der »sælger« bedre (Creutzfeldt-Jakobs sygdom, piller mod impotens osv.), mens større sundhedsproblemer og -risici måske undervurderes. ØSU er for tiden i færd med at udarbejde en initiativudtalelse om »Antibiotikaresistens: En trussel mod folkesundheden« for blot at nævne ét vigtigt problem.

3.6.3. ØSU erkender behovet for at omorganisere EU-sundhedsprogrammerne og forvaltningen af dem, men understreger, at det er af afgørende betydning, at der foretages en meget omhyggelig evaluering af både de indvundne erfaringer og af de mulige konsekvenser af en ny organisation og forvaltning, inden der skabes nye organisations- og forvaltningsstrukturer. Denne evaluering bør tage hensyn til gennemførelsen af eksisterende programmer og Kommissionens, medlemsstaternes og involverede eksperter synspunkter.

3.7. Forholdet mellem EU og medlemsstaterne hvad angår sundhedsvæsenet

3.7.1. ØSU ønsker at understrege, at selv om sundhedsvæsenet udelukkende er medlemsstaternes ansvar, har sundhedsplejen og sundhedspersonalet fælles problemer, der sandsynligvis bliver mere »synlige« på EU-plan som et resultat af »den frie bevægelighed for personer« (jf. nedenfor) og af udvidelsen (jf. ovenfor).

3.7.2. I denne sammenhæng er meddelelsens afsnit 6 ret relevant for de nationale systemer. Som sagt ved tidligere lejligheder tillægger ØSU samarbejdet med og mellem medlemsstaterne stor betydning og understreger subsidiaritetsprincippet. ØSU er derfor af den opfattelse, at EU's rolle i sundhedsplejen fortsat skal bestå i at sikre, at der lægges vægt på sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse samt informationsudveksling, som bedst støtter folkesundheden og sundhedsbeskyttelsen både i EU og i medlemsstaterne.

3.7.3. EF-Domstolens domme i Kohll- og Decker-sagerne⁽¹⁾ har vist, at Domstolen ved at anvende principperne om »fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser og kapital«, der er nedfældet i traktaten, har afsagt domme, som har direkte indvirkning på de nationale sundhedssystemer. EF-Domstolens domme har således betydelig indflydelse på sundhedsbeskyttelsen i medlemsstaterne.

3.7.4. Disse EF-domme er primært baseret på traktatens bestemmelser om økonomisk samarbejde. Socialpolitiske bestemmelser i traktaterne er begrænsede, og social sikring er kun i ret beskedent omfang reguleret på EU-plan. I denne sammenhæng mener ØSU, at konsekvenserne af »den frie bevægelighed« ikke kun kan betragtes ud fra markedshensyn, og at markedsbestemmelserne ikke bør have negative konsekvenser for medlemsstaternes sundhedssystemer. ØSU mener endvidere, at det er nødvendigt at betragte sundhedssystemer og -ydelser som en del af de europæiske borgers livskvalitet.

3.8. Bestemmelser om folkesundhed i den nye Amsterdam-traktat

3.8.1. Den nye artikel 152 om folkesundhed i Amsterdam-traktaten fortjener særlig opmærksomhed, da den lægger grundlaget for den fremtidige udvikling. ØSU har ved mange lejligheder udtrykt tilfredshed med, at folkesundhedsområdet får en stadig mere central rolle på fællesskabsplan.

3.8.2. Det er navnlig vigtigt, at bestemmelsen om at sikre »et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter« er blevet flyttet til begyndelsen af artikel 152. Dette krav bør spille en afgørende rolle, når den nye sundhedspolitik og hovedområderne skal fastlægges.

3.8.3. De nye bestemmelser omfatter foranstaltninger, der er »rettet mod at forbedre folkesundheden og forebygge sygdomme hos mennesker samt imødegå forhold, der kan indebære risiko for menneskers sundhed«.

⁽¹⁾ Jf. EF-Domstolens dom nr. C-120/95 (28.4.1998): »EF-traktatens artikel 30 og 36 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en social sikringsinstitution i en medlemsstat afslår at yde en forsikret person godtgørelse med det faste beløb for et par briller med korrigerende brilleglas, der er købt hos en optiker, som er etableret i en anden medlemsstat, med den begrundelse, at ethvert køb af lægeartikler i udlandet skal godkendes på forhånd« (»fri bevægelighed for varer«). EF-Domstolens dom nr. C-158/96 (28.4.1998): »EF-traktatens artikel 59 og 60 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter der kræves en tilladelse fra den sikredes sociale sikringsinstitution som betingelse for godtgørelse efter satserne i den stat, hvor den pågældende er forsikret, af tandplejeydelser fra en specialtandlæge, der er etableret i en anden medlemsstat« (»fri bevægelighed for tjenesteydelser«).

3.8.4. ØSU mener, at disse generelle principper gør det muligt at basere fremtidens sundhedspolitik på dem. I betragtning af opgavernes omfang bør det være muligt at insistere på tilstrækkelig EU-finansiering.

3.8.5. ØSU mener også, at bestemmelserne i den nye traktat bør tilskynde Kommissionen til at omorganisere sundhedssektoren og åbne mulighed for en bedre fordeling af ressourcerne. EU's fremtidige sundhedspolitik afhænger af, om der er tilstrækkelige ressourcer, hvorfor de nuværende ressourcer bør prioriteres og rationeres på en retfærdig måde ved fra sag til sag at vurdere omkostninger og fordele ved at anvende »forsigtighedsprincippet«.

3.8.5.1. ØSU mener desuden, at GD V's sundhedssektoraftdeling generelt har brug for flere medarbejdere og især bør have adgang til ekspertise af høj kvalitet vedrørende folkesundhed. Endvidere må koordinationen med andre generaldirektorater sikres.

3.8.6. ØSU opfordrer Kommissionen til at uddybe disse grundlæggende forudsætninger i processens næste fase. ØSU mener endvidere, at folkesundhedsområdets rolle kunne styrkes yderligere, hvis ansvaret for folkesundhed på fællesskabsplan henhørte under en bestemt kommissær.

3.9. En fremtidig sundhedspolitik i EU

3.9.1. Hvad angår EU's fremtidige sundhedspolitik, er de foreslåede hovedområder kun ét skridt i retning af at opfylde de foreslåede målsætninger og tage udfordringerne op. ØSU ønsker, at de foreslåede målsætninger prioriteres. Desuden tvivler ØSU på, at de tre foreslåede hovedområder er et tilstrækkeligt svar på vigtige spørgsmål såsom udvidelsen og andre EU-politikkers indvirkning på sundhedsområdet.

3.9.2. ØSU henviser i den forbindelse til Kommissionens sociale handlingsprogram for 1998-2000 og forberedelsen af det femte rammeprogram for F&U.

3.9.3. Endelig lover Kommissionen i meddelelsens konklusion at fremsætte konkrete forslag til den nye politik, når Amsterdam-traktaten er blevet ratificeret. I denne sammenhæng mener ØSU, at det er nødvendigt med en samlet oversigt over aktiviteterne på folkesundhedsområdet.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Kommissionen foreslår tre hovedområder for den fremtidige sundhedspolitik. Kommissionen forudsætter dermed, at principperne og holdningerne i meddelelsen fra 1993 fortsat er aktuelle, skønt de i realiteten har brug for en grundig revision.

4.1.1. EU's fremtidige indsats bør navnlig fokusere på sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse, men samtidig bør der gennemføres foranstaltninger til støtte for udviklingen af offentlig sundhedspleje i medlemsstaterne. Hvad det sidstnævnte angår, mener ØSU, at indsatsen bør koncentreres om informationsudveksling og udvikling af retningslinjer baseret på en fælles opfattelse af bedste praksis. Man bør prioritere de områder, som menes at kunne være af særlig betydning for borgernes sundhed eller forbedre sundhedsplejen, eller hvor det kan give en ekstra gevinst, at foranstaltningerne træffes på EU-plan. Denne indsats må foregå under skyldig hensyntagen til traktaterne, som definerer og begrænser EU's muligheder for at tage andre initiativer.

4.2. *Hovedområde 1: Forbedring af information med henblik på at udbygge folkesundheden*

4.2.1. I hovedområde 1 understreger Kommissionen behovet for at opbygge et forsvarligt sundhedsinformationssystem. Der er brug for information om sundhedstilstand, sundhedsdeterminanter og sundhedssystemer. I hvert tilfælde foreslår Kommissionen mulige indsatsområder. De punkter, som nævnes, er meget generelle.

4.2.2. ØSU havde foretrukket en mere omfattende redegørelse, der også havde nævnt andre vigtige prioriteringsområder, f.eks. spørgsmålet om funktionsdygtighed, herunder erhvervsevne og manglende erhvervsevne, både hos den ældre arbejdsstyrke og de ældre generelt.

4.2.3. Med henblik på traktaterne mener ØSU, at EU under hovedområde 1 kunne prioritere emner vedrørende sundhedsfremme og sundhedsforebyggelse højest; men også aktiviteter, der støtter udviklingen af folkesundhed og sundhedspleje som helhed, bør fremmes.

4.2.4. ØSU mener også, at Kommissionen bør sikre, at fremtidige hovedområde 1-aktiviteter direkte tjener og støtter udviklingen af folkesundheden og sundhedssystemer i medlemsstaterne.

4.3. *Hovedområde 2: Hurtig reaktion på trusler mod sundheden*

4.3.1. I hovedområde 2 bliver vægten primært lagt på myndighedernes samarbejde og støtte i medlemsstaterne,

og meddelelsen nævner nogle nylige eksempler på forskellige typer af epidemier.

4.3.2. Hensigten med dette hovedområde er at udvikle overvågning på fællesskabsplan og et varslingsystem samt give EU mulighed for at reagere hurtigt. I april 1998 vedtog Rådet en fælles holdning til »Handlingsprogram vedrørende sjældne sygdomme« og i maj 1998 nåede man via samrådsproceduren til en aftale om »Oprettelse af et netværk til epidemiologisk overvågning af og kontrol med smitsomme sygdomme i Det Europæiske Fællesskab«.

4.3.3. ØSU går ind for at øge EU's kapacitet til at reagere på sundhedsfarer, herunder ikke blot smitsomme sygdomme, men også andre akutte farer og sundhedsrisici. ØSU mener desuden, at dette hovedområde også bør omfatte sundhedskrav, f.eks. i forbindelse med levnedsmiddelsikkerhed og miljøet.

4.4. *Hovedområde 3: Forbedring af sundhedsdeterminanter via sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse*

4.4.1. Hovedområde 3 drejer sig om at forbedre sundhedsdeterminanterne gennem sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse. Kommissionen ønsker at ændre sin nuværende programbaserede arbejdsmetode. Behovet for at omfordele ressourcerne nævnes også. På dette punkt sætter Kommissionen en debat i gang om prioriteringerne ved selv at stille de spørgsmål, der skal overvejes.

4.4.2. Kommissionen agter at evaluere bestemte foranstaltninger og aktioner, der har til formål at påvirke kendskabet til folkesundhed samt holdninger og adfærd inden for dette hovedområde (»sundhedsdeterminanter«), og nævner eksempler på udviklingstendenser i forbindelse med tobak, alkohol, narkotika og ernæring.

4.4.3. ØSU mener, at det ville være nyttigt at udvide listen over eksempler til at omfatte sund livsstil, fysisk aktivitet, faktorer af betydning for allergier og astma, social adfærd og mental sundhed. Alt for ofte bliver betydningen af disse emner overset og undervurderet. På den anden side ville det ikke være berettiget at tage reklamekampagner med på listen, da det kun er én kommunikationsform, og det er ikke den eneste.

4.4.4. ØSU mener, at meddelelsens indfaldsvinkel til sygdomsforebyggelse er for snæver og bør udvides til at omfatte alle relevante faktorer, dvs. foranstaltninger med sigte på det fysiske og det sociale miljø, hele befolkninger, højrisikogrupper og enkeltpersoner.

4.5. EU-politikernes indvirkning på sundheden og behovet for en »horizontal fremgangsmåde«

4.5.1. Bortset fra de tre hovedområder beskæftiger meddelelsen sig med de andre EU-politikkers indvirkning på sundheden. Kommissionen har afleveret en tredje beretning om, hvordan de krav, der findes på sundhedsområdet, kan indgå som led i Fællesskabets politik (1996) ⁽¹⁾, og et yderligere dokument i relation til dette. I lyset af den nye traktat, som skal sikre »et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og »aktiviteter«, vurderer ØSU, at det ikke er tilstrækkeligt at udarbejde rapporter, eftersom de blot er en gennemgang af, hvad der hidtil er sket (i det foreliggende tilfælde en gennemgang af situationen for to år siden), og eftersom de ikke indeholder nogen forslag til fremtidige foranstaltninger«.

4.5.2. ØSU mener, at én måde, hvorpå man kunne sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau i andre politikker og aktiviteter, ville være at skabe et fjerde hovedområde, som kunne fokusere på, hvordan sundhedskrav kan integreres i alle EU's aktiviteter. Hvis Kommissionen ikke er villig til at gøre dette, burde den i det mindste komme med forslag til, hvordan man kan sikre, at der altid tages (tilstrækkeligt) hensyn til sundhedsaspekterne.

4.5.3. ØSU understreger, at der er behov for en horizontal fremgangsmåde, og at man ikke er tilfreds med den integrering, der skitseres i meddelelsen. Hvis sundhedsbeskyttelse skal have en mere fremtrædende plads i definitionen af EU's politikker, foreslår ØSU imidlertid, at hvert kommissionsforslag skal indeholde en evaluering af dets indvirkning på folkesundheden, og at dette bør være en af de nye strategier for den fremtidige EU-politik.

4.5.4. I denne sammenhæng hilser ØSU Rådets ⁽²⁾ henstilling til Kommissionen om at lade årsberetningerne om gennemførelsen af det foregående års samlede arbejdsprogram omfatte afsnit om de sundhedsmæssige aspekter af Fællesskabets politikker, og om i det årlige arbejdsprogram for det kommende år at angive alle forslag med betydning for sundhedsbeskyttelsen.

⁽¹⁾ Jf. KOM(98) 34 endelig udg., Tredje beretning fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om indførelse af krav om sundhedsbeskyttelse i Fællesskabets politikker (1996).

⁽²⁾ EFT C 169 af 4.6.1998.

5. Konklusion

5.1. ØSU ser positivt på Kommissionens meddelelse og godkender den nye strategi med tre hovedområder. Efter ØSU's opfattelse er meddelelsens overvejelser om en »fremtidig fællesskabspolitik på folkesundhedsområdet« alt for generel, og der er ikke nogen prioritering af aktiviteterne i forbindelse med hvert af de foreslåede hovedområder. Meddelelsen bør indeholde detaljerede forslag, der uddyber, hvordan Kommissionen skal gennemføre de aktioner, der er foreslået under hvert hovedområde. I den forbindelse bør Kommissionen overveje, hvordan dels ændringer i den økonomiske politik og i beskæftigelsespolitikken, dels problemer i forbindelse med det indre marked indvirker på sundhedspolitikken (f.eks. EF-Domstolens domme).

5.2. Desuden mener ØSU også, at meddelelsen:

- ikke fuldt ud lever op til bestemmelserne i den nye Amsterdam-traktat, især kravet om at sikre »et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter«;
- bør skabe et fjerde hovedområde angående integrationen af sundhedskrav i andre politikker og aktiviteter eller, hvis dette ikke kan lade sig gøre, foreslå en anden praktisk metode til at sikre, at der tages hensyn til sundhedsaspekterne;
- også bør omfatte en mere tilbundsående analyse af udvidelsen og dens virkninger og farer for EU's sundhedspolitik. ØSU anmoder Kommissionen om at udarbejde en »evalueringsrapport« om »Sundhedsområdet og udvidelsen« med henblik på at udpege mulige områder for samarbejde og teknisk bistand til ansøgerlandene.

5.3. ØSU opfordrer derfor Kommissionen til at tage hensyn til disse henstillinger i næste fase, som efter ØSU's opfattelse bør dreje sig om at skitsere en samlet handlingsplan for folkesundhedsområdet.

5.4. Endelig mener ØSU, at det er vigtigt at omorganisere og styrke de tjenestegrene i Kommissionen, der har at gøre med folkesundhedsområdet, og foreslår, at der udpeges en kommissær for folkesundhedsområdet på fællesskabsplan.

Bruxelles, den 9. september 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 88/77/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod emission af forurenende luftarter og partikler fra dieselmotorer til fremdrift af køretøjer«

(98/C 407/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juli 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Edoardo Bagliano til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 100 stemmer for, og 3 stemmer hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. De fællesskabsforskrifter, som sigter mod at begrænse forurenende emissioner fra dieseldrevne erhvervskøretøjer, er fastlagt i direktiv 88/77/EØF af 3.12.1987⁽¹⁾, som efterfølgende er ændret ved direktiv 91/542/EØF af 1.10.1991⁽²⁾ og direktiv 96/1/EF af 22.1.1996⁽³⁾.

1.2. Artikel 5 i direktiv 91/542/EØF pålagde Kommissionen at udarbejde et forslag til yderligere stramning af foranstaltningerne til bekæmpelse af forurening fra disse motorer med ikrafttrædelse den 1. oktober 1999 og under hensyn til:

- de tekniske fremskridt,
- den kvalitative udvikling af brændstofferne,
- behovet for at revidere testprocedurerne for at skabe bedre overensstemmelse med det faktiske kørselsmønster for erhvervskøretøjer i brug.

1.3. Det første auto/oil-program fra 1996, som Kommissionen har afgivet meddelelse om til Europa-Parlamentet og Rådet⁽⁴⁾, har efterfølgende bekræftet, at der er behov for en stramning af kravene vedrørende emissioner fra erhvervskøretøjer, herunder især nitrogenoxider (NO_x) og partikler. Programmet anbefalede at nedsætte emissionerne af disse forurenende stoffer med 30 % i forhold til de grænseværdier, der blev indført i 1996.

1.4. Med nærværende direktivforslag løser Kommissionen den opgave, den blev pålagt af Rådet (jf. artikel 5 i direktiv 91/542/EØF), og handler samtidig

i overensstemmelse med anbefalingerne i det første auto/oil-program.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen foreslår (se bilag til direktivforslaget) ikke alene nye emissionsgrænser for motorer til erhvervskøretøjer, men også en række nye tiltag vedrørende direktivets anvendelsesområde og testprocedurerne.

2.2. Ifølge Kommissionens tidsplan skal de nye grænser træde i kraft 1. oktober 2000 for nye motortyper og 1. oktober 2001 for alle typegodkendte motorer, hvilket vil sige, at den frist, der blev angivet af Rådet, forlænges med 1 år (se pkt. 1.2).

2.3. Kommissionen forpligter sig endvidere til inden 31. december 1999 at udarbejde et nyt forslag til ikrafttrædelse 31. oktober 2005 (se artikel 4), der skal tilstræbe en betydelig nedsættelse af de forurenende motoremissioner, der er omfattet af det nugældende direktiv. Forslaget skal tage højde for fremskridtene inden for:

- udvikling af den nødvendige teknologi,
- udarbejdelse af en tekstcyklus for typegodkendelsesprøvning, som er harmoniseret på verdensplan,
- videreudvikling af egendiagnosesystemer (OBD),
- fastlæggelse af relevante holdbarhedsbestemmelser.

2.4. Kommissionens forslag indeholder følgende nye tiltag:

- udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte motorer til erhvervskøretøjer, der anvender naturgas og LPG som brændstof,

⁽¹⁾ EFT L 36 af 3.12.1987.

⁽²⁾ EFT L 295 af 25.10.1991.

⁽³⁾ EFT L 40 af 17.2.1996.

⁽⁴⁾ KOM(96) 248 endelig udg. af 18.6.1996.

- indførelse af en ny stationær testcyklus betegnet »ESC«-cyklussen, der erstatter den nuværende testcyklus,
- indførelse af en dynamisk belastningsresponstest for røgtæthed betegnet ELR-cyklussen som et supplement til de røgmålinger, der kræves i henhold til direktiv 72/306/EØF af 2.8.1972,
- indførelse af en udelukkende ikke-stationær cyklus (dvs. ved varierende hastighed og belastning), der betegnes »ETC«-cyklussen.

2.5. Kommissionen foreslår endvidere:

- at alle konventionelle dieselmotorer underkastes ESC- og ELR- testcyklusserne,
- at dieselmotorer med avanceret forureningskontrolsystem testes både med ovennævnte testcyklusser og ETC-testcyklussen,
- at gasdrevne motorer (LPG eller NG) alene afprøves med ETC-testcyklussen.

2.6. Hvis man medregner forskellene mellem den gamle og den nye testprocedure, svarer de nye emissionsgrænseværdier for dieselmotorer til, at emissionerne af nitrogendioxid (NO_x) og partikler sænkes med 30 % i forhold til de grænser, der blev opstillet i 1996.

2.7. For gasdrevne motorer, som afprøves med ETC-cyklussen, indføres »differentierede« grænseværdier for emissioner af såvel andre kulbrinter end methan som methanemissioner.

2.8. Endelig giver Kommissionen en teknisk begrundelse for, at det specielt for små hurtigtgående dieselmotorer vil være berettiget at fastholde den højere grænse for partikelemission, der allerede er fastsat i direktiv 96/1/EF. Under alle omstændigheder reduceres partikelemissionen med 40 % i forhold til de grænseværdier, der var gældende frem til 30. september 1997.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU er enig i beslutningen om at udskyde ikrafttrædelsesdatoen for de foreslåede foranstaltninger et år i forhold til Rådets mandat (se pkt. 1.2 og 2.2). Da der skal foretages væsentlige ændringer, har branchen brug for en rimelig tilpasningsfrist.

3.2. Større overensstemmelse mellem testbetingelserne og det faktiske kørselsmønster for erhvervskøretøjer i brug (se pkt. 2.4) vil i praksis føre til, at de forurenende emissioner reduceres med mere, end hvad man kommer frem til ved blot at sammenligne grænseværdierne for

1996 og i dag. Dette er særdeles positivt, da stigningen i den erhvervsrelaterede trafik — såvel vare- som persontransporten — bliver stadig mere markant, og da trafikken derfor i stadig større omfang bidrager til luftforureningen.

3.3. ØSU opfordrer i den forbindelse Kommissionen til hurtigst muligt at udarbejde et forslag til ændring af direktiv 96/96/EF om teknisk kontrol med motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil. Formålet med ændringen bør være at indføre stikprøvekontrol af erhvervskøretøjers emission af forurenende luftarter og partikler i trafikken (road side check). Det sker jo ofte, at man på det europæiske vejnet møder køretøjer, der på grund af dårlig vedligeholdelse, alder, brug af dårlige brændstoffer eller andet udsender små sorte røgskyer og sandsynligvis også forurener væsentlig mere, end de har lov til. En strengere og mere effektiv kontrol af motorkøretøjerne bør følges op af tiltag, der fremmer en fornyelse af vognparken og skrotning af gamle og udrangerede køretøjer.

3.4. Ved at udvide direktivets anvendelsesområde (se pkt. 2.4) til gasdrevne motorer (LPG og CNG) skabes der endelig klarhed på dette område. Hidtil har det ikke ligget fast, hvilke miljøkrav disse motorer var underlagt. ØSU håber, at der især i byerne vil ske en stadig større udbredelse af motorkøretøjer, der er baseret på denne teknologi, da de forårsager mindre luft- og støjforurening. I den forbindelse bør man overveje at indføre afgiftslettelser, der kan fremme salget af gasdrevne køretøjer (LPG og CNG) og dermed forbedre luftkvaliteten.

3.5. ØSU opfordrer Kommissionen til at opstille strengere krav til gasdrevne bykøretøjer, hvis de skal nyde godt af de afgiftslettelser, der omtales i punkt 3.4.

3.6. ØSU håber desuden, at initiativet til at udarbejde en testcyklus, der er harmoniseret på verdensplan, (se pkt. 2.3) ikke kommer til at forsinke den proces, der er indledt med det foreliggende forslag, og som går i retning af udvikle stadig mere miljøvenlige erhvervskøretøjer. Samtidig er ØSU opmærksom på, at det på et ekspanderende internationalt marked er vigtigt også at harmonisere procedurerne for typegodkendelse på verdensplan med henblik på at nå frem til en situation, hvor »typegodkendt i et land« betyder »godkendt i alle lande«.

4. Særlige bemærkninger

4.1. *Testprocedure*

ØSU er enig i, at de aktuelle testprocedurer ikke længere svarer til den tekniske udvikling, og bemærker med tilfredshed, at Kommissionen griber dette problem an på en realistisk måde i det foreliggende direktivforslag.

4.1.1. Dieselmotorer typegodkendes i dag fortsat på grundlag af en testcyklus, der betegnes 13-forløbs cyklussen og består af tretten særskilte forløb med konstant motorhastighed/-belastning. Denne 13-forløbs cyklus, der blev udviklet af FN/ECE i 1970'erne, er ikke længere tidssvarende (se pkt. 3.2), da den som følge af den tekniske udvikling af såvel motorer som køretøjer ikke længere er repræsentativ for det faktiske kørselsmønster for køretøjer i brug.

Den stadigt stigende anvendelse af elektroniske motorstyringssystemer gør det muligt at optimere motorens ydeevne, hvorved emissionerne udelukkende søges optimeret i de særlige driftspunkter, der indgår i testen (13-forløbs cyklussen), medens »forbruget« optimeres alle andre steder (ofte på bekostning af emissionerne), hvorved selve testen omgås, idet resultaterne ser anderledes ud i virkeligheden.

4.1.2. ØSU noterer sig, at de forslag til nye testcykluser, der sigter mod at løse ovennævnte problemer (overensstemmelse mellem test og de faktiske driftsvilkår og muligheden for at omgå testen), er udarbejdet af FN/ECE-gruppen for forurening og energi (GRPE), og konstaterer med tilfredshed:

- at arbejdet er blevet udført i samarbejde med nationale eksperter, uafhængige laboratorier og eksperter fra motorbranchen,
- at gruppen har undersøgt forskellige testprocedurer, herunder også ikke-stationære tests (se pkt. 2.4),
- at gruppen har taget hensyn til de testprocedurer, der anvendes af andre lande (den ikke-stationære test i USA og den stationære test i Japan), og til i hvilket omfang de pågældende procedurer opfylder målsætningerne (f.eks. gælder det for den amerikanske test, at den er forholdsvis repræsentativ for den daglige kørsel, men at den rummer mange muligheder for omgåelse).

4.1.3. ØSU ser positivt på de ekspertanbefalinger, som Kommissionen har taget til efterretning, men understreger, at der er behov for mere dybtgående undersøgelser og et bredere erfaringsgrundlag på området, og efterlyser desuden, at der fastlægges en fælles løsning for alle motorer i foregribelse af den yderligere stramning af emissionsnormerne, Kommissionen har bebudet indført fra år 2005. ØSU påpeger desuden, at en sådan »fælles løsning« bør tilstræbe et højt miljøbeskyttelsesniveau og derfor også bør tage højde for de driftsforhold (som f.eks. overgangsfaserne, herunder

accelerationer), hvor motoren har et højt emissionsniveau.

4.2. *Grænseværdier*

4.2.1. ØSU er opmærksom på, at de nye grænseværdier, som Kommissionen foreslår, er et led i de foranstaltninger, der er iværksat på baggrund af resultaterne af det første auto/oil-program. Hensigten med auto/oil-programmet var at sammensætte en pakke af foranstaltninger, der alle sigtede mod inden år 2010 at nå de luftkvalitetsmål, som anbefales af WHO⁽¹⁾, ud fra en overbevisning om, at de sociale omkostninger ved forureningen berettiger en sådan målsætning. Samtidig bør man med disse aktioner også søge at forbedre cost/benefit-forholdet.

4.2.2. ØSU påpeger, at forbedringer af brændstoffets kvalitet kan og bør bidrage væsentligt til at nedbringe emissionerne fra motorparken. ØSU mener derfor, at de tiltag, der bebudes til år 2000 og 2005, også bør omfatte specifikke krav til benzin og diesel, der er i overensstemmelse med EU's miljømål. I den forbindelse opfordrer ØSU Rådet og Europa-Parlamentet, der er ved at færdigbehandle Kommissionens forslag på dette område, til at træffe en afgørelse, der imødekommer de europæiske borgeres forventninger til »luftkvalitet«.

4.2.3. ØSU håber, at Kommissionen ved udarbejdelsen af det foreliggende direktivforslag har medtaget de erfaringer, der allerede er høstet i visse af medlemsstaterne (som f.eks. Sverige).

ØSU bemærker endvidere, at det foreliggende forslag såvel som det forslag, der snart vil blive udarbejdet til 2005-fasen, skal ses i lyset af de forpligtelser, som Kommissionen påtog sig i Kyoto om nedsættelse af CO₂-emissionerne.

4.2.4. ØSU bifalder Kommissionens beslutning (se pkt. 2.7) om at indføre begrebet andre kulbrinter end methan i forbindelse med fastlæggelse af emissionsgrænseværdier for gasdrevne motorer.

4.2.5. Methan er ganske vist en særdeles stabil gas og bidrager derfor ikke til ozondannelse (se direktivforslagets bilag I, pkt. 6.2.1, tabel 2), men ved at indføre en øvre emissionsgrænse for denne gasart sikres det, at anvendelsen af gasser i stort omfang ikke sker på bekostning af behovet for at begrænse udledningen af drivhusgasser.

4.2.6. Hvad angår små hurtiggående dieselmotorer, accepterer ØSU Kommissionens tekniske begrundelse for en højere grænseværdi for emission af partikler (se pkt. 2.8). ØSU opfordrer imidlertid Kommissionen til i

⁽¹⁾ Verdenssundhedsorganisationen.

samarbejde med motorbranchen og organisationerne [jf. ØSU's udtalelse fra 1995 om direktiv 96/1/EF⁽¹⁾] at

⁽¹⁾ EFT C 155 af 21.6.1995.

undersøge muligheden for at nedsætte den pågældende grænseværdi til det niveau, der gælder for de øvrige dieselmotorer.

Bruxelles, den 9. september 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 harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet«⁽¹⁾

(98/C 407/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. februar 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Robert J. Moreland til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 93 stemmer for, 3 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning: Kommissionens forslag

1.1. Dette direktivforslag er en udløber af reaktionen på Kommissionens grønbog fra 1995⁽²⁾. Det er imidlertid også det seneste resultat af den strøm af lovgivning, der blev indledt med den oprindelige grønbog fra 1988 om ophavsret og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet⁽³⁾. Der er sandsynligvis tale om det hidtil vigtigste forslag.

1.2. Direktivet har to formål: for det første at fortsætte harmoniseringen af ophavsret og beslægtede rettigheder med udgangspunkt i grønbogen og for det andet at gennemføre de nylige traktater fra Verdensorganisationen for Intellectuel Ejendomsret (WIPO), der henholdsvis drejer sig om ophavsret og fremførelser og fonogrammer, og som blev vedtaget i Genève i december 1996 i fællesskabslovgivningen.

1.3. Forslagene falder generelt i tråd med dels ØSU's kommentarer til grønbogen, dels WIPO-traktaterne. Kommissionen har vedtaget en strategi med fire elementer, der går ud på:

1.3.1. at sikre, at det indre marked fungerer efter hensigten;

1.3.2. at bevare den maksimale fleksibilitet for medlemsstaterne i henhold til nærhedsprincippet;

1.3.3. at beskytte og værne om den intellektuelle ejendomsret, især retten til online-indhold, samt

1.3.4. at opveje behovet for at beskytte den intellektuelle ejendomsret med brugernes og almenhedens rettigheder.

1.4. Det centrale diskussionsemne drejer sig om, i hvilken udstrækning det bør være op til de enkelte medlemsstater at fortolke undtagelserne fra den harmoniserede ophavsret og beslægtede rettigheder. Det nuværende forslag lader det med andre ord fortsat overvejende være op til medlemsstaterne at vurdere de nøjagtige undtagelser. Disse undtagelser omfatter bl.a. fotokopiering, ikke-kommercielle anvendelser for syns- og hørehæmmede, nyhedsrapportering og anskaffelser til biblio-

⁽¹⁾ EFT C 108 af 7.4.1998, s. 6.

⁽²⁾ Grønbog om ophavsret og ophavsretsbeslægtede rettigheder i informationssamfundet, KOM(95) 382 endelig udg. af 19.7.1995; ØSU's udtalelse 91/96, EFT C 97 af 1.4.1996.

⁽³⁾ Grønbog om ophavsretten og den teknologiske udfordring — spørgsmål vedrørende ophavsret der kræver øjeblikkelig handling, KOM(88) 172 endelig udg. af 7.6.1988; ØSU's udtalelse 74/89, EFT C 71 af 23.3.1989.

teker og lignende offentlige informationssteder. Kommissionens strategi går grundlæggende ud på at finde en balance mellem at sikre, at der ikke er nogen handelshindringer, og samtidig betone princippet om ikke-indblanding i medlemsstaternes kulturelle mangfoldighed.

2. Generelle bemærkninger

2.1. En analyse af Kommissionens forslag bør tage udgangspunkt i Kommissionens strategi om at finde en balance, hvor eftertrykket lægges på at sikre, at undtagelserne ikke fastholder eller skaber klare handelshindringer for handlen inden for Fællesskabet. I den henseende falder Kommissionens strategi i tråd med ØSU's syn på grønbogen fra 1995, hvor ØSU understreger, at det i betragtning af kompleksiteten i og forskellene mellem medlemsstaternes lovgivning var vigtigt at kunne prioritere.

2.2. I betragtning af dels emnets kompleksitet og hvor lang tid det tager at gennemføre EU-lovgivning, dels Kommissionens påskønnelsesværdige strategi, der fokuserer på de vigtigste handelshindringer enkeltvis, er dette en korrekt fremgangsmåde. Der bør imidlertid tages fat i og hurtigst muligt træffes foranstaltninger imod eventuelle problemer, så snart de kan udgøre en handelshindring.

2.3. ØSU ønsker ikke, at der skal ændres ved de dele af direktivforslaget, som blot omsætter dele af WIPO-traktaten til fællesskabslovgivning.

2.4. ØSU giver derfor sin generelle tilslutning til direktivforslaget, men ønsker at fremføre en række særlige bemærkninger. Artikel 5 i direktivforslaget er klart det område, som kræver de grundigste overvejelser.

3. Bestemte artikler

3.1. Præambel

3.1.1. Der er for mange betragtninger i direktivforslaget. De afsnit, som er en ren gentagelse, bør slettes, og de, som forklarer eller uddyber teksten, bør flyttes til direktivets egentlige lovdel.

3.2. Artikel 1, stk. 2

3.2.1. Efter ordet »andet« kunne tilføjes »udtrykkeligt«, da dette vil komme argumenter om, at andre

bestemmelser, implicit underkender tidligere lovgivning, i købet.

3.2.2. ØSU foreslår, at Kommissionen kodificerer al EU-lovgivning om ophavsret og beslægtede rettigheder i ét direktiv og derigennem gør referencesøgningen lettere.

3.3. Artikel 2

Denne artikel afspejler og harmonerer generelt med udlejningsdirektivet⁽¹⁾. For mange medlemsstater er det vigtigste nye forslag, for så vidt angår reproduktionsrettigheder, kravet om, at en sådan ret skal gælde såvel midlertidig eller kortvarig reproduktion som permanent reproduktion. Dette hilses velkommen: Informations-samfundet vil kun blive fremmet, hvis rettighedshaverne kan kontrollere det, som i sidste ende vil være den eneste kommercielle udnyttelse af deres værker on-line, nemlig fremstilling og brug af midlertidige eller kortvarige kopier.

3.4. Det bør noteres, at der ikke kan gives enerettigheder til radio- og tv-spredning på flere kanaler.

3.5. Artikel 3

Artikel 3, stk. 1, forsøger i en meget omhyggeligt formuleret definition at behandle spørgsmålet om ophavsmænds eneret til at tillade eller forbyde offentliggørelse af deres værker på Internettet, herunder bl.a. på World Wide Web. Man bør lægge stor vægt på at sikre, at definitionen vil kunne stå sin prøve, når teknologien forandrer sig: dette gælder især brugen af intelligente agenter og Push- snarere end Pull-teknologi — dvs. den proaktive brug af teknologi til at stille kopier af værker til rådighed for Internet-brugere, uden at disse selv behøver at anmode om værket via en webbrowser.

3.6. Artikel 4

3.6.1. Denne artikel omhandler spredningsretten, dvs. ophavsmænds ret til at kontrollere spredningen af fysiske kopier af deres værker. Det vigtigste juridiske spørgsmål i den forbindelse er, hvorvidt denne ret bør »udtømmes« ved et første salg i Fællesskabet alene eller på verdensplan — altså om importen fra et tredjeland af en lovlig fysisk kopi af et værk, som har tilladelse til

⁽¹⁾ Rådets direktiv 92/100/EØF om udlejnings- og udlånsrettigheder samt om visse andre ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med intellektuel ejendomsret, EFT L 346 af 27.11.1992, ØSU's udtalelse 876/91, EFT C 269 af 14.10.1991, s. 54.

at blive solgt i tredjelandet, bør tillades uden samtykke fra indehaveren af de tilsvarende rettigheder i Fællesskabet. Dette spørgsmål er især relevant i forbindelse med den såkaldte »parallelimport« fra USA, hvor f.eks. cd'er til den almindelige forbruger ofte er billigere.

3.6.2. I betragtning af markedets nuværende tilstand og især det faktum, at andre store handelsjurisdiktioner har tilsvarende regler, finder ØSU, at Kommissionen gjorde ret i at anvende EF-konsumtion snarere end international konsumtion. Som udgangspunkt anbefaler ØSU imidlertid, at afsnittet ændres for at fjerne enhver tvivl. (En lignende ordlyd i direktivet om harmonisering af varemærkelovgivningen har f.eks. medført sagsanlæg og skabt forvirring, der bør undgås).

3.6.3. Den foreslåede ændring ser ud som følger:

En ny artikel 4, stk. 3, tilføjes:

»Distributionsretten skal ikke udtømmes ved salg eller overførelse af ejerskab til tredjelande af originalværker eller af kopier af noget værk, med eller uden rettighedshaverens samtykke.«

3.6.4. En udvidelse af konsumptionsområdet kunne overvejes, men kun på et gensidigt grundlag og via forhandlinger, der skal sikre retfærdig og gensidig behandling af værker og kopier af værker, der har deres oprindelse i Fællesskabet.

3.7. Artikel 5

Denne artikel fastsætter undtagelserne fra de enerettigheder, der er nævnt i artikel 2 og 3.

3.7.1. Artikel 5, stk. 1

3.7.1.1. Den første undtagelse er »midlertidige reproduktionshandlinger«. Denne skal sikre, at den tilfældige opbevaring af kopier af værker på f.eks. computerservere mellem en webserver og computeren med slutbrugerens webbrowser er undtaget. Det afgørende er, om den midlertidige reproduktion har nogen »selvstændig økonomisk værdi«: det burde måske fremgå tydeligt, at den selvstændige økonomiske værdi, som der er tale om, er den selvstændige økonomiske værdi ved at anvende det pågældende værk, ikke ved at overføre det.

3.7.1.2. Stykket bør udvides og præciseres. Enhver reproduktion, der i realiteten er en konsumtion af værket, såsom den midlertidige kopiering af programmer eller data i hukommelsen for at udnytte eller få adgang til sådanne værker, f.eks. i forbindelse med opkoblingen

til online databaser, bør kun være tilladt med rettighedshaverens tilladelse.

3.7.1.3. Denne artikel overlapper først og fremmest det forestående kommissionsforslag om retligt ansvar, der går ud på at harmonisere det retlige ansvar for on-line-aktiviteter i hele Fællesskabet. Ophavsretlige regler er ikke nødvendigvis den rette måde at løse problemerne i forbindelse med tjenesteleverandørens ansvar på, fordi disse regler ikke blot vedrører intellektuel ejendom, men de to direktiver bør knyttes tæt sammen, og såfremt de ikke kan vedtages samtidig, bør direktivet om retligt ansvar vedtages hurtigst muligt efter det foreliggende.

3.7.2. Artikel 5, stk. 2 og 5, stk. 3

3.7.2.1. I de resterende bestemmelser fastlægges de nøjagtige undtagelser fra den eneret til reproduktion, der allerede er fastsat. Disse undtagelser overlades til medlemsstaternes skøn. ØSU er generelt bekymret over, at disse forslag giver medlemsstaterne så mange valgmuligheder, at dette fortsat kan indebære handelshindringer inden for Fællesskabet, og mener følgelig, at Kommissionen bør kontrollere, at medlemsstaternes brug af disse dispensationer i praksis ikke skaber sådanne hindringer.

3.7.2.2. Den vigtigste undtagelse gælder enkeltpersoners privatkopiering af lyd-, video- eller audiovisuelle værker. Kommissionen har tre valgmuligheder i den forbindelse:

- man kan fuldstændig harmonisere lovgivningen om privatkopiering ved at give uindskrænket ret til enten at tillade eller forbyde en sådan kopiering,
- man kan nøjes med at harmonisere digital kopiering, eller
- overlade spørgsmålet til medlemsstaterne.

3.7.2.3. ØSU støtter Kommissionens strategi, der er opridset i begrundelsens kommentar til artikel 5, stk. 6, og ifølge hvilken Kommissionen nøje vil følge markedsudviklingen hvad angår digital privatkopiering og høre de berørte parter i anden halvdel af 1998. Konsultationsprocessen vil med god grund fokusere på de teknologiske aspekter og ligevægten mellem rettigheder og interesser. ØSU håber dels at blive hørt i denne proces, dels at høringsprocessen ikke vil trække i langdrag, men hurtigst muligt kan udmøntes i et kommissionsforslag.

3.7.2.4. Indtil da er det korrekt at overlade spørgsmålet om digital kopiering til medlemsstaterne; ØSU ønsker ikke at lægge begrænsninger på borgernes rent private aktiviteter, navnlig ikke når privatkopiering er nødven-

dig for at beskytte børn (dvs. når forældrene optager programmer for at se disse, når børnene ikke er til stede).

3.7.2.5. Restriktionen i artikel 5, stk. 3, litra b), til gavn for syns- og hørehæmmede bør i betragtning af det faktum, at restriktionen udelukkende gælder ikke-kommercielle formål, udvides til at omfatte alle handicappede. Rådet burde også anmode Kommissionen om at udarbejde lovgivning, som gør denne undtagelse obligatorisk.

3.7.2.6. ØSU bemærker, at de dispensationer, som medlemsstaterne har til rådighed, giver dem mulighed for enten at fuldstændig slutte med at behandle sådanne handlinger som ophavsretskrænkelser eller indføre en ordning for udbetaling af rimelige vederlag i forbindelse med sådanne handlinger.

3.7.2.7. Endelig er der mange mindre undtagelser fra den almene reproduktionsret i medlemsstaternes nuværende ophavsretslovgivning — f.eks. retten i visse medlemsstater til at tage en tilfældig kopi af et værk til brug i en radio- eller tv-udsendelse eller filme en bygning, eller myndighedernes ret til at sikre og kontrollere overensstemmelse med mediestandarder. Sådanne mindre undtagelser bør fortsat være tilladte via en tilføjelse til artikel 5, stk. 3, vedrørende mindre undtagelser, som ikke er til skade for handlen i Fællesskabet.

3.8. Artikel 6

3.8.1. Denne artikel skal sikre, at medlemsstaterne indfører en passende beskyttelse mod fremstilling og distribution af systemer, »hvis formål eller anvendelser kun har begrænset kommerciel betydning« ud over omgåelse af tekniske foranstaltninger, der har til formål at beskytte rettighedshaverens ophavsret eller især at hindre kopiering.

3.8.2. Dette forslag må nødvendigvis være et kompromis mellem nogle rettighedshaveres ønske om større kontrol med et hvilket som helst system, der overvejende eller lejlighedsvist gør det muligt at omgå bestemte teknologiske foranstaltninger (bl.a. dobbelt-båndoptagere, der foruden mange legale anvendelsesformål også kan misbruges), og forbrugernes ret til at anvende sådanne systemer til legale formål. Efter ØSU's opfattelse

har man fundet en korrekt balance, men forbuddet bør også gælde systemer, der »promoveres, reklameres for eller markedsføres med en sådan omgåelse som det udtrykkelige formål«.

3.9. Artikel 7

Formålet med denne artikel er at sikre en tilstrækkelig retlig beskyttelse mod fjernelse eller ændring af elektroniske oplysninger om rettighedsforvaltning. ØSU er enig i bemærkningen om, at ordninger for indhentning af oplysninger om rettighedsforvaltning fortsat bør gennemføres efter frivillighedens princip, dvs. at der ikke bør indføres formalitetskrav, som ikke er hjemlet i Berner-konventionen.

3.10. Artikel 8

3.10.1. ØSU har tidligere anmodet om, at ophavsretslovgivningen burde indeholde »retsmidler«. Denne artikel forpligter medlemsstaterne til at indføre »passende sanktioner og retsmidler« i tilfælde af overtrædelser af de rettigheder, der er fastsat i dette direktiv. Disse sanktioner bør både være effektive, stå i et rimeligt forhold til krænkelsen og have en afskrækkende virkning. ØSU anbefaler, at man anmoder medlemsstaterne om en mere detaljeret liste over sanktioner, herunder effektive midlertidige retsmidler samt omkostningseffektive retsmidler.

3.10.2. ØSU opfordrer også Kommissionen til at holde sig løbende underrettet om medlemsstaternes indførelse af passende retsmidler og fokusere på åbenlyse mangler fra medlemsstaternes side.

3.11. Artikel 10

ØSU bemærker, at artikel 10, stk. 2, er en omsætning af en bestemmelse i WIPO-traktaterne. Kommissionen bør løse eventuelle uklarheder i den udstrækning, dette er i overensstemmelse med forpligtelserne i denne traktat.

3.12. Artikel 11

ØSU hilser med tilfredshed, at Kommissionen hvert tredje år vil offentliggøre en beretning, og at ØSU er en af beretningens officielle modtagere.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Indførelsen af euroen og dens konsekvenser for det indre marked (Observationscentret for Det Indre Marked)«

(98/C 407/07)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive 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 8. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 106 stemmer for og 3 stemmer hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Euroens indførelse opfattes meget forskelligt i den brede befolkning, blandt økonomiske aktører og arbejdsmarkedets parter generelt: Nogle mener, at euroen vil sætte fornyet skub i økonomien, andre antager, at den vil få følger af anden art som f.eks. en streng finanspolitik, og atter andre skønner, at den kun vil få en relativt beskeden indflydelse på det indre marked. Efter at det er blevet besluttet at indføre euroen som fælles valuta for 11 EU-lande, må det imidlertid fastslås, at der er større konsensus end uenighed. ØSU vil gerne bidrage til Kommissionens, Rådets og Europa-Parlamentets videre overvejelser om emnet med betragtninger og åbne meningstilkendegivelser fra arbejdsmarkedets og samfundets interessegrupper.

1.2. Emnet er blevet analyseret i talrige publikationer, såvel officielle som ikke-officielle, i medierne og i fagpressen. Informationskilder skorter det altså ikke på. Alligevel mener ØSU, at der bør foretages yderligere analyser på grundlag af en direkte høring af og debat med virksomhederne, fagforeningerne og forbrugerne. Derfor har ØSU gennemført to høringer, den første i Rom den 7. maj 1998 og den anden i London den 15. maj 1998. Datoerne blev fastlagt med henblik på at opfange de umiddelbare reaktioner efter den officielle vedtagelse af euroen. Stederne blev valgt med henblik på at konfrontere de fremherskende synspunkter i et land, der deltager i Den Monetære Union, med synspunkterne i et land, der har valgt at stå udenfor i første omgang.

1.2.1. ØSU erkender, at en så begrænset undersøgelse ikke kan siges at være repræsentativ for hele EU, og at den indhøstede viden ikke automatisk kan overføres til alle EU-lande. For at sikre en kort og klar undersøgelse har ØSU begrænset den til enkelte af de aspekter, der er direkte knyttet til vedtagelsen af euroen, og udeladt

aspekter, der enten er behandlet i forvejen i andre udtalelser eller ville kræve, at beslægtede emner blev taget op.

1.3. Udtalelsen tager højde for de synspunkter, der blev fremlagt af deltagerne i de to høringer, men er frem for alt et resultat af de overvejelser, som ØSU's medlemmer har bidraget med under udarbejdelsen af udtalelsen. ØSU gør sig hverken illusioner om at have sat milepæle eller have opstillet sikre prognoser. På et marked, der domineres af en lang række ydre faktorer, som er uden for regeringernes indflydelsessfære, er det bedst kun at fastlægge fleksible og realistiske principper, som til enhver tid kan tilpasses de givne forhold.

2. Euroens indflydelse på den frie etableringsret

2.1. Forbindelsen mellem den frie etableringsret, der allerede er stadfæstet i traktaten, og den fælles valuta kan ved første øjekast forekomme meget spinkel. Forskellige økonomiske aktører mener imidlertid, at euroen kan influere på beslutninger om virksomhedsudflytninger, virksomhedsopkøb, koncentrationer og fusioner.

2.2. Når det bliver muligt direkte at sammenligne omkostninger og priser (et emne, der behandles mere indgående i det følgende), og såvel vekselkursrisikoen som udsvingene i valutaernes relative værdi bortfalder, bliver det noget lettere at foretage økonomiske beregninger med henblik på at vurdere, hvor det vil være optimalt at placere produktionen eller tjenesteydelserne. Naturligvis er euroen ikke den eneste faktor, der spiller ind, der er fortsat store forskelle fra land til land på områder som beskatning, arbejdskraftomkostninger, arbejdskraftudbud og — i nogle tilfælde — støttetiltag.

2.3. Især små og mellemstore virksomheder mener, at den nye valuta vil give dem mulighed for at etablere sekundære produktionssteder (omend der i nogle tilfælde ville være tale om en egentlig udflytning af hovedaktiviteterne) i lande, hvor ovennævnte vilkår er gunstigere end i deres hjemland. For de lande, der allerede har mere fordelagtige vilkår på områder som beskatning, arbejdskraftomkostninger og arbejdskraftudbud, vil den fælles valuta med andre ord blive et afgørende middel til at tiltrække nye virksomheder.

2.4. Udflytningen til tredjelande synes ikke at blive styrket af euroens vedtagelse, faktisk kan det modsatte blive tilfældet, hvis krisen i Asien bliver langvarig, så et »euroområde« med en betryggende stabilitet bliver mere attraktivt. Hvis landene i Central- og Østeuropa indfører euroen som referencevaluta, vil det sandsynligvis indgå som en positiv evalueringsfaktor for de virksomheder, der overvejer at etablere sig i området. Man må imidlertid ikke glemme, at landenes politiske og økonomiske stabilitet vejer betydeligt tungere, når det kommer til den endelige beslutningstagning.

2.5. Med hensyn til virksomhedsovertagelser, fusioner eller opkøb af aktier vil euroen spille en betydelig rolle i virksomhedernes vurderinger, især hvis euroen — som det må forventes — fremmer en harmonisering af reglerne for regnskaber, årsopgørelser samt intern og ekstern revision. Andre aspekter af vurderingen, som afhænger af de elementer, der er omtalt i punkt 2.2 og 2.3 vil være uændrede.

2.5.1. Der er flere faktorer, der hæmmer en rationel udflytning og en bedre investeringsallokering, men skævhederne mellem de forskellige landes nationale skattelovgivninger springer straks i øjnene. Det er måske det klareste vidnesbyrd om en svaghed i den struktur, EU har antaget: nok er der en fælles monetær ledelse, men der mangler en fælles finans- og skattepolitisk linje. Det skal ikke opfattes som en kritik, men som en ren og skær konstatering. Selv om man må acceptere, at der er flere politiske linjer, er og bliver det et faktum, at skatteharmonisering er et emne af afgørende betydning, hvis vi vil drage størst mulig nytte af euroens vedtagelse.

3. Euroens indflydelse på konkurrencen

3.1. Euroen vil nok ikke kun blive anvendt af de lande, der deltager i Den Monetære Union. Det er sandsynligt, at eks- og importører i de andre EU-lande, størstedelen af de central- og østeuropæiske lande og en række andre tredjelande vil vælge euroen som fakturerings- og betalingsvaluta, i hvert fald i samhandelen med deltagerlande og lande med en ustabil valuta, idet euroen da træder i dollarens sted. Alt vil naturligvis

afhænge af euroens stabilitet og den grad af tillid, den nyder i andre lande. Når der ses bort fra de monetære aspekter, der falder uden for rammerne af denne udtalelse, vil det første og mest iøjnefaldende resultat af euroens »globalisering« være, at den muliggør en direkte sammenligning af omkostninger og priser, som ikke lader sig gøre med de nuværende mange valutaer, de svingende kurser og — ikke at forglemme — den manglende standardisering, der gør sig stærkt mærkbar i visse sektorer.

3.2. Denne sammenlignelighed — og dermed gennemsigtheden i udbudet af varer og tjenesteydelser — vil i høj grad øge konkurrencen, fordi virksomhederne og forbrugerne bliver i stand til at foretage deres valg på et mere velinformeret grundlag. Det har indlysende fordele for køberne, men det er ikke sikkert, at virksomhederne generelt — og især de små og mellemstore virksomheder — allerede har gjort sig overvejelser om, hvordan prisernes sammenlignelighed vil påvirke deres aktiviteter.

3.3. Spørgsmålet om faktorerens sammenlignelighed er nemt at forstå. Det er imidlertid kun et enkelt element i et langt mere omfattende og kompliceret hele, der omfatter:

- den rivende udvikling inden for elektronisk handel via Internettet, som gør det betydeligt lettere at købe og betale varer og tjenesteydelser og i høj grad øger købernes valgmuligheder;
- indførelsen af internationale betalingssystemer, som åbner mulighed for hurtige og sikre valutaoverførsler med færre og færre omkostninger;
- det drastiske fald i kommunikationsomkostningerne og »edb-kulturens« voksende udbredelse blandt små og mellemstore virksomheder og forbrugere;
- en stadig mere effektiv og hurtigere — samt billigere — transport af varige forbrugsgoder, som i stigende grad gør det interessant at købe varer af producenter i fjernliggende lande.

3.4. I den forbindelse følger euroen en yderligere — og ikke uvæsentlig — faktor til en udvikling, som progressivt vil mindske lokaliseringens betydning, såvel på produktions- og distributionssiden som når det gælder indflydelsessfæren. Det må derfor forventes, at de traditionelle »markedsnicher« og oligopolistiske stillinger må vige pladsen for et mere konkurrencepræget marked, som gør op med virksomheder, der er mindre effektive, eller som størrelsesmæssigt ikke er gearede til at klare konfrontationen med virksomheder, der har en større gennemtrængningskraft på markedet.

3.5. Hvis denne udviklingsprognose holder stik — i det mindste tendentielt — vil det uvægerligt anspore til oprettelse af større virksomhedsenheder. Den finansielle sektor, der som den første mærker euroens indflydelse (samtidig med en række andre faktorer, naturligvis), vil blive fulgt af hele markedet. Vinderen vil i første række være forbrugeren, der kommer til at nyde godt af lavere priser, af bedre produkter og tjenesteydelser og af øget gennemsigthed på markedet. Det er imidlertid nødvendigt at vurdere, hvordan en udvikling i retning af større virksomheder vil påvirke beskæftigelsen. Det er faktisk muligt, at en sådan proces ikke vil gå hånd i hånd med skabelse af nye arbejdspladser, eller at der i værste fald bliver tale om en nedgang i beskæftigelsen. Det kan også tænkes, at der på mellemlangt sigt opstår nye oligopolers på et marked, der domineres af tendentielt stadig større virksomheder; dette aspekt bør Kommissionen holde et vågent øje med.

3.6. Mange små og mellemstore virksomheder, der udelukkende opererer på lokale markeder, synes ikke at have dannet sig noget helhedsbillede af alle disse elementer og deres konsekvenser. Efter deres opfattelse vil muligheden for at sammenligne priser i forskellige lande ikke få nogen direkte indflydelse på de markeder, de opererer på, når der ses bort fra grænseområder — hvor det i øvrigt allerede i nogen tid har været muligt at sammenligne priserne til trods for valutaerne, i nogle tilfælde med store konsekvenser for handelens lokalisering. Denne holdning kan måske nok forsvares i tilfælde, hvor aktiviteterne kræver de små og mellemstore virksomheders fysiske tilstedeværelse (bilværksteder, vedligeholdelsesservice osv.), men den vil være direkte ødelæggende for fremstillings-, distributions- og tjenesteydelsesvirksomheder, idet de nye udviklingstendenser vil gøre enhver forestilling om »områdekontrol« fuldstændig illusorisk.

3.6.1. Efter ØSU's mening er det nødvendigt at fremme en virksomhedskultur blandt små og mellemstore virksomheder, idet de gøres bevidste om, at man må lægge nye strategier for at klare sig i en global kontekst, der må forventes at udvikle sig meget hurtigt i de kommende år. Producenternes fodfæste på de lokale markeder, der i dag bygger på forbrugernes relativt ringe mobilitet, må forventes at blive svækket af de nye former for elektronisk handel og mulighederne for at betale i en fælles europæisk valuta.

3.7. Heller ikke for de store virksomheder, der opererer på de internationale markeder, vil euroens indførelse være uden konsekvenser. Prissammenligneligheden vil sætte yderligere fokus på en faktor, som allerede i dag er indlysende for enhver: prisniveauet varierer fra land til land inden for EU. Prisforskellene kan naturligvis forklares på baggrund af en lang række faktorer, som kun i ringe grad påvirkes af reglerne på det indre marked: de forskellige lande adskiller sig indbyrdes med hensyn til leveomkostninger, sociale sikringsordninger, be-

skatningsvilkår, størrelse og markedsstruktur. Enhedsmarkedet vil med tiden skabe større konvergens i disse vilkår, men helt ensartede vil de ikke blive.

3.8. Der er imidlertid også prisforskelle på ellers identiske eller ækvivalente markeder, forskelle som ikke lader sig forklare med, at forskellige lande har forskellige markedsvilkår. På automobilmarkedet for eksempel viser undersøgelser, der er gennemført af forbrugerorganisationer og Kommissionen, at der i visse tilfælde er mærkbare, ja nærmest astronomiske forskelle. Det gælder for eksempel en type personbiler, som i Storbritannien sælges til en pris, der ligger 44 % over prisen i Holland eller Portugal. Eftersom prisdannelsen på et marked med fri konkurrence ikke kan dikteres, findes der givet tilfælde, hvor indførelsen af euroen kan gøre det nødvendigt at undersøge potentielle krænkelse af bestemmelserne i artikel 85 og 86 i EF-traktaten.

3.9. Når der ses bort fra de tilfælde, hvor Kommissionen kan blive nødt til at gribe ind, skulle markedskræfterne generelt udfolde sig frit inden for de objektive rammer, der skabes af de forskellige vilkår i de enkelte lande. Muligheden for at foretage direkte prissammenligninger og for at købe på et globalt europæisk marked vil bidrage til at moderere prisforskellene og dermed til at øge konkurrencen.

4. Euroens indflydelse på konkurrenceevnen

4.1. Spørgsmålet om den interne konkurrenceevne er behandlet implicit i det foregående punkt. En skærpet konkurrence skulle således tilskynde alle økonomiske aktører til at forbedre deres effektivitet og operere med stadig mere konkurrencedygtige omkostninger. Det er langt mere kompliceret at analysere den eksterne konkurrenceevne, altså Europas stilling i forhold til den øvrige verden, og en sådan analyse ville kræve inddragelse af faktorer, som falder uden for rammerne af denne udtalelse. ØSU vil derfor begrænse sig til at se på euroens indførelse, velvidende at den blot er én af mange konkurrenceevneparametre.

4.2. Når vekselkursrisikoen og omkostningerne til dækning heraf samt transaktionsomkostningerne bortfalder internt i euroområdet, skulle det i sig selv medføre en omkostningsnedgang, som efter Kommissionens skøn skulle beløbe sig til mellem ½ og 1 % af de samlede omkostninger. Hertil kommer, at den korte rente i nogle lande skulle blive lavere, end det i dag er tilfældet for deres respektive valutaer. Den største konkurrencefordel vil dog nok kunne tilskrives en helt anden faktor, nemlig valget af euro som reference- og faktureringsvaluta som følge af dens stabilitet og internationale anseelse. Amerikanernes fordel på dette område er indlysende og

velkendt. Euroen bør med tiden opnå samme vægt og anseelse. Der er imidlertid ikke tale om en »krig« mod dollaren. De to valutaer har — efter alle stjernetegn at dømme — forskellige indflydelsessfærer, som udmærket kan eksistere side om side i en sund monetær »konkurrence«.

4.3. Eftersom den globale konkurrence forventes at tiltage, kan vi komme til at opleve mere eller mindre massive udflytninger af tredjelandsvirksomheder til euroområdet med en øget konkurrence til følge. Selv om forskellige europæiske anførere kan betragte det som en ny trussel, bør det retteligen betragtes som en positiv udvikling, der bringer nye investeringer og øger beskæftigelsen.

4.4. Alt i alt skulle den øgede konkurrence som følge af euroen føre til en rationalisering af produktions-, distributions- og tjenesteydelsesstrukturerne, og en sådan proces kan ikke finde sted uden nedlæggelse af virksomheder med en marginal konkurrenceevne. Det vil være en vanskelig opgave for myndighederne at sikre, at markedsreglerne ikke forvrides, fordi der gribes ind for at redde sådanne virksomheder, og at forene dette krav med kravet om ikke at ofre beskæftigelsen.

5. Euroens indflydelse på beskæftigelsen

5.1. Hvorvidt, hvordan og i hvilket omfang euroen vil indvirke på beskæftigelsen er et spørgsmål, der diskuteres livligt, og holdningerne afspejler problemets politiske og sociale aspekter. ØSU, der allerede har afgivet en udtalelse om dette emne⁽¹⁾, begrænser sig i nærværende udtalelse til at behandle — i øvrigt allerede velkendte — forhold vedrørende euroens konkrete indflydelse på beskæftigelsen forstået som et aspekt af det indre marked.

5.2. Den eneste sektor, der direkte mærker konsekvenserne af euroens indførelse, er naturligvis finanssektoren, især banksektoren. En mærkbar andel af bankernes omsætning hidrører fra formidling af forskellige valutaer og dækning af vekselkursrisici. Den dermed forbundne indtægt er proportionel med de internationale aktiviteters andel af de samlede aktiviteter. For de store bankers vedkommende udgør disse indtægter normalt en betydelig andel af årsresultatet. Når elleve valutaer smeltes sammen til én valuta, vil det afspejle sig kraftigt i nettoindtjeningen, og ser vi på beskæftigelsen, kan der ikke herske tvivl om, at en reduktion i antallet og omfanget af operationer — på kort sigt — modsvares af et fald i arbejdskraftbehovet. ØSU finder det derfor stærkt påkrævet, at der træffes ledsageforanstaltninger for at skabe nye beskæftigelsesmuligheder for de arbejds-

tagere, der rammes. I enkelte medlemsstater er der truffet meget vellykkede foranstaltninger.

5.3. Det er for øjeblikket uvist, om banksektoren som helhed kan absorbere dette overskud af arbejdskraft gennem omskolinger og en aktivitetstilvækst i andre sektorer, og om den på mellemlangt sigt vil formå at kompensere ved at tage nye aktiviteter op. Meget afhænger af den europæiske banksektors evne til at klare sig i konkurrencen med banker fra tredjelande.

5.4. For alle andre aktiviteters vedkommende skal euroens indflydelse på beskæftigelsen vurderes i lyset af, at den fælles valuta spiller en rolle for den økonomiske stabilitet, den internationale konkurrenceevne, den økonomiske konvergens og roen på arbejdsmarkedet. Man må dog ikke glemme at tage højde for eksterne faktorer, der er særdeles vigtige i en kontekst med tiltagende globalisering og indbyrdes afhængighed, f.eks. konjunkturerne i den øvrige verden, den politiske usikkerhed og presset på arbejdsmarkedet som følge af indvandring fra tredjelande og EU's kommende udvidelser.

5.5. Med hensyn til beskæftigelsespolitikken er der ingen tvivl om, at kravet om overholdelse af de regler, der er indført med stabilitets- og vækstpagten, implicit begrænser de nationale regeringers muligheder for at foretage offentlige investeringer, som sigter mod at øge beskæftigelsen. Det vil derfor primært være op til den private sektor at skabe nye arbejdspladser ved at føre en investeringspolitik, der er afstemt efter væksten. En sådan politik kan i øvrigt ikke føres uden passende skatteforanstaltninger og et gunstigt arbejdsmarkedsklima. Der stilles således krav om et kollektivt ansvar — og et snævert samarbejde — mellem de offentlige myndigheder, virksomhederne og fagforeningerne.

6. Konklusioner

6.1. ØSU's høringer har (med de forbehold, der er taget med hensyn til undersøgelsens repræsentativitet) givet et beroligende resultat: euroen opfattes som en samhørighedsfaktor i Europa og som et troværdigt instrument i samspillet med den øvrige verden. Sådan ser dagens forventninger ud, og regeringerne, arbejdsmarkedets parter og borgerne skal nu i fællesskab sørge for, at disse forventninger indfries.

6.2. Man skal imidlertid holde sig for øje, at forholdene ikke vil udvikle sig på samme måde i de forskellige EU-lande, selv om udviklingen vil tendere mod at konvergere på mellemlang og lang sigt. Man må derfor ikke forvente, at alle forskelle vil forsvinde som dug for solen, og at det indre marked med ét vil opnå den højeste grad af fuldkommenhed. Det er heller ikke tænkeligt, at euroen i sig selv skulle løse problemerne med harmoni-

⁽¹⁾ Jf. ØSU's udtalelse om »Beskæftigelsen og euroen«.

seringen af skattesystemerne og standardiseringen, arbejdskraftens og virksomhedernes mobilitet og lønsammenligneligheden. Disse problemer er helt uafhængige

af den fælles valuta, men om ikke andet vil euroen kaste et klarere lys på problemerne og skærpe bevidstheden om, at de må og skal løses.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fri udveksling af tjenesteydelser og begrebet "almene hensyn" inden for forsikringssektoren«

(98/C 407/08)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 24. marts 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 2, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Manuel Ataíde Ferreira til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september, med 108 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I sin initiativudtalelse om forbrugerne på forsikringsmarkedet⁽¹⁾ henledte ØSU opmærksomheden på visse fortolkningsvanskeligheder, der hindrer gennemførelsen af et enhedsforsikringsmarked. Der peges bl.a. på den vanskelige sondring mellem »fri etableringsret og »friheden til at levere tjenesteydelser« samt begreberne »midlertidighed«, »regelmæssighed«, »periodicitet«, »kontinuitet« og »hyppighed«, som indgår i definitionen«. En anden hindring vedrører »begrebet »almenvellet« og skyldes den meget forskelligartede fortolkning, som følge af hvilken hver enkelt medlemsstat har været i stand til at begrunde en række afvigelser fra retten til at levere tjenesteydelser«.

1.1.1. Derfor vil ØSU nu med denne udtalelse om Udkast til Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fri udveksling af tjenesteydelser og begrebet »almene hensyn« inden for »forsikringssektoren«⁽²⁾ tage tråden fra ovennævnte udtalelse op.

1.2. Begrebet almene hensyn er, som Kommissionen

påpeger i sit udkast til meddelelse, i vid udstrækning formet af Domstolens retspraksis.

1.2.1. Det er dog fundamentale principper i de vestlige landes forfatnings- og forvaltningsret, der danner det egentlige grundlag for begrebet »almene hensyn«, som også betegnes »almenvellet« eller »public interest«, og som de enkelte medlemsstaters forvaltninger skal fremme.

1.2.2. Princippet om hensyntagen til almenvellet indebærer en række begrænsninger eller indskrænkninger af den fri udøvelse af det private initiativ og af særinteresser, men afgrænsningen heraf, som er klart fastlagt i lovgivningen, er en forudsætning for den legitime udøvelse af de offentlige myndigheders beføjelse til at indføre begrænsninger (af bindende karakter).

1.2.3. Ifølge de almindelige forfatnings- og forvaltningsretlige principper skal loven fastlægge en klar definition af de almene hensyn, ikke kun hvad angår mål og forudsætninger. Det skal også fastlægges, hvilke midler der kan anvendes for at sikre disse hensyn.

1.3. De grundlæggende fællesskabsbestemmelser, der giver mulighed for på grundlag af almene hensyn at

⁽¹⁾ EFT C 95 af 30.3.1998, pkt. 2.3.1.2.1.

⁽²⁾ EFT C 365 af 3.12.1997, s. 7.

begrænse Rom-traktatens principper om fri bevægelighed, er at finde i traktatens artikel 36, 48, 56, 73 D, 77, 90, stk. 2, 128, 129, 129 A og 130 R.

Inden for de enkelte sektorer er der mange forordninger og direktiver, som direkte vedrører almene hensyn. Det gælder f.eks. 91/440/EØF og forordning (EØF) nr. 1893/91 om jernbanetransport, forordning (EØF) nr. 2408/92 om lufttransport, direktiv 97/67/EF af 15.12.1997 om posttjenester, direktiverne 98/10/EF af 26.2.1998 og 97/33/EF af 30.6.1997 om teletjenester, direktiv 96/19/EF af 13.03.1996 om gas og el samt det andet bankdirektiv 89/649/EØF af 15.12.1989.

Af særlig interesse i forbindelse med denne udtalelse er de såkaldte tredje forsikringsdirektiver, især artikel 28, 32, stk. 4, og 41 i direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF af henholdsvis 18.06.1992 og 10.10.1992 samt artikel 54 i direktiv 92/49/EØF⁽¹⁾.

1.3.1. En analyse af ovennævnte begreber viser, at såvel i den grundlæggende fællesskabsret som i den afledte ret sondres der mellem »almene hensyn« på nationalt plan i medlemsstaterne og begrebet »fællesskabsinteresse«, idet førstnævnte især kan begrunde fritagelse fra visse traktatbestemmelser, mens det andet

begrænser nationale indgreb og danner grundlag for overdragelse af kompetence til EU på forskellige områder (jf. traktatens artikel 126, 128, 129 B, 130, 130 A og 130 F).

Almene hensyn vedrører enten økonomiske interesser (især traktatens artikel 77, 90 og 92 og de nævnte bestemmelser i den afledte ret) eller ikke-økonomiske interesser, og hertil hører undtagelser fra bestemmelserne om fri bevægelighed (traktatens artikel 36, 48, 56 og 73 D), forbrugerbeskyttelse (traktatens artikel 129 A), miljøbeskyttelse (traktatens artikel 130 R), sundhedsbeskyttelse (traktatens artikel 129) og fremme og beskyttelse af kultur (traktatens artikel 128).

1.3.2. EF-retten indeholder altså de grundlæggende elementer, der er nødvendige for en afgrænsning af medlemsstaternes muligheder for at tilgodese »almenvæltet« eller »almene hensyn« inden for landets grænser. De pågældende bestemmelser er imidlertid spredte og ikke systematisk ordnet, og Domstolens fortolkningspraksis er derfor en afgørende forudsætning for at forstå dem og fastlægge deres rækkevidde.

På den anden side er der i den afledte ret en tendens til en stadig større begrænsning af medlemsstaternes råderum, især på nøgleområder som økonomi, samtidig med at der tilstræbes en mere ensartet definition på EU-plan af begrebet almene hensyn og midlerne til sikring af disse hensyn, hvilket kan stride mod en bestemt fortolkning af subsidiaritetsprincippet⁽²⁾.

1.4. Inden for forsikringssektoren er der — i lighed med udviklingen i banksektoren⁽³⁾ — en risiko for, at medlemsstaternes forskelligartede fortolkning og sikring af almene hensyn kan hæmme en fri udveksling af tjenesteydelser. Derved kan der opstå uberettigede hindringer for gennemførelsen af et indre marked for forsikringssektoren, uden at almene ikke-økonomiske interesser såsom folkesundhed, offentlig orden, trafik-sikkerhed eller forbrugerbeskyttelse står på spil, men kun økonomiske særinteresser for nationale virksomheder eller virksomheder, der er etableret i eller opererer i en given medlemsstat.

⁽¹⁾ Artikel 28 — Den medlemsstat, hvor risikoen består, kan ikke forhindre forsikringstageren i at indgå en aftale med et forsikringsselskab, der har fået tilladelse i henhold til artikel 6 i direktiv 73/239/EØF, når aftalen ikke er i strid med gældende retsregler begrundet i almene hensyn i den medlemsstat, hvor risikoen består.

Artikel 32, stk. 4 — Inden forsikringsselskabets filial påbegynder sin virksomhed, har den kompetente myndighed i filialmedlemsstaten en frist på to måneder fra modtagelsen af de i stk. 3 nævnte oplysninger til i givet fald at meddele hjemlandets kompetente myndighed de vilkår, som begrundet i almene hensyn skal gælde for udøvelsen af denne virksomhed i filialmedlemsstaten.

Artikel 41 — Dette direktiv er ikke til hinder for, at forsikringsselskaber med hjemsted i en medlemsstat ved anvendelse af ethvert foreliggende kommunikationsmiddel kan reklamere for deres ydelser i filialmedlemsstaten eller i den medlemsstat, hvor tjenesteydelserne præsteres, så længe de ikke tilsidesætter eventuelle regler om sådanne reklamers form og indhold, der er begrundet i almene hensyn.

Artikel 54, stk. 1 — Uanset om andet måtte være fastsat, kan en medlemsstat, hvor aftaler til dækning af de risici, der er nævnt i forsikringsklasse 2 i punkt A i bilaget til direktiv 73/239/EØF, delvist eller fuldstændigt kan erstatte den sygesikring, der er indbygget i den lovpligtige sociale sikringsordning, kræve, at aftalen er i overensstemmelse med de specifikke retsfor skrifter til beskyttelse af almene hensyn i forbindelse med den pågældende type forsikring, som medlemsstaten har fastsat, og at de almindelige og specielle betingelser, der er forbundet med denne forsikring, meddeles medlemsstatens kompetente myndigheder, før de anvendes.

⁽²⁾ Jf. i den forbindelse ØSU's udtalelse om Kommissionens fortolkningsmeddelelse om »Forsyningspligt ydelser i Europa«, EFT C 287 af 22.9.1997, s. 85; jf. endvidere Lionel Monnier i »Services publics, missions publiques et réglementation dans l'Union européenne«, CIRIEC, Paris, s. 195.

⁽³⁾ Jf. Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fri udveksling af tjenesteydelser og almene hensyn i andet bankdirektiv (SEK(97) 1193 af 20. juni 1997 og ØSU's udtalelse 542/96 af 24.4.1996, EFT C 204 af 15.7.1996, s. 66).

2. Hovedtrækkene i Kommissionens udkast til meddelelse

2.1. Kommissionen ønsker med denne meddelelse at øge gennemsigtigheden og afklare de EF-regler, hvis overholdelse den skal påse, og den bebuder, at udkastet vil blive offentliggjort som en »en fortolkningsmeddelelse, der giver erhvervslivet og medlemsstaterne mulighed for at gøre sig bekendt med, hvilken holdning Kommissionen kunne tænke at indtage til de problemer, den måtte få forelagt«.

2.2. Derfor forsøger Kommissionen allerførst at trække grænsen mellem retten til fri etablering og retten til fri udveksling af tjenesteydelser i forsikringssektoren.

2.2.1. Med henvisning til den grundlæggende EF-ret⁽¹⁾ går Kommissionen som det vigtigste kriterium ud fra, om tjenesteyderen er midlertidigt eller varigt til stede i en anden medlemsstat (hvor der præsteres tjenesteydelser) end vedkommendes hjemland.

2.2.2. Ifølge EF-Domstolens seneste retspraksis skal tjenesteydelsens midlertidige karakter vurderes ud fra tjenesteydelsens varighed, hyppighed, periodicitet og kontinuitet. Hensigten hermed er at forhindre omgåelse af de gældende bestemmelser i de tilfælde, hvor en tjenesteyder, der er etableret i én medlemsstat, fuldt ud eller primært opererer i en anden medlemsstat. Disse kriterier gælder dog efter Kommissionens opfattelse kun, hvis en tjenesteyder flytter til og permanent er til stede i en anden medlemsstat, men ikke i de tilfælde, hvor en tjenesteyder i sit hjemland får henvendelse fra borgere i en anden medlemsstat, hvor risikoen er lokaliseret.

2.2.3. Med henvisning til Domstolens retspraksis fastslår Kommissionen endvidere, at forholdet henhører under etableringsretten, hvis et forsikringsselskab permanent er til stede i værtslandet.

2.2.3.1. Ifølge samme retspraksis er der tale om permanent tilstedeværelse i værtslandet, hvis et udenlandsk selskab har en filial, et agentur eller et kontor, der drives af selskabets eget personale, eller har engageret en person med fast bemyndigelse til at handle på selskabets vegne.

2.2.3.2. Denne fortolkning har desuden belæg i

artikel 1, litra b), i direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF samt i artikel 3 i direktiv 88/357/EØF og 90/619/EØF.

2.2.3.3. Ikke desto mindre har Domstolen for nylig fastslået, at det forhold, at et forsikringsselskab har et kontor i værtslandet, ikke nødvendigvis falder ind under etableringsretten. Tjenesteydelsens midlertidige karakter skal i dette tilfælde vurderes ud fra varigheden, hyppigheden, periodiciteten og kontinuiteten.

2.2.4. Visse situationer falder dog i en grå zone. Kommissionen klassificerer dem således:

a) Der gøres brug af selvstændige mellemmand: etableringsretten finder kun anvendelse, hvis mellemmanden kumulativt opfylder følgende tre betingelser: (i) mellemmanden skal være underkastet det af ham repræsenterede forsikringsselskabs ledelse og kontrol (eksklusiv fuldmagt), (ii) kunne forpligte forsikringsselskabet og indgå forsikringsaftaler på dets vegne og (iii) have en fuldmagt, der har varig, kontinuerlig og ikke lejlighedsvis karakter.

b) Permanent tilstedeværelse af forsikringsselskabets personale: etableringsretten finder kun anvendelse, hvis det udsendte personale udøver egentlig forsikringsvirksomhed og på permanent basis indgår forsikringsaftaler, behandler erstatningskrav og udbetaler erstatning. Hvis aktiviteterne kun består i rekonoscering, marketing eller reklamevirksomhed, er de ikke omfattet af etableringsretten.

2.2.5. Sondringen mellem etablering og fri udveksling af tjenesteydelser har i denne forbindelse især betydning for, hvilken notifikationsprocedure, der skal følges. Kun hvis der er tale om etablering, skal denne anmeldes på forhånd i henhold til artikel 10 i direktiv 73/239/EØF og 79/267/EØF, således som ændret ved direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF, artikel 32. For de tilfælde, der henhører under fri udveksling af tjenesteydelser, gælder den ordning, der er fastsat i artikel 11 og 14 i ovennævnte direktiver, som ændret ved direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF, artikel 34 og 35.

2.2.5.1. Reklamering i sig selv er efter Kommissionens opfattelse ikke underkastet kravet om forhåndsanmeldelse i direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF, artikel 34. Det er tilstrækkeligt, at disse direktivers bestemmelser om almene hensyn (artikel 41) overholdes.

2.2.6. Kommissionen finder endvidere, at de notifikations- og anmeldelsesprocedurer, der er foreskrevet i direktiverne om etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser, ikke tager sigte på forbrugerbeskyttelse,

⁽¹⁾ Traktatens artikel 60, stk. 3 — Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet om etableringsretten kan tjenesteyderen midlertidigt udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere. Jf. Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fri udveksling af grænseoverskridende tjenesteydelser, EFT C 334 af 9.12.1993, s. 3.

men blot har karakter af gensidig information mellem tilsynsmyndighederne. Disse procedurer bør derfor ikke betragtes som en formel betingelse, der er afgørende for forsikringsaftalens gyldighed ⁽¹⁾.

2.3. I anden del af udkastet til meddelelse nævner Kommissionen først, hvilke regler om almene hensyn der gælder for forsikringsområdet såvel ved fri etableringsret som fri udveksling af tjenesteydelser ⁽²⁾. Begrebet almene hensyn søges defineret ud fra Domstolens retspraksis.

2.3.1. Ved gennemgangen af de bestemmelser i de tredje forsikringsdirektiver, der er begrundet i almene hensyn, nævner Kommissionen de områder, hvor der i mangel af en EU-harmonisering ⁽³⁾ udtrykkeligt henvises til almene hensyn på nationalt plan:

— etablering af en filial (artikel 10, stk. 4, i direktiv 73/239/EØF og 79/267/EØF, som ændret ved artikel 32 i direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF);

— indgåelse af forsikringsaftaler (artikel 28 i direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF) såvel ved etablering som udveksling af tjenesteydelser;

— reklamering (artikel 41 i direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF);

— sygeforsikring, der tegnes som erstatning for den lovpligtige sociale sikringsordning (direktiv 92/49/EØF, artikel 54, stk. 1) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Det kan diskuteres, om Kommissionen skal uddybe dette spørgsmål i en fortolkningsmeddelelse, men det er en mangel, der blev påpeget i samarbejdsaftalen mellem tilsynsmyndighederne for anvendelse af forsikringsdirektiverne, der blev revideret på tilsynsmyndighedernes konference i oktober 1997 (DT/119/93, rev. 4).

⁽²⁾ Jf. nittende og tyvende betragtning i henholdsvis direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF: »det påhviler den medlemsstat, hvor risikoen består, at påse, at der ikke findes nogen hindring for, at de forsikringsprodukter, der tilbydes i Fællesskabet, kan afsættes på dens område, forudsat at de ikke er i strid med gældende retsregler begrundet i almene hensyn i den medlemsstat, hvor risikoen består, og såfremt disse hensyn ikke er beskyttet af hjemlandets retsregler, forudsat at disse retsregler anvendes ikke-diskriminerende på ethvert selskab, der udøver virksomhed i denne medlemsstat, er objektivt begrundet og står i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål«.

⁽³⁾ Man bør huske på, at de tre forsikringsdirektiver kun indførte en delvis harmonisering af betingelserne for adgang til og udøvelse af forsikringsvirksomhed, idet vigtige elementer som aftaleret og beskatning ikke er medtaget.

⁽⁴⁾ Jf. fodnote 1, s. 39.

2.3.2. På disse områder skelner Kommissionen — stadig på grundlag af Domstolens retspraksis — først og fremmest mellem diskriminerende begrænsninger og ikke-diskriminerende begrænsninger.

2.3.2.1. Diskriminerende begrænsninger vil kun kunne retfærdiggøres med hjemmel i traktatens artikel 56, dvs. under påberåbelse af generelle ikke-økonomiske hensyn (offentlig orden, offentlig sikkerhed og folkesundhed), hvilket klart fremgår af Domstolens retspraksis ⁽⁵⁾.

2.3.2.2. Ikke-diskriminerende begrænsninger kan begrundes i generelle økonomiske hensyn.

2.3.2.2.1. Kommissionen nævner derefter nogle eksempler på områder, hvor almene hensyn ifølge Domstolens retspraksis kan påberåbes [punkt IV, 2), a)].

2.3.2.2.2. Det er dog ikke tilstrækkeligt, at en restriktiv bestemmelse principielt vedrører et af disse områder. Den skal også opfylde visse kriterier:

i) den skal være nødvendig,

ii) stå i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål og

iii) må ikke overlappe regler i hjemlandet ⁽⁶⁾.

2.3.2.2.3. Da de grundlæggende principper om fri bevægelighed begrænses af begrebet almene hensyn, bør dette altid fortolkes restriktivt og kun anvendes undtagelsesvist. Kommissionen mener derfor, at det er misbrug at indføre store dele af den nationale lovgivning på listen over bestemmelser, der tilgodeser almene hensyn.

2.3.2.2.4. Almene hensyn berører såvel fri etablering som fri udveksling af tjenesteydelser, men vurderingen af en restriktions proportionelitet kan variere, alt efter hvilken form for tjenesteydelse der er tale om (i henhold til etableringsordningen eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser).

⁽⁵⁾ Jf. f.eks. Svensson og Gustavsson mod Boligministeriet, sag C-1184/93, Sml. 3977; jf. ligeledes generaladvokatens konklusioner i sag C-17/92, Fedicine mod Spanien, Sml. I-2258, pkt. 18.

⁽⁶⁾ Jf. Union royal belge des sociétés de football ASBL mod J.M. Bosman (sag C-415/93), hvor der udtrykkeligt anføres følgende: — foranstaltningerne må objektivt set være nødvendige; — resultatet må ikke kunne opnås gennem mindre restriktive regler; — interessen må ikke allerede være beskyttet af regler i oprindelseslandet (Sml. I, 4999). I sagen Tyskland mod Kommissionen — dom 4. december 1986 (sag 205/84, Sml. s. 3803, pkt. 37) indtages en lignende holdning.

2.3.2.3. Kommissionen nævner herefter en række eksempler (ni) på nationale regler, som kræves overholdt i værtslandet under påberåbelse af almene hensyn, men som efter Kommissionens opfattelse ikke har hjemmel i de tredje direktiver og i særdeleshed ikke kan retfærdiggøres med, at de sikrer forbrugerbeskyttelse, gennemsigtighed, forbeholdelse af bankvirksomhed for kreditinstitutter, sproglig suverænitet eller markedsdisciplinen. Dette gælder følgende bestemmelser:

- i) krav om forhåndsmeddelelse af forsikringsbetingelserne og af kontraktdokumenterne;
- ii) ordbud mod, at forsikringsselskaber udøver kapitaliseringsvirksomhed i lande, hvor denne form for virksomhed er forbeholdt kreditinstitutter;
- iii) lovpligtige bonus/malus-ordninger i forbindelse med beregningen af præmien i automobilansvarsforsikringer;
- iv) krav om, at forsikringsaftaler uden undtagelse skal være affattet på værtslandets officielle sprog for at være gyldige ⁽¹⁾;
- v) krav om, at udenlandske erhvervsdrivende skal overholde regler for god forretningspraksis, der er udarbejdet af erhvervsorganisationer, som de ikke er medlemmer af ⁽²⁾;
- vi) krav om overholdelse af værtslandets bestemmelser om maksimale forsikringsmæssige renter inden for livsforsikring, hvadenten der er tale om filialer af udenlandske forsikringsselskaber eller selskaber, der driver virksomhed som led i fri udveksling af tjenesteydelser;
- vii) generel pålæggelse af standardvilkår eller minimumsvilkår for forsikringer uden i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om de er nødvendige, står i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål eller virker diskriminerende;
- viii) lovpligtig franchise;
- ix) generel forpligtelse til at fastsætte en tilbagekøbsværdi og/eller ret til bonus i livsforsikringsaftaler.

2.3.2.4. Derimod anerkender Kommissionen retten til at forbyde markedsføring af forsikringsprodukter gennem telefonisk henvendelse (»cold calling«).

2.3.3. Kommissionen påpeger endvidere, at nationale regler, der angiveligt tager sigte på at beskytte forbrugerne, ikke en bloc kan betragtes som henhørende under almene hensyn. De bør i hvert enkelt tilfælde undersøges ud fra de kriterier, Domstolen har fastlagt, og i særdeleshed skal det kontrolleres, om de indebærer positiv

diskriminering over for indenlandske selskaber i værtslandet.

2.3.4. Selv i de tilfælde, hvor et værtsland kan anvende sin egen lovgivning på forsikringsaftaler, der er lovpligtige i den pågældende medlemsstat (især vedrørende store risici, livsforsikring og obligatorisk forsikring af anden art), eller i de tilfælde, hvor værtslandets præceptive bestemmelser eller »ordre public«-bestemmelser kan anvendes i henhold til lovkonfliktreglerne, bør de pågældende bestemmelser efter Kommissionens mening vurderes i lyset af kriterierne for lovlig påberåbelse af almene hensyn, hvis de hindrer fri udøvelse af forsikringsvirksomhed. I denne forbindelse skal det understreges, at fællesskabsretten har forrang for den nationale privatret.

3. Domstolens definition af begrebet »almene hensyn«

3.1. Kommissionen foretager en grundig gennemgang af EF-Domstolens stillingtagen til begrebet almene interesser og til sondringen mellem fri udveksling af tjenesteydelser og fri etablering ⁽³⁾.

Der er dog nogle aspekter især vedrørende begrebet almene hensyn, som fortjener en nærmere præcisering og undersøgelse, fordi de har direkte betydning for forsikringssektoren.

3.2. I henhold til de tredje forsikringsdirektiver er forsikringsselskaber, der ifølge fælles tilladelse driver forsikringsvirksomhed i en anden medlemsstat, forpligtet til at overholde værtslandets bestemmelser vedrørende almene hensyn, idet der ikke umiddelbart skelnes mellem fri etablering og fri udveksling af tjenesteydelser.

3.2.1. Domstolen understreger dog, at en medlemsstat ikke har ret til at kræve, at tjenesteyderen opfylder alle betingelser i forbindelse med etablering, hvilket ville være en trussel mod den fri udveksling af tjenesteydelser ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Kommissionen godkender nok princippet, men nævner en række undtagelser, som nøje bør undersøges [punkt IV, 2 c) IV)].

⁽²⁾ Kommissionen ser dog her bort fra regler for god forretningsskik, der er udarbejdet af nationale myndigheder, og som skal efterprøves i lyset af EF-traktatens artikel 52 og 59.

⁽³⁾ Jf. især følgende domme: sag 33/74, Van Binsbergen — dom af 3.12.1974, Sml. 1974, s. 1299; sag 33/78, Somafer — dom af 22.11.1978, Sml. s. 2183; sag 139/80, dom af 18.3.1981, Sml. s. 819, Blanckaert mod Luisa Trost; sag 89/91, dom af 19.1.1993, Sml. I, s. 165, Shearson; sag C-23/93, TV10 — dom af 5.10.1994, Sml. s. 4795; sag C-55/94, Gebhard — dom af 30.11.1995, Sml. I, s. 4165; sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland — dom af 4.12.1986, Sml. I, s. 3755; sag 262/82, Luisi og Carbonne-dom, Sml. 1984, s. 377; sag C-76/90 SÅGER — dom af 21.2.1991, Sml. I, s. 4221; sag 14/76, Bloos — dom af 6.10.1976, Sml. I, s. 1497; sag C-439/93, Lloyd's register-dom, Sml. 1995, s. 961; sag C-148/91, Veronica — dom af 3.2.1993 Sml. I, s. 487.

⁽⁴⁾ SÅGER-dom, op. cit.

3.2.2. Domstolen går her ud fra, at traktatens artikel 59 kræver ikke alene ophævelse af enhver form for diskriminering, men også afskaffelse af alle restriktioner, der kan hindre fri udveksling af tjenesteydelser, selvom de håndhæves over for såvel indenlandske som udenlandske tjenesteydere⁽¹⁾.

3.2.3. Domstolen har udtrykkeligt understreget nødvendigheden af at konsolidere det indre marked for forsikringer især for direkte forsikring af anden art end livsforsikring såvel inden for fri udveksling af tjenesteydelser som etablering for at gøre det lettere for forsikringsselskaber i EU at dække risici i de forskellige medlemsstater⁽²⁾.

3.3. Endvidere har Domstolen påpeget, at ikke blot bør der foretages en objektiv vurdering af de hensyn, der påberåbes, men visse betingelser bør opfyldes, før der kan indføres restriktive bestemmelser under henvisning til almene hensyn. Ellers vil den fri udveksling af tjenesteydelser i EU blive hæmmet til skade for etableringen af et enhedsforsikringsmarked⁽³⁾. Domstolen⁽⁴⁾ anfører følgende betingelser, som skal opfyldes kumulativt:

- a) de bestemmelser, som medlemsstaterne kræver overholdt, skal være begrundet i tvingende almene hensyn;
- b) de må ikke vedrøre områder, der allerede er harmoniseret gennem en EU-lovgivning;
- c) de skal overholde princippet om ikke-diskriminering på grundlag af nationalitet;
- d) de skal være objektivt nødvendige for at beskytte de påberåbte interesser;
- e) de skal stå i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål, dvs. de må ikke gå videre end nødvendigt for at nå dette mål, som ikke må kunne opfyldes gennem mindre restriktive bestemmelser;
- f) de påberåbte hensyn må ikke i forvejen være tilgode-set gennem regler, som tjenesteyderen allerede er underlagt i sit hjemland.

3.4. Domstolen har flere gange understreget, hvor vigtigt det er, at medlemsstaterne overholder betingelser-

ne for at kunne påberåbe sig almene hensyn, især hvad angår ikke-diskriminering⁽⁵⁾, idet der ikke må forekomme overlapning mellem flere forskellige restriktive bestemmelser. De påberåbte hensyn kan enten vedrøre økonomiske interesser, især af skattemæssig art⁽⁶⁾, eller andre interesser, og medlemsstaterne skal i givet fald godtgøre, at den restriktive bestemmelse er hensigtsmæssig og nødvendig for at beskytte den pågældende interesse.

3.5. Desuden har Domstolen undersøgt, i hvilket omfang begrebet almene hensyn kan anvendes inden for etableringsretten⁽⁷⁾ i forbindelse med betingelserne for adgang til erhvervsudøvelse⁽⁸⁾, og den er nået til den konklusion, at skjult diskriminering⁽⁹⁾ under ingen omstændigheder kan retfærdiggøres med almene hensyn.

3.6. Hvad angår indførelse af diskriminerende bestemmelser, er det i Domstolens retspraksis⁽¹⁰⁾ fastslået, at det ikke er tilstrækkeligt at henvise til almene hensyn. Domstolen er af den opfattelse, at bestemmelser, som medfører diskriminerende behandling af erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, kun kan indføres på grundlag af de særlige hensyn, der er nævnt i EF-traktatens artikel 56⁽¹¹⁾. Domstolen fortolker begrebet offentlig orden klart restriktivt, og hensyn hertil kan kun komme på tale i undtagelsestilfælde.

3.7. De hensyn, der er anført i traktatens artikel 56, kan ikke påberåbes i spørgsmål af økonomisk karakter, og i særdeleshed kan de ikke tjene skattemæssige formål, eftersom konsekvensen heraf vil være beskyttelse af nationale⁽¹²⁾ erhvervsdrivende.

Domstolen har klart fastslået, at medlemsstaterne ikke kan træffe foranstaltninger, som indebærer diskriminerende behandling af en erhvervsdrivende, som ifølge fælles tilladelse udøver erhvervsvirksomhed i henhold til enten etableringsordningen eller reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Domstolen baserer sig her dels på en restriktiv fortolkning af traktatens artikel 56, dels på betingelserne for påberåbelse af almene nationale hensyn, og generelt på traktatens grundlæggende principper.

⁽⁵⁾ Sag C-415/93, Bosman — dom af 20.9.1995, Sml. I, s. 4921.

⁽⁶⁾ Sag C-250/95, Futura — dom af 15.5.1997, Sml. I, s. 2471.

⁽⁷⁾ Gebhard-dom, op cit.

⁽⁸⁾ Sag 19/92, Kraus — dom af 31.3.1993, Sml. I, s. 1663.

⁽⁹⁾ Sag C-1/93, Halliburton — dom af 12.4.1994, Sml. I, s. 1137.

⁽¹⁰⁾ Sag C-17/92, Federación de distribuidores cinematográficos — dom af 4.5.1993, Sml. I, s. 2239.

⁽¹¹⁾ Sag C-334/93, Alpine Investments — dom af 10.5.1995, Sml. I, s. 1141.

⁽¹²⁾ Sag C-484/93, Svensson — dom af 14.11.1995, Sml. I, s. 3955.

⁽¹⁾ Sag C-330/91, Commerzbank — dom af 31.7.1993, Sml. I, s. 4017.

⁽²⁾ Sag C-238/94, Garcia — dom af 26.3.1996, s. 1673.

⁽³⁾ Sag C-384/93, Alpine Investment — dom af 10.5.1995, Sml. I, s. 1141.

⁽⁴⁾ Säger-dom, op. cit.

3.8. Hvad angår de områder, hvor almene hensyn kan gøres gældende, har Domstolen taget stilling ved forskellige lejligheder, blandt andet i forbindelse med forbrugerrettigheder. Den anerkender således, at sikringen af forbrugernes rettigheder kan retfærdiggøre visse begrænsninger af den fri udveksling af tjenesteydelser⁽¹⁾, hvis medlemsstaterne kan godtgøre, at den nationale bestemmelse er hensigtsmæssig, nødvendig for at nå det tilstræbte mål samt overholder proportionalitetsprincippet. Men Domstolen mener dog, at der skal føres kontrol med sådanne bestemmelser, så de ikke udnyttes til at hindre fri konkurrence i det indre marked⁽²⁾.

3.9. Almene hensyn bør ikke anvendes som påskud for at rejse barrierer for den fri udøvelse af forsikringsvirksomhed. Det er således ikke tilstrækkeligt, at der er tale om et område, hvor almene hensyn kan påberåbes⁽³⁾. Det er også nødvendigt at overholde visse principper for anvendelsen af restriktive bestemmelser på disse områder.

3.9.1. Visse nationale skatteregler, der skaber hindringer for den fri udveksling af tjenesteydelser, forvrider konkurrencen på en sådan måde, at det får konsekvenser for den virksomhed, der udøves af erhvervsdrivende fra andre medlemsstater. Domstolen har accepteret, at der med henvisning til almene hensyn indføres bestemmelser, som sikrer et sammenhængende skattesystem, forudsat at de pågældende bestemmelser ikke er diskriminerende⁽⁴⁾. I forbindelse med sikring af skattekontrollen og et sammenhængende skattesystem kan almene hensyn kun retfærdiggøre bestemmelser, som ikke indebærer

diskriminering, og som vedrører økonomiske områder⁽⁵⁾.

3.9.2. Medlemsstaterne skal således begrunde, hvorfor det er nødvendigt at tilgodese almene hensyn, og de skal opfylde de nødvendige betingelser for at indføre restriktive bestemmelser. Domstolen⁽⁶⁾ har påpeget, at sådanne bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse med følgende principper: de må ikke være diskriminerende, ikke overlappe⁽⁷⁾ andre bestemmelser, være objektivt nødvendige og de skal stå i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål, idet almene hensyn udgør en undtagelse fra traktatens grundlæggende principper for fri bevægelighed.

3.9.3. Det er i Domstolens retspraksis fastslået, at enhver national bestemmelse⁽⁸⁾ skal være forenelig med fællesskabsretten, og følgelig kan der kun i undtagelsestilfælde indføres præceptive bestemmelser under påberåbelse af almene hensyn. En medlemsstat kan ikke indføre en masse forskellige bestemmelser alene med den begrundelse, at de betragtes som præceptive. Medlemsstaterne skal sørge for, at deres lovgivning er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Begrebet almene hensyn er blot en sikkerhedsventil.

3.10. Domstolen⁽⁹⁾ har endvidere undersøgt forbuddet mod »cold calling« inden for grænseoverskridende tjenesteydelser, der begrænser fri udveksling af tjenesteydelser. Det er i denne forbindelse særlig interessant at se nærmere på den retspraksis, der blev fastlagt med dommen i Alpine Investments-sagen om reklamering for tjenesteydelser gennem telefonisk henvendelse til borgere i andre medlemsstater. Denne sag blev rejst, fordi en medlemsstat påberåbte sig almene hensyn over for en indenlandsk erhvervsdrivende, der ikke mente, at betingelserne for indførelse af en sådan restriktion var opfyldt.

3.10.1. Domstolen tog udgangspunkt i sin fortolkning af traktatens artikel 56, i henhold til hvilken fri udveksling af tjenesteydelser ikke nødvendigvis indebærer, at tjenesteyderen begiver sig til kundens opholdsland.

3.10.2. Den bekræfter, at forbuddet mod at begrænse den fri udveksling af tjenesteydelser gennem restriktioner over for grænsehandelen gælder såvel tjenesteyderens værtsland som hjemland, også selvom bestemmelserne er rettet både mod den pågældende medlemsstats egne borgere og udlændinge.

3.10.3. Alpine Investments-sagen vedrørte anvendelse af »cold calling«, som ikke er forbudt i EU-lovgivningen, men som kan forbydes i en medlemsstats nationale lovgivning. Et sådant forbud strækker sig dog ud over de rent nationale forhold, idet den pågældende

⁽¹⁾ Svensson-dom og sag 205/84 op. cit.

⁽²⁾ Sag 339/89, Alsthom Atlantique — dom af 24.1.1991; Sag 93/92, cmc Moto Readcenter — dom af 13.10.1993; sag 398/92, Munc e Fester — dom af 10.2.1994; Reiseburo Broede — dom op.cit.; sag 177/94, Gianfrancopertini — dom af 1.2.1996.

⁽³⁾ Nogle områder som Domstolen anser for at høre under begrebet almene hensyn: faglige regler til beskyttelse af ydelsesmodtageren: sag 110/78 og sag 111/78, Vanwese-mael — dom af 18.1.1979, Sml. I, s. 35; arbejdstagerbeskyttelse, Guiot — dom af 28.3.1996, Sml. I, s. 1905; forbrugerbeskyttelse, sag 205/84, op.cit.; beskyttelse af den nationale finanssektor, Alpine Investments-dom op.cit.; forebyggelse af svig, sag C-275/92, Schindler — dom af 24.3.1994, Sml. I, s. 1039; offentlig orden, Schindler — dom op.cit.; beskyttelse af intellektuel ejendomsret, sag 62/79, Coditel-dom, Sml. 1980, s.881; bevarelse af den kulturelle og historiske arv, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien — dom af 26.2.1991, Sml. I, s. 709; sikring af kulturel mangfoldighed i den audiovisuelle sektor, sag C-353/89, Kommissionen mod Nederlandene — dom af 25.7.1991, Sml. I, s. 4069; Gouda-dom og sag 148/91, op.cit.; sammenhæng i skattelovgivningen, sag C-204/90, Bachmann — dom af 28.1.1992, Sml. I, s. 249; færdselssikkerhed, sag C-55/93, Gerrit — dom af 5.10.1994, Sml. I, s. 4837; beskyttelse af kreditorer, sag C-3/95, og beskyttelse af et velfungerende retsvæsen, sag C-3/95.

⁽⁴⁾ Commerzbank-dom og Bachmann-dom, op.cit.

⁽⁵⁾ Sag C-49/89 af 13.12.1989, Sml. I, s. 4441; jf. endvidere Jessica Safir-dom, sag C-118/96 af 28.4.1998, som endnu ikke er offentliggjort.

⁽⁶⁾ Sag 304/84.

⁽⁷⁾ Reiseburo Broede-dom.

⁽⁸⁾ Sag 82/71, Sail — dom af 21.3.1972, Sml. I, s. 119.

⁽⁹⁾ Alpine Investments-dom, op. cit.

medlemsstats egne erhvervsdrivende dermed ikke har mulighed for at rette henvendelse til potentielle kunder i andre medlemsstater, hvilket påvirker den interne handel i EU.

3.10.4. Der var altså tale om, at en medlemsstat indførte en begrænsning af den fri udveksling af tjenesteydelser over for indenlandske erhvervsdrivende, og Domstolen slog i sin dom fast, at en virksomhed kan påberåbe sig retten til fri udveksling af tjenesteydelser over for den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret, hvis den pågældende begrænsning berører tjenesteydelser til kunder i en anden medlemsstat.

3.10.5. Spørgsmålet er, om en medlemsstat kan påberåbe sig almene hensyn som begrundelse for en begrænsning af retten til fri udveksling af tjenesteydelser rettet mod indenlandske erhvervsdrivende. Ifølge Domstolens retspraksis er retten til fri udveksling af tjenesteydelser uforenelig med nationale bestemmelser, som uden legitim begrundelse vanskeliggør udveksling af tjenesteydelser i EU.

4. Bemærkninger til Kommissionens udkast til meddelelse

4.1. Det foreliggende udkast til Kommissionens meddelelse imødekommer efter ØSU's mening behovet for at præcisere fortolkningen af en række grundlæggende begreber, fordi uklarhed og uenighed om betydningen kan skade etableringen af et indre marked for forsikringssektoren. Udkastet kan ikke anvendes til at ændre lovgivningen, omend der kunne være behov herfor, således som ØSU har påpeget i en tidligere udtalelse, hvortil nærværende udtalelse er et supplement. Målet er snarere at bidrage til større retssikkerhed såvel i forbindelse med de sager, der er forelagt Kommissionen med henblik på eventuel sagsanlæg, som i forbindelse med fremtidige sager, den måtte få forelagt.

4.2. Kommissionens behandling af de to grundlæggende spørgsmål i udkastet til meddelelse giver dog anledning til nogle kommentarer.

4.3. Begrebet almene hensyn

4.3.1. Kommissionen støtter hele sin fortolkning af begrebet almene hensyn på Domstolens retspraksis. Men som allerede nævnt har Kommissionen ikke blot i sin gennemgang af denne retspraksis undladt at anføre nogle vigtige domme, f.eks. Keck- og Mithouard-dommen (november 1993), dommen vedrørende Den Franske Sammenslutning af Forsikringsselskaber (november 1995) og Jessica Safir-dommen (april 1998), men Kommissionen fortolker desuden retspraksis på en måde, der ikke fuldstændig tager hensyn til forsikringssektorens særlige karakteristika. Der er tale om såvel offentlige som private selskaber, som optræder solidarisk under hensyntagen til de almene hensyn, de forfølger, og de er i konsekvens heraf undtaget fra konkurrencereglerne⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sag C-244/94 af 16.11.1995, *Francesa das soc. de seguros-dom*, Sml. I, s. 4013.

4.3.2. Så på trods af, at almene hensyn i henhold til de tredje direktiver uden forskel gælder både for etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser, synes Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad at have fremhævet Domstolens opfattelse, ifølge hvilken leverandører af tjenesteydelser skal kunne drive virksomhed inden for en mere fri og mindre restriktiv ramme, når der er tale om fri udveksling af tjenesteydelser, end når der er tale om etableringsret⁽²⁾, navnlig når tjenesteydelsen ikke indebærer, at leverandøren begiver sig til kundens opholdsland⁽³⁾.

4.3.2.1. Derimod burde den vigtige sondring mellem de to situationer have bragt Kommissionen til klart at anføre, ud fra hvilke kriterier der bør sondres mellem fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser for så vidt angår almene hensyn, navnlig via en række vigtige eksempler af bekræftende karakter hidrørende fra retspraksis og medlemsstaternes praksis. Kommissionen burde ligeledes have taget ved lære, navnlig af Keck- og Withouard-dommene, og i sin meddelelse have inkorporeret de fortolkende retningslinjer vedrørende det nærmere indhold af begrebet almene hensyn, navnlig for så vidt angår proportionalitetsprincippets overholdelse.

4.3.2.2. I øvrigt kan en og samme begrænsning, pålagt under påberåbelse af almene hensyn, alt efter omstændighederne betragtes som proportional i relation til en filial etableret i et værtsland og som ikke-proportional, når der er tale om fri udveksling af tjenesteydelser⁽⁴⁾.

4.3.3. Kommissionen har i øvrigt heller ikke taget stilling til spørgsmålet vedrørende bevisbyrden i tilfælde af tvister om begrebet almene hensyn, og ØSU mener, at det påhviler tilsynsmyndighederne sag for sag at påvise, at de krav, de ønsker at pålægge virksomheder fra andre medlemsstater, overholder de kumulative kriterier som defineret af Domstolen.

4.3.4. Uanset hvad Kommissionen hævder, har den heller ikke taget klar stilling til visse medlemsstaters

⁽²⁾ Säger-dom op.cit. som udtrykkeligt anfører: »En medlemsstat kan navnlig ikke betinge levering af tjenesteydelser på det pågældende lands område af at samtlige betingelser for etablering i landet er opfyldt, idet de bestemmelser i traktaten, som netop skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, herved ville blive virkningsløse«; jf. ligeledes Kommissionen mod Italien — dom af 26.2.1991, sag 180/89, pkt. 15 og Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fri udveksling af grænseoverskridende tjenesteydelser (93/C334/03) i EFT C 334 af 9.12.1993.

⁽³⁾ Alpine Investments-dom, op.cit.

⁽⁴⁾ Jf. EFT C 204 af 15.7.1996, s. 66 (ØSU's udtalelse om fri udveksling af tjenesteydelser og almene hensyn i andet bankdirektiv).

praksis bestående i samlet at meddele, hvilke dele af den nationale lovgivning de mener henhører under almene hensyn uden konkret at specificere, hvilke bestemmelser i dette lovkompleks der reelt udgør de grundlæggende principper for påberåbelse af almene hensyn ⁽¹⁾.

4.3.4.1. Denne måde at »underrette« forsikrings-selskaberne i oprindelseslandet på kombineret med de uigennemskuelige nationale lovgivninger og fortolkningsvanskelighederne, hvilket klart fremgår af de indbyrdes modstridende afgørelser truffet af de respektive nationale domstole, navnlig for de selskaber, der udveksler frie tjenesteydelser, hæmmer i meget alvorlig grad den konkrete realisering af enhedsforsikringsmarkedet.

4.3.4.2. Derudover har Kommissionen heller ikke behandlet spørgsmålet, som undladt fra bestemmelserne i de tredje direktiver, om hvem der er forpligtet til at informere de virksomheder, der udveksler tjenesteydelser ⁽²⁾ om de bestemmelser, der er baseret på almene hensyn. Dette er et særligt vigtigt område, hvis man går ud fra, at indholdet eller i det mindste vægten af disse proportionalitetsregler ikke er identisk for etableringsret og for fri udveksling af tjenesteydelser. ØSU mener, at tilsynsmyndighedernes pligt til at informere bør ændres til en juridisk forpligtelse.

4.3.4.3. Kommissionen har ikke taget stilling til værtslandets myndigheds forpligtelse til at formidle detaljerede og præcise lister over bestemmelser, der opfattes som henhørende under almene hensyn, til forsikringssektoren sammen med både de nationale domstole og den offentlige administrations ⁽³⁾ fortolkning af, hvorledes disse helt specifikt klart og entydigt skal anvendes i praksis ⁽⁴⁾.

4.3.4.4. Endelig har Kommissionen heller ikke overvejet, om det er hensigtsmæssigt at gøre det obligatorisk for medlemsstaterne inden indførelsen af nye bestemmelser, der henviser til »almene hensyn«, at underrette Kommissionen og de andre medlemsstater om den reelle og detaljerede begrundelse for et sådant tiltag, hvilket ville sætte Kommissionen i stand til straks at sætte

det juridiske maskineri i gang, hvis den ikke finder foranstaltningen berettiget ⁽⁵⁾.

4.3.5. Kommissionen synes heller ikke at opfatte det som en krænkelse af de tredje direktiver, at visse værtslande kræver, at selskaberne — omend a posteriori — systematisk underretter tilsynsmyndighederne om betingelserne i de forsikringsaftaler, de markedsfører.

4.3.6. Kommissionen behandler heller ikke de situationer, hvor visse medlemsstater begrænser visse forsikrings-selskabers mulighed for at investere i aktier i andre selskaber, ud over det niveau, hvor der er tale om tekniske forbehold.

4.3.7. Kommissionens opfattelse angående det sprog, polisen skal foreligge på, er alt for forenklet, idet der ikke tages hensyn til, at det i visse lande i henhold til almindelig ret er et krav, at alle aftaledokumenter skal foreligge på landets eget sprog for at kunne gøres gældende for domstolene. Dertil kommer, at der eksisterer berørte tredjemænd, navnlig inden for skadesforsikring i værtslandet, hvor risikoen befinder sig, og det er dette forbindelselement, der tages højde for i forbindelse med beslutningen om, hvilken lov der skal gælde, og hvilken domstol der er kompetent ⁽⁶⁾.

4.3.8. Kommissionen har ikke taget stilling til visse medlemsstaters forbud mod, at livsforsikringsselskaber forvalter gruppepensionsfonde på trods af, at denne mulighed udtrykkeligt er nævnt i klasse 7 i bilaget til det første direktiv.

4.3.9. Kommissionen behandler i øvrigt under samme overskrift tilbagekøbsretten og retten til deltagelse i overskuddet, som imidlertid er begrundet i forskellige hensyn. Det forekommer ikke acceptabelt at behandle disse to forhold under ét, idet der for at sikre tilbagekøbsretten kan være gyldige grunde til at tilgodese almene hensyn i forbindelse med fastsættelsen af forsikrings-taksterne, navnlig de første år.

4.3.10. Kommissionen udtaler sig ikke om den obligatoriske udpegelse af en skatterepresentant i værtsmedlemsstaten, også selv om der ikke opkræves skat af præmieindtægten.

4.3.11. Selv om Kommissionen opkaster spørgsmålet om lovkonflikt for så vidt angår definitionen af, hvilken lovgivning der skal gælde for forsikringsaftaler, fremsætter den ingen praktiske forslag til at forenkle eller klargøre bestemmelserne i sådanne sager. Disse bestem-

⁽¹⁾ Dette er f.eks. tilfældet med Portugal, som generelt betragter reklame og skatteregler som ordre publique-bestemmelser, eller Tyskland, der generelt henviser til civilretten.

⁽²⁾ Punkt 2.3 i samarbejdsaftalen mellem EU's tilsynsmyndigheder for gennemførelsen af de tre forsikringsdirektiver, revideret på tilsynsmyndighedernes 109. konference i oktober 1997.

⁽³⁾ Jf. ØSU's velfunderede holdning til dette aspekt — Jf. EFT C 204 af 15.7.1996, s. 66 (ØSU's udtalelse om fri udveksling af tjenesteydelser og almene hensyn i andet bankdirektiv).

⁽⁴⁾ Jf. sag C-267-268/91, Keck — dom af 24.11.1993, Sml. I, s. 6097.

⁽⁵⁾ Dette vurderes til at være et område, der bør drøftes inden for rammerne af ovennævnte samarbejdsaftale mellem tilsynsmyndighederne.

⁽⁶⁾ Der henvises til den interessante pragmatiske holdning, Den Europæiske Forsikringskomité indtager i sin meddelelse af 20.11.1995.

melsers meget komplekse beskaffenhed kan opfattes som en hindring for gennemførelsen af enhedsforsikringsmarkedet, navnlig i lyset af Kommissionens forslag af 22. december 1997 om ændring af Bruxelleskonventionen (KOM(97) 609 endelig udg.)⁽¹⁾.

4.3.12. Et andet spørgsmål, som Kommissionen kunne have til taget op under hindringer for kapitalens frie bevægelighed, som har direkte indflydelse på forsikringsmarkedet, både i forbindelse med etableringsretten og i forbindelse med udvekslingen af tjenesteydelser, vedrører behovet for at forhindre, at indgåelsen af forsikringsaftaler bliver et middel til hvidvaskning af penge⁽²⁾.

4.4. *Sondringen mellem etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser*

4.4.1. Kommissionens fortolkning af sondringen mellem etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser rejser også visse tvivlsspørgsmål. Det bør først og fremmest stå helt klart, at Kommissionens analyse bør omfatte de tre former for fri udveksling af tjenesteydelser, som Domstolen har identificeret: 1) Selskabet begiver sig til forsikringstagerens medlemsstat, 2) Forsikringstageren begiver sig til selskabets medlemsstat, 3) Ingen af parterne begiver sig nogen steder hen, hverken forsikringstageren eller selskabet.

4.4.2. Angående begrebet midlertidig eller lejlighedsvis præstation af tjenesteydelser og det nærmere indhold af begreber som »hyppighed«, »regelmæssighed«, »periodicitet« eller »tilstedeværelse« og uanset, at en beslutning i sidste ende altid må være afhængig af domstolens vurdering i hvert enkelt tilfælde, gør Kommissionen ingen fremskridt i retning af en klassifikation af indholdet af de nævnte begreber, som kunne bidrage til at klargøre sondringen. En sådan afklaring kunne bestå i vigtige eksempler fra retspraksis.

4.4.3. I betragtning af den eksplicite knæsettelse af denne sondring i forsikringsdirektiverne melder der sig det spørgsmål, om ikke det ville være mere hensigtsmæssigt at betragte etableringsret udelukkende som de tilfælde, hvor det oprindelige selskab opretter en filial eller et agentur med beføjelser til at repræsentere selskabet og indgå forsikringsaftaler og betragte de øvrige tilfælde, hvori der ikke eksisterer en sådan fysisk

tilstedeværelse (»etablering«) med sådanne beføjelser som fri udveksling af tjenesteydelser⁽³⁾.

4.4.3.1. Sondringen mellem, hvem der tager initiativet til kontakt med henblik på indgåelse af aftaler, er således i dette tilfælde overflødig.

4.4.3.2. Men hvis den vedvarende eller hyppige karakter af tjenesteyderens aktivitet tages som kriterium for en sondring, så bør det anvendes med henblik på at placere tjenesteydelsen under etableringsordningen, uanset om denne begiver sig til værtslandet, så længe som aktiviteten primært eller udelukkende er centreret om dette marked, og formålet er at unddrage sig lovgivningsmæssige, administrative, skattemæssige eller faglige bestemmelser, der gælder for forsikringsselskaber etableret i denne medlemsstat (svig)⁽⁴⁾. I dette sidste tilfælde er det med henblik på at undgå, at transaktioner under fri udveksling af tjenesteydelser systematisk klassificeres under etableringsretten nyttigt at definere de elementer, der karakteriserer en intention om at omgå gældende regler.

4.4.4. Derimod indtager Kommissionen ikke noget klart standpunkt vedrørende anvendelsen af mæglere i forbindelse med indgåelse af forsikringsaftaler. Forsikringsmæglere synes på baggrund af deres uafhængighed⁽⁵⁾ kun at kunne betragtes som henhørende under reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Når Kommissionen anvender udtrykket »selvstændige mellem-mænd«, bør der således forud herfor henvises til begrebet »uafhængig person« i henhold til artikel 3 i andengenerationsdirektiverne om livs- og skadesforsikring.

4.4.4.1. Princippet om eksklusivitet forekommer ikke acceptabelt i relation til andre forsikringsmellem-mænd, da dette ville udelukke permanente forsikringsvirksomheder fra at falde ind under etableringsretten, alene af

⁽¹⁾ I EFT C 33 af 31.1.1998, s. 20; jf. i denne forbindelse referatet af konferencen om komparativ ret, afholdt på Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze, den 23. og 24. maj 1991 og offentliggjort under titlen »International Insurance Contract Law in the EC« (F. Reichert-Faciliddes og H.U. Jessurun d'Oliveira, Kluwer Law og Taxation Publishers, Boston, 1993) og Jenard- og Schlosser-rapporterne, EFT C 59 af 5.3.1979.

⁽²⁾ På det strafferetlige område er dette spørgsmål harmoniseret ved direktiv 91/308/EØF af 10.6.1991, EFT L 166 af 26.6.1991.

⁽³⁾ Jf. dommen i sagen Reinhardt Gebhard mod Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori di Milano (sag C-55/94), hvor det i forbindelse med etableringsretten og under henvisning til generaladvokatens konklusioner i sagen 81/97, Daily Mail — dom af 27.9.1988, anføres, at etablering betyder integrering i en national økonomi, og at virksomheden primært er centreret om det pågældende land.

⁽⁴⁾ Jf. i forbindelse med dette begreb TV 10 SA mod Commissariaat voor de Media (sag 23/93) i Sml. I, s. 4803 og 4811; ligeledes P. Troberg, som i denne forbindelse taler om »skjult etablering« i Kommentar zum EWG-Vertrag, Artikel 9, Groehen, Thesin Ehlerman, 4. udg., s. 1063, og Binsbergen-dommen, sag 33/74 af 3.12.1974, Sml. s.1299, punkt 13.

⁽⁵⁾ Jf. direktiv 77/92/EØF af 31.1.1977 og henstilling (EØF) nr. 92/48 af 28.1.1991 og Kommissionens udkast til arbejdsdokument om ændring af direktiv og henstilling.

den grund, at de arbejder for mere end et selskab⁽¹⁾. Eksistensen af en eksklusiv fuldmagt kan højst udgøre et »indicium« på, at en uafhængig person er underkastet etableringsretten, men dette bør dog altid vurderes efter arten og omfanget af de funktioner, den pågældende udfører⁽²⁾.

4.4.4.2. Det forekommer ligeledes klart, navnlig i Gebhard-dommen, at den blotte eksistens af en permanent struktur ikke er et tilstrækkeligt kriterium for, at der er tale om etableringsret, idet det er af afgørende betydning, at en sådan struktur kumulativt skal have beføjelser til at repræsentere og forpligte selskabet i forbindelse med indgåelse af forsikringsaftaler.

4.4.4.3. Det forekommer ligeledes klart på grundlag af Domstolens retspraksis, herunder navnlig Shearson Lehman Hutton-dommen, at hverken eksklusivitet, når den ikke ledsages af moderselskabets kontrol og ledelse, eller afhængighedsforholdet til moderselskabet, som er etableret i en anden medlemsstat, er afgørende kriterier for at fastslå, om der er tale om en filial, et agentur eller etablering⁽³⁾.

4.4.4.4. I tråd med de undtagelser, Kommissionen helt korrekt foreslår i forbindelse med anvendelsen af reglerne vedrørende etableringsretten, bør man være opmærksom på de tilfælde, hvor der i værtslandet gøres brug af en person, som kun er ansvarlig for administration og afregning for skader (f.eks. en advokat), uafhængigt af mandatets midlertidige eller permanente (navnlig juridiske) karakter⁽⁴⁾.

4.4.5. Angående reklamering mener Kommissionen, at den uanset hvilken form den antager, aldrig falder ind under notifikationsproceduren i artikel 34 i de tredje direktiver.

4.4.5.1. Situationen kræver dog nærmere undersøgelse, navnlig i sager, hvor »reklamebudskabet er en reel opfordring til at indgå en kontrakt over en geografisk afstand, eller hvis det forudsætter, at tjenesteyderen fysisk skal begive sig til et andet sted« for at indgå en aftale, som det fremgår af ØSU's udtalelse om banksektoren⁽⁵⁾. Kommissionen bør således præcist formulere, i hvilke tilfælde en reklame har en sådan karakter. Blandt kriterierne for om der i et reklamebudskab er en intention om, at få modtageren til at indgå en aftale, kan nævnes angivelse af telefonnummer, adresse, e-mail-adresse osv. samt oplysninger om, på hvilke markeder produkterne udbydes.

4.4.6. ØSU mener ligeledes, at det af hensyn til gennemsigtigheden på markedet bør opfattes som obligatorisk, at der offentliggøres eller gives fri adgang til lister over forsikringsoperatører, som formelt har oplyst deres hensigt om at udøve aktivitet under reglerne for fri udveksling af tjenesteydelser.

4.4.7. Kommissionen nævner »anvendelsen af ny teknologi for at udføre forsikringsaktiviteter på det indre marked«. Kommissionen synes imidlertid at glemme dette forhold i resten af forslaget, skønt den nye teknologi allerede i dag er af stigende betydning, idet den giver mulighed for oplysninger, forhandling og indgåelse af forsikringsaftaler over geografisk afstand via Internet eller interaktive terminaler for slet ikke at tale om anvendelsen af elektronisk udstyr.

4.4.7.1. Kommissionen kunne have undersøgt disse muligheder, og den kunne have forsøgt at gå lidt videre ved at beskrive og tage højde for situationer, som ikke længere er fremtidsvisioner, men som allerede nu er en realitet.

4.4.8. Kommissionen mener helt rigtigt, at notifikations- og underretningsprocedurerne i artikel 34 og 35 i de tredje direktiver ikke kan opfattes som en væsentlig formalitet for aftalernes gyldighed, men det er forkert at hævde, at de ikke kan udgøre en forbrugerbeskyttelsesforanstaltning.

4.4.8.1. Derimod kan en væsentlig baggrund for at en medlemsstat går imod udøvelse af en aktivitet under reglerne for etableringsret eller fri udveksling af tjenesteydelser være forbrugerbeskyttelse. Dette er f.eks. tilfældet, når tilsynsmyndigheden nedlægger forbud mod, at et selskab tegner risici, som det normalt ikke dækker i oprindelsesstaten, og som det følger ikke har

⁽¹⁾ Modsat hvad Kommissionen hævder, kan det ikke konkluderes ud fra Bloos-dommen af 6.10.1976 og Blaukant og Willems-dommen af 18.3.1981 (sag 14/76 og 139/80 i Sml. s. 1497 og 819), at eksklusiv fuldmagt er en nødvendig forudsætning for anvendelse af etableringsretten (jf. EFT C 204 af 15.7.1996, s. 66).

⁽²⁾ I denne forbindelse skal der henvises til dom af 4. december 1986 i sagen Kommissionen mod Tyskland, som udtrykkeligt anfører, at mellemmand i forsikringssektoren ikke er omfattet af nogen EF-lovgivning, som kunne give Kommissionen mulighed for at afgøre, om en mellemmand udøver sin virksomhed på vegne af den ene eller den anden part i en forsikringskontrakt. Det forhold, at en forsikringskontrakt er indgået via en mellemmand, som ikke har fuldmagt fra det udenlandske forsikringsselskab, ændrer ikke kontraktens karakter som en tjenesteydelse fra sidstnævnte selskab til forsikringstager (pkt. 16) (i Sml., s. 5799).

⁽³⁾ Shearson Lehman Hutton mod TUB mbh — dom af 19.1.1993, sag C-89/91, generaladvokatens konklusioner i Sml. I, 170, punkt 42 og 45.

⁽⁴⁾ Jf. i den forbindelse artikel 6 i direktivet om fri udveksling af tjenesteydelser i bilforsikringssektoren (direktiv 90/618/EØF), hvor der henvises til artikel 12 A, stk. 4, i direktiv 88/357/EØF samt til artikel 2, stk. 4, i forslaget til 4. direktiv om motorkøretøjer (af 15.10.1997).

⁽⁵⁾ EFT C 204 af 15.7.1996, s. 66. Der er ikke nogen oplagt grund til at foretage en sontring i forbindelse med forsikringer, forudsat at reklamen klart angiver, at forsikringsgiver dækker risici i værtslandet, uanset om sidstnævnte begiver sig til kundens opholdsland eller ej.

tilstrækkelig teknisk og/eller finansiell kapacitet til at dække. Sådanne aftaler kan sætte virksomhedens samlede likviditet over styr⁽¹⁾. Forbuddet, som i øvrigt altid kan prøves for en domstol, kan nedlægges under påberåbelse af manglende underretning til den medlemsstat, hvor selskabet er etableret eller leverer tjenesteydelser.

4.4.8.2. Det forekommer således nødvendigt at præcisere, at udøvelsen af forsikringsvirksomhed i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser eller etableringsret, uden at kravene om notifikation af oprindelsesstaten er opfyldt, kan begrunde en udløsning af de procedurer, herunder også hasteproceduren, der er fastsat i artikel 40 i direktiv 92/49/EØF og 92/96/EØF.

4.5. ØSU støtter fuldt ud Kommissionens fuldstændig rigtige analyse af de øvrige aspekter og mener, at det foreliggende forslag danner udgangspunktet for den påkrævede udgivelse af en fortolkende meddelelse fra Kommissionen på dette område.

4.5.1. Det må dog påpeges, at andre aspekter, som ligeledes er vigtige for realiseringen af enhedsmarkedet på forsikringsområdet, ikke behandles i den foreliggende meddelelse, f.eks. harmoniseringen af grundlæggende aspekter af forsikringsaftalen samt ordningen for direkte eller indirekte beskatning, som ØSU indgående har behandlet i den udtalelse, som nærværende udtalelse supplerer.

⁽¹⁾ Jf. Svensson-dommen op.cit.

5. Konklusion

5.1. ØSU finder det nyttigt, at Kommissionen udgiver en fortolkningsmeddelelse om almene hensyn og om reglerne for fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsret på forsikringsområdet, ligesom den har gjort på bankområdet.

5.2. ØSU mener, at det dokument, der nu er forelagt til offentlig debat, er et godt arbejdsgrundlag, forudsat at der tages højde for ovenstående bemærkninger. ØSU forbeholder sig ret til at afgive en udtalelse om den endelige version af Kommissionens meddelelse, og understreger, at det arbejde, Kommissionen allerede har udført, er et meget nyttigt led i forenklingssindsatsen under SLIM-programmet.

5.3. Når grundstrukturen for enhedsforsikringsmarkedet er afstukket via en fortolkning, ifølge hvilken almene hensyn bør antage en europæisk dimension, så må der ikke tillades nogen forringelse af forbrugerbeskyttelsen i forbindelse med forsikringsaftaler. Derfor bør tilsynsmyndighederne udstyres med de nødvendige midler til at sikre nøje overholdelse af reglerne på forsikringsområdet.

5.4. Mange af problemerne på forsikringsmarkedet kan ikke løses blot via en fortolkningsmeddelelse, men kræver retsakter, tilmed henhørende under international ret. ØSU henledte allerede Kommissionens opmærksomhed herpå i initiativudtalelsen om »Forbrugerne og forsikringsmarkedet«⁽²⁾ og denne anmodning gentages hermed.

⁽²⁾ EFT C 95 af 30.3.1998, pkt. 2.3.1.2.1.

Bruxelles, den 9. september 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 bekæmpelse af overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner«

(98/C 407/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. maj 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Henri Malosse til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september 1998, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Konklusioner og henstillinger

1.1. ØSU konstaterer,

1.1.1. at såvel overdrevent lange betalingsfrister som overskridelse af betalingsfrister har negative følger-virkninger, som navnlig går ud over små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og rammer beskæftigelsen,

1.1.2. at Rådets henstilling af 12. maj 1995⁽¹⁾ ikke har haft de ønskede resultater,

1.1.3. at der i visse medlemsstater gør sig strukturelle årsager gældende, navnlig en »forhalingskultur« med hensyn til betalinger, samt at visse offentlige myndigheder og erhvervsaktører bevidst følger en tilsvarende strategi,

1.1.4. at det indre marked hindres i at fungere efter hensigten.

1.2. På denne baggrund:

1.2.1. bifalder ØSU princippet om et EU-direktiv om overskridelse af betalingsfrister,

1.2.2. tilslutter ØSU sig helhjertet de foreslåede bestemmelser om offentlige indkøb, der med fordel kunne suppleres med krav om information i udbudsbekendtgørelser i EF-Tidende, med bestemmelser til fordel for underleverandører samt med krav om »fuld kompensati-on«. På sigt bør maksimumsfristen på 60 dage pr. kontrakt reduceres til 45 dage og derefter til 30 dage, og disse bestemmelser skal gælde for EU-institutionerne,

1.2.3. anmoder ØSU om en skærpelse af forslagene vedrørende relationerne mellem virksomhederne, så man reelt få tacklet de strukturelle årsager til betalingsforsinkelser og overdrevne frister; direktivet burde således opfordre de mest berørte medlemsstater til at vedtage en specifik lovgivning vedrørende kontrakter, at styrke deres lovgivning med hensyn til unormalt lange

frister og anbefale gennemsigtighed i kontrakter med angivelse af frister og betalingsvilkår og lette SMV'ernes overdragelse af renterettigheder til tredjemand,

1.2.4. foreslår ØSU en revisionsklausul i direktivet, således at det bliver muligt at fastsætte en maksimumsfrist, der skal anvendes i kontrakter, hvis direktivet ikke har givet mærkbare resultater efter tre års forløb,

1.2.5. understreger ØSU betydningen af let tilgængelige og hurtige klageprocedurer og anmoder Kommissionen om at forbedre sine forslag med henblik herpå,

1.2.6. foreslår ØSU, at der oprettes et rådgivende udvalg, hvori de berørte parter kan få sæde, og til hvis virke ØSU eventuelt kan bidrage.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. Indledning

2.1.1. Kommissionen begrundet det foreslåede lo-vindgreb mod overskridelse af betalingsfrister med det faktum, at sådanne forsinkelser er en afgørende faktor ved konkurser, især blandt små og mellemstore virksomheder. Den advarer med rette mod betalingsforsinkelser-nes negative konsekvenser for beskæftigelsen.

2.1.2. Kommissionen konstaterer, at betalingsfrister-ne bliver stadig længere, og at debitorerne tilsidesætter deres kontraktlige betalingsforpligtelser, og skønner på den baggrund, at medlemsstaternes indsats for at løse problemet har været utilstrækkelig på trods af den henstilling, som Rådet vedtog den 12. maj 1995.

2.1.3. Kommissionen har derfor besluttet at fremlægge et forslag til direktiv om overskridelse af betalingsfri-ster såvel mellem virksomheder i den private sektor som for offentlige indkøb.

2.2. Konsekvenserne for det indre marked og subsidia-ritetsprincippet

2.2.1. Overskridelse af betalingsfrister samt forskelle i den relevante lovgivning (lovfæstet ret til at kræve

⁽¹⁾ EFT L 127 af 10.6.1995, s. 19.

morarenter, retsprocedurer, kompensation for omkostninger til inddrivelse af gæld) kan hæmme den frie udveksling af varer og tjenesteydelser i det indre marked og skabe konkurrenceforvridninger.

2.2.2. Handlingsplanen for det indre marked, der blev bebudet i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Dublin, udpegede betalingsforsinkelser som et område, der må tillægges høj prioritet for at sikre, at man opnår det fulde udbytte af det indre marked inden indledningen af ØMU'ens tredje fase, og et direktivforslag om spørgsmålet blev stillet i udsigt.

2.2.3. I lyset af medlemsstaternes utilstrækkelige indsats og de vedvarende skadelige virkninger af betalingsforsinkelser er det under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet (artikel 3 B) berettiget med et EU-tiltag i form af et direktiv, så man bedre kan opfylde målet om at bekæmpe overskridelse af betalingsfrister i det indre marked.

2.2.4. Det foreslåede direktiv tilsigter ikke en fuld harmonisering af de nationale lovgivninger, men derimod overholdelse af mindstekrav samt gensidig anerkendelse af visse bestemmelser, og dermed er det i overensstemmelse med det proportionalitetsprincip, der tjener som rettesnor ved anvendelsen af subsidiaritetsprincippet (artikel 3 B, stk. 3).

2.3. *Konsekvenserne for SMV'erne, når betalingsfrister overskrides*

2.3.1. Det er SMV'erne, der rammes hårdest, når kunderne ikke betaler til tiden, dels fordi de er finansielt sårbare, og dels fordi deres konkurrenceevne svækkes (de er økonomisk afhængige af et begrænset antal leverandører, og de står svagt over for de store virksomheder, som de selv leverer til). Dette resulterer i betydelige finansielle omkostninger for SMV'erne, når de skal opretholde deres likviditet (kortfristede banklån eller overtræk til en relativt høj rente), og samtidig er der store administrative omkostninger forbundet med at inddrive gælden.

2.3.2. Det er i første række SMV'erne, som vil nyde godt af en effektiv EU-lovgivning om overskridelse af betalingsfrister. Eksemplerne fra de nordiske lande, som har en lovfæstet høj morarente, viser netop, at SMV'erne har haft fordel af en sådan lovgivning. SMV'ernes tilgodehavender hos de store virksomheder er således normalt langt større end deres gæld til disse.

2.3.3. Hvis SMV'erne skal kunne drage fuld fordel af det indre marked, må de kunne benytte sig af forenklede og hurtige inkassoprocedurer.

2.4. *Den offentlige sektor*

2.4.1. I nogle medlemsstater er den offentlige sektor (centraladministrationen, regionale myndigheder, offentlige virksomheder) ofte en langsom betaler. Dette er uacceptabelt, idet de offentlige myndigheder bør fremstå

som et eksempel for samtlige økonomiske aktører, når det gælder en bedre betalingspraksis, ikke mindst fordi de som storindkøbere har en væsentlig økonomisk indflydelse.

2.5. *De seneste initiativer*

2.5.1. I forlængelse af henstillingen af 12. maj 1995 om overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner, hvori medlemsstaterne blev opfordret til at forbedre gennemsigtigheden i betalingsfristerne, blev det i en meddelelse af 9. juli 1997⁽¹⁾ konstateret, at kun et begrænset antal medlemsstater har gjort en indsats for at forbedre virksomhedernes situation på området, samtidig med at betalingsperioderne er blevet endnu længere (en gennemsnitlig overskridelse af fristen på 15 dage i 1996).

2.5.2. Følgelig foreslog Kommissionen i meddelelsen, at der blev udarbejdet et direktiv — hvilket Europa-Parlamentet allerede slog til lyd for i 1996, og tilsvarende anbefalede ØSU i 1997⁽²⁾, at man indførte maksimumsfrister og morarenter for betalinger fra offentlige myndigheder.

2.5.3. Nogle medlemsstater har vedtaget love med henblik på at sætte ind over for betalingsforsinkelser og overdrevne frister. I den franske lov herom fastsættes der en maksimumsfrist for fordærlige varer, i den italienske lov fastsættes der en maksimumsfrist for underleverandørforhold, og i den spanske lov kræves det, at køberen stiller sikkerhed, hvis betalingsfristen overstiger 60 og 120 dage. For kort tid siden i år blev der i Storbritannien vedtaget en lov, der indeholder interessante nyskabelser, navnlig får dommerne mulighed for at omdefinere en unormalt lang frist til betalingsforsinkelse og SMV'er med udestående fordringer får mulighed for at overdrage deres renterettigheder til tredjemand.

2.6. *Høring*

2.6.1. Kommissionens meddelelse af 9. juli 1997 har været gennem en skriftlig høringsprocedure og er desuden blevet drøftet ved en offentlig høring, og i den forbindelse blev tanken om en EU-lovgivning om overskridelse af betalingsfrister modtaget positivt af de fleste nationale og europæiske erhvervsorganisationer, der repræsenterer virksomheder, advokater og inkassobureauer.

3. *Generelle bemærkninger*

3.1. ØSU bifalder principielt, at Kommissionen nu tager initiativ til at sætte ind over for uacceptable frister og betalingsforsinkelser.

3.2. Tidligere ØSU-udtalelser: ØSU har allerede i en udtalelse om »arbejdsdokument fra Kommissionens

⁽¹⁾ EFT C 216 af 17.7.1997.

⁽²⁾ EFT C 287 af 22.9.1997.

tjenestegrene om betalingsfrister i handelsforhold«⁽¹⁾ formuleret en stillingtagen til spørgsmålet, der kan opsummeres i tre punkter:

3.2.1. ØSU bifalder, at Kommissionen under hensyntagen til princippet om kontraktfrihed retter henstillinger til medlemsstaterne om blandt andet følgende: gennemsigtighed i betalingsbetingelserne; overholdelse af disse betingelser; de aftalte fristers bindende karakter uden fremsættelse af påkrav; automatisk tilskrivning af morarenter fra forfaldsdatoen; ret til at fastsætte morarentesatsen på et niveau, der svarer til handelsrenterne; sanktionsklausulers gyldighed; anvendelse af voldgift; indførelse af en summarisk procedure for betalingspålæg.

3.2.2. ØSU udtrykker bekymring over de vanskeligheder, der er med at opnå fuldbyrdelse i en medlemsstat på grundlag af en retsafgørelse, der har fået fuldbyrdelsespåtegning af en retsmyndighed i en anden medlemsstat.

3.2.3. Hvad angår offentlige indkøb, slår ØSU til lyd for en bindende EU-lovgivning — i form af et direktiv — om overskridelse af betalingsfrister.

3.3. For de offentlige indkøbs vedkommende blev disse synspunkter gentaget i ØSU's udtalelse af 29. maj 1997 om Kommissionens grønbog om »Offentlige udbud i EU: vejen frem«⁽²⁾.

3.3.1. I denne udtalelse gik ØSU klart ind for maksimale betalingsfrister og for morarenter for de offentlige myndigheder ved overskridelse af betalingsfrister. Kommissionen henviser til denne udtalelse i betragtningerne til sit forslag (ØSU's udtalelse om offentlige indkøb indgår som den 4. betragtning).

3.4. Når det gælder transaktioner i den private sektor, imødekom Kommissionen ØSU's bekymringer med sin henstilling af 12. maj 1995⁽³⁾. De seneste statistikker viser imidlertid, at situationen med hensyn til betalingsfrister ikke er blevet forbedret, men derimod forværret siden 1996. Ifølge de undersøgelser, Kommissionen henviser til, indtraf der det år påny en forlængelse af betalingsfristerne. Der er ingen grund til at anfægte rigtigheden af denne tendens, som generelt er blevet bekræftet gennem talrige rundspørger blandt virksomhedsledere, hvorimod der nok kan sættes spørgsmålstegn ved, om den seneste undersøgelse, der henvises til, er udtømmende⁽⁴⁾. Det skal ligeledes pointeres, at denne undersøgelse ikke graver dybere i de egentlige årsager til denne forværring.

3.5. Hovedårsagerne til forlængelse og overskridelse af betalingsfrister: før man giver sig i kast med et

problem, er det afgørende at kende dets årsager til bunds. Der må skelnes mellem de konjunkturbestemte og de strukturelle årsager. At den konjunkturbestemte opbremsning i den økonomiske aktivitet er en risikofaktor, fremgår af de seneste samlede opgørelser over udviklingen i betalingsfristerne, som er løbet parallelt med den økonomiske udvikling (forværring i 1996, forbedring i 1997). Ikritiske perioder prøver virksomhederne således »at vinde tid«. I sådanne perioder sker der desuden ofte en forøgelse af låneomkostningerne, hvilket kan anspore visse økonomiske aktører til at benytte betalingsfristerne som erstatning for banklån. Dog må det konstateres, at der er to endnu mere foruroligende strukturelle årsager til forlængelsen af betalingsfristerne: dels kan der være tale om en bevidst strategi fra visse økonomiske aktørers side — som er specielt uacceptabel, når det drejer sig om offentlige myndigheder eller større industrivirksomheder og handelskæder — og dels har der i en række medlemsstater gennem de seneste år desværre udviklet sig en »forhalingskultur«, hvor overskridelse af betalingsfrister ligefrem er blevet en fast indarbejdet erhvervspraksis.

3.6. Betalingsfristerne skal ikke kun betragtes som en likviditets-, men også som en risikofaktor. Virksomhedernes indbyrdes kreditter er i sig selv mindre betænkkelige end den dårlige risikostyring, der alt for ofte knytter sig til dem. Kommissionen koncentrerer sig især om at bekæmpe overskridelse af betalingsfrister, og det er med fuld ret, den fokuserer på dette fænomen, som signalerer en langt mere foruroligende mangel på stabilitet. Også ekstremt lange kontraktlige frister er imidlertid en økonomisk risikofaktor, navnlig når offentlige myndigheder for et godt ord sikrer sig gratis kredit hos virksomhederne og dermed vælter ØMU'ens krav om budgettilpasninger over på den private sektor. Unormalt lange kontraktlige frister er også et udslag af forhalingskulturen, og de bunder som oftest i misbrug af en dominerende stilling på bekostning af de mindre virksomheder. Derfor bør der i titlen på det foreliggende direktivforslag ud over bekæmpelse af overskridelse af betalingsfrister klart henvises til afkortning af betalingsfristerne.

3.7. ØSU kan kun udtrykke bekymring over denne situation, navnlig fordi disse fremgangsmåder har negative konsekvenser for SMV'erne, hvis likviditet ofte er sårbar, og dermed også for beskæftigelsen. ØSU er chokeret over den ligegyldighed og ansvarsløshed, som får offentlige myndigheder til at påtvinge deres leverandører uacceptabelt lange frister eller betale dem med store forsinkelser. Disse offentlige myndigheder, der burde fremstå som et eksempel til efterfølgelse, er således selv roden til et onde, som de nu vil til livs ad lovgivningens vej! I den forbindelse har ØSU netop understreget, at hvis der skal lovgives, så bør myndighederne starte med selv at leve op til strengere krav.

⁽¹⁾ EFT C 249 af 13.9.1993, s. 21.

⁽²⁾ EFT 287 af 22.9.1997, s. 92.

⁽³⁾ Henstillingen er offentliggjort i EFT L 127 af 10.6.1995 og meddelelsen i EFT C 144 af 10.6.1995.

⁽⁴⁾ »European Payments Habits Survey 1996«, Intrum Justicia, april 1997.

3.8. Forslaget til direktiv tager ikke alle de tanker op, der blev fremlagt i ØSU's udtalelse fra 1993⁽¹⁾ og i henstillingen af 12. maj 1995 med hensyn til målsætningen om mere gennemsigtige betalingsfrister i handelskontrakter. Det foreliggende forslag respekterer imidlertid princippet om aftalefrihed, eftersom det fastsætter en referencefrist, efter hvilken der kan kræves morarenter, men som kun finder anvendelse, hvis ikke andet er fastsat i kontrakten.

3.9. Eksemplet fra de skandinaviske lande viser, at et tiltag af denne art på mellemlang sigt generelt har ført til en afkortning af frister og forsinkelser navnlig for SMV'erne. Imidlertid er der grund til at overveje eventuelle negative virkninger på kort sigt som f.eks. et pres fra de store virksomheder for at gennemtvinge længere frister ad kontraktlig vej, likviditetsproblemer for småhandlende osv., ligesom man må stille det spørgsmål, hvor meget man reelt opnår med bestemmelser, der ikke har nogen direkte indvirkning på kontraktforholdene, som i visse lande har ført til generel brug af unormalt lange frister.

3.10. Forslag til styrkelse af Kommissionens forslag: Da overskridelse af betalingsfrister skader europæisk økonomi og indebærer misbrug af dominerende stilling, er det i offentlighedens interesse at bekæmpe denne praksis. Direktivets målsætning må derfor under alle omstændigheder være at afkorte fristerne — også i kontraktforhold. Uden at anfægte princippet om aftalefrihed turde det være muligt at sikre Kommissionens forslag til direktiv en større effekt, således at der sættes mere målrettet ind over for de strukturelle årsager til overdrevne frister.

Med henblik herpå foreslår ØSU, at Kommissionens forslag suppleres med følgende bestemmelser:

3.10.1. Subsidiaritetsprincippet: de medlemsstater, som er mest berørt af problemet, bør opfordres til at fastsætte aftaleretlige bestemmelser på de områder, hvor overdrevne frister helt oplagt hindrer markedet i at fungere optimalt (distribution af letfordærlige fødevarer, underleverandørvirksomhed osv.).

3.10.2. Effektivitet: der bør i det nuværende direktiv hjælpes mulighed for gradvis at indføre en bindende maksimumsfrist også i kontraktforhold, hvis der ikke er sket en mærkbar afkortning af fristerne, når direktivet har været i kraft i tre år med en årlig opfølgning.

3.10.3. Gennemsigthed: medlemsstaterne bør opfordres til at skærpe deres lovgivning om transaktioners

gennemsigthed (i kontrakter, almindelige salgsvilkår osv.) med obligatorisk angivelse af betalingsfrister og eventuelle morarenter.

3.10.4. Sund konkurrence: medlemsstaterne bør opfordres til at fastsætte konkurrenceretlige regler om bekæmpelse af illoyal handelspraksis, som forbyder urimelige klausuler med unormalt lange betalingsfrister, som uden behørig begrundelse overskrider den gennemsnitlige salgscyklus (på 60 dage). EU-lovgivningen kan hente inspiration fra den nyligt vedtagne britiske lov, som opfordrer dommerne til at omdefinere unormalt lange betalingsfrister (længere end den sædvanligvis rimelige frist på 30 dage) til betalingsforsinkelse med ret til renter.

3.11. Andre relevante spørgsmål: ØSU konstaterer på dette stadium, at en række aspekter af spørgsmålet ikke behandles i det foreliggende forslag:

3.11.1. Vanskelighederne med at opnå fuldbyrdelse i en medlemsstat på grundlag af en retsafgørelse, der har fået fuldbyrdelsespåtegning af en retsmyndighed i en anden medlemsstat, på trods af bestemmelserne i Bruxelles-konventionen fra 1968, som endnu ikke er blevet ratificeret. Ved at foreslå en hurtig inkassoprocedure og en forenklet retsprocedure for mindre gældsbeløb tackler Kommissionen til en vis grad dette problem, men SMV'ernes problemer med at opnå fuldbyrdelse ved en retsmyndighed i en anden medlemsstat løses ikke.

3.11.2. Udøvelse af inkassovirksomhed på EU-plan: fri udveksling af tjenesteydelser, deontologiske regler, licenser, etableringsret osv. Her kan man lade sig inspirere af den britiske lov og anbefale medlemsstaterne i deres lovgivning at tillade overdragelse af renteretigheder til tredjemand. En sådan foranstaltning vil gøre det muligt at ans pore SMV til at benytte inkassoselskaber til mindre udgifter og ved at »decentralisere konflikten« at mindske risikoen for gengældelsesforanstaltninger fra de store virksomheders eller de offentlige køberes side.

3.11.3. Forholdet til forbrugerne, som ikke falder ind under direktivets anvendelsesområde. ØSU er klar over, at der her er tale om et andet problem, men forholdet til forbrugerne kan anskues ud fra forskellige synsvinkler: beskyttelse af forbrugeren, hvis virksomheden går konkurs; de sociale konsekvenser af overdreven gældsætning, beskyttelse af virksomheden i tilfælde, hvor forbrugeren er insolvent eller ikke overholder sine betalingsforpligtelser, forsinkelser med refusion af socialsikringsudgifter eller udbetaling af beløb fra forsikringsselskaber. ØSU opfordrer Kommissionen til at se nærmere på disse spørgsmål og tage stilling til, om det vil være hensigtsmæssigt enten at medtage visse aspekter af forholdet til forbrugerne i direktivet eller at udarbejde specifikke forslag.

⁽¹⁾ EFT C 249 af 13.9.1993, s. 21.

3.11.4. Selv om det af institutionelle grunde kan forsvares, at direktivet ikke finder anvendelse på EU-institutionerne, så ville dette dog være opportunt af politiske grunde.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Artikel 1

Forslaget til direktiv omfatter overskridelse af betalingsfrister i handelstransaktioner i såvel den private som den offentlige sektor. ØSU kan tilslutte sig denne tilgang, såfremt formålet bevidst er at pålægge alle offentlige aktører krav, herunder også i forbindelse med offentlige indkøb, som befinder sig under minimumstærsklerne for anvendelse af EU-direktiverne.

4.2. Artikel 3, stk. 1, litra a)

Fastsættelsen af en frist, efter hvilken der kan kræves morarenter, medmindre andet er fastsat i kontrakten, giver virksomhederne et referenceelement, der på længere sigt burde være normdannende og samtidig anspore til, at der fastsættes frister og betalingsvilkår forud for en transaktion.

4.2.1. En frist på 21 dage kan imidlertid forekomme lidet realistisk for de lande, hvor man er vant til længere frister. Samtidig ville en længere frist dog ikke give større mening i de lande, hvor 21 dage svarer til den gennemsnitlige betalingsfrist.

4.3. En rentesats svarende til ECB's med tillæg af en margin på otte procentpoint er noget drastisk, men også her er der tale om en referencesats, som kun gælder, hvis ikke andet er fastsat i kontrakten. Dog ligger den fortsat meget lavere end de normale renter for bankovertræk, som navnlig pålægges SMV'er, og ØSU finder den realistisk og rimelig (referencesatsen ville p.t. andrage ca. 1 % om måneden). Dette så meget desto mere som de berørte parter indbyrdes kan aftale en mere fleksibel ordning, ligesom medlemsstaterne i deres egen lovgivning kan fastsætte andre vilkår.

4.4. Artikel 4

Fastsættelsen af et ejendomsforbehold på EU-plan vil indvirke positivt på kontraktforholdet, idet overskridelse af betalingsfrister vil blive mindre udbredt, når ejendomsretten først overdrages efter betalingen. Der findes ganske vist ejendomsforbehold i alle medlemsstater, men de anvendes forskelligt. Forbeholdet bør således kun kunne gøres gældende, hvis parterne har aftalt det indbyrdes, eller hvis sælgeren udtrykker ønske derom, og køberen ikke gør indsigelse. I øvrigt bør det kunne gøres gældende i tilfælde af konkurs. Endelig kan kravet om registrering, som er gældende i visse medlemsstater, betragtes som en hindring, især når det gælder grænseoverskridende transaktioner. Man bør i direktivet ligeledes fastlægge mere præcise regler for anvendelsen af ejendomsforbeholdet, når der er tale om en kæde af

kontrakter. Artikel 4, stk. 2, ifølge hvilket ejendomsforbeholdet begrænses til gæld, som skal betales i én rate, udgår. Også når der er aftalt betaling i flere rater, må ejendomsforholdet være gældende, indtil gælden er betalt i fuldt omfang. Den klausul med henblik på et enkelt ejendomsforbehold, som er anført i direktivets bilag, bør derfor affattes således: »Varen forbliver sælgerens ejendom, indtil den er betalt i fuldt omfang«.

4.5. Artikel 5 og 6

Kommissionen foreslår at forbedre bestemte retsprocedurer. Dens forslag om hurtige inkassoprocedurer for ubestridt gæld og om en forenklet retsprocedure for mindre gældsbeløb vil givetvis være til stor nytte for SMV'erne, idet virksomhederne vil få adgang til hurtige og billige procedurer. ØSU foreslår Kommissionen at gå endnu længere uden at afvente en harmonisering af fuldbyrdelsesprocedurerne med udgangspunkt i det princip, at afgørelser, som er opnået efter den hurtige procedure, skal kunne fuldbyrdes umiddelbart i alle medlemsstater i betragtning af, at gælden er ubestridt af debitor.

4.5.1. ØSU beder på længere sigt uden at sætte spørgsmålstegn ved forslagene i artikel 5 og 6 Kommissionen om at arbejde videre med denne problemstilling efter de retningslinjer, som den lagde frem i sin meddelelse om »En mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union« af 31. januar 1998⁽¹⁾. Man kan overveje at indføre en identisk procedure i alle medlemsstater, ifølge hvilken SMV'er skal kunne indstævne en debitor fra en anden medlemsstat for en domstol i deres eget land og opnå en fuldbyrdelsesordre, også selv om debitor gør indsigelser.

4.6. Artikel 5 og 6

I betragtning af, at bindende lovkrav ikke altid er tilstrækkelige til at hindre overskridelse af betalingsfrister virksomheder imellem, og at kreditorer ofte undlader at gå videre ad rettens vej, kunne Kommissionen som led i ovennævnte meddelelse med fordel have udviklet kontraktmæssige forhandlingsløsninger som f.eks. udenretlig voldgift eller mægling, da sådanne løsninger frembyder mange fordele for erhvervslivets aktører (hurtighed, fortrolighed, beskedne omkostninger, kontrol med processen, ingen formaliteter, konsensus). Samtidig ville man have imødekommet ØSU's udtalelse af 30. juni 1993, hvori der netop slås til lyd for mæglingsløsningen.

⁽¹⁾ EFT C 33 af 31.1.1998, s. 3.

4.7. Artikel 7 og 8

Kommissionen foreslår bindende regler med hensyn til betalingsfrister for offentlige indkøbskontrakter. De krav, som stilles i direktiverne om offentlige indkøb, er for øjeblikket så generelt formulerede, at medlemsstaterne i sidste instans er i stand til at unddrage sig dette gennemsigtighedsprincip. Kravet om, at offentlige indkøbskontrakter skal indeholde nøjagtige oplysninger om betalingsperioder og -frister, samt fastsættelsen af en obligatorisk maksimumsfrist for betaling på 60 dage regnet fra fakturaens dato (som dog ikke hindrer parterne i indbyrdes at aftale en kortere frist), imødekommer ØSU's udtalelse af 7. maj 1998 om Kommissionens grøn bog om »Offentlige udbud i EU: vejen frem«, hvori det blev foreslået at styrke de offentlige ordregiveres forpligtelser i forhold til de tilbudsgivende virksomheder med hensyn til afkortning af betalingsfristerne ved at fastsætte øvre grænser for disse, og sanktioner i tilfælde af overskridelse.

4.7.1. ØSU udtrykte ønske om, at en sådan bestemmelse blev indføjet i EU-lovgivningen om offentlige indkøb. Det foreliggende direktiv har den fordel, at det omfatter alle offentlige indkøb, herunder kontrakter af mindre omfang, som ikke er dækket af direktiverne om offentlige indkøb. ØSU bifalder denne indfaldsvinkel, men udtrykker ønske om, at den påkrævede afkortning af betalingsfristerne inkorporeres i EU-politikken for offentlige indkøb, navnlig i forbindelse med informeringen af tilbudsgivere og »skolingen« af de ordregivende myndigheder. F.eks. kunne der stilles krav om, at de kontraktmæssige betalingsfrister skulle meddeles i udbudsbekendtgørelserne i EF-Tidende. Dermed ville virksomheder og EU-myndigheder på fortrinlig vis få mulighed for at kontrollere de offentlige ordregiveres praksis.

4.7.2. Når det gælder større anlægsarbejder og store europæiske net, bør der i de offentlige indkøbskontrakter stilles krav om opfyldelsesgaranti, og betaling skal først skal finde sted, når arbejdet er godkendt og overtaget.

På den anden side skal direktivet finde anvendelse på hele kæden af underleverandører, navnlig således at alle, som er involveret i projektet, nyder godt af beskyttelsesforanstaltningerne (morarenter osv.).

4.8. Det bør også fastsættes i direktivet, at 60-dagesfristen for de offentlige indkøbs vedkommende både omfatter anvisningsproceduren (som anvendes i nogle lande) og betalingsproceduren. Under alle omstændigheder bør maksimumsfristen på 60 dage efter modtagelse af fakturaen være bindende.

4.9. ØSU lægger stor vægt på, at de offentlige købere underlægges samme regler og forpligtelser som de private virksomheder. Det er uacceptabelt, at de offentlige myndigheder som følge af dårlig organisation eller budgetmæssige vanskeligheder vælter deres egne problemer over på private virksomheder. Derfor bør direktivet i artikel 7 og 8 fastslå kreditors ret til at kræve »fuld kompensation for alle yderligere tab« analogt med bestemmelserne vedrørende transaktioner mellem virksomheder (artikel 3, stk. 1, litra g). Hvis 60 dage for kontrakter skal betragtes som en realistisk målsætning for de mindst retskafne lande, så bør direktivet for så vidt angår frister indeholde en bestemmelse om revision, således at de på sigt nedsættes til 45 og derefter til 30 dage.

4.10. Artikel 9

ØSU slår til lyd for, at der ud over udvalget bestående af repræsentanter for medlemsstaterne — hvis objektivitet på området der kan sættes spørgsmålstegn ved, alene fordi de både er dommere og parter i sagen — også oprettes en rådgivende gruppe sammensat af repræsentanter for de berørte kredse (industri, SMV, håndværk, handel, banker, forbrugere, advokater osv.) i tilknytning til ØSU's Observationscenter for Det Indre Marked. Dette udvalg skal bl.a. sammen med medlemsstaterne og Kommissionen deltage i evalueringen af direktivets følgevirkninger, navnlig med henblik på eventuelt at styrke dette, når det har været i kraft i tre år.

Bruxelles, den 10. september 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 74/60/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende motordrevne køretøjs indre indretning (kabinens indre, bortset fra indvendige førerspejle, betjeningsorganers udformning, tag eller skydetag, ryglæn og sædebagsider)«⁽¹⁾

(98/C 407/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. maj 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalg udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Edoardo Bagliano til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, følgende udtalelse med 61 stemmer for og 1 imod, mens 2 stemte hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Rådets direktiv 74/60/EØF⁽²⁾, der senere er ændret ved Kommissionens direktiv 78/632/EØF⁽³⁾, indeholder forskrifter for den indre indretning af personbiler (dvs. køretøjer af den internationale klasse M1).

1.2. Forskrifterne skal begrænse omfanget af de kvæstelser, som fører eller passagerer kan pådrage sig, hvis de ved en kraftig opbremsning eller frontal kollision slynges mod kabinens indre. De tekniske forskrifter i bilagene definerer de områder i kabinen, som fører eller passagerer kan ramme (f.eks. det område, som knæet kan støde ind i; det område, hovedet kan ramme). For disse områder fastsættes specifikke bestemmelser om krumningsradius med det mål at undgå farlige fremspringende dele, samt krav til energiabsorption for at begrænse skadevirkningen, hvis fører eller passagerer støder mod indre dele i kabinen.

1.3. Direktiv 74/60/EØF, som Kommissionen foreslår ændret og ajourført, er et af de særdirektiver, der er nødvendige for at opfylde målet om EF-typegodkendelse af det enkelte køretøj som fastsat i rammedirektivet 70/156/EØF⁽⁴⁾ og senere ændringer (det trådte i kraft den 1.1.1996 for nye typer godkendelser og den 1.1.1998 for nyregistrering).

2. Kort gennemgang af Kommissionens forslag

2.1. Formålet med Kommissionens forslag er i direktiv 74/60/EØF at indføre bestemmelser vedrørende el-drevne sideruder, oplukkelige tagsystemer og kabineadskillelser for at imødegå den fare, som især børn kan blive udsat for ved lukning af disse kabinedele.

2.2. Forslaget indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

- elektrisk drevne ruder, oplukkelige tagsystemer og adskillelser må kun kunne lukkes, når visse betingelser er opfyldt (f.eks. kun når tændingsnøglen er anbragt i tændingslåsen);
- hvis ovennævnte brugskrav ikke er opfyldt, skal de nævnte kabinedele være forsynet med automatisk genåbning, som aktiveres, når de under lukningen møder en vis modstand;
- afbrydere skal være anbragt således, at der er mindst mulig fare for utilsigtet lukning, og afbryderne for de bageste sideruder skal kunne afbrydes af en afbryder, som kun kan betjenes fra førersædet;
- fjernbetjeninge må ikke være farlige, dvs. de må kun kunne lukke elektrisk drevne ruder inden for en vis maksimal afstand fra køretøjet;
- instruktionsbogen skal indeholde alle de anvisninger, der er nødvendige for en sikker anvendelse af disse anordninger.

2.3. Forslaget indeholder endvidere ændringer af administrativ art for at tilpasse EF-typegodkendelsesattesten til ovennævnte rammedirektiv 70/156/EØF om godkendelse af motorkøretøjer og senere ændringer af dette direktiv.

2.4. Desuden udvides anvendelsesområdet for direktiv 74/60/EØF med de her foreslåede ændringer, således at det kommer til at omfatte alle motorkøretøjer af klasse M, N og O, selvom de tekniske forskrifter foreløbig udelukkende gælder for køretøjer af klasse M1.

2.5. Kommissionen foreslår, at de nye bestemmelser anvendes:

- fra 1. oktober 1999 for alle nye køretøjstyper;

⁽¹⁾ EFT C 149 af 15.5.1998, s. 10.

⁽²⁾ EFT L 38 af 11.2.1974.

⁽³⁾ EFT L 206 af 29.7.1978.

⁽⁴⁾ EFT L 42 af 23.2.1970.

— fra 1. oktober 2000 for alle fabriksnye køretøjer.

3. Bemærkninger og konklusioner

3.1. ØSU gør opmærksom på, at der er 10 direktiver om forskellige aspekter af den »passive sikkerhed« omkring motorkøretøjer. De omhandler dels bestemmelser om foranstaltninger, der skal træffes (f.eks. direktiv 74/60/EØF om den indre indretning), om anordninger, der skal indføres [f.eks. direktiv 96/36/EF om sikkerhedsseler⁽¹⁾] og om gennemførelse af kollisionssprøvnin [f.eks. direktiv 96/79/EF om frontal kollision⁽²⁾] for at beskytte fører og passagerer ved bilulykker. Da der findes så mange forskellige direktiver på dette område, er ØSU bange for, at der ved spredte indgreb såsom ajourføring af disse direktiver ikke tages hensyn til det enhver tid gældende krav om prioritering af behovene. Når det gælder sikkerhed — især for personer — er der faktisk mere presserende problemer (f.eks. skolebusser, handicaptransport, airbag).

ØSU opfordrer derfor Kommissionen til at følge en overordnet og samordnet strategi, når den tager initiativer på sikkerhedsområdet i overensstemmelse med grønbogen om sikkerhed »Kommissionens meddelelse om bedre færdselssikkerhed i EU: program for 1997-2001«⁽³⁾.

3.2. Eftersom anordninger til automatisk åbning og lukning af bilruder, skydetage eller indre adskillelser

bliver stadig mere udbredte, kan ØSU kun bifalde de nye bestemmelser, Kommissionen foreslår, omend de ikke hører til de mest hastende. Faktisk kan disse anordninger forårsage kvæstelser, hvis de håndteres uforsigtigt. Direktivforslaget skal derfor opfattes som en foranstaltning, der lægger op til producentens ansvar for konstruktionen af disse kabinedele og betjeningsanordningerne samt for vejledningen af forbrugere.

3.3. ØSU håber, at Kommissionens meddelelse om færdselssikkerheden i EU, der nævnes i punkt 3.1, snart udmøntes i konkrete tiltag fra Kommissionens side, og i særdeleshed at forslaget til direktiv om tekniske krav til busses konstruktion færdigbehandles⁽⁴⁾. Dette forslag indeholder bl.a. bestemmelser, der skal sikre handicappedes adgang til disse transportmidler.

3.4. ØSU henleder opmærksomheden på den uklare formulering af artikel 2, stk. 3, som fastsætter datoen for, hvornår bestemmelser vedrørende registrering af fabriksnye biler træder i kraft. Det er ikke helt klart, om denne dato gælder for alle køretøjstyper, der er omfattet af direktivet, og altså ikke kun for motorkøretøjer af klasse M1, som bestemmelserne i bilag I alene er rettet mod. Det foreslås derfor at lade andet led i artikel 2, stk. 3, udgå, fordi det er overflødigt og kan give anledning til misforståelser.

⁽⁴⁾ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om særlige bestemmelser for køretøjer, der anvendes til personbefordring og har flere end otte siddepladser ud over førerens plads, og om ændring af Rådets direktiv 70/156/EØF, KOM(97) 276 af 18.6.1997, EFT C 17 af 20.1.1998.

⁽¹⁾ EFT L 178 af 17.7.1996.

⁽²⁾ EFT L 18 af 21.1.1997.

⁽³⁾ KOM(97) 131 endelig udg. af 9.4.1997.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af Rådets direktiv 70/221/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende beholdere for flydende brændstof og afskærmning bagtil mod underkøring på motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil«

(98/C 407/11)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 15. maj 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 100 A at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede Edoardo Bagliano til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, følgende udtalelse med 112 stemmer for og 2 stemmer imod.

1. Indledning

1.1. Rådets direktiv 70/221/EØF af 20. marts 1970⁽¹⁾, senest ændret ved Kommissionens direktiv 97/19/EF af 18. april 1997⁽²⁾, omhandler beholdere til flydende brændstof, undtagen beholdere til flydende gas, som anvendes til fremdrift af motorkøretøjer.

Direktivet indeholder også bestemmelser om »afskærmning bagtil«, som primært anvendes i forbindelse med erhvervskøretøjer for at begrænse skaderne i tilfælde af, at et erhvervskøretøj påkøres bagfra af et andet køretøj.

1.2. For brændstofbeholdernes vedkommende vedrører de tekniske krav i ovennævnte direktiv især:

- i) beholderens tæthed;
- ii) beholderens korrosionsbestandighed;
- iii) beskyttelse af beholderen i tilfælde af kollision eller væltning.

1.3. Disse krav blev fastlagt generelt i det oprindelige direktiv 70/221/EØF uden præcise bestemmelser om, hvilke prøvningsmetoder der skulle anvendes for at sikre, at brændstofbeholderne opfyldte kravene. Derfor udarbejdede de tekniske tjenester i de daværende medlemsstater »fortolkninger« til direktivet for at sikre en ensartet anvendelse i de forskellige administrative tjenester, der er involveret i typegodkendelsesproceduren. Disse »fortolkninger« anvendes imidlertid stadig i mangel af en ændring til direktiv 70/221/EØF, som indarbejder fortolkningerne. De successive ændringer, der er foretaget, herunder den seneste (direktiv 97/19/EF), omfatter faktisk kun ændringer af administrativ karakter eller vedrører udelukkende afskærmningen bagtil mod underkøring.

1.4. Det foreliggende forslag til ændring af direktiv 70/221/EØF sigter mod at afhjælpe uklarhederne omkring prøvningsmetoderne. Det fastlægger endvidere

specifikke krav til prøvning af brændstofbeholdere af plast, ligesom der skabes en juridisk ramme, der gør det muligt for Kommissionen at udvikle tekniske forskrifter for beholdere til luftformige brændstoffer til fremdrift af motorkøretøjer.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen foreslår, at anvendelsesområdet for direktiv 70/221/EØF ændres, så det også omfatter beholdere til luftformige brændstoffer.

2.2. De tekniske forskrifter vedrører kun beholdere til flydende brændstof og er baseret på de tekniske krav i regulativ nr. 34⁽³⁾, der er vedtaget af FN's økonomiske kommission for Europa⁽⁴⁾ i Genève. Dette regulativ omfatter ikke alene de »fortolkninger«, der er omtalt i punkt 1.3 og fastlagt af medlemsstaterne med henblik på gennemførelsen af direktiv 70/221/EØF, men også specifikke forskrifter for brændstofbeholdere af plast.

2.3. De krævede prøvningsprocedurer omfatter en hydraulisk prøve, en vendeprøve, prøvning af slagstyrken og af den mekaniske styrke samt, for plastbeholdere

⁽³⁾ »Uniform provisions concerning the approval of vehicles with regard to the prevention of fire risks«.

⁽⁴⁾ ECE-UN — FN's økonomiske kommission for Europa (sæde i Genève). I dette regi blev der den 30. marts 1958 indgået en aftale om: udviklingen af fælles standarder for motorkøretøjer; gensidig anerkendelse af typegodkendelser, der gives på grundlag af disse standarder. Efterhånden har næsten alle europæiske lande og for nylig også EU undertegnet denne aftale.

Arbejdet inden for de forskellige områder — køretøjers »sikkerhed« og »miljøvirkninger« — er overladt til arbejdsgruppen (WP)29, der i tidens løb har udstedt 103 regulativer, som ét for ét er blevet ratificeret af de lande, der har undertegnet aftalen fra 1958. Et af disse regulativer er regulativ R-34 om brændstofbeholdere, jf. fodnote 3.

⁽¹⁾ EFT L 76 af 6.4.1970.

⁽²⁾ EFT L 125 af 16.5.1997.

vedkommende, en permeabilitetsprøve samt prøvning af brandbestandigheden og bestandigheden over for høje temperaturer.

2.4. Kommissionen foreslår, at de nye bestemmelser anvendes:

- fra 1. oktober 1999 for alle nye køretøjstyper;
- fra 1. oktober 2000 for alle fabriksnye køretøjer.

3. Bemærkninger og konklusioner

3.1. ØSU mener, at de foreslåede ændringer er nødvendige og tiltrængte, idet de skaber klarhed om spørgsmål (prøvningsmetoder og -procedurer), som ikke er præciseret i tilstrækkeligt omfang i det gældende direktiv, og som de tekniske tjenester har måttet løse på pragmatisk vis.

3.2. I nogen tid har automobilindustrien i øvrigt anvendt brændstofbeholdere, der er fremstillet af plastmateriale, især til personbiler, fordi plastbeholdere fremviser en række fordele som korrosionsbestandighed, mulighed for tilpasning til den disponible plads, større slagstyrke og lavere vægt. Det er derfor presserende nødvendigt at fastlægge specifikke forskrifter for sådanne brændstofbeholdere for at sikre, at de opfylder strenge sikkerhedskrav.

3.3. ØSU mener endvidere, at de foreslåede prøvninger af den mekaniske styrke og slagstyrken, som foretages på brændstofbeholdere, der ikke er påmonteret et køretøj, kun kan være et supplement til prøvninger, der simulerer køretøjets reaktioner i ulykkestilfælde. I den forbindelse glæder det ØSU, at der i direktiverne om frontal kollision [96/79/EF ⁽¹⁾] og om sidepåkørsel [96/27/EF ⁽²⁾] bl.a. stil-

les krav om prøvning af et eventuelt brændstofudslip som følge af køretøjets deformation.

3.4. I det foreslåede direktiv foreskrives en prøve, hvor brændstofbeholderen vendes helt om med henblik på at afprøve tætheden. Det foreskrives, at udsivningen af brændstof under denne prøve højst må være på op til 30 gram pr. minut. Hvad angår denne tærskel, har ØSU noteret sig Kommissionens klare redegørelse for de tekniske forhold, der ligger til grund for, at brændstofbeholderen ikke kan forblive fuldstændig tæt, når den vendes helt om (udsivning gennem de anordninger, der udligner overtryk). Man skal i den forbindelse holde sig for øje, at den udsivningsmængde, der maksimalt kan accepteres, er identisk med den mængde, der er fastsat i direktiverne om frontal kollision og sidepåkørsel.

3.5. ØSU gør Kommissionen opmærksom på, at det er nødvendigt at kontrollere holdbarheden af de beholdere, der er i brug, især efter ulykker, og opfordrer Kommissionen til at overveje, om det ville være hensigtsmæssigt at udforme regler herom.

3.6. ØSU henstiller, at Kommissionen udarbejder forskrifter for beholdere til luftformige brændstoffer (LPG-flaskegas- og/eller CNG-komprimeret naturgas) med henblik på at opfylde forpligtelsen i betragtning nr. 3. ØSU erkender i den forbindelse, at udvidelsen af anvendelsesområdet (se punkt 2.1) skaber det nødvendige retsgrundlag for, at man ved hjælp af forenklede procedurer senere kan inkorporere resultaterne af det arbejde med sikkerhedskrav til beholdere for luftformige brændstoffer, der udføres i FN's økonomiske Kommission for Europa i Genève.

3.7. Det undrer ØSU, at det i den analyse af konsekvenserne for konkurrenceevnen og beskæftigelsen, der ledsager direktivforslaget, hævdes, at arbejdsmarkedets parter ikke er blevet hørt. Dette er ikke korrekt, eftersom repræsentanter for forskellige sammenslutninger og brancher har deltaget i arbejdet. ØSU opfordrer Kommissionen til at være mere omhyggelig med udfyldelsen af dette analyseskema, der er et vigtigt vidnesbyrd om EU-lovgivningsprocessens gennemsigtighed og demokratiske tilsnit.

⁽¹⁾ EFT L 18 af 21.1.1997.

⁽²⁾ EFT L 169 af 8.7.1996.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Handlingsplan for det indre marked«

(98/C 407/12)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 9. december 1997 under henvisning til forretningsordenens artikel 23 at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Industri, Handel, Håndværk og Tjenesteydelser, som udpegede John Lyons til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 108 stemmer for, 3 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Anden udgave af Kommissionens »resultattavle« for det indre marked (Single Market Scoreboard) blev offentliggjort medio maj 1998. ØSU afgav den 25. marts 1998⁽¹⁾ udtalelse om første udgave, som udkom i november 1997. I forbindelse med udgivelsen af sin »Handlingsplan for det indre marked« i juni 1997⁽²⁾ erklærede Kommissionen, at den fremover hver sjette måned ville offentliggøre detaljerede indikatorer for det indre marked og for medlemsstaternes gennemførelse af handlingsplanen.

1.2. Den nye udgave af resultattavlen fortjener lige så stor ros som den første. Den indeholder detaljerede, emneopdelte oplysninger og redegør klart for de fremskridt, der er gjort inden for de forskellige områder af gennemførelsesprocessen. Resultattavlen gennemgår punkt for punkt, hvad der er gennemført, og hvad der ikke er gennemført i de enkelte medlemsstater.

1.3. Anden udgave indeholder betydeligt flere oplysninger end første udgave. Ud over at ajourføre oplysningerne i første resultattavle om gennemførelsen af direktiverne for det indre marked og af overtrædelsesprocedurerne indeholder den oplysninger om de fremskridt, der er gjort med teknisk harmonisering og tekniske standarder og med indførelse af større gennemsigthed. Herudover giver den oplysninger om feedback fra EU-borgere og om økonomisk integration i det indre marked. Hensigten med denne udtalelse er ikke at gengive Kommissionens oplysninger inden for alle disse områder og endnu mindre at kommentere de enkelte punkter, men ganske enkelt at sætte fokus på de spørgsmål, der forekommer at være de vigtigste.

2. Kommissionens rapport — bemærkninger**2.1. Gennemførelse af reglerne for det indre marked**

2.1.1. Andelen af de direktiver, der endnu ikke er omsat til national lovgivning i alle medlemsstater (dvs. i hele EU) faldt til 18,2 % i maj 1998. Dette skal ses i forhold til den andel på 26,7 % i november 1997, som er omtalt i den første resultattavle. Sverige, Finland, Tyskland og Grækenland er fremhævet på grund af de fremskridt, der er gjort i disse lande i den mellemliggende tid. Den 1. maj 1998 var der imidlertid stadig 249 direktiver (næsten en femtedel af hele lovgivningen om det indre marked), som ikke var blevet implementeret i alle medlemsstater.

2.1.2. En interessant ny tabel giver en kvantitativ analyse af problemområderne, som viser sig fortrinsvis at være telekommunikation, intellektuel og industriel ejendomsret, transport og offentlige indkøb. Inden for hvert af disse områder er langt over 50 % af direktiverne endnu ikke gennemført i alle medlemsstater. ØSU opfordrer Kommissionen til at foretage en analyse af årsagerne til vanskelighederne inden for disse områder.

2.1.3. Tallene vedrørende direktivernes omsætning til national lovgivning er i det store og hele opmuntrende. Der er sket markante fremskridt, siden den første resultattavle blev offentliggjort. Ikke desto mindre er der lang vej igen, før målet på en 100 procents gennemførelse inden årets udgang er nået, og der er stor sandsynlighed for, at målet ikke bliver nået. Med henblik på at fremme en effektiv gennemførelse af bestemmelserne opfordrer ØSU endnu en gang Kommissionen til oftere at overveje indførelsen af forordninger i stedet for direktiver.

2.1.4. Den bedste gennemførelsesnyhed i 2. resultattavle er uden tvivl, at alle medlemsstater nu har oprettet koordinationscentre for bearbejdning og afhjælpning af problemer i forbindelse med det indre marked, at de alle har etableret kontaktorganer for virksomheder og borgere, og at de alle har givet oplysninger om klager og overtrædelsesprocedurer. Det betyder, at der nu er

⁽¹⁾ EFT C 157 af 25.5.1998, hvori ØSU først og fremmest udtalte sig om handlingsplanens mange forskellige aspekter. Da det ikke er hensigtsmæssigt at gentage disse, drejer ØSU's bemærkninger i nærværende udtalelse sig hovedsagelig om anden resultattavles indhold og kvalitet.

⁽²⁾ CSE 97/1.

etableret en administrativ struktur i alle medlemsstater, hvilket i princippet og med tiden skulle sætte både Kommissionen og medlemsstaterne i stand til at være velunderrettede og konsekvente, når de behandler overtrædelses- og gennemførelsesspørgsmål. Nu, hvor denne struktur er på plads, må Kommissionen imidlertid ikke lægge hænderne i skødet og afvente udviklingen. Den må omgående skride til handling og dels sikre, at virksomheder og borgere i alle medlemsstater kender til disse kontaktorganer og koordinationscentre, dels træffe konkrete foranstaltninger for at give alle i EU bedre adgang til dem.

2.1.5. I et afsnit fremsætter Kommissionen den noget usædvanlige, nærmest besynderlige bemærkning, at enhver mistanke om, at medlemsstaterne gennemfører enhedsmarkedslovgivningen om det indre marked på en måde, som tjener nationale interesser, må fjernes. Bemærkningen er bemærkelsesværdig fordi den står isoleret, uden kontekst. Det fremgår ikke, hvem der skulle nære en sådan mistanke, eller om bestemte medlemsstater er genstand for mistanken. Bemærkningen er heller ikke fremsat med henblik på at fjerne mistanken. Medlemsstaterne vil i lige så høj grad som ØSU være interesseret i at vide, om og, i givet fald, hvornår Kommissionen agter at følge bemærkningen op med konkret handling.

2.2. Overtrædelser

2.2.1. Ordet »overtrædelsesprocedure« dækker både de formelle regler, hvorefter Kommissionen meddeler en medlemsstat, at den muligvis har overtrådt reglerne for det indre marked, og den efterfølgende proces, som fører til, at problemet enten bliver løst eller henvises til EF-Domstolen. Overtrædelser kan være i form af en ukorrekt omsætning af direktiver eller anden lovgivning om det indre marked, herunder traktatfæstede bestemmelser. Kommissionen indleder en klage ved at sende en åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat. Hvis svaret ikke er tilfredsstillende, sender Kommissionen en begrundet udtalelse til medlemsstaten, og hvis svaret herpå ikke er tilfredsstillende, beslutter Kommissionen, om sagen skal indbringes for Domstolen.

2.2.2. Kommissionen oplyser, at der i ca. 15 % af alle sager (i 1997) ikke blev svaret på Kommissionens åbningsskrivelse eller de efterfølgende begrundede udtalelser. Italien, Luxembourg og Portugal synes at have haft de største vanskeligheder, navnlig med at svare på nogle af de begrundede udtalelser. På den anden side overskred samtlige medlemsstater undtagen én (Irland) den normale svarfrist på 60 dage for disse to typer meddelelser med gennemsnitligt 20-30 dage. Nederlandene, Portugal og Storbritannien var et godt stykke over 120 dage om at svare på begrundede udtalelser i 1997.

2.2.3. Kommissionen peger på, at antallet af overtrædelsesprocedurer ikke viser noget tegn på at falde, men tilføjer, at oplysningerne må tages med et vist forbehold,

da den endelige beslutning ligger hos Domstolen alene. I perioden 1. marts 1997-1. marts 1998 var antallet af åbningsskrivelser 392 sammenlignet med 242 i perioden 1. september 1996-1. september 1997, mens antallet af begrundede udtalelser var henholdsvis 140 og 68. Antallet af sager, der blev henvist til EF-Domstolen, steg fra 27 til 38. Før der foreligger flere oplysninger fra Kommissionen, kan man ikke afgøre, om disse stigninger blot er en midlertidig afvigelse fra normen, eller om der er tale om en ny udvikling.

2.2.4. På den anden side blev 132 (af 392) sager i perioden 1. marts 1997-1. marts 1998 afsluttet efter en åbningsskrivelse fra Kommissionen, og yderligere 42 (af 140) sager blev afsluttet efter en begrundet udtalelse. De medlemsstater, der modtog flest begrundede udtalelser i denne periode, var Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien og Portugal. Finland modtog ingen begrundede udtalelser, Danmark modtog 1 og Sverige 2. Antallet af sager, der endte med at blive henvist til Domstolen, var relativt lille — i alt 38. Belgien, Tyskland, Frankrig og Italien fik hver seks sager henvist til Domstolen, og Spanien 5.

2.2.5. Kommissionens konkluderende bemærkninger om overtrædelser er bemærkelsesværdig. Konklusionen går ud på, at »der et vist sammenfald mellem de lande, der har den højeste andel af overtrædelsessager, og de lande, som er længst om at få omsat bestemmelserne til national lovgivning. Der bør ganske vist ikke drages nogen endelig slutning heraf, men det fremgår tydeligt, hvilke medlemsstater der mest konsekvent gennemfører reglerne for det indre marked.« Denne bemærkning er efter ØSU's mening så stærk, at Kommissionen bliver nødt til enten at følge den op ved at nævne de pågældende medlemsstater ved navn eller trække bemærkningen tilbage.

2.3. Gennemførelse

2.3.1. I betragtning af de synspunkter, Kommissionen gav udtryk for i sin oprindelige handlingsplan for det indre marked, er gennemførelse et område, hvor Kommissionen siger mindre, end man kunne forvente. I denne udgave af resultattavlen nævnes, hvor lang tid en retssag kan vare. I tilfælde, hvor Domstolen skal afgive kendelse, kan det ved manglende omsætning af reglerne tage op til 5 år og ved ukorrekt anvendelse eller omsætning op til 8 år, før en sag er afsluttet.

2.3.2. Dette må helt oplagt være for lang tid for begge parter. ØSU har allerede henledt opmærksomheden på, at retssagerne tager for lang tid, hvilket svækker gennemførelsesprocessen. »For sen retfærdighed er ingen retfærdighed«, siger man. Det må nu være på sin plads at undersøge mulighederne for at få afsluttet sagerne hurtigere.

2.3.3. I sin »Handlingsplan for det indre marked« nævner Kommissionen alternative og/eller supplerende gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionen understreger, at den vil forelægge alvorlige tilfælde af manglende gennemførelse for Rådet (det indre marked). Kommissionen har endnu ikke indberettet nogen sager, og man må derfor gå ud fra, at der ikke har været nogen.

2.3.4. Kommissionen skriver videre, at den i tilfælde af grove brud på EF-bestemmelserne, som i alvorlig grad går ud over det indre markeds funktion, bør kunne gribe hurtigt ind over for medlemsstater, om nødvendigt med sanktioner. Kommissionen tilføjer, at en styrkelse af dens gennemførelsesbeføjelser ville bidrage hertil og gøre det muligt at løse problemerne hurtigere. ØSU forstår, at Kommissionen er i færd med at udarbejde forslag herom, og at Kommissionen håber at kunne forelægge forslagene senere på året. Hvis det lykkes, vil det være et betydeligt skridt fremad, som ØSU vil følge med stor interesse.

2.4. Gennemsigthedsmekanismer

2.4.1. Dette er et nyt afsnit i resultattavlen. Det indeholder bemærkninger om tekniske bestemmelser, om anmeldelse af nationale foranstaltninger og om de fremskridt, der er gjort med SLIM-projektet.

2.4.2. I henhold til direktiv 83/189/EØF skal medlemsstaterne underrette Kommissionen (og hinanden) om nye tekniske bestemmelser, som de agter at indføre. Dette giver Kommissionen (og de øvrige medlemsstater) mulighed for at afgøre, om bestemmelserne vil være forenelige med reglerne for det indre marked.

2.4.3. Den hurtige vækst i denne type anmeldelser blev behandlet i ØSU's initiativudtalelse af 25. marts 1998⁽¹⁾. De betænkeligheder, som ØSU gav udtryk for i denne initiativudtalelse, deles af Kommissionen i den nye udgave af resultattavlen. Kommissionens tal viser imidlertid, at den andel af anmeldelserne, som strider imod fællesskabslovgivningen, ikke er steget i samme takt, men har ligget på omkring 230 i de sidste to år. Det er endnu for tidligt at sige, om dette bør give anledning til optimisme med hensyn til medlemsstaternes adfærd. ØSU mener fortsat, at en stadig større udbredelse af nationale standarder i sig selv er uheldig.

2.4.4. Kommissionen kommer også ind på beslutning nr. 3052/95, som forpligter medlemsstaterne til at informere Kommissionen om nationale foranstaltninger, som hindrer den frie bevægelighed for varer, der er lovligt fremstillet og markedsført i en anden medlemsstat. Kommissionen er utilfreds med, at kun tre medlemsstater — Tyskland, Frankrig og Finland — indtil nu har

foretaget sådanne anmeldelser. Kommissionen understreger på det kraftigste, at den vil forlange, at de nationale myndigheder efterkommer beslutningen på alle niveauer, og at overtrædelsesproceduren, om nødvendigt, vil blive taget i brug mod mere efterladende medlemsstater. ØSU mener, at Kommissionen er i sin fulde ret til at give denne advarsel, og håber, at den bliver fulgt resolut op, hvor det er nødvendigt.

2.4.5. Hvad angår de fremskridt, der er gjort med SLIM⁽²⁾-initiativet, som ØSU har vist stor interesse for, er Kommissionen mindre optimistisk. »De forventninger, der oprindeligt er stillet til projektet, er ikke blevet opfyldt. Der er et misforhold mellem den politiske vilje til at forenkle fællesskabslovgivningen og fællesskabsinstitutionernes evne til at tage de hurtige beslutninger, der er nødvendige for at gennemføre forenklingspolitikken.«

2.4.6. Kommissionen opfordrer til øget engagement på alle niveauer. Det er uden tvivl nødvendigt, men det er også nødvendigt at finde en forklaring på de vanskeligheder, man støder på. Desværre er Kommissionen i den pinlige situation, at den ikke har forenklet nogen af sine egne direktiver. Dette gør det vanskeligt at presse på for få andre til at handle og kan forklare, hvorfor Kommissionen har forholdsvis lidt at sige herom. Efter ØSU's mening er det på tide, Kommissionen fører an med et godt eksempel på dette område.

2.5. Feedback fra EU's borgere

2.5.1. Dette er et andet nyt element i resultattavlen. De oplysninger, der findes i denne udgave, og som er indsamlet af Kommissionens Signpost Service, refererer til arbejdstagerenes grænseoverskridende mobilitet. Kommissionen mener, at den grundlæggende lovgivningsmæssige ramme herfor allerede er på plads på EU-plan. Kommissionen ønskede at kende borgernes synspunkter vedrørende jobsøgning, opholdsret, social sikring, overførsel af rettigheder til folkepension og anerkendelse af eksamensbeviser i andre medlemsstater. Det erkendes, at borgerne på grund af betydelige praktiske vanskeligheder kan være forhindret i at benytte sig af deres rettigheder, og at disse vanskeligheder i første række skyldes mangel på relevante oplysninger.

2.5.2. Resultattavlens analyse er både interessant og nyttig, men det er ikke muligt at gengive alle detaljer i denne udtalelse. Nedenstående oplysninger vedrører kun undersøgelsens mest generelle oplysninger og refererer til den andel af de adspurgte, som rejste bestemte spørgsmål. De citerede tal afspejler således ikke årsagerne til folks bekymringer, men viser de områder, hvor

⁽¹⁾ Forebyggelse af nye hindringer på det indre marked, EFT C 157 af 25.5.1998.

⁽²⁾ SLIM står for »Simpler Legislation for the Internal Market« (forenkling af lovgivningen om det indre marked), et projekt der blev lanceret i 1996.

der vil blive iværksat yderligere undersøgelser og efterfølgende gennemført passende foranstaltninger.

2.5.3. Resultattavlens hyppigst nævnte medlemsstater i forbindelse med beskæftigelse er Storbritannien, Italien og Tyskland. Hvad angår anerkendelse af eksamensbeviser nævnes Italien, Østrig og Spanien oftest, og med hensyn til opholdsret er det Frankrig, Spanien og Storbritannien. I forbindelse med social sikring nævnes Sverige, Portugal og Belgien mest, hvad angår pensioner er det Grækenland, Belgien og Frankrig, og i sundhedsspørgsmål er det Belgien, Storbritannien og Frankrig. De oplysninger, der findes i denne del af resultattavlen, bør følges op af alle medlemsstater.

2.6. Økonomisk integration i det indre marked

2.6.1. Igen er der tale om et nyt afsnit i resultattavlen. Kommissionen præsenterer her oplysninger, som lader formode, at det indre marked har medført større økonomisk integration i EU.

2.6.2. Kommissionen kommer først ind på handels-spørgsmålet. Handelen mellem medlemsstaterne steg med 2,6 % mellem 1985 og 1997. Den hurtigste vækst noteredes blandt de sydlige medlemsstater og de nyligt tiltrådte lande. I betragtning af, at disse lande har haft en lav vækstrate i over ti år, kan man dog næppe forbinde denne udvikling specifikt med oprettelsen af det indre marked. Mere overbevisende er den vækst på 20-30 %, som er registreret i industrihandelen mellem EU's medlemsstater siden 1985 — en vækst, som overgår væksten både i BNP og i medlemsstaternes handel med tredjelande.

2.6.3. Kommissionen kigger også nærmere på omfanget af direkte udenlandske investeringer i EU. I 1980'erne skete der en meget kraftig stigning i de udenlandske investeringer på verdensplan, hvoraf EU har tegnet sig for en betydelig og stadig stigende andel. I perioden 1991-1993 var EU's andel 44 % sammenlignet med godt 28 % i perioden 1982-1987. Investeringsstrømme mellem medlemsstaterne udgjorde 65 % af EU's samlede udenlandske investeringer i 1992-1996 sammenlignet med 57 % i 1986-1991. Nederlandene, Storbritannien og Tyskland var hovedmodtagere af udenlandske investeringer i 1992-1996, tæt fulgt af Belgien og Luxembourg.

2.6.4. Antallet af virksomhedssammenslutninger og -overtagelser blev tredoblet i perioden 1986-1996, både i fremstillings- og serviceindustrien. Næsten 60 % af alle transaktioner i EU foregår mellem virksomheder inden for samme medlemsstat. Ca. 16 % af handelen er mellem

virksomheder fra forskellige medlemsstater og under 24 % mellem virksomheder fra et EU-land og et tredjeland.

2.6.5. Kommissionen mener, at ovennævnte tal til en vis grad afspejler de fremskridt, der er gjort med økonomisk integration i EU, men det er faktisk tvivlsomt, om man kan drage en sådan slutning. Antallet af grænseoverskridende transaktioner mellem virksomheder fra forskellige medlemsstater nåede sit højdepunkt i 1990 med mere end 2000 transaktioner, og selv om tallet begyndte at stige igen efter 1994, er det ikke nået op på 1990-niveauet. Dette tyder på, at der må drages en anden konklusion. Der kan derfor vanskeligt peges på nogen sammenhæng mellem tallene for ovennævnte handel og oprettelsen af det indre marked.

2.6.6. Endelig har Kommissionen i denne del af resultattavlen undersøgt priser for at se, om der er en oplagt sammenhæng mellem prisniveau og indførelsen af det indre marked. Kommissionen mener at have fået øje på en sådan sammenhæng. Den fastholder, at den i sin meddelelse om det indre marked⁽¹⁾ har påvist, at programmet for det indre marked har ført til hurtigere priskonvergens mellem forbrugervarer. I 1993 var forskellen i pris på identiske varer og tjenesteydelser i forskellige medlemsstater 19,6 % for forbrugervarer (sammenlignet med 22,5 % i 1985) og 28,6 % for tjenesteydelser (sammenlignet med 33,7 % i 1985). Kommissionens konklusion synes her at bygge på et mere solidt grundlag.

2.6.7. På sidste side inden bilaget er der en tabel med produkter og priser. Ud for hvert produkt nævnes de dyreste og de billigste lande. Danmark, efterfulgt af Sverige, er ifølge tabellen de to generelt dyreste lande, mens Portugal, efterfulgt af Storbritannien og Grækenland, er billigst. Dette kan være nok så fornøjelig læsning, men har reelt intet at gøre med det indre markeds oprettelse eller funktion.

3. Vurdering af resultattavlen

Formål og resultater

3.1. I sin handlingsplan for det indre marked opstiller Kommissionen fire strategiske mål: at gøre reglerne mere effektive, at bekæmpe markedsforvridninger, at fjerne sektorielle hindringer for markeds-mæssig integration og at skabe et indre marked til gavn for borgerne. Inden for hvert af disse mål fremhæves et begrænset antal vigtige aktioner, som skal forbedre det indre markeds funktion inden den 1. januar 1999.

⁽¹⁾ »Virkingen og effektiviteten af det indre marked«, udgivet den 30. oktober 1996.

3.2. Formålet med resultattavlen er at belyse, hvilke fremskridt der er gjort med virkeliggørelsen af de opstillede mål ved at vise, hvad der er opnået, og hvad der endnu ikke er opnået. Resultattavlens første to udgaver har på udmærket vis tjent dette formål inden for de begrænsede aktivitetsområder, som de har dækket. Sidstnævnte er ikke nogen kritik. Kommissionen kunne ikke forventes at dække ret meget mere inden for det tidsrum, der var til rådighed. Indsamling af de nødvendige oplysninger på den påkrævede måde har gjort det nødvendigt at iværksætte et udvidet og måske helt nyt program af statistiske undersøgelser, som det tager tid og ressourcer at stable på benene og gennemføre.

3.3. Den foreliggende udgave af resultattavlen er glimrende med klart opstillede relativt korte beskrivende tekstafsnit, som underbygges af den seneste statistik og tydelige tabeller. Ved at nævne medlemsstaterne i forhold til deres præstationer konkretiseres noget, som ellers ville være gemt bag gennemsnitstal eller anonymitet (eller begge). Herved skærpes læserens interesse og opmærksomhed. Man har ikke begået den fejltagelse at forsøge at dække for stort et område i en enkelt udgave, selv om der naturligvis med tiden vil være mere materiale til rådighed. Der er kun tid til en udgave mere, før måldatoen er nået, men ØSU opfordrer Kommissionen til at fortsætte med resultattavlen på ubestemt tid ⁽¹⁾.

3.4. Endvidere bør resultattavlen udvikles. Eftersom Kommissionen ikke længere offentliggør sin årlige beretning om det indre marked, må den benytte andre kanaler for at informere offentligheden om det indre marked, og resultattavlen kan være én sådan kanal. En væsentlig forbedring af resultattavlens gennemslagskraft er dog endnu vigtigere. Den har potentialet til at blive et centralt informationsredskab for aktører overalt i det indre marked. Kommissionen bør overveje, hvor ofte og hvor bredt den bør offentliggøres, og indholdet af hver udgave bør placeres på Internettet.

Opnåelse af den rette balance

3.5. Kommissionen har ét (forståeligt og let løst) problem med resultattavlen, nemlig at finde den rette balance i sin resultatfremlæggelse mellem det, handlingsplanen har opnået, og det, den ikke har opnået. Handlingsplanen har uden tvivl sat aktiviteter i gang inden for mange områder, som tidligere har ligget i dvale, og det må være Kommissionen, som skal have æren herfor. Resultattavlen har først og fremmest til formål at forelægge handlingsplanens resultater og gøre

det på en tydelig og attraktiv måde, hvilket også er lykkedes.

3.6. Der har imidlertid været en tendens til, at naturlig stolthed kombineret med entusiasme har fået Kommissionen til at glemme, at de fleste af de aktiviteter, der skal afsluttes inden fristens udløb den 31. december 1998, er dens egne aktiviteter, som hovedsagelig går ud på at iværksætte og gennemføre aktioner. Dette er et vigtigt første skridt, men kun et første skridt. Det er på det nationale plan, det indre marked skal fungere, og det er på det nationale plan, man finder langt de største muligheder for forbedring.

3.7. Denne kendsgerning tilsøres af visse af resultattavlens præsentationsaspekter. For eksempel er de vellykkede foranstaltninger, der er nævnt i indledningen under overskriften »Handlingsplanen forløber hovedsagelig som den skal«, i alt væsentligt en liste over foranstaltninger, som er vedtaget af Kommissionen og Rådet, og de giver derfor et skævt billede af den generelle udvikling.

3.8. I bilaget, som indeholder detaljerede bemærkninger om gennemførelsen af handlingsplanen, er der endnu et eksempel herpå. Langt størstedelen af de tegn, der symboliserer fremskridt, henviser til Kommissionens eller Rådets foranstaltninger, og ikke hvad medlemsstaterne har accepteret at gøre eller er i færd med at gøre. De karakterer, Kommissionen for eksempel har givet sig selv for SLIM-programmets forskellige faser, bør sammenlignes med det, der står i teksten om de reelle fremskridt (jf. 2.4.5 ovenfor). Kommissionen må tilpasse dette præsentationsaspekt i fremtidige udgaver af resultattavlen.

Fremtidig brug

3.9. ØSU opfordrer Kommissionen til at forbedre fremtidige udgaver af resultattavlen, så de indeholder oplysninger om, hvordan det går de enkelte medlemsstater inden for bestemte aktivitetsområder. Dette kræver ikke nødvendigvis, at bestemte lande sættes i gabestokken, snarere skal der fremføres eksempler på, hvilke fremskridt der gøres i bestemte medlemsstater, og hvordan fremskridtene opnås. Dette er princippet om »god praksis«, som ØSU mener kan spille en vigtig rolle ved at anspore til udvikling af lignende god praksis på mange andre områder i EU.

3.10. Et godt eksempel på et aktivitetsområde, hvor om der bør gives mere detaljerede oplysninger, er gennemførelse. Dette er nævnt ovenfor (pkt. 2.3) i forbindelse med de instrumenter, der står til rådighed for Kommissionen. I handlingsplanen står det imidlertid tydeligt, at hovedansvaret for gennemførelsen af reglerne

⁽¹⁾ ØSU noterer sig med tilfredshed, at EØS-EFTA-landene er begyndt at udgive deres egen resultattavle, og er overbevist om, at disse lande hurtigt vil komme til at værdsætte den.

for det indre marked ligger hos medlemsstaterne, og at de, som bryder reglerne, bør kunne påføres nationale straffe, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning⁽¹⁾. Det ville være nyttigt at vide, om alle medlemsstater har indført den nødvendige lovgivning, og, hvis de har, hvilken brug de gør af den.

3.11. Lige så vigtigt er det nært beslægtede spørgsmål om, hvorvidt medlemsstaterne har truffet tilstrækkelige foranstaltninger til at kunne opdage overtrædelserne og til at følge dem op, når de er opdaget. Nu, hvor medlemsstaterne har oprettet kontaktoorganer for borgere og koordinationscentre til problemløsning, skulle der være mere eller mindre nem adgang til sådanne oplysninger, som vil kunne foreligge i en mere ensartet form. Disse oplysninger bør i høj grad offentliggøres, for enhedsmarkedets aktører skal holdes informeret om, hvad der sker hvor, hvis de skal kunne gøre mere effektiv brug af markedet.

3.12. Andre områder, hvor Kommissionen har haft vanskeligheder, såsom gensidig anerkendelse af standarder og hele spørgsmålet om opholdsret og arbejdstageres mobilitet, som har stor beskæftigelsesmæssig betydning, kunne med fordel indgå i resultattavlen i form af oplysninger og analyser fra den enkelte medlemsstat. I ØSU's tidligere udtalelse, som allerede er nævnt ovenfor⁽²⁾, er der yderligere eksempler herpå.

4. Andre bemærkninger

Arbejdstager- og personmobilitet på tværs af grænser

4.1. 2. resultattavles rapport om EU-borgernes erfaringer med arbejdstagermobilitet på tværs af grænser må navnlig hilse velkommen. Betydningen af borgernes rettigheder i EU's medlemsstater overses og undervurderes alt for ofte. Som Kommissionen påpeger, er spørgsmålet om arbejdstagernes mobilitet særlig vigtig for det indre markeds succes i både økonomisk og social henseende. Det er særdeles vigtigt, at borgerne kender deres rettigheder i EU og kan benytte sig af dem i hver enkelt medlemsstat. ØSU opfordrer Kommissionen til at videreudvikle sine analyser af borgerrettighedsspørgsmål og sociale spørgsmål og redegøre for dem i resultattavlen og andre steder. Kommissionen anmodes samtidig om at give dette aspekt en høj prioritet.

Betydningen af tilstrækkelig statistik

4.2. ØSU konstaterer med tilfredshed, at resultattavlen nu for første gang indeholder afsnit om det indre markeds indvirkning på integrationen af medlemsstater-

nes økonomier. Dette er et meget vigtigt spørgsmål, som får endnu større betydning med den forestående indførelse af euroen. Nu gælder det i høj grad om at søge og offentliggøre oplysninger, som viser omfanget af og fordelene ved (samt problemområderne i) et mere og mere integreret europæisk marked — hvilket ØSU selv opfordrede til for nylig i sin udtalelse om 1. resultattavle.

4.3. De oplysninger, der har foreligget indtil nu, er imidlertid mangelfulde, og det er vigtigt, at Kommissionen ikke lægger for meget i dem. ØSU erkender, at dette kræver indsamling og analyse af mere ajourførte, omfattende og detaljerede oplysninger end dem, Kommissionen i øjeblikket har adgang til. ØSU fremsatte specifikke forslag herom i punkt 3.4 i ovennævnte udtalelse⁽²⁾. Herudover kommenterede ØSU udførligt dette spørgsmål i sin nyligt afgivne udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets beslutning om Fællesskabets statistiske program⁽³⁾. ØSU hilser forslagene velkommen, men mener ikke, at de er vidtgående nok.

Gennemsigtighed: det altoverskyggende princip

4.4. ØSU ønsker fremfor alt, at resultattavlen benyttes til at fremme gennemsigtighedsprincippet. Der må være gennemsigtighed i det, der sker i det indre marked, men også inden for følgende områder: borgernes og markedsaktørernes rettigheder, hvilke skridt man kan tage, hvis tingene synes at gå skævt, hvordan man behandler og finder løsninger på klager, hvad der sker i de forskellige medlemsstater, så der er tillid til, at alle følger de samme regler.

Handlingsplanens dynamik må opretholdes

4.5. Der kommer kun én udgave mere af resultattavlen før udløbet af fristen for gennemførelse af handlingsplanens mål. ØSU forstår, at Kommissionen ikke har i sinde at iværksætte en ny handlingsplan, skønt der endnu ikke er taget beslutning herom. ØSU mener imidlertid ikke, at handlingsplanen bør have lov til bare at udløbe. Det ville fremme det indtryk, at alle kan slappe af — efter at den særlige indsats er gjort. Værdien af meget af det, der er opnået, ville dermed blive udhulet. Det er vigtigt, at opmærksomheden fortsat koncentrerer sig om gennemførelsen af kravene for det indre marked, selv om det måske bliver i en anden form. ØSU mener,

⁽¹⁾ Handlingsplan for det indre marked: Meddelelse fra Kommissionen til Rådet — CES(97) endelig udg., juni 1997, s. 3.

⁽²⁾ EFT C 157 af 25.5.1998.

⁽³⁾ ØSU's udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets beslutning om Fællesskabets statistiske program 1998-2002 — EFT C 157 af 25.5.1998, s. 60.

at Kommissionen først på efteråret bør offentliggøre en meddelelse, som beskriver, hvordan den i 1999 og

længere fremover har tænkt sig at fastholde den udvikling og den interesse, som handlingsplanen har skabt.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Regionale og lokale beskæftigelsespagter«

(98/C 407/13)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 11. december 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 Regionaludvikling og Fysisk Planlægning, som udpegede Ettore Masucci til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 108 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionens initiativ til fremme af regionale og lokale beskæftigelsespagter blev indledt i 1997 og generelt mødt med velvilje, og medlemsstaterne gav tilsagn om at deltage.

1.1.1. Med udvælgelsen af de 10 britiske projekter er der nu indgået projekter fra alle EU's medlemsstater, hvorefter i alt 89 beskæftigelsespagter vil modtage en EU-finansiering på 200 000 ecu til teknisk bistand samt blive underkastet tilsyn.

1.1.2. Kommissionen nøjes ikke med at give økonomisk støtte, men har valgt at følge beskæftigelsespagternes gennemførelse for at fremhæve, at de skal ses som et eksempel og forsøg på, hvordan man finder frem til de bedste midler til at bekæmpe arbejdsløsheden og at anvende strukturfondene mere effektivt i de nærmeste år.

1.2. Som led i dette forpligtende program har Kommissionen opfordret bl.a. ØSU til at deltage aktivt i at fremme beskæftigelsespagterne i et interinstitutionelt forum, der dog endnu ikke er oprettet.

1.2.1. ØSU har allerede udarbejdet og drøftet en informationsrapport, der skal »fremme de regionale og

lokale beskæftigelsespagter ved (...) at informere om, hvordan de udarbejdes, gennemføres og fungerer«.

1.2.2. I informationsrapporten hedder det, at »lokal- og regionaludvikling (vil) være en afgørende faktor for Unionens stabilitet og konkurrenceevne, da den bygger på demokratisk deltagelse, involvering af arbejdsmarkedets parter, uddannelse af nye ledere, alle borgeres engagement i arealforvaltning, produktion og handel samt social solidaritet«.

1.2.3. ØSU understregede endvidere, at beslutningen om at føre nøje tilsyn med de regionale og lokale beskæftigelsespagter skal ses på baggrund af en generel beskæftigelsesstrategi, som omfatter den makroøkonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken, arbejdsmarkedets funktionsmåde og beskæftigelsens geografiske udvikling.

Denne strategi skal koordinere aktiviteterne på nationalt, regionalt og lokalt niveau med henblik på at fremme uddannelse af især unge iværksættere. Den skal udnytte de disponible ressourcer bedst muligt, udvikle nye produkter og tjenester for virksomheder og enkeltpersoner samt oprette flere reelle og varige arbejdspladser.

»Hvis man koordinerer disse ressourcer indbyrdes og kombinerer dem med private ressourcer, kan det give flere arbejdspladser og få en multiplikatoreffekt. Beskæftigelsespagterne bør udgøre et "kvalitetsspring" med hensyn til projektplanlægning og -gennemførelse, effektiv udnyttelse af ressourcerne og konkrete resultater, der kan måles i antallet af nye arbejdspladser.«

»Hvad indholdet angår, skal pagterne reelt og realistisk sigte på jobskabelse. Reelt, da der ikke blot skal skabes gode betingelser, men også konkrete jobmuligheder, og realistisk, da de mål, der sættes ved pagternes udarbejdelse, skal stå i rimeligt forhold til de disponible ressourcer og det pågældende områdes særlige vilkår.«

»Det er ikke hensigten med overvågning og spredning af kendskabet til god praksis at opstille en idealmode for beskæftigelsespagter, men at hjælpe dem, der deltager i pagternes udarbejdelse, til en bedre forståelse af, hvilke udfordringer, fordele og begrænsninger, der er knyttet til partnerskabet, til innovation og til bottom-up-fremgangsmåden.«

1.2.3.1. I denne informationsrapport lagde ØSU særlig vægt på partnerskabet, et begreb, der ganske naturligt er af særlig interesse for arbejdsmarkedets parter, som ØSU er talerør for.

1.2.3.2. Man foreslog heri også, at ØSU's aktive medvirken, både med henblik på nævnte forum og som opfølgning heraf, navnlig skal være koncentreret om tre mål:

- omfattende information om og fremme af strategien bag beskæftigelsespagter som en ideel mulighed for koordinering af den økonomiske og sociale udvikling,
- et særligt tilsyn med partnerskabets virkemåde,
- kontrol med nyttiggørelsen af innovative aktioner, der kan skabe virkelige og varige arbejdspladser ved at drage nytte af mulighederne i den lokale udviklings »nye beskæftigelseskilder«.

1.3. Hensigten med denne initiativudtalelse er at bidrage til overvejelserne om disse mål og at indkredse de konkrete aktioner, som ØSU vil kunne gennemføre med henblik på forummet og i hele opfølgningsperioden i forbindelse med pilotpagterne.

2. Den første kontrol med de regionale og lokale beskæftigelsespagters indhold

2.1. I november 1997 gav Kommissionen oplysninger om en del af indholdet af de udvalgte beskæftigelsespagter⁽¹⁾. De planlagte, konkrete foranstaltninger er yderst interessante og varierede.

2.1.1. Flere projekter tager sigte på differentiering af det lokale erhvervsliv, oprettelse af små og mellemstore virksomheder (SMV) og fremme af regionale og lokale produkter (pagten for Molise og pagten for Alto Belice (Italien), hvis formål er at skabe nye virksomheder og kvalitetsmærker med henblik på at profilere de lokale landbrugsprodukter; pagten for Clabecq (Belgien) med en investeringsfond baseret på risikovillig kapital til støtte af SMV).

2.1.2. Med hensyn til erhvervsuddannelse og indslusning på arbejdsmarkedet går tendensen i retning af at udarbejde individuelle udviklingsforløb (pagten for Schirmeck (Alsace), pagten for Westmeath (Irland) og pagten for Flevoland (Holland) med individuel uddannelse og integration). I Marinha Grande (Portugal) sættes der på en kvalitetspræget erhvervsuddannelse i den traditionelle glassektor.

2.1.3. Flere projekter tager sigte på at fremme udvikling af nye fag, som f.eks. pagten for Pointe des Ardennes, Roubaix og Saint-Herblain (Frankrig), hvor der lægges vægt på turisme og profilering af kulturarven, medens der med pagten for Lahti (Finland) oprettes et specialiseret servicecenter for ældre og handicappede.

2.1.4. Man forsøger også at omlægge de passive overførsler af arbejdsløshedsunderstøttelse eller bistandshjælp til aktiv hjælp til at komme i arbejde, som f.eks. i pagten for Jämtland (Sverige) og pagten for Barnsley (UK).

2.1.5. I mange af pagterne lægges der vægt på fremme af ligestillingsaspektet, som f.eks. i Spanien, i pagten for Asturias, der indbefatter foranstaltninger til støtte af kvindelige virksomhedsledere. I pagten for Wien (Østrig) fastsættes der derimod støtte til arbejdstagere, der vender tilbage til arbejdsmarkedet efter forældre- og barselsorlov.

2.1.6. Endelig har spørgsmålet om tilrettelæggelse af arbejde og arbejdstiden været genstand for særlig interesse, som f.eks. pagten for Bremen (Tyskland) og i flere franske pagter, som f.eks. pagten for Ussel og for Albertville, hvor man prøver at sikre sæsonarbejdere beskæftigelse hele året.

2.2. Som Monika Wulf-Mathies, kommissær med ansvar for regionalpolitik, har sagt, er det i alle projekter-

⁽¹⁾ IP/97/984 af 13. november 1997. Pressemeddelelse fra kommissionsmedlem Monica Wulf-Mathies' pressekonference, hvor hun fremlægger en første statusoversigt over de 89 beskæftigelsespagter.

ne hensigten at tilgodese beskæftigelsespagternes to grundlæggende formål: »at gribe ondt ved roden, dvs. skabe virkelige beskæftigelsesmuligheder i lokalsamfundet, og animere til nytænkning gennem udveksling af erfaringer«⁽¹⁾.

2.3. Handlingsplanerne for næsten alle de regionale og lokale beskæftigelsespagter blev færdiggjort i løbet af de første måneder i år, og Kommissionen er gået i gang med at vurdere dem med henblik på den endelige vedtagelse og finansiering af pagterne.

2.3.1. I de midtvejsevalueringer, eksperterne har udarbejdet⁽²⁾, peges der på mange positive aspekter om betydelige fremskridt, men det fremgår også, at der er mange mangler og utilstrækkeligheder, der skyldes manglende tradition for samarbejde, visse landes totale uvidenhed om initiativet og organisationsmæssige, forvaltningsmæssige og finansielle problemer.

2.3.2. Der er følgende positive aspekter:

- Der er gode udsigter på det socioøkonomiske plan og for løsning af arbejdsløhedskrisen. De regionale og lokale beskæftigelsespagter har startet en innovationsbølge, hvad angår såvel indhold som planlagte aktioner.
- Der fokuseres meget på de menneskelige ressourcer og på uddannelse.
- Der er bred deltagelse fra SMV, kooperativsektoren og servicesektoren.

2.3.3. Eksperterne fremhæver følgende:

a) om pagternes indhold:

- Der sættes ikke tal på pagternes beskæftigelsesmål.
- Forberedelsen af mange af de planlagte aktioner er for dårlig.
- Der opstilles ikke en metode til måling af resultaterne, og der sættes ikke tal på foranstaltningerne.
- Handlingsplanerne er ikke tilstrækkeligt detaljerede.
- Der er ingen oplysninger om de disponible finansielle ressourcer eller om eventuelle finansieringsposter, der kan tages i anvendelse, ligesom der blot er en generel henvisning til en medfinansieringsforpligtelse uden angivelse af størrelsen.

⁽¹⁾ IP/97/984 af 13. november 1997. Pressemeldelse fra kommissionsmedlem Monica Wulf-Mathies' pressekonference, hvor hun fremlægger en første statusoversigt over de 89 beskæftigelsespagter.

⁽²⁾ Disse oplysninger stammer fra de midtvejsevalueringer, Kommissionen har givet til »Europe Innovation 2000«, der af Kommissionen er udpeget som ansvarlig for den tekniske bistand til de regionale og lokale beskæftigelsespagter.

— Der opstilles ingen tidsplan for de planlagte foranstaltninger og aktioner.

— Man har ikke fastlagt de nødvendige kvalifikationskrav.

— Uddannelsesforanstaltningerne anviser ikke, hvordan og ud fra hvilke kriterier eleverne bør udvælges.

b) om partnerskabet:

— Partnerskabet er svagt pga. manglende samarbejds-traditioner.

— Der er ingen tradition for forhandlingsbaseret samarbejde.

— Der er ingen tradition for lokal udvikling.

— Der mangler information om og erfaring med, hvilke fordele beskæftigelsespagterne kan skabe på lokalt plan.

— Partnerskabet er i vid udstrækning koncentreret om de offentlige centrale og lokale institutioner.

— Det private initiativ er i visse tilfælde — skønt det er til stede — ikke synligt, da de private aktører i visse lande er så godt som udelukket fra at deltage som part i beskæftigelsespagterne.

— SMV deltager i begrænset omfang, medens de store virksomheder slet ikke deltager.

— Universiteternes forskningsafdelinger deltager kun i begrænset omfang.

c) om finansieringen:

— Der mangler oplysninger om finansieringen og om de nationale, offentlige og private investorer.

d) om arbejdsmetoden:

— Der mangler en definition af, hvilken juridisk karakter forpligtelserne under partnerskabsaftalen har.

— Der er vanskeligheder med at gennemføre »bottom-up«-princippet.

— Lokalpolitiske stridigheder har gentagne gange forsinket eller været årsag til tovrækkerier om beskæftigelsespagternes indhold.

2.4. Disse vanskeligheder og mangler har i visse lande forsinket iværksættelsen af beskæftigelsespagterne, hvoraf mange fortsat leder efter finansieringsmuligheder. Eksperterne forudser, at adskillige beskæftigelsespagter ikke vil være i stand til at overvinde disse vanskeligheder før næste år.

3. Bedre information og promovering

3.1. Med henblik på den konference, hvor erfaringerne med »model-beskæftigelsespagterne« skal præsente-

res for offentligheden i foregribelse af de nye struktur-fondsforordninger, hvor beskæftigelsespagterne indgår som potentielle modtagere af struktur-fondsstøtte, tages der på foranledning af Kommissionen, regeringerne, medlemsstaternes økonomiske og sociale råd samt arbejdsmarkedets parter stadig flere initiativer til studier, analyser og drøftelser af pagterne i de forskellige medlemsstater.

3.2. Kommissionens initiativ har utvivlsomt skabt en særlig interesse for de regionale og lokale beskæftigelsespagter, og debatten om dem er ikke længere kun en sag for specialister. De drøftes nu også i institutionerne, i politiske og økonomiske kredse og i samfundet som helhed.

Det er især udvidelsen af det horisontale partnerskab — en af beskæftigelsespagternes vigtigste målsætninger og forudsætninger — der har bevidstgjort og involveret samfundet.

3.3. Der er imidlertid flere grunde til at antage, at indsatsen for at informere om og fremme pagterne i endnu højere grad bør styrkes, målrettes bedre og tilrettelægges mere systematisk.

3.3.1. F.eks. har oprettelsen af Kommissionens websted om pagterne⁽¹⁾ endnu ikke givet tilfredsstillende resultater.

Det elektroniske forum benyttes kvalitativt set kun i begrænset omfang; den udveksling af erfaringer og oplysninger, som var et af initiativets formål, finder endnu ikke sted. Det skorter især på deltagelse fra den vigtigste side, dvs. fra parterne i beskæftigelsespagterne, som i mange tilfælde ikke synes at have forstået, hvor vigtigt det er at udveksle erfaringer, problemer og god praksis med andre.

3.3.2. De »informationssider«, som Kommissionen har fremlagt for at redegøre for de 89 pagter, varierer med hensyn til omfang og udførlighed. Nogle sider er meget udførlige og giver detaljerede oplysninger om pagternes indhold og mål, deltagerne i partnerskabet og finansieringen. Desuden er der links til andre websteder om de pågældende beskæftigelsespagter. På andre sider gives der derimod kun kortfattede og almene oplysninger på nogle få linjer.

3.3.3. Derimod er resultaterne fra temaseminarerne i Sverige (Östersund) om uddannelse og erhvervsuddannelse, i Portugal (Porto) om personservice og tjenesteydelser i bymiljøet og i landdistrikterne samt i Italien (Viareggio) om kultur, miljø og turisme at finde på webstedet.

3.3.4. Der findes også omfattende og detaljerede oplysninger om seminarerne i Rom (maj 1997) og i Bremen (januar 1998) vedrørende »god praksis«, hvor de lokalt udnævnte projektkoordinatorer deltog.

3.3.5. Det skal derimod bemærkes, at webstedet om pagterne ikke indeholder henvisninger til nogen af de analyser og forslag, som i de seneste år er blevet udarbejdet af ØSU (og af andre EU-institutioner); ØSU har gjort et stort arbejde med hensyn til pagterne, partnerskabet, den offentlige forvaltnings rolle og de lokale udviklingsinitiativer.

3.4. ØSU henstiller derfor først og fremmest til Kommissionens tjenestegrene, at de hurtigst muligt udarbejder et dokument om alle de finansierede beskæftigelsespagter og tilføjer disse oplysninger på webstedet, således at der for alle de godkendte pagters vedkommende virkelig gives et detaljeret og grundigt billede af strategien bag projektet, de påtænkte foranstaltninger, de berørte socialgrupper, partnerskabet og den tekniske bistand samt de forventede resultater.

3.5. Det initiativ, Kommissionen har bebudet til oktober 1998, virker særdeles interessant. På et seminar, der skal afholdes i Turku, Finland, vil der blive iværksat en »udvekslingsbørs« med det dobbelte sigte at synliggøre de projekter, der allerede har bevist deres effektivitet, høje kvalitet og brugbarhed i andre sammenhænge, og at give aktørerne bag beskæftigelsespagterne mulighed for at sammenligne deres erfaringer med bilaterale kontrakter.

3.6. Kommissionens tjenestegrene er ved at udvælge og finjustere cirka 20 mønsterprojekter, der er udvalgt blandt de projekter, eksperterne allerede har vurderet ud fra deres generelle anvendelighed og udbredelses-potentiale. Projekterne dækker cirka 12 områder, der vedrører jobskabelse, og er afprøvet i enten EU-programmerne eller de nationale programmer.

3.7. Seminaret vil være starten på en stadig mere intens og udbredt proces, nemlig overførsel af afprøvede metoder til beskæftigelsespagterne. Koordinatorerne vil umiddelbart kunne lave indbyrdes sammenligninger på grundlag af konkrete projekter og indhøstede erfaringer, og de vil kunne give oplysninger om, hvilke vanskeligheder de er stødt på, hvilke resultater de har opnået, og hvilke former for god praksis de vil anbefale at udbrede.

4. Styrkelse af partnerskabet

4.1. Et af de væsentlige mål for tilsynet med de 89 beskæftigelsespagter er at styrke partnerskabet ved at indkredse manglerne og metoderne til at afhjælpe dem.

Det er ikke nogen let opgave, for der findes ikke nogen ensartet partnerskabsmodel.

Som det med al tydelighed er blevet påvist på Rom-seminaret og flere gange fremhævet i ØSU's udtalelser,

⁽¹⁾ <http://europa.eu.int/comm/pacts>.

»finder forskellige modeller anvendelse på forskellige situationer og svarer til en lang række lokale behov«⁽¹⁾.

Disse forskelle vedrører selve den måde, som partnerskabet oprettes og udvikler sig på, hvorledes det sammensættes, dets repræsentation på lokalt plan og de forskellige aktørers motiver for at deltage, afhængigt af de forventede fordele og den opnåede ekstragevinst.

4.2. Der bør lægges særlig vægt på det private partnerskab, hvis man ønsker at løse udviklingsproblemet for et lokalt område ved at skabe varige arbejdsmuligheder, der ikke kræver støtte.

4.2.1. Privates bidrag til partnerskabet er vigtigt ud fra forskellige synsvinkler⁽²⁾:

- de bidrager med finansielle midler;
- de repræsenterer de reelle behov for arbejdskraft med de rigtige kvalifikationer;
- de kan foreslå, hvorledes det offentlige bedst kan støtte virksomhederne;
- de kan fremlægge nye idéer og originale synspunkter med hensyn til den private og den offentlige sektors rolle ved skabelse af nye virksomheder og ny beskæftigelse;
- selve deres legitime tilstedeværelse giver sammenhæng i partnerskabet, som ville være meningsløst, hvis det kun bestod af offentlige partnere.

4.2.2. De private virksomheder viser stadig større interesse for at deltage i partnerskabet i forbindelse med lokaludviklingsinitiativer, fordi de har forstået, hvor vigtigt det er for såvel deres egne interesser som for den mere overordnede økonomiske situation at skabe muligheder for at uddanne arbejdskraften og udbygge støtten til virksomhederne.

4.3. Den anden aktør, ud over de offentlige og private, er den såkaldte »servicesektor«, hvis rolle og effektivitet i forbindelse med de regionale og lokale beskæftigelsespagter vi senere får at se. Her skal det understreges, hvor vigtig den er blevet i den lokale økonomi, hvor den skaber ny beskæftigelse med afsæt i de særlige krav hos et bestemt områdes befolkning; også derfor er det nødvendigt, at servicesektoren deltager i beskæftigelsespagternes partnerskab.

4.4. Andre aktører, der på en meget positiv måde supplerer de offentlige institutioner, arbejdsmarkedets parter og de private, er universiteterne og de højere læreanstalter. F.eks. i forbindelse med beskæftigelsespagten for industriområdet Hennuyer (Belgien) har

tre universiteter udført en konsekvensundersøgelse af pagtens målsætning. Dog har universiteter kun deltaget i ni beskæftigelsespagter (heri ikke medregnet de britiske, hvor vi ved redaktionens afslutning endnu ikke havde detaljerede oplysninger om partnerskabets sammensætning).

4.4.1. Som i tilfældet med Hennuyer er der ikke tale om at udføre flere undersøgelser og mere statistisk forskning om arbejdsløshed eller beskæftigelsespolitik, som bibliotekerne allerede er fulde af, men derimod om at udnytte den videnskabelige kompetence til at udarbejde en sammenhængende handlingsplan.

4.5. Jo mere tid og opmærksomhed, der gives beskæftigelsespagtens forberedelsesfase, jo større er mulighederne for succes.

Beskæftigelsespagternes partnerskab skaber nye problemer for alle de involverede aktører, fra de offentlige institutioner til de private virksomheder, fra arbejdsmarkedets parter til servicesektoren.

Den offentlige forvaltning står over for hidtil ukendte problemer og en uvant samarbejdsform; arbejdsmarkedets parter skal, ud over at nå frem til aftaler, nu også blive sande og virkelige partnere i udviklingen; uddannelses- og erhvervsuddannelsesinstitutionerne skal afprøve deres viden på en konkret og virkelig situation.

Dette øger betydningen af hensigtsmæssig forberedelse i den indledende fase og af fortsat bistand, bl.a. via oplysning og uddannelse, til partnerne i beskæftigelsespagterne.

4.5.1. Man kan med fordel se nærmere på den helt nye strategi, som især virksomhederne (generelt SMV) og arbejdsgiversammenslutningerne på den ene side og fagforeningerne på den anden side kommer til at anlægge med henblik på partnerskabet under beskæftigelsespagterne.

Det er, i en meget positiv forstand, én og samme virksomheds- og fagforeningsfilosofi, der gør sig gældende her: virksomhedslederne værner sig til at tage stilling og handle, ikke længere kun ud fra naturlige virksomhedsinteresser, men for mere bredt at tilgodese hele områdets udvikling; fagforeningerne påtager sig et ansvar ved at medvirke ved afgørelser, der helt klart opviser træk, der kendetegner erhvervslederes valg og en cost-benefit tankegang.

Der sker således en positiv »sammenblanding« af roller, der kan have meget positive indvirkninger på samarbejdet om alle de øvrige problemer i en regions økonomi og på virksomhedens forhold i sig selv.

⁽¹⁾ Seminaret om god praksis (Rom), maj 1997.

⁽²⁾ Seminaret om god praksis (Bremen), januar 1998.

4.6. Et andet aspekt af partnerskabet, som vil kunne udnyttes, er samarbejdet mellem stærke og svage regioner i det enkelte land.

I dette tilfælde er der tale om et nyt partnerskab, der giver et allerede kendt horisontalt partnerskab en geografisk dimension, der kendetegnes af solidaritet, men også af økonomiske og sociale fordele.

4.6.1. I næsten alle EU-lande er der områder med næsten fuld beskæftigelse og andre med mange arbejdsløse, især unge og langtidsledige.

Som led i beskæftigelsespagterne kan der etableres partnerskaber mellem arbejdsmarkedets parter i stærke og i svage områder med deltagelse af centralregeringerne og de regionale og lokale forvaltninger. I stedet for at flytte arbejdstagerne til områder med arbejde, placeres arbejdet der, hvor arbejdskraften befinder sig.

Dette gennemføres som led i et nært samarbejde, der også omfatter finansielle lettelser for de virksomheder, der vil være med, intense erhvervsuddannelsesaktioner for arbejdsstyrken — også med henblik på at udvikle et nyt erhvervsliv — samt udveksling og tilegnelse af erfaringer og sagkundskab mellem de offentlige forvaltninger.

5. Et nyt arbejdsmarked

5.1. I beskæftigelsespagternes projekter er det målet at skabe en lang række nye arbejdspladser i sektorerne med de nye beskæftigelseskilder. Det samme viste sig at være tilfældet i forbindelse med midtvejsrevisionen (1996) af mål 2-programmerne og evalueringen af gennemførelsen af »B2.605«-programmerne — »Pilotaktioner til fordel for langtidsledige«.

De lokale udviklingsinitiativer vækker stigende interesse hos de nationale, regionale og lokale myndigheder, men den nye virkelighed, som disse initiativer begynder at repræsentere, eller hvis tendens de skitserer, kolliderer med kulturelt bestemte forsinkelser, juridiske hindringer og eksisterende strukturer. Dette er tilfældet med arbejdsmarkedet.

5.2. Kombinationen af lokaludviklingsinitiativer — der sigter mod at udnytte beskæftigelseskilderne i den såkaldte tertiære sektor i den sociale og blandede offentlig-private økonomi — og beskæftigelsespolitiske foranstaltninger, der også omfatter finansielle foranstaltninger, skaber et alternativt arbejdsmarked.

5.3. Hvis beskæftigelsespagternes primære sigte er at skabe udvikling og varig beskæftigelse, er det berettiget at stille spørgsmålet, om den type aktivitet, der er skabt, virkelig opfylder denne målsætning.

Man indvender faktisk ofte, at lokaludviklingsinitiativerne i virkeligheden snarere har karakter af bistand end af reelle udviklingsmuligheder — hvad enten det skyldes den måde, de er blevet til på, eller de sektorer, de gennemføres i.

5.3.1. Det må selvfølgelig erkendes, at lokaludviklingsinitiativerne behøver offentlig støtte i lanceringsfasen. Men det er lige så sandt, at de kan konsolidere sig og erobre områder på markedet, der ikke er dækket, og således komme til at hvile i sig selv.

Allerede de første resultater af pilotprojekterne i henhold til EFRU's artikel 10, »Nye beskæftigelseskilder«, begrundet dette optimistiske synspunkt⁽¹⁾.

Først og fremmest opfylder denne interventionstype behov, der ikke eller kun i utilstrækkelig grad tilfredsstilles af andre aktører, og imødekommer således en reel efterspørgsel.

Desuden tager initiativerne netop udgangspunkt i disse behov og er derfor perfekt afpasset efter dem; de arbejdspladser, der er skabt på denne måde, er eksempler på »skræddersyet beskæftigelse«, som det meget rammenende ofte kaldes.

5.3.2. De 19 beskæftigelseskilder, der er kortlagt i de seneste år, og som naturligvis kan udvides i tilfælde af ny efterspørgsel, afspejler virkelig lokalsamfundenes spirende behov. De igangsatte aktiviteter skal opfylde dem ved at tilvejebringe jobprofiler og organisationsstrukturer, der er »skræddersyet« til hver enkelt situation.

Takket være disse karakteristika kan initiativerne blive konkurrencedygtige og i stand til at forblive på markedet også uden offentlige tilskud.

5.4. Der skal også tages hensyn til et andet positivt aspekt: lokaludviklingsinitiativerne skaber en ny mentalitet og giver de involverede personer en umiddelbar følelse af at være med i begivenhedernes centrum.

5.4.1. For eksempel kan det at blive direkte medinddraget i et lille andelsforetagende være mere udviklende end midlertidigt at arbejde på et offentligt kontor og i alle tilfælde mere værdifuldt, det være sig for arbejderen eller for samfundet, end at hæve understøttelse.

5.4.2. Gennemførelsen af lokaludviklingsinitiativerne og mere generelt beskæftigelsespagterne kan således bidrage til at tilpasse arbejdsmarkedet efter de lokale forhold og ændre forholdet mellem arbejdsløse og velfærdssystemet.

⁽¹⁾ »Anden rapport om de lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer«, s. 8.

5.5. Sideløbende med det traditionelle arbejdsmarked findes der faktisk det marked, der er kaldt »det arbejdsformidlende marked«⁽¹⁾, dvs. en række af arbejdsinitiativer, der inddrager den arbejdsløse i arbejdsaktiviteter, der i begyndelsen støttes, men som skal sætte vedkommende i stand til at fortsætte på egen hånd eller at finde sin plads på arbejdsmarkedet med en brugbar kvalifikation.

5.5.1. Dette andet arbejdsmarked — der ikke kan sidestilles med det sorte arbejdsmarked, da det er åbenlyst og støttet — kan kun accepteres, såfremt det netop er »formidlende«, dvs. at det er en forbindelsesvej til det traditionelle marked for den arbejdstager, der lærer et nyt fag, eller er en metode til at lade en ny erhvervsaktivitet vinde fodfæste på markedet.

For at forhindre nyt misbrug og omgåelse af reglerne er det nødvendigt, at denne proces kontrolleres og reguleres i nøje samråd mellem arbejdsmarkedets parter og den offentlige forvaltning gennem overenskomster og sikringslovgivning.

5.5.2. I forlængelse heraf skal også arbejdsanvisningen og erhvervsuddannelserne ændres grundlæggende. Beskæftigelsespagterne kan også danne udgangspunkt for drøftelse, analyse og indsats i denne retning.

6. ØSU's rolle i forbindelse med beskæftigelsespagterne

6.1. I overensstemmelse med opfordringen fra Kommissionens formand, Jacques Santer, skal ØSU føre tilsyn med, hvorledes beskæftigelsespagternes partnerskab fungerer.

Det står klart, at ØSU med sine nuværende begrænsede finansielle og menneskelige ressourcer ikke kan påtage sig at føre løbende tilsyn med udviklingen.

6.1.1. Men ØSU kan ikke lade denne udfordring ligge. Det må fastlægges, hvordan ØSU bedst kan spille en effektiv rolle i tilsynet med beskæftigelsespagterne med en indsats, der begrænser sig til en midtvejsrapport og en kontrol af, hvorvidt partnerskabet fungerer.

ØSU kunne f.eks. afholde høringer om makroregioner med deltagelse af arbejdsmarkedets parter, de offentlige myndigheder og alle andre aktører i beskæftigelsespagternes partnerskab.

6.1.2. Høringerne kunne munde ud i et forslag om afholdelse af et »europæisk forum om partnerskabet« med deltagelse af de parter, der har undertegnet pilotpagterne.

Ved denne lejlighed kunne man drøfte problemerne vedrørende partnerskabets gennemførelse, medinddragelsens kvalitet, de bureaukratiske, politiske eller kulturelle hindringer, der besværer eller former partnerskabet, forholdet mellem de forskellige offentlige og private aktører, de offentlige myndigheders rolle osv.

6.2. Et andet spørgsmål er at vurdere omfanget af den beskæftigelse, der er skabt.

6.2.1. For at kunne foretage en passende evaluering af beskæftigelsespagternes effektivitet er det afgørende at få præcise data om deres reelle indvirkning på beskæftigelsen.

Det er vanskeligt, eller ligefrem umuligt, for ØSU at føre direkte kontrol med den reelle og varige beskæftigelse, der skabes af beskæftigelsespagterne.

Først og fremmest på grund af de allerede anførte årsager: de utilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer, der i dette tilfælde er endnu mere nødvendige for en undersøgelse og evaluering af så mange projekter på så mange forskellige områder.

Men også fordi en sådan kontrol heller ikke vil være let selv for Kommissionens tjenestegrene.

6.2.2. I dokumenterne fra Analyse- og Prognosegruppen⁽²⁾ fremhæves ofte problemet med at fastlægge et statistisk kriterium for beregning af den beskæftigelse, der skabes af lokaludviklingsinitiativerne, f.eks. i sektorer som kulturgoder og miljø.

Disse vanskeligheder bekræftes også i Kommissionens dokumenter om strukturfondene, således som ØSU allerede har fremhævet det i sin udtalelse om meddelelsen om de nye regionale programmer (1997-1999) under mål 2⁽³⁾.

Det er et spørgsmål, der er vanskeligt at løse, fordi erfaringerne med strukturfondene har gjort det tydeligt, at der findes forskellige evalueringsmetoder, eller at der ligefrem mangler sådanne kontrolmetoder.

6.2.3. Kommissionen bør forbedre beregningsmetoderne og udarbejde en årsberetning om beskæftigelsespagterne, hvor den skabte beskæftigelse, navnlig i form af varige arbejdspladser, analyseres på passende måde.

⁽¹⁾ Særlig vigtig i denne forbindelse er Wise-gruppens erfaring; denne gruppe foreslog idéen om det formidlende marked som en midlertidig løsning for de langtidsledige og for personer uden kvalifikationer for således gradvis at sætte dem i stand til at komme ind på arbejdsmarkedet. Jf. »Anden rapport om de lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer« om disse spørgsmål.

⁽²⁾ Jf. især »Anden rapport om de lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer«, SEK(1998) af 8. januar 1998.

⁽³⁾ EFT C 235 af 27.7.1998.

Herved ville ØSU også få mulighed for at foretage en indgående evaluering, der ville få større værdi, hvis den kombineredes med resultaterne fra det omtalte »forum om partnerskabet«.

7. Konklusioner

7.1. Hvis man ser på handlingsplanerne, de afdækkede mangler og forsinkelserne i iværksættelsen, fremstår det tydeligt, at det igangværende forsøg, der sigter mod at gøre beskæftigelsespagterne til et almindeligt planlægningsinstrument, er særdeles nyttigt. Forsøget gør det nemlig muligt at indkredse, hvilke større problemer der skal overvindes før iværksættelsen af den nye generation af beskæftigelsespagter i programperioden 2000-2006.

7.1.1. Som tidligere fremført mener ØSU, at de regionale og lokale beskæftigelsespagter kan udgøre et vigtigt middel til samordning og integration af de forskellige former for europæisk, statslig, regional og lokal støtte — offentlig som privat — ifølge målsætninger, som indgår i en samlet udviklingsstrategi til skabelse af arbejdspladser.

7.2. Først og fremmest skal man være opmærksom på, at de meget korte udvælgelsesfrister og kravet om at opfylde de kriterier for forsøgets effektivitet, som Kommissionen havde opstillet, har gjort det umuligt at følge et egentligt bottom-up-princip.

7.2.1. Mange projektforslag har ikke kunnet imødekommes på nationalt niveau, men denne begrænsning vil være lettere at overkomme, når beskæftigelsespagterne gøres til et almindeligt planlægningsinstrument.

7.2.2. Det er måske netop derfor, at den indledende tilrettelæggelse af partnerskabet og af beskæftigelsespagtens indhold er blevet endnu vigtigere, og også i fremtiden vil være en vanskelig og afgørende fase.

7.2.3. Den indledende fases betydning varierer dog fra pagt til pagt, ligesom der også er — til tider markante — forskelle på handlingsplanernes omfang, den geografiske sammensætning, befolkningsantal og indhold.

7.2.4. Dette er også grunden til, at det faste maksimumbeløb på 200 000 ecu til teknisk bistand, ikke længere er tilstrækkeligt, men bør fastsættes fra sag til sag.

7.3. ØSU finder det afgørende, at der oprettes permanente strukturer for kommunikation og samarbejde, hvorigennem lokale operationer kan afdække og udvikle erhvervs- og beskæftigelsesmæssige muligheder. Initiativer, som fremmes efter denne procedure, bør have prioritet frem for mere kortsigtede interventioner i anvendelsen af Unionens finansmidler.

7.4. Specielt fordi beskæftigelsespagterne handler om lokaludvikling, er det nødvendigt, at de er i overensstemmelse med de nationale og regionale udviklingsstrategier, herunder især med beskæftigelsespolitikkerne. Det er derfor tilrådeligt at undgå, at de bliver isoleret, men i stedet lade projektkoordinatorerne deltage i overvågningsudvalgene og fremme regelmæssige møder og erfaringsudvekslinger.

7.5. ØSU bifalder Kommissionens forslag om i oktober måned at afholde et seminar, der også skal tjene som »udvekslingsbørs« mellem beskæftigelsespagterne og give oplysninger om succesfulde mønsterprojekter. Efter ØSU's mening bør der afholdes et sådant seminar med jævne mellemrum, og ØSU forpligter sig til at deltage og bidrage med analyser og forslag, især om partnerskab og beskæftigelsen.

7.6. Kommissionens formand Jacques Santer's initiativ har skabt så stor interesse, at ØSU nu tror, at der ligger et langt større potentiale i at udnytte beskæftigelsespagterne til at skabe ny beskæftigelse end først antaget, og at der er behov for en større og mere systematisk oplysningskampagne over de regionale og lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og de forskellige interessegrupper.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om generelle bestemmelser om strukturfondene«,
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og strukturforanstaltninger inden for fiskeri«, og
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EF) nr. 1164/94 om oprettelse af Samhørighedsfonden og om ændring af bilag II til denne forordning«⁽¹⁾

(98/C 407/14)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. maj og den 6. juni 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 125, 130 D, 130 E og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Regionaludvikling og Fysisk Planlægning, som udpegede Campbell Christie til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 31. august 1998.

Det Økonomiske og sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september 1998, følgende udtalelse med 93 stemmer for, 2 imod og 6 hverken for eller imod.

1. Baggrund

1.1. På sit møde den 18. marts 1998 vedtog Kommissionen flere forslag til forordninger om strukturfondene baseret på forslag, som forinden var fremlagt i Agenda 2000. Der blev vedtaget syv forordningsforslag om de fire separate strukturfonde (EFRU, ESF, EUGFL og FIUF), Samhørighedsfonden, et strukturpolitisk førtitrædelsesinstrument (ISPA) og en forordning om generelle bestemmelser om strukturfondene.

1.2. Denne udtalelse koncentrerer sig om spørgsmål i forbindelse med forordningen om generelle bestemmelser, som fastslår de vigtigste reformpunkter. Desuden behandles forordningsforslagene vedrørende EFRU, ESF, FIUF og Samhørighedsfonden i særskilte afsnit. EUGFL og ISPA gennemgås i separate udtalelser.

2. Kommissionens forslag

2.1. I dette afsnit peges der på nogle af de vigtigste punkter i Kommissionens forslag til revision af strukturfondenes funktionsmåde i perioden 2000-2006. Dette resumé danner grundlaget for ØSU's udtalelse om forslagene.

2.2. Kommissionen fremsætter sine reformforslag på baggrund af reformen af strukturfondene i 1988 og den

regionale økonomiske konvergens, som er opnået siden da. Indføjelser af et afsnit om beskæftigelsen i Amsterdam-traktaten, hvori der fokuseres på fremme af beskæftigelsen i EU, har skabt et nyt fremtidsperspektiv for strukturfondene.

2.3. Kommissionens strukturfondsforslag skal holdes inden for en finansiell ramme på i alt 218,7 mia. euro (i 1999-priser) for de nuværende 15 medlemsstater, hvilket svarer til 0,46 % af EU's BNP.

2.4. Koncentrationen af strukturfondsindsatsen på tre prioriterede mål og tre fællesskabsinitiativer er et centralt punkt i Kommissionens reformforslag. Som følge heraf reduceres den del af EU's befolkning, der er omfattet af de to geografiske strukturpolitiske mål, fra 51 % til 35-40 % i 2006.

2.5. I den næste strukturfondsperiode vil støtten blive koncentreret om regioner, der ikke er nået så langt i udvikling som gennemsnittet. Forordningsforslaget stiller krav om streng anvendelse af kriteriet om et BNP pr. indbygger (på NUTS II-niveau) på 75 % af EU-gennemsnittet i forbindelse med udvælgelse af regioner, der kan modtage mål 1-støtte. Det reviderede mål 1 vil også omfatte regioner, der nu er støtteberettigede under mål 6. Det reviderede mål 2 vil omfatte områder under økonomisk og social forandring i industri- og servicesektoren, landdistrikter i tilbagegang, vanskeligt stillede byområder og kriseramte fiskeriafhængige områder. Under mål 3 støttes områder, der ikke er omfattet af mål 1 og 2.

⁽¹⁾ EFT C 159 af 26.5.1998, s. 7.

2.6. Strukturfondsindsatsen skal bidrage til vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse i EU som helhed. Beskæftigelsen skal påvirkes gennem støtte til tre hovedområder — infrastruktur, udvikling af menneskelige ressourcer og den produktive sektor — i overensstemmelse med det nye afsnit om beskæftigelsen i Amsterdam-traktaten.

2.7. Kommissionen har med fremlæggelsen af forslaget om generelle bestemmelser om strukturfondene forsøgt at forbedre strukturfondenes virkemåde og forvaltning. Kommissionen fastholder sin strategiske nøglerolle i forbindelse med programmering, overholdelse af EU-prioriteter i gennemførelsesfasen og kontrol af resultaterne gennem overvågning, evaluering og finansiel kontrol. På en række nøglepunkter sikrer forslaget en forenkling af strukturfondsaktiviteternes gennemførelse og en klar ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

2.8. Kommissionen foreslår, at der oprettes en reserve på 10 % af strukturfondsmidlerne, som skal tildeles midtvejs i forløbet, afhængigt af hvor gode resultater programmerne har nået indtil da.

2.9. Forordningsforslaget præciserer partnerskabsprincippets indhold. Medlemsstaterne skal sikre, at de regionale og lokale myndigheder, miljømyndighederne og de økonomiske og sociale partnere, herunder ikke-statslige organisationer, deltager.

2.10. Forordningsforslaget indebærer desuden en forenkling og decentralisering af strukturfondenes virkemåde. Dette opnås ved iværksættelse af et enkelt integreret strukturfondsprogram pr. region, der skal omfatte de integrerede interventioner, der fremmes med samtlige strukturfonde, det være sig under mål 1 eller mål 2. Formålet med denne rationalisering er at forbedre strukturfondenes effektivitet og synergi, reducere antallet af indledende beslutninger og ændringsbeslutninger, øge fondenes fleksibilitet og harmonisere fondenes praksis.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Kommissionens forslag til Rådets forordning om generelle bestemmelser om strukturfondene fastlægger lovrammen for strukturfondsaktiviteterne i perioden 2000-2006. Forordningen kombinerer to tidligere retsinstrumenter — rammeforordningen og samordningsforordningen. Det er en forenkling, der gør det lettere at gennemskue, hvilke driftsprincipper der følges af de forskellige partnere, der er involveret i gennemførelsen af strukturfondsaktionerne, og hvilket administrativt

ansvar de har. ØSU hilser denne ændring velkommen, da den formodentlig vil indebære større effektivitet og ansvarlighed i forbindelse med planlægning og gennemførelse af strukturfondsstøttede lokaludviklingsprogrammer.

3.1.1. Den generelle forordning om strukturfondene giver nu en klar og systematisk redegørelse for kravene til gennemførelse og styring af EU's samhørighedsbestræbelser i den næste støtteperiode. Selvom forordningsforslaget anbefaler væsentlige ændringer i strukturforanstaltningernes måde at fungere på i den næste programperiode, fastholdes og styrkes de principper, som har formet deres udvikling siden 1988, dvs. principperne om koncentration, programmering, partnerskab og additionalitet.

3.2. ØSU understreger, at det er vigtigt, at ingen af reformforslagene svækker bestræbelserne på gennem strukturfondene at sikre større økonomisk og social samhørighed i EU. Reformerne bør derfor påviseligt bidrage til at hæve indkomstniveauet i EU's mindre begunstigede områder, lette udviklingen af lokal industri og tjenesteydelser (herunder turisme) i disse områder, fremme økonomisk tilpasning i nedslidte industriområder, fremme økonomisk diversificering i landdistrikterne og landbruget, i fiskeriafhængige områder og i tyndt befolkede områder samt — især gennem Den Europæiske Socialfond — bekæmpe arbejdsløsheden i EU som helhed ved at investere i udvikling af de menneskelige ressourcer og lette arbejdstagernes tilpasning til de teknologiske forandringer.

3.2.1. I forsøget på at gøre strukturfondenes indsats mere effektiv er det selvfølgelig vigtigt at bevare tilstrækkelig fleksibilitet og tilpasningsevne til at sikre, at fondene kan reagere på uforudsete økonomiske chok af strukturel art, som har et betydeligt regionalt islæt. Dette har været et af de karakteristiske træk ved de nuværende forordninger, hvor strukturfondsstøtte med held er blevet anvendt til at behandle f.eks. de særlige problemer i tekstilproducerende regioner i Portugal, i områder med kulminer overalt i EU og i regioner, der forsøger at omlægge arbejdspladser i forsvarsindustrien og relaterede sektorer. I de fleste af disse tilfælde har EU-støtten været kernen i en mere generel økonomisk udviklingsstøtte.

3.2.2. Da Amsterdam-traktaten giver EU kompetence i beskæftigelsespolitiske spørgsmål, bør foranstaltningerne, især hvis de indebærer økonomisk støtte (fra Regionalfonden), være uløseligt knyttet til en overordnet

plan for beskæftigelsen. Dette bør være tilfældet i forbindelse med fortsat støtte til bæredygtig økonomisk udvikling i de ugunstigt stillede regioner i EU.

3.3. Principperne om koncentration, programmering, partnerskab og additionalitet, som har ligget til grund for strukturfondenes virke siden 1988, fastholdes i reformforslaget — og styrkes endda på vigtige områder. Forslaget bygger således på EU-metodens succes og indebærer en række politisk følsomme reformer og tekniske reformer, som har til formål at øge strukturfondsinterventionernes effektivitet. Strukturfondsfinansierede aktioner skal desuden fortsat overholde EU's politik på andre områder, f.eks. miljø, beskæftigelse og social sikring.

3.4. Som angivet i meddelelsen »Agenda 2000«⁽¹⁾ foreslår Kommissionen, at de prioriterede områder for strukturfondsstøtte reduceres fra syv til tre. ØSU er enig i, at dette generelt vil øge strukturfondenes gennemslagskraft og effektivitet, men påpeger, at denne reorganisering ikke må svække EU's forpligtelser over for særlige sider af den økonomiske udvikling i regionerne inden for de EU-mål, der nu er mere omfattende, eller over for særlige former for økonomisk forfordeling.

3.4.1. Et vigtigt formål med Kommissionens forslag er at øge koncentrationen af fondene, således at den andel af befolkningen, der er omfattet af de reviderede geografiske mål for strukturfondsstøtte, i 2006 vil være reduceret fra de nuværende 51 % til mellem 35 og 40 %. ØSU erkender betydningen af at koncentrere strukturfondsaktionerne og bifalder forslagene til overgangsforanstaltninger. Det er imidlertid vigtigt, at strukturfondsreformerne ikke vender det økonomiske fremskridt til det modsatte i de regioner, som efter den gældende forordnings udløb ikke længere vil være berettiget til støtte.

4. Særlige bemærkninger

A. Reviderede mål

4.1. På linje med forslagene i Agenda 2000 foreslås det i den nye forordning, at strukturfondene fokuserer på tre mål mod tidligere syv.

4.2. Princippet med geografiske mål er blevet fulgt for strukturfondenes mål 1 og 2. Det foreslås imidlertid,

at den andel af EU's befolkning, der kan være omfattet af disse to mål, sænkes fra de nuværende 51 % til 35-40 % i 2006. Det er en væsentlig nedskæring — og samtidig en væsentlig stigning i den befolkningsandel, der kan modtage støtte under det nye mål 3. Inden for denne samlede dækning mener Kommissionen, at mål 1-regioner — med streng håndhævelse af kriteriet om et BNP på 75 % af EF-gennemsnittet — vil omfatte 20 % af EU's befolkning og mål 2-regioner 18 % af den samlede befolkning.

Mål 1

4.3. ØSU bemærker, at det i artikel 3 foreslås, at Kommissionen får ansvaret for at fastlægge listen over regioner, der opfylder kravet om støtte under mål 1 (et BNP pr. indbygger, som er lavere end 75 % af EU-gennemsnittet).

4.3.1. ØSU støtter princippet om koncentration af strukturfondsindsatsen og er enig med Kommissionen i, at det er vigtigt at begrænse mål 1-støtten til de NUTS II-regioner, hvis BNP pr. indbygger ligger under 75 % af EU-gennemsnittet. Det er dog sandsynligt, at en streng håndhævelse af dette kriterium vil medføre, at nogle NUTS II-regioner eller væsentlige områder deraf udelukkes, selvom de har alvorlige udviklingsproblemer. I sådanne tilfælde kan det være på sin plads, at Kommissionen og medlemsstaterne i fællesskab undersøger om det kun er kriteriet om et BNP på under 75 %, der skal udløse strukturfondsstøtte for alle regioner, der på denne måde halter bagefter. I forbindelse med denne fælles undersøgelse bør der fastlægges objektive og gennemslagskraftige arbejdsmarkedskriterier og andre økonomiske kriterier for at sikre en rimelig behandling af sådanne regioner.

4.3.1.1. I tilfælde, hvor økonomisk dårligt stillede regioner efter grundige overvejelser ikke længere findes berettigede til mål 1-støtte, og uanset Kommissionens forslag om overgangsforanstaltninger for disse regioner, kan medlemsstaternes regeringer se sig nødsaget til at øge deres egne økonomiske programmer for regionerne for at hindre, at regionernes økonomiske og sociale resultater og fremtidsudsigter forringes. Foranstaltninger af denne art skal selvfølgelig rette sig efter EU's konkurrenceregler, men ØSU erkender, at øget statsstøtte kan være en naturlig følge af øget koncentration mht. tildeling af strukturfondsstøtte.

4.3.1.2. ØSU noterer sig Kommissionens forslag (forordningsforslagets præambel) om, at regioner, der er berettiget til strukturfondsstøtte under mål 1, skal være de samme som de områder, der støttes af medlemsstaten i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a). Selvom ØSU er enig i, at det generelt bør forholde sig sådan,

⁽¹⁾ KOM(97) 2000 endelig udg.

understreger det, at statsstøtte til industrien er et separat nationaløkonomisk instrument, som en medlemsstat bør kunne tage i anvendelse efter eget skøn, når der kan fremføres relevante argumenter for det.

4.3.1.3. Kommissionen foreslår i artikel 3, stk. 1, at også de fjernest beliggende områder og de områder, der er omfattet af mål 6 i perioden 1995-1999, dvs. meget tyndt befolkede områder, tildeles mål 1-status. ØSU er enig i, at der fortsat skal være mulighed for at tildele strukturstøtte på dette grundlag, men foreslår, at enhver region i EU får mulighed for støtte på grundlag af en velundersøgt og nærmere angivet befolkningstæthed. Der bør også arbejdes med at udvikle objektive kriterier for udvidelse af mål 1-støtten med henblik på økonomisk støtte til bedre integration af regioner med ugunstige geografiske vilkår. Disse regioner har svært ved selv at integrere sig i EU's økonomi på grund af deres fjerne beliggenhed, isolation og vanskelige tilgængelighed.

4.3.1.4. I forbindelse med sine overvejelser over, hvilke kriterier der skal lægges til grund for tildeling af mål 1-støtte, bør Kommissionen tage hensyn til, i hvor høj grad en regions manglende evne til at opnå en bæredygtig økonomisk udvikling skyldes lav befolkningstæthed (bl.a. på grund af udvandring) eller perifer beliggenhed, også som følge af områdets fysiske karakteristika (f.eks. øer, højlandsområder og andre perifere regioner).

Mål 2

4.4. Det reviderede mål 2 omfatter områder med industri- og servicesektorer i tilbagegang (som i dag modtager mål 2-støtte, på grundlag af de samme kriterier), landdistrikter (før mål 5b), byområder og fiskeriafhængige områder. For mål 2 er der fastlagt et befolkningsloft på 18 % af EU's samlede befolkning. Befolkningsdækningen fordeler sig med 10 % for industri- og servicesektorområderne, 5 % for landdistrikterne, 2 % for byområderne og 1 % for fiskeriafhængige områder. Kommissionen og medlemsstaterne fastlægger i fællesskab, hvilke regioner der skal kunne modtage støtte under mål 2.

4.4.1. Det er vigtigt, at forslaget om udvide kriteriet for mål 2-støtte til at omfatte landdistrikter i tilbagegang, vanskeligt stillede byområder og kriseramte fiskeriafhængige områder ikke medfører en svækkelse af den hidtidige indsats for at fremme økonomisk udvikling i landdistrikterne. Da landdistrikter ofte har en vis »skjult« arbejdsløshed, må denne indikator for ugunstig økonomi fortolkes med forsigtighed, når den anvendes på landdistrikter. Medlemsstaterne bør derfor bestræbe

sig på at sikre en rimelig balance mellem tildeling af støtte til landdistrikter og til ikke-landdistrikter — og dermed sikre komplementariteten mellem land og by.

4.4.2. ØSU noterer sig, at det vigtigste kriterium for modtagelse af mål 2-støtte fortsat vil være arbejdsløshedsniveauet. Foruden at være en snæver indikator for økonomisk handicap anser ØSU det også for at være et ufuldstændigt mål for arbejdsmarkedsvilkårene i dårligt stillede regioner. Andre relevante arbejdsmarkedsindikatorer, der kunne overvejes, er arbejdsstyrkens procentvise størrelse og opgørelser over kvalifikationer og menneskelige ressourcer.

4.4.3. ØSU er enig i, at der bør lægges større vægt på byernes problemer ved anvendelsen af strukturfondsmidlerne. Støtten bør imidlertid ikke kun gå til vanskeligt stillede byområder, men bør tilgodese byudviklingen som helhed. I denne sammenhæng bør EF-initiativerne integreres i den normale mål 2-støtte.

4.4.4. ØSU er bekymret over, at de nye forordninger sandsynligvis vil betyde en anden fordeling af strukturfondsmidlerne mellem landdistrikter og byområder i den enkelte medlemsstat. Selvom forordningerne stiller krav om, at industriområder og landdistrikter, der opfylder de relevante kriterier, skal omfatte mindst 50 % af den del af befolkningen, der er omfattet af mål 2 i hver medlemsstat, har medlemsstaterne et betydeligt spillerum for tildeling af strukturfondsmidler til de tætbefolkede områder. ØSU opfordrer Kommissionen til at gøre rede for og kommentere mål 2-støttens fordelingsmønster i de enkelte medlemsstater i forbindelse med sine evalueringer af gennemførelsen af de reviderede forordninger.

4.4.5. Kommissionen foreslår, at mål 2-støtte til industriområder (artikel 4, stk. 5) udelukkende fastlægges på grundlag af registrerede arbejdsløshedsprocenter. ØSU anbefaler, at støttekriteriet udvides til også at afspejle indkomstudviklingen pr. indbygger (BNP) i industriregioner i tilbagegang. Arbejdsløshedens cykliske natur indebærer stor sandsynlighed for, at regionernes beskæftigelses- og arbejdsløshedsniveau ændrer sig væsentligt i den syvårsperiode, mål 2-programmerne løber over ifølge de nye forordninger. Medlemsstater, hvis økonomiske cyklus er ude af takt med de fleste medlemsstaters cyklus, vil derfor blive stillet dårligere, hvis arbejdsløshed er den eneste målestok for disse regioners økonomiske handicap. Samtidig kan det ske, at regioner, som opfylder arbejdsløshedskriteriet i periodens begyndelse, befinder sig i en betydeligt bedre situation længe før mål 2-programmerne er afsluttet.

4.4.6. Det vil sandsynligvis også være en fordel for dårligt stillede landdistrikter, hvis der indføres et kriterium om BNP pr. indbygger for mål 2-støtte. I Kommissionens forslag, artikel 4, stk. 6, lægges kun udviklingstendenser i befolkningen og arbejdsløsheden til grund for afgørelsen om landdistrikternes støtteberettigelse. Alle dårligt stillede landdistrikter er imidlertid også kendetegnet ved et lavt indkomstniveau pr. indbygger (i forbindelse med den høje forekomst af skjult arbejdsløshed), og anvendelse af BNP pr. indbygger som målestok for økonomisk handicap vil være et supplerende middel til at beskytte disse områders interesser.

4.4.7. ØSU mener, at regioner, der ikke længere er berettiget til at modtage støtte i henhold til det reviderede mål 2, ikke automatisk bør miste retten til national økonomisk støtte i henhold til EF-traktatens artikel 92, stk. 3.

Mål 3

4.5. Interventioner under det nye mål 3 skal ligge uden for områder, der er omfattet af de nye mål 1 og 2, og tage hensyn til det nye afsnit om beskæftigelsen i Amsterdam-traktaten samt EU's nye beskæftigelsesstrategi. Støtte fra mål 3 forudsætter dels, at den pågældende region hverken er omfattet af mål 1 eller mål 2, dels at den ikke modtager finansiel støtte i henhold til overgangsbestemmelserne. ØSU understreger, at strukturfondene som helhed bør arbejde for at støtte Amsterdam-traktatens beskæftigelsesmål. Det bør ikke kun gælde Den Europæiske Socialfond, men alle strukturfondene. Desuden fungerer mål 3 som referenceramme for at sikre sammenhæng med samtlige aktioner til styrkelse af de menneskelige ressourcer, der gennemføres inden for et medlemsland.

4.5.1. ØSU bifalder støttemulighederne under mål 3 og forordningsforslagets fokusering på jobskabelse — under hensyntagen til det nye afsnit om beskæftigelsen i Amsterdam-traktaten — men ønsker at understrege, at det er vigtigt at videreføre de foranstaltninger under det nuværende mål 4, der letter arbejdstagernes tilpasning til industrielle og teknologiske forandringer. Kommissionen nævner ikke udtrykkeligt noget om dette aspekt i sit forslag til nyt mål 3. ØSU fremhæver den nøglerolle, sådanne foranstaltninger spiller i forbindelse med fastholdelse af beskæftigelsen, og ser helst, at de fortsat får en central plads i strukturfondspolitikken inden for rammerne af mål 3-støtten og i de integrerede programmer for mål 1- og mål 2-områderne.

B. Varighed og overgangsperiode

4.6. Listen over regioner, der er berettiget til støtte under mål 1 og 2, skal gælde for hele syvårsperioden 2000-2006. Mål 2-listen kan dog ændres i 2003, hvis en region er alvorligt kriseramt, forudsat at det ikke øger den andel af befolkningen i den enkelte programregion, der er omfattet af mål 2.

4.6.1. Mens der er klare argumenter for, at programmeringen af mål 1-støtten dækker hele de nye fondes syvårsperiode, er der mindre, der taler for dette i forbindelse med særlige aspekter af mål 2. Især anvendelsen af data vedrørende beskæftigelsen som eneste indikator for at blive omfattet af mål 2's kriterium for industriområder peger på, at der er behov for en mere omfattende revision midtvejs i programmerne, dvs. i 2003. På det tidspunkt kan det meget vel tænkes, at områder, der ikke opfyldte dette kriterium i starten, nu gør det, mens andre, der oprindeligt var støtteberettigede, ikke længere vil være det. Forordningsforslaget giver i sin nuværende form meget lille spillerum for ajourføring af industriområder omfattet af mål 2 i 2003. Endvidere finder revisionen kun sted, hvis en medlemsstat anmoder herom, og kun hvis den ikke indebærer en stigning i den samlede andel af befolkningen, der er omfattet af mål 2 i den pågældende medlemsstat. ØSU mener, at disse bestemmelser reelt giver meget ringe mulighed for at tilpasse fondene til ændrede forhold i medlemsstaterne, og slet ingen, hvis et økonomisk chok resulterer i en nettoforøgelse af den andel af befolkningen, som på det tidspunkt bor i områder, der opfylder mål 2's arbejdsløshedskriterium. ØSU foreslår, at det overvejes nærmere at indføre en mere omfattende midtvejsrevision, i det mindste i forbindelse med mål 2.

4.6.2. ØSU bifalder forordningsforslagets bestemmelser om overgangsforanstaltninger for regioner, som ikke længere er støtteberettigede efter 1999. Overgangsperioden vil vare fra fire til seks år og vil sikre, at regioner, der har fået støtte, bliver i stand til gradvist at tilpasse sig den fremtidige situation. ØSU henstiller, at der gives en detaljeret beskrivelse af bestemmelserne for iværksættelse af overgangsforanstaltningerne, og at erhvervslivets parter inddrages i udarbejdelsen af denne beskrivelse.

4.6.3. ØSU bifalder også, at Kommissionen — for at sikre, at hver medlemsstat yder et rimeligt bidrag til den fælles satsning på koncentration — foreslår, at den maksimale reduktion af befolkningen under mål 2 ikke må overstige en tredjedel i forhold til den befolkning, der er omfattet af mål 2 og 5b i 1999. ØSU finder det imidlertid urimeligt og ulogisk, at bruttoreduktionen

opvejes af dækningen af områder, som modtager overgangsstøtte under mål 1, og som opfylder mål 2-støttekriteriet, før begrænsningen træder i kraft.

C. Resultatreserve

4.7. Fondenes finansieringsramme for perioden 2000-2006 er på 218,7 mia. euro. Kommissionen foreslår, at ca. 10 % af dette beløb afsættes til en resultatreserve, som tildeles midtvejs i programperioden af Kommissionen. Det fastslås i forordningsforslaget, at reserven tildeles programmer, for hvilke der er »opnået tilfredsstillende resultater«. Resultatreserven tildeles operationelle programmer eller samlede programmeringsdokumenter, som på grundlag af et begrænset antal indikatorer, der anvendes til at måle midtvejsresultaterne i forhold til de oprindelige mål, skønnes at give gode eller meget gode resultater.

4.7.1. ØSU mener, at den foreslåede reserve er for stor, og at der kan stilles spørgsmålstejn ved måden, den tildeles på. ØSU tilslutter sig idéen om en reserve, men mener, at det ville være bedre at anvende den til at tackle uventede økonomiske forstyrrelser af strukturel art i regionerne, som EU udsættes for i programperioden for de nye fonde. I en situation, hvor EU gør sig klar til den monetære union og regionale økonomiske problemer kan dukke op relativt hurtigt, foreslår ØSU, at der oprettes en mere beskedne reserve, som imidlertid skal anvendes i tilfælde af uventede regionale økonomiske problemer i fremtiden. Erfaringerne har lært os, at der er en tendens til uventede økonomiske forstyrrelser i disse regioner. Det er i disse regioner, der er størst sandsynlighed for, at der fremover vil opstå behov for supplerende støtte fra den foreslåede reserve.

D. Fællesskabsinitiativer

4.8. Kommissionen foreslår, at midlerne til fællesskabsinitiativer reduceres til 5 % af de disponible strukturfondsmidler, og at antallet af de EU-finansierede initiativer begrænses væsentligt, nemlig til tre generelle programmer: 1) transnationalt, grænseoverskridende og interregionalt samarbejde, der tager sigte på at stimulere regionernes økonomiske udvikling og at fremme en harmonisk og afbalanceret fysisk planlægning, 2) udvikling af landdistrikter og 3) transnationalt samarbejde om bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling og uligheder, der hæmmer adgangen til arbejdsmarkedet. ØSU erkender, at nogle medlemsstater har prøvet at gennemføre en vis rationalisering af fællesskabsinitiativerne, men mener fortsat, at Kommissionen bør være i

stand til at reagere hurtigt på uventede økonomiske forstyrrelser, som påvirker regionernes økonomiske velfærd. I mange dele af EU er det først og fremmest fællesskabsinitiativerne, der har repræsenteret indsatsen for samhørighed. De har i mange tilfælde ydet et væsentligt bidrag til den lokale økonomis stabilitet. Kommissionens forslag vil ændre fællesskabsinitiativernes rolle radikalt, og det er usandsynligt, at de vil kunne anvendes på samme måde fremover.

4.8.1. Efter ØSU's opfattelse bør det overvejes at tilføje et fjerde område for fællesskabsinitiativer, som giver mulighed for strukturfondsstøtte til tilpasningsprocessen i regioner, der i væsentlig grad er berørt af uforudsete økonomiske chok. Foranstaltninger på dette område skal være underkastet objektive kriterier og være et supplement til nationale programmer for økonomisk støtte.

4.8.2. ØSU peger i øvrigt på, at der med afslutningen af EU-initiativerne RECHAR og RESIDER kort før EKSF-traktatens udløb vil opstå et handlingspolitisk vakuum, som kan bringe kontinuiteten i et fremragende pionerarbejde inden for regionaludvikling i fare. ØSU giver det rådgivende udvalg for EKSF sin fulde støtte, når det opfordrer Kommissionen til hurtigst muligt at fremsætte relevante forslag.

E. Partnerskab

4.9. Forordningsforslaget foreslår en væsentlig styrkelse af partnerskabet, både med hensyn til omfang og funktionsmåde. Ud over arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer foreslår Kommissionen, at miljømyndigheder og organer, der fremmer lige muligheder for mænd og kvinder, inddrages i definitionen af partnerskabet sammen med regionale og lokale myndigheder. Desuden udvider forordningsforslaget partnerskabets funktioner til at omfatte overvågning og evaluering af støtten — ud over forberedelse af programmer og finansiering — og kræver (artikel 14, stk. 1), at hver partner afgiver en udtalelse om udviklingsplanerne for mål 1, 2 og 3.

4.9.1. ØSU hilser det varmt velkommen, at forordningsforslaget styrker definitionen af partnerne og deres rolle i udformningen, gennemførelsen og overvågningen af strukturfondene. Ved at inddrage de regionale og lokale myndigheder, miljømyndighederne og de ansvarlige for ligestilling af mænd og kvinder på linje med arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer strækker forordningen sig vidt for at sikre, at de, der bedst kan yde et bidrag til den lokale økonomiske udvikling, er med til at udforme politikken herfor. Partnerskabsprincippet kan styrkes yderligere, hvis man

sikrer, at det omfatter organisationer, som fremmer social samhørighed og solidaritet. Med den reviderede forordning bliver det meget vanskeligere for nogle medlemsstater fortsat at ignorere de relevante økonomiske og sociale partnere i den lokale økonomiske udviklingsproces. Dette skulle sikre, at de ansvarlige for økonomisk udvikling på lokalt niveau inddrages i forhandlingerne (også selvom de ikke er repræsenteret på lokalt plan).

4.9.2. Partnerskabet er et grundprincip, som sikrer, at »bottom-up«-metoden fastholdes i forbindelse med planlægning og gennemførelse af strukturfondsaktiviteterne, hvilket er centralt for deres succes. ØSU har gentagne gange insisteret på, at partnerskabsprincippet skal overholdes på alle strukturfondsaktiviteternes niveauer, især inden for medlemsstaterne, og understreger endnu en gang vigtigheden heraf i forbindelse med de foreliggende reformforslag. Deltagelsen i partnerskabet kan kun blive effektiv, hvis der er tale om aktiv og ikke blot rådgivende deltagelse. Deltagelsen skal omfatte alle faser — programmering, iværksættelse og evaluering — såvel på lokalt som på nationalt og europæisk plan.

4.9.3. Situationen i de forskellige medlemsstater kan medføre forskelle med hensyn til partnerskabets funktionsmåde, men Kommissionen bør strengt håndhæve, at medlemsstaterne overholder princippet om partnerskab som beskrevet i forordningsforslagets artikel 8.

4.9.4. ØSU mener, at bevillinger under posten »tek-nisk bistand«, som indgår i hvert program, bør stilles direkte til partnerskabets rådighed for at gøre dette så effektivt som muligt.

4.9.5. ØSU er fremdeles af den opfattelse, at partnerskabsprincippet bør udvikles i såvel dybden som bredden også på europæisk niveau. Behovet for partnerskabsmæssig planlægning, implementering og evaluering af strukturfondspolitikken er ingenlunde tilfredsstillende i europæisk regi. Den forestående fastlæggelse af strategiske retningslinjer for strukturfondsindsatsen, der skal foretages af Kommissionen, stiller krav om en inddragelse af alle involverede parter, som rækker ud over formelle høringer og informationstiltag. ØSU forventer videregående forslag og initiativer fra Kommissionens side i den retning. Især bør arbejdsmarkedets parter inddrages ud over høringerne af ESF-udvalget.

F. Additionalitet

4.10. I forordningsforslagets artikel 10 fastlægger Kommissionen meget strengere regler for kontrol af additionaliteten i forbindelse med medlemsstaternes anvendelse af strukturfondsstøtten. Dels skal den fremgå

mere klart af EF-støtterammerne og de samlede programmeringsdokumenter, dels skal den kontrolleres tre gange i løbet af programmeringsperioden i form af en forhåndskontrol, en midtvejskontrol og en kontrol senest den 31. december 2005. ØSU bifalder de øgede krav til medlemsstaterne om at påvise additionaliteten.

G. Globaltilskud

4.11. ØSU noterer sig Kommissionens forslag angående anvendelse af globaltilskud (artikel 26). Det er en vigtig og direkte metode til gennemførelse af visse aspekter af strukturindsatsen, fortrinsvis i forbindelse med lokale udviklingsinitiativer.

H. Programmering og forvaltning

4.12. Forordningsforslaget sikrer en forenkling af programmeringsprocedurerne, hvorved der skabes en klarere ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Procedurerne vil stort set være de samme som de nuværende, men Kommissionens rolle begrænses til fastlæggelse af EU's prioriteter under de enkelte mål. Medlemsstaterne får næsten det fulde ansvar for den detaljerede udformning af programmerne, forvaltning og gennemførelse af de specifikke programmer og udvælgelse af projekter.

4.12.1. ØSU bifalder forslagene om forenkling og decentralisering samt den deraf følgende klarhed med hensyn til ansvarsfordelingen. Den mere tydelige ansvarsfordeling i forbindelse med gennemførelsen af strukturfondsaktiviteterne vil øge gennemsigtigheden og effektiviteten. Når medlemsstaterne nu får en større rolle at spille, må Kommissionen og medlemsstaterne imidlertid sikre, at de strengere regler for partnerskabet, som fastlagt i forordningsforslaget, fungerer godt og effektivt. Ellers er der risiko for, at vigtige oplysninger, som nu står til rådighed for partnerne i det udvidede partnerskab, ikke afspejles korrekt i de operationelle programmer. Derfor må statslige organer i medlemsstaterne forsøge at sikre, at partnerskabets medlemmer, især virksomhedsrepræsentanter, støttes i de ofte meget komplekse opgaver og informationskrav i forbindelse med forvaltningen af strukturfondsindsatsen. Det kan ske gennem kurser og regelmæssige briefinger, som skal sikre, at partnerne har adgang til alle de oplysninger, herunder om støtteberettigede udgifter, som er nødvendige, for at partnerskabet kan fungere rigtigt i praksis.

4.12.2. Forslaget om, at der i hver enkelt medlemsstat oprettes en forvaltningsmyndighed, som får ansvaret for den detaljerede udformning af strukturprogrammerne og for deres korrekte gennemførelse, hilses velkommen af ØSU. Dette vil sandsynligvis medvirke til en meget klarere fordeling af ansvaret for forvaltningen af strukturfondene.

4.12.3. ØSU noterer sig, at forvaltningsmyndigheden hvert år skal forelægge Kommissionen en omfattende rapport, hvori den detaljeret gennemgår resultaterne af strukturfondsindsatsen. Et vigtigt spørgsmål, der skal behandles i denne rapport om gennemførelsen, er strukturfondsaktiviteternes overensstemmelse med målene for andre EU-politikker. ØSU bakker op om dette krav, da der ikke hersker tvivl om, at strukturfondsaktiviteter i visse tilfælde har haft aspekter, som har været i modstrid med andre EU-politikker, f.eks. på miljøbeskyttelsesområdet.

4.12.4. Artikel 34 styrker og præciserer overvågningsudvalgenes rolle. Det understreges især, at disse udvalg skal omfatte repræsentanter for alle de relevante partnere — enten med stemmeret eller taleret. Kommissionens rolle i overvågningsudvalget er kun rådgivende — i overensstemmelse med nærhedsprincippet og for at sikre, at den kompetente myndighed bevarer ansvaret.

4.12.5. ØSU støtter denne ændring, fordi den giver arbejdsmarkedets parter og de øvrige partnere reel myndighed med hensyn til fondenes drift og forvaltning. Ved på denne måde at sikre partnerne en effektiv rolle imødekommer forordningen til en vis grad de målsætninger for et styrket partnerskab, som ØSU ved flere lejligheder har gjort sig til talsmand for. Det er derfor afgørende, at Kommissionen bruger de midler, der står til dens rådighed, til at sikre, at medlemsstaterne overholder disse nye regler.

4.12.6. Overvågningsudvalget skal godkende ethvert forslag om ændring af programmet eller de programmeringstillæg, forvaltningsmyndigheden har udarbejdet, inden anmodningen forelægges Kommissionen. Ingen foranstaltninger inden for det operationelle program kan således ændres uden overvågningsudvalgets samtykke. Dette er en forbedring i forhold til den nuværende ordning, da det er på overvågningsudvalgets niveau, de lokale økonomiske udviklingskrav forstås bedst, og partnerskabet er repræsenteret.

4.12.7. ØSU noterer sig forslaget om, at overvågningsudvalgene skal ledes af en repræsentant for medlemsstatens forvaltningsmyndighed. Det er af afgørende betyd-

ning, at overvågningsudvalgets formand er en uafhængig person, dvs. uden direkte eller finansiell interesse i de aktiviteter, udvalget skal overvåge.

4.12.8. ØSU konstaterer, at de små og mellemstore virksomheder og håndværksvirksomhederne ikke tilgodeses tilstrækkeligt af støtteplanerne under den nuværende programmering og kun sjældent nyder godt af egnede foranstaltninger. På denne baggrund bifalder ØSU, at Kommissionen foreslår en koncentration af indsatsen til fordel for små og mellemstore virksomheder.

1. Finansiell forvaltning

4.13. Kommissionen foreslår, at der ikke ændres i de maksimale medfinansieringssatser i den nye forordning, men foreslår dog lavere maksimumssatser for infrastrukturinvesteringer, der skaber betydelige indtægter og for investeringer i virksomheder. ØSU tilslutter sig disse forslag, især princippet om en maksimal forhøjelse af deltagelsessatsen på 10 % for investeringer i små og mellemstore virksomheder.

4.13.1. Inden for finansiell forvaltning og finansiell kontrol foreslås større ændringer med henblik på at give medlemsstaterne hovedansvaret herfor. I forordningen opregnes en række opgaver, som medlemsstaterne — gennem forvaltningsmyndigheden — skal tage ansvaret for, så det sikres, at fondene anvendes korrekt og effektivt, og at kontrolforanstaltningerne og rapporteringssystemerne er af en sådan beskaffenhed, at midlerne forvaltes på en sund måde og uden uregelmæssigheder.

4.13.2. ØSU har gentagne gange slået til lyd for, at der indføres regler for finanskontrol, som sikrer, at strukturfondsmidlerne anvendes korrekt, og at enhver uregelmæssighed let afsløres. ØSU støtter derfor de nye regler, som til en vis grad imødekommer dets tidligere krav.

4.13.3. Ifølge forordningsforslaget frigøres budgetforpligtelser, hvis de ikke er blevet anvendt ved udgangen af det andet år efter forpligtelsesåret, hvilket betyder, at den samlede støtte reduceres med dette beløb. ØSU erkender, at programmidler generelt bør anvendes inden for det, der i realiteten er en treårsramme, men finder det vigtigt, at reglerne ikke anvendes stift uden hensyn til særlige vilkår i de enkelte medlemsstater. Uden at gå imod det generelle princip i dette aspekt af forordningen ser ØSU derfor helst, at det fortolkes med en vis smidighed.

4.13.4. ØSU tilslutter sig den reviderede betalingsplan for fondsmidlerne, ifølge hvilken der generelt udbetales et acountobeløb på 10 %. Herefter følger regelmæssige

udbetalinger efter modtagelse af bevis for reelt afholdt og attesterede udgifter. Dette skulle medvirke til at stramme finanskontrollen i forbindelse med udbetaling fra fondene og til at sikre en hurtigere udbetaling.

5. Kommissionens forslag vedrørende Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

5.1. I Kommissionens forslag til forordning om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) præciseres det, hvilke aktiviteter der kan støttes med dette instrument i regioner, der er udpeget som berettigede til at modtage støtte under mål 1 og 2 i den generelle forordning. EFRU vil som hidtil bidrage med støtte til finansiering af:

- a) erhvervsinvesteringer, der gør det muligt at oprette eller opretholde varige arbejdspladser,
- b) infrastrukturinvesteringer,
- c) fremme af lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer samt aktiviteter i små og mellemstore virksomheder,
- d) teknisk bistand.

5.2. ØSU slutter op om Kommissionens forslag på dette punkt. ØSU lægger især vægt på den brede vifte af infrastrukturinvesteringer, der skal fremmes i mål 1-regioner, og er enig i, at disse er væsentlige elementer i et program for bæredygtig økonomisk udvikling i EU's tilbagestående regioner.

5.3. Kommissionen foreslår, at EFRU støtter følgende områder:

- a) forbedring af produktionsvilkårene,
- b) forskning og teknologisk udvikling, herunder teknologioverførsel samt innovation,
- c) udvikling af informationssamfundet,
- d) beskyttelse af miljøet,
- e) lige beskæftigelsesmuligheder for mænd og kvinder,
- f) tværnationalt, grænseoverskridende og tværregionalt samarbejde inden for regionaludvikling.

5.4. ØSU bifalder Kommissionens forslag om at udvælge disse prioriterede områder til strukturfondsstøtte efter år 2000. Især understreges betydningen af

en nærmere samordning og bedre integration mellem EU-interventioner under FTU-rammeprogrammet og de strukturalpolitiske interventioner ⁽¹⁾.

6. Kommissionens forslag vedrørende Den Europæiske Socialfond (ESF)

6.1. Strukturfondsaktiviteter, der finansieres af Den Europæiske Socialfond (ESF), omfatter foranstaltninger, der er relateret til styrkelse af de menneskelige ressourcer både i mål 1- og mål 2-regioner samt under det nye mål 3, der sammenkæder de tidligere mål 3 og 4. Det nye mål 3 omfatter alle områder af EU, der ikke er støtteberettigede under mål 1 og 2. Socialfondens mål er at sikre et højt niveau for beskæftigelsen og den sociale sikring, ligestilling mellem mænd og kvinder, en bæredygtig udvikling samt økonomisk og social samhørighed. ESF har derfor — ligesom under de nuværende forordninger — en nøgleposition blandt strukturfondene, især i forbindelse med bekæmpelse af arbejdsløsheden, som er en af de faktorer, der i højeste grad bidrager til det komplekse problem med social udstødelse.

6.1.1. ØSU er enig i, at Socialfondens opgaver skal baseres på det nye afsnit om beskæftigelsen i Amsterdam-traktaten og relateres til den beskæftigelsesstrategi, som blev fastlagt på Det Europæiske Råds møde i Essen, samt til de årlige nationale handlingsplaner for beskæftigelsen.

6.2. Ifølge forslaget til forordning om Den Europæiske Socialfond vil tre typer aktiviteter være berettiget til ESF-støtte:

- a) støtte til personer: almen uddannelse og erhvervsuddannelse, beskæftigelseshjælp, højere uddannelse inden for videnskab og forskning, jobskabelse,
- b) støtte til strukturer og systemer: forbedring af de almene og faglige uddannelsessystemer, modernisering af arbejdsformidlingskontorerne, udvikling af systemer til fremtidsplanlægning mht. kvalifikationsbehov,
- c) ledsageforanstaltninger: oplysningskampagner, leverandører af service osv.

6.3. Som præciseret i forordningsforslagets artikel 2 fokuserer ESF-støtten på jobskabelse og beskyttelse af arbejdspladser samt foranstaltninger til løsning af problemet med langtidsledighed. De ESF-finansierede foranstaltninger omfatter således politikker til bekæmpelse af arbejdsløshed, styrkelse af de almene og faglige

⁽¹⁾ ØSU er i færd med at udarbejde en udtalelse om emnet, baseret på Kommissionens meddelelse af 27. maj 1998 om »Samhørighed, konkurrenceevne og FTU- og innovationspolitik« (KOM(98) 275 endelig udg.).

uddannelsessystemer og af systemer, der fremmer tilpasning af arbejdstagernes kvalifikationer. ESF-foreanstaltningerne skal samtidig bidrage til lokal udvikling, herunder fremme lokale beskæftigelsesinitiativer og lokale og regionale beskæftigelsespagter.

6.3.1. ØSU understreger, at Den Europæiske Socialfond fortsat bør være et målrettet arbejdsmarkedspolitisk instrument. Bredere sociale mål, herunder nationale uddannelsesmål, henhører under medlemsstaternes ansvar.

6.4. ØSU understreger, at det lægger stor vægt på, at alle parter af betydning for den lokale økonomiske udvikling inddrages i denne proces, og på at der hurtigst muligt gennemføres ESF-støttede foranstaltninger. Kommissionen bør opfordres til at undersøge og rapportere om alle administrative hindringer i de enkelte medlemsstater, som stiller sig i vejen for dette.

6.5. ØSU bifalder den fortsatte ESF-støtte til nyskabende foranstaltninger og pilotprojekter, som fastlægges i forordningsforslagets artikel 6.

6.6. ØSU stiller sig ligeledes meget positivt til Kommissionens forslag i artikel 4, stk. 3, om, at mindst 1 % af Socialfondens midler skal anvendes til mindre tilskud fordelt ved hjælp af formidlende organisationer og med særlige adgangsordninger for ikke-statslige organisationer.

7. Kommissionens forslag vedrørende strukturforanstaltninger inden for fiskeri (FIUF)

7.1. ØSU bifalder forslaget om, at det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet bliver en selvstændig strukturfond.

7.2. ØSU noterer og tilslutter sig de fire mål, som Kommissionen søger at nå med dette instrument. Forordningsforslaget fastslår samtidig, at EUGFL, Garantisektionen, bidrager til finansieringen af ledsageforanstaltninger i forbindelse med omstrukturering af fiskeriflåderne.

8. Kommissionens forslag vedrørende Samhørighedsfonden

8.1. Kommissionen foreslår, at Samhørighedsfonden opretholdes for de fire medlemslande, hvis BNI pr. indbygger stadig ligger under 90 % af EU-gennemsnittet (Spanien, Grækenland, Irland og Portugal). Samhørighedsfonden blev oprindeligt oprettet med henblik på at styrke reel økonomisk konvergens i disse fire lande som

en integreret del af deres skridt mod deltagelse i Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU). Spanien, Irland og Portugal har nu opnået ØMU-medlemskab, mens Grækenland alene ikke anses for at have opfyldt kravene til at indgå i ØMU's tredje fase.

8.2. Alle disse lande er imidlertid stadig i den situation, at deres velstandsniveau generelt ligger betydeligt under EU-gennemsnittet. Samtidig vil de offentlige udgifter i hvert enkelt land fortsat være underkastet kriteriet om »uforholdsmæssigt store budgetunderskud«, der er knæsat i traktaten om Den Europæiske Union, skønt det for Spanien, Irland og Portugals vedkommende nu er modificeret af bestemmelserne i den pagt om stabilitet og vækst, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Amsterdam. ØSU er enig i, at disse overvejelser er tilstrækkelige til at sikre fortsat støtte fra Samhørighedsfonden til de fire medlemslande, afhængigt af resultatet af den midtvejsvurdering, der skal foretages i 2003.

8.3. Kommissionen foreslår visse reformer af Samhørighedsfondens funktionsmåde for at tage højde for Spaniens, Irlands og Portugals deltagelse i den fælles valuta. De makroøkonomiske betingelser vil dog fortsat være gældende, og de bestemmelser, der er fastsat i pagten om stabilitet og vækst, især stabilitetsprogrammerne, skal overholdes. ØSU går helt ind for dette forslag.

8.4. ØSU støtter også Kommissionens forslag om ændring af forordningens artikel 7 vedrørende nedsættelse af støttesatsen til projekter, der er berettiget til at modtage støtte fra Samhørighedsfonden, så der tages hensyn til projektets indtægtsskabende muligheder. ØSU støtter ligeledes anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler.

9. Konklusioner

9.1. ØSU bakker bredt op om Kommissionens forslag til reform af strukturfondenes funktionsmåde. Reformen er baseret på strukturfondenes gode resultater siden 1988 og konsoliderer yderligere de principper, der dengang blev fastlagt: koncentration, programmering, partnerskab og additionalitet. Disse principper har sammen skabt grundlaget for strukturfondenes betydelige succes med hensyn til at fremme økonomisk og social samhørighed i EU og øge solidariteten inden for Den Europæiske Union. Dette mål har lige så stor gyldighed i dag, som dengang fondene blev revideret i 1988. Det er derfor afgørende, at strukturfondene fortsat tilvejebringer en sammenhængende og passende finansieret ramme, der giver mulighed for at mindske de økonomiske forskelle mellem regionerne i EU og forbedre de ugunstigt stillede regioners økonomiske fremtidsudsigter.

9.2. Selvom der i denne udtalelse knyttes detaljerede bemærkninger til de økonomiske følger, som en yderligere koncentration under strukturfondenes mål 1 og 2 vil få for visse regioner, især dem, der lige akkurat ikke opfylder de specifikke kriterier for fondsstøtte, så støtter ØSU den måde, hvorpå Kommissionen udvælger de regioner, der er berettiget til at modtage finansiel støtte fra strukturfondene, nemlig ved at fokusere på målelige og gennemsigtige kriterier. Strukturfondenes gavn for EU som helhed kan kun maksimeres, hvis målet for støtten er korrekt og retfærdigt udvalgt.

9.3. Det er imidlertid også vigtigt, at strukturfondene fastholder en vis smidighed, så de kan anvendes til at rette op på uventede økonomiske forstyrrelser af strukturel art, der har en særlig regional dimension. Med de nuværende forordninger er det til dels fællesskabsinitiativerne, der har haft denne funktion. De har både været i stand til at tilpasse sig uventede strukturchok og til at fungere på en nyskabende måde. ØSU mener, at forordningen bør sikre, at fællesskabsinitiativerne fortsat kan spille en sådan rolle.

9.4. Partnerskabsprincippet har været centralt for en vellykket gennemførelse af strukturfondsinterventionerne siden 1988. Ved at inddrage arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer i regionernes økonomiske udviklingsproces sikrer partnerskabet, at der anvendes en »bottom-up«-metode i planlægningen, og at de aktører, der kan yde de bedste bidrag, involveres på alle stadier. ØSU bifalder den styrkelse af partnerskabet, som forordningsforslaget indebærer. Det forholder sig stadig sådan, at nogle medlemsstater kun anerkender partnerskabet på overfladen. Kommissionen vil med sine forslag til reformer gå langt for at konsolidere

partnerskabet som en afgørende bestanddel af den regionale udviklingsproces, som medlemsstaterne skal respektere fuldt ud.

9.5. ØSU hilser det velkomment, at forordningsforslaget lægger stor vægt på jobskabelse. Dette ligger på linje med de beskæftigelsesmål, der er medtaget i traktaten som ændret af Amsterdam-topmødet. Strukturfondene er et nøgleelement i jobskabelse i EU som helhed, både direkte — via deres støtte til udvikling af produktiv virksomhed — og indirekte, da de finansierer udviklingen af essentielle økonomiske infrastrukturer samt kompetenceforøgende efteruddannelse. ØSU understreger imidlertid, at almen beskæftigelsespolitik stadig først og fremmest er et anliggende for medlemsstaterne, og at strukturfondene som hidtil primært bør fokusere på at udrydde økonomisk og beskæftigelsesmæssig underudvikling i regioner med udviklingsefferslæb og fremme socioøkonomisk forandring i industriregioner i tilbagegang. Ved at tilvejebringe betingelserne for en bæredygtig økonomisk vækst i disse regioner bidrager strukturfondene direkte til stabilitet i beskæftigelsen i EU på længere sigt.

9.6. ØSU opfordrer indtrængende til, at debatten om Kommissionens forslag til forordninger ikke trækker i langdrag, så at de nye regler kan vedtages i tide med henblik på indførelse den 1. januar 2000. Enhver forsinkelse i bestræbelserne på at nå frem til en fælles holdning, som bringer den glidende overgang fra de nuværende til de nye forordninger i fare, kan afbryde den økonomiske udviklingsproces i de ugunstigt stillede regioner med negative resultater for denne proces til følge. Fordelene ved den forenklede administration af de reviderede strukturfonde vil blive reduceret væsentligt, hvis de nye forordninger gennemføres med forsinkelse.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

(i henhold til forretningsordenens artikel 47, stk. 3)

Følgende ændringsforslag, fremsat af Ettore Masucci, blev forkastet under forhandlingerne:

Punkt 4.3.1.3 og punkt 4.3.1.4

Begge punkter udgår.

Begrundelse

De ville medføre for stor spredning af støtten — i modstrid med koncentrationsprincippet.

Afstemningsresultat

For: 18, imod: 54, hverken for eller imod: 3.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv (EFFU)— Første officielle udkast«

(98/C 407/15)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 2. juli 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Regionaludvikling og Fysisk Planlægning, som udpegede Bernard Boussat til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 17. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 110 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

ØSU har udtalt sig om denne meddelelse i to udtalelser fra marts ⁽¹⁾ og september ⁽²⁾ 1995.

1.1. På det uformelle møde mellem EU's ministre for fysisk planlægning, som afholdtes i Liège i 1993 under belgisk formandskab, besluttede medlemsstaterne at udarbejde en perspektivreddegørelse for fysisk og funktionel udvikling i EU (EFFU), som skulle fungere som vejledning og reference for EU's regionaludviklingspolitik.

1.2. Et første dokument, »Principperne for en europæisk politik for fysisk planlægning«, blev vedtaget i 1994 på et uformelt ministerrådsmøde i Leipzig. Det fastlægger de generelle retningslinjer og kriterier for udarbejdelsen af denne europæiske perspektivreddegørelse med udgangspunkt i en meddelelse fra Kommissionen, der udkom samme år, »Europa 2000+ — Samarbejde med henblik på udviklingen af Fællesskabets område«.

1.3. En tværnational arbejdsgruppe med repræsentanter for medlemsstaterne og Kommissionen, Udvalget for Fysisk Planlægning og Udvikling, har udarbejdet det første officielle udkast til Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv (EFFU), som blev fremlagt på det uformelle rådsmøde mellem EU's ministre for fysisk planlægning i Noordwijk den 9.-10. juni 1997.

1.4. I formandskabets konklusioner fra mødet understreges det, at perspektivudkastet er vigtigt som grundlag for en politisk diskussion af den måde, hvorpå en europæisk politik for fysisk planlægning — i overensstemmelse med de arbejdsmaal, der blev fastlagt i Leipzig

⁽¹⁾ EFT C 133 af 31.5.1995.

⁽²⁾ EFT C 301 af 13.11.1995.

— kan bidrage til at integrere samhørighed, bæredygtig udvikling og konkurrenceevne i EU som helhed og tillige udgøre en ramme for øget koordination af de politiske tiltag for byområder og landdistrikter.

1.5. Det præciseres både i formandskabets konklusioner og i det første officielle perspektivudkast, at EFFU skal underkastes en grundig politisk debat, ikke blot i og mellem de enkelte medlemsstater, men også mellem Kommissionen og de øvrige EU-institutioner, herunder Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

1.6. EFFU er et dokument af politisk karakter. Det er vejledende, ikke normativt, og skal løbende ajourføres i takt med udviklingen. Det er tænkt som en ramme for et samarbejde, der tager hensyn til de forskellige politiske og geografiske organisationsniveauer i Europa. Der skal samarbejdes om tre mål, som anses for at være fundamentale og af lige stor betydning: økonomisk og social samhørighed, bæredygtig udvikling og en afbalanceret konkurrenceevne i Europa. Arbejdet med EFFU forventes afsluttet midt i 1999 under det tyske formandskab.

1.7. ØSU håber inderligt, at arbejdet bliver færdigt som planlagt, da det nu er 5 år siden, det startede.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU mener, at politikken for fysisk og funktionel udvikling, især gennem EFFU, spiller en vigtig rolle i bestræbelserne på at sikre en afbalanceret og bæredygtig udvikling af EU's område. ØSU har længe slået til lyd for fastlæggelse og gennemførelse af en sammenhængende strategi for fysisk planlægning i EU som en vigtig betingelse for bæredygtig udvikling. Det fremgår af de seneste års ØSU-udtalelser om emnet.

2.2. Det er indlysende, at den europæiske model for fysisk og funktionel udvikling er vanskelig at opretholde i fremtiden, for så vidt som den kendetegnes ved alt for stor koncentration af befolkning, økonomiske aktiviteter og rigdom i visse centrale områder i EU. Medmindre alle politikker med fysiske og funktionelle konsekvenser, især den økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken, ændres væsentligt, kan nye udvidelser kun bidrage til at øge denne koncentration.

2.3. Det fremgår af flere artikler i traktaten (især 129 B, 129 D, 130 og 130 S) og forskellige kapitler i Kommissionens hvidbog »Vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse«, at der er behov for at gennemføre en politik for fysisk og funktionel udvikling på EU-niveau med respekt for de nationale systemer for kompetencefordeling.

2.4. ØSU hilser derfor bestræbelserne på at udarbejde en sådan strategi velkommen og giver endnu en gang sin støtte til denne indsats. Det første officielle udkast til EFFU er et af de første konkrete resultater. ØSU er enig i formandskabets konklusioner fra det uformelle møde mellem ministrene for fysisk planlægning i Noordwijk i juni 1997 og fremhæver især EFFU's betydning som grundlag for en politisk debat om den måde, hvorpå en europæisk politik for fysisk og funktionel udvikling kan bidrage til at integrere økonomisk og social samhørighed, bæredygtig udvikling og konkurrenceevne i EU som helhed.

2.5. ØSU støtter EFFU's grundlæggende målsætninger, som ligger på linje med ØSU's egne prioriteringer, men beklager, at forbedring af borgernes livskvalitet ikke nævnes direkte som en grundlæggende målsætning for ethvert skridt til fysisk og funktionel udvikling. ØSU har i en tidligere udtalelse⁽¹⁾ sagt følgende: »Det skal understreges, at livskvalitet ikke blot må betragtes som et hovedmål, men også som et vigtigt kriterium for arbejdet med udviklingen af det europæiske område og for de valg, der skal træffes for at løse problemerne.« Denne målsætning er særlig vigtig i betragtning af den alvorlige økonomiske og sociale situation, mange store byområder i EU befinder sig i.

2.6. ØSU betragter generelt dette første officielle udkast som et fremskridt i forhold til de tidligere dokumenter, da de store problemstillinger analyseres mere dybtgående og detaljeret. Dog mener ØSU, at den tematiske indfaldsvinkel — især i analysen af de fysiske og funktionelle spørgsmål og beskrivelsen af de stærke og svage punkter i EU — giver udkastet en akademisk og konstaterende karakter. ØSU beklager, at der ikke er foretaget en analyse med udgangspunkt i »storregioner« som Middelhavsområdet, Østersøområdet, Atlanterhavsområdet og Alpeområdet. Det er sandsynligvis mere hensigtsmæssigt at udgå fra dette niveau end fra medlemsstatsniveau, når der skal fastlægges og gennemføres en integreret politik for fysisk planlægning. Kommissionen foreslog for øvrigt denne fremgangsmåde i sine meddelelser »Europa 2000« og »Europa 2000+«.

2.7. ØSU beklager endvidere, at udkastet ikke kommer ind på de særlige problemer i EU's ultraperifer regioner, ø- og bjergområder. Sidstnævnte omfatter

⁽¹⁾ EFT C 301 af 13.11.1995.

mere end 30 % af EU's areal, har knap 20 mio. indbyggere og kæmper med økonomiske, sociale og miljømæssige problemer, som EU ikke kan lukke øjnene for.

2.8. ØSU insisterer på, at bjergområderne på linje med de ultraperifere regioner og ø-områderne bør indgå som fast bestanddel i alle overvejelser om fysisk og funktionel udvikling, og at det bør erkendes, at de har deres egen problematik.

2.9. Hvad byproblematikken angår, henviser ØSU til de overvejelser og forslag, det har formuleret i udtalelsen fra september 1996 om »EU's rolle i byspørgsmål«⁽¹⁾ og i udtalelsen fra januar 1998 om Kommissionens meddelelse »En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union«⁽²⁾. Det skal dog præciseres, at der er behov for en mere detaljeret gennemgang dels af de perifere områders problemer, især i forhold til bycentrene, dels af problemerne i de mellemstore byer, der fungerer som bindeled mellem landdistrikterne og storbyerne.

2.10. Det er imidlertid for tidligt at foretage en detaljeret gennemgang af perspektivudkastets indhold på dette stadium, da det inden færdiggørelsen under det tyske formandskab formodentligt vil blive ændret væsentligt i lyset af de igangværende drøftelser, især på interinstitutionelt niveau, og resultaterne af de i alt syv tværnationale emneorienterede seminarer, der er afholdt eller vil blive afholdt indtil slutningen af november 1998.

2.11. En række bemærkninger om den måde, EFFU-udkastet er udarbejdet på, og dets indhold trænger sig dog på. Grundlaget for bemærkningerne er især de principper, ØSU i sin tid foreslog for udarbejdelsen af det første officielle udkast til EFFU⁽³⁾, nemlig følgende:

- hensyntagen til regionernes egen dynamik, potentiale og problemer,
- respekt for, at den geografiske, socioøkonomiske og kulturelle situation er forskellig fra region til region, samt opretholdelse af intern ligevægt,
- anvendelse af en tværnational fremgangsmåde, der også er grænseoverskridende, på nationalt, regionalt og lokalt plan og synergi mellem disse forskellige niveauer i overensstemmelse med medlemsstaternes politik,

— koordinering af beslutningerne om de sektorpolitikker, der har indvirkning på den fysiske og funktionelle udvikling (økonomisk politik og beskæftigelsespolitik, transeuropæiske net, strukturpolitik, konkurrencepolitik osv.),

— konvergens mellem en »bottom up«- og »top down«-metode.

3. Udvidelse af debatten: øget inddragelse af arbejdsmarkedets parter og økonomiske interessegrupper

3.1. ØSU finder det særligt påtrængende at genoprette partnerskabet med de økonomiske og sociale aktører, som hidtil har været yderst mangelfuldt. ØSU konstaterer med tilfredshed, at man på det uformelle minister-rådsmøde i Noordwijk erkendte behovet for en bred debat mellem alle berørte instanser, herunder en interinstitutionel dialog, for at skabe enighed om målene og principperne for EFFU, de politiske løsningsmodeller og deres gennemførelse i praksis.

3.2. Det haster især, fordi det forventes, at EFFU vil få alle aktører på regionaludviklingsområdet til at indse den voksende indbyrdes afhængighed mellem de forskellige områder, de forskellige sektorpolitikker og de forskellige myndigheder på alle niveauer. Denne erkendelse vil medføre et tættere samarbejde. Endvidere understreges behovet for at identificere potentielle partnere, man kan dele ansvaret med, for at opstille regler og betingelser for partnerskaber og for at afstikke rammerne for en fælles indsats⁽⁴⁾.

3.3. Trods disse ambitioner beklager ØSU, at man ved udarbejdelsen af det første officielle udkast ikke har fulgt principper og procedurer, som sikrer den fornødne gennemsigtighed, hvilket kunne være sket ved at inddrage alle regionaludviklingens aktører. ØSU har i sine tidligere udtalelser insisteret på, at EFFU skulle udarbejdes i samarbejde med alle disse aktører, herunder erhvervs- og fagkredse. ØSU fremhævede følgende i sin førnævnte udtalelse fra september 1995:

»at udarbejdelsen af udviklingsplanen for EU's områder først og fremmest skal betragtes som en partnerskabsproces på et relevant niveau, der sikrer inddragelse af alle berørte parter. Der skal rent praktisk kunne tages hensyn til udefra kommende påvirkninger af udviklingen samt til meningsudvekslingen og samspillet mellem beslutningstagerne og den fysiske planlægnings aktører.«

⁽¹⁾ EFT C 30 af 30.1.1997.

⁽²⁾ EFT C 95 af 30.3.1998.

⁽³⁾ EFT C 301 af 13.11.1995.

⁽⁴⁾ EFFU — Første officielle udkast, pkt. I.F.

3.4. Denne udtalelse om metoden for EFFU's udarbejdelse illustrerer, hvor utilstrækkelig, ja mangelfuld, den mellemstatslige fremgangsmåde har været. Især har det virket, som om arbejdsmetoden i Udvalget for Fysisk Planlægning og Udvikling på forhånd har udelukket efterlevelse af informations- og konsultationsprincipperne. Denne situation rejser på ny spørgsmålet om at give EU kompetence inden for fysisk planlægning.

3.5. ØSU vil endnu en gang understrege, at fysisk planlægning i sig selv er et begreb, der kræver gennemsigthed og direkte inddragelse af befolkningen i beslutningerne. Alle involverede parter bør deltage helt og fuldt på alle geografiske niveauer — i første række erhvervs- og samfundslivets aktører og foreninger.

3.6. Det er derfor af afgørende betydning, at debatfeltet udvides, ikke mindste fordi EFFU i årene fremover vil være referenceramme for udformning og gennemførelse af EU-politikker med klar indvirkning på fysiske og funktionelle forhold.

3.7. Dette fremtidsperspektiv er tilsyneladende lidt foreneligt, for ikke at sige i modstrid med forsikringerne om, at EFFU ikke er bindende, selvom det også skal være referenceramme for medlemsstaterne på de forskellige myndighedsniveauer. ØSU mener desuden, at EFFU for virkeligt at kunne fungere som en nyttig referenceramme bør ajourføres regelmæssigt, men med tilstrækkeligt lange mellemrum, f.eks. hvert femte eller syvende år.

3.8. Behovet for at udvide debatfeltet understreges imidlertid af det faktum, at pilotforanstaltninger, der foregriber EFFU, allerede er under udarbejdelse uden reel inddragelse af de regionale og lokale aktører (jf. pkt. 6).

3.9. ØSU anmoder derfor igen indtrængende om, at partnerskabsprincippet altid indgår som et af de grundlæggende principper ved udformning, revision og gennemførelse af EFFU. ØSU fastholder ligeledes, at det er nødvendigt at råde bod på de institutionelle svagheder ved den mellemstatslige fremgangsmåde. Således bør det på ny undersøges, hvilke problemer der er forbundet med at give EU kompetence inden for fysisk planlægning, hvordan rådsmøderne mellem ministre med ansvar for fysisk planlægning kan institutionaliseres, og hvilken status Udvalget for Fysisk Planlægning og Udvikling skal have.

3.10. Udvalget for Fysisk Planlægning og Udvikling bør laves om til et rådgivende udvalg med pålæg om at arbejde i tæt samråd og samarbejde med de regionale og lokale myndigheder og erhvervs- og samfundslivets interesseorganisationer. Udvalgets opgaver og arbejdsmetoder skal nøje defineres og dets sammensætning ændres. Repræsentanter for erhvervs- og fagorganisationerne, som har en rolle at spille i forbindelse med den

fysiske og funktionelle udvikling, skal have plads i udvalget.

4. EFFU og EU's politikker

4.1. Det første officielle EFFU-udkast viser klart samspillet mellem politikken for fysisk planlægning og en række sektorphilittikker samt den synergi, der kan skabes til gavn for den økonomiske og sociale samhörighed. Det hedder i udkastet: »Spørgsmålet om nødvendigheden af konsekvens i fællesskabsphilittikkerne bør derfor gøres til et centralt emne i debatten i forbindelse med den fysiske planlægning i Europa« (pkt. II.D.5). Denne sætning resumerer, hvad der står på spil i den kommende debat.

4.2. ØSU er helt enig i dette synspunkt, der svarer til dets egne analyser, men understreger, at målet med at skabe synergi må være at fjerne de vandtætte skodder mellem EU's forskellige philittikker, reducere de potentielle årsager til konflikt og udnytte resultaterne af philittikkerne optimalt ud fra et helhedssyn på EU's fysiske og funktionelle udvikling til gavn for hele befolkningen.

4.3. EU og medlemsstaterne må i denne forbindelse påtage sig ansvaret for virkningen af visse sektorphilittikker (den fælles landbrugspolitik, miljøphilittikken osv.). En konsekvent koordinering på EU-niveau ville gøre EU-polittikkerne klarere og mere forståelige for befolkningen. Der bør iværksættes en koordineret oplysningskampagne med dette for øje.

4.4. ØSU understreger, at det lægger stor vægt på realiseringen af de transeuropæiske transport- og telekommunikationsnet, som ikke blot er med til at skabe geografisk integration, men også, og især, økonomisk og social integration. ØSU mener desuden, at lige adgang til infrastrukturerne er afgørende for en afbalanceret fysisk og funktionel udvikling i Europa.

4.5. ØSU konstaterer med forbløffelse og beklagelse, at perspektivudkastet slet ikke kommer ind på beskæftigelsesphilittikkens konsekvenser for den territoriale samhörighed i EU eller dens eventuelle bidrag til mindskelse af forskellene og skævhederne mellem regionerne. Det er en meget alvorlig mangel, så meget desto mere som der ikke er nogen chance for, at en fysisk og funktionel approach, det være sig på EU-plan, nationalt plan, regionalt eller lokalt plan, giver gode resultater, hvis man lukker øjnene for beskæftigelsesphilittikkens indvirkning på de fysiske og funktionelle forhold, både hvad angår arealanvendelsen og befolkningens og velfærdens fordeling.

4.6. ØSU understreger, at der kun kan skabes varig balance i EU, hvis man definerer og gennemfører en strategi, der forbinder konkurrencedygtighed med økonomisk og social samhørighed, økonomiske præstationer med solidaritet og social retfærdighed, økonomisk udvikling med social udvikling. Beskæftigelsespolitikken spiller naturligvis en afgørende rolle for dette mål. Det er derfor nødvendigt, at der fastlægges og gennemføres en integreret politik for fysisk planlægning. De regionale og lokale beskæftigelsespakter, der har til formål at samle alle involverede parter på beskæftigelsesområdet, er et eksempel på en sådan integreret metode⁽¹⁾ og på den fysiske og funktionelle dimension af et bæredygtigt Europa⁽²⁾.

4.7. Selvom politikken for forskning og teknologisk udvikling (FTU) nævnes som en af de politikker, der har de største konsekvenser for de fysiske og funktionelle forhold i EU, foretages der mærkeligt nok ikke nogen evaluering af den. FTU er dog et af de områder, hvor man finder nogle af de største forskelle mellem medlemsstaterne. Ifølge den første rapport om den økonomiske og sociale samhørighed er forholdet mellem forskellene 1 til 13 (sammenlignet med 1 til 5 hvad angår BNP pr. indbygger)⁽³⁾.

4.8. Perspektivudkastet indeholder heller ingen analyse af det indre markeds konsekvenser for den fysiske og funktionelle udvikling eller af den rolle, tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ifølge de nye bestemmelser i EF-traktatens artikel 16 spiller med henblik på fremme af social og territorial samhørighed i EU.

4.9. Endelig mener ØSU, at ethvert langsigtet scenario for udviklingen af EU's område også må tage hensyn til de potentielle fysiske og funktionelle følger af euroens indførelse. Det kan tænkes, at den vil føre til ny vækst i EU's interne samhandel med varer og tjenesteydelser og få meget stor indvirkning på den geografiske fordeling af de økonomiske aktiviteter og af befolkningen inden

for EU, især i grænseregionerne. Mere generelt vil euroen nok være med til at give EU's økonomiske og monetære rum en geografiske dimension.

4.10. EFFU-udkastet opfordrer til større hensyntagen til langsigtede prioriteter, der indgår i strategier for fysisk og funktionel udvikling, og insisterer på behovet for større konvergens mellem strukturpolitikkerne og politikkerne for fysisk planlægning. Såvel medlemsstaterne som Kommissionen afviser dog tanken om at anvende fysiske og funktionelle kriterier i forbindelse med tildelingen af strukturfondsstøtte.

4.11. ØSU deler denne holdning og understreger, at den aktuelle debat om EFFU ikke bør gribe forstyrrende ind i de løbende institutionelle procedurer vedrørende reformen af strukturfondene for perioden 2000-2006.

4.12. ØSU er imidlertid af den opfattelse, at strukturfondsaktiviteterne og politikken for fysisk planlægning principielt forfølger samme mål: styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed og af EU's konkurrenceevne. ØSU mener desuden, at det i lyset af EU's udvidelse på et tidspunkt vil blive nødvendigt at foretage en dybtgående analyse af samspillet mellem strukturpolitik og politik for fysisk planlægning.

4.13. ØSU understreger, at det betragter medtagelsen i EFFU-udkastet af et kapitel om Udvidelsens fysiske og funktionelle perspektiver som en prioritet. ØSU konstaterer med tilfredshed, at denne prioritet vandt anerkendelse på ministerseminaret i Echternach den 9. december 1997, og at Kommissionen på det uformelle rådsmøde mellem EU's ministre for fysisk planlægning i Glasgow den 8. juni 1998 fremlagde en undersøgelse, der skulle bidrage til udarbejdelsen af et nyt kapitel i EFFU om dette emne. ØSU støtter ligeledes det britiske rådsformandskabs skridt til allerede nu at inddrage ansøgerlandene i EFFU-processen i overensstemmelse med konklusionerne fra møderne i Noordwijk og Echternach.

4.14. ØSU foreslår, at der på et passende tidspunkt fastlægges supplerende politiske løsningsmodeller, som tager højde for udvidelsen og for de nye fysiske og funktionelle spørgsmål, som den afstedkommer for de nye medlemslande, de 15 nuværende medlemslande og for EU's grænseområder.

4.15. ØSU gør især opmærksom på, at udvidelsen vil medføre en forskydning af EU's tyngdepunkt mod øst. Det vil gøre de nuværende problemer i EU's perifere regioner (kommunikation, transportinfrastruktur, adgang til økonomiske aktiviteter osv.) mere markante og skabe endnu større behov for en ny geografisk ligevægt. Det er især vigtigt at fremme samarbejdet med Europarå-

⁽¹⁾ Jf. især følgende ØSU-udtalelser: »Samhørighedspolitikens fremtid og følgerne for strukturfondene på lang sigt« — EFT C 153 af 28.5.1996; »EU's rolle i byspørgsmål« — EFT C 30 af 30.1.1997.

⁽²⁾ Jf. især to relativt nye meddelelser fra Kommissionen: Fællesskabspolitikkerne og beskæftigelsen (KOM(97) 611 endelig udg. af 12.11.1997); Miljø og beskæftigelse (udvikling af et bæredygtigt Europa) (KOM(97) 592 endelig udg. af 18.11.1997).

⁽³⁾ KOM(96) 542 endelig udg./2 af 8.4. 1997.

det, ikke bare i denne forbindelse, men også med henblik på fastlæggelse af en ramme for grænseoverskridende samarbejde, især om fysisk og funktionel udvikling, med lande uden for EU, især i Østeuropa.

4.16. Mere generelt og med henblik på fremtiden beklager ØSU, at perspektivudkastet ikke tager tilstrækkeligt hensyn til Europas position i forhold til verdens andre geografiske grupperinger. Det ville ellers være nyttigt med en sådan analyse til støtte for overvejelserne over, hvordan EU's ressourcer og aktiver bedst udnyttes, og hvordan EU's konkurrenceevne som helhed sikres i forhold til de store internationale konkurrenter.

5. Observationscentret for EU's fysiske og funktionelle udvikling (ORATE)

5.1. Princippet om et sådant observationscenter blev allerede vedtaget i 1994 i Leipzig. Ministrene bekræftede i Noordwijk, at de støtter etableringen af et netværksbaseret observationscenter for EU's fysiske og funktionelle udvikling (ORATE). Det får til opgave at se på de videnskabelige og tekniske aspekter af EFFU's udarbejdelse og periodiske opdatering. Baggrunden for dets oprettelse er den kendsgerning, at det regionale statistiske apparat i EU, som er nødvendigt for at sikre overvågningen af EU's fysiske og funktionelle udvikling, er utilstrækkeligt, at der i allerhøjeste grad mangler sammenlignelige og kvantificerede data på det fysiske og funktionelle område, og at der ikke er opnået enighed om pålidelige kriterier og indikatorer for udarbejdelsen af en typologi over regioner og byområder.

5.2. Et forslag, der præciserer observationscentrets mandat, kompetenceområde, organisation, finansiering og iværksættelse, blev drøftet på det uformelle møde mellem ministrene med ansvar for fysisk planlægning i Echternach. Formandskabets konklusioner bekræfter i princippet oprettelsen af det europæiske observationscenter efter en prøveperiode på to år (1998-1999), hvor opgaverne er:

- at bidrage til den endelige udformning af EFFU i 1999, efter at den løbende brede debat i medlemsstaterne og på EU-plan er afsluttet,
- at fastlægge de institutionelle, juridiske og finansielle vilkår for oprettelsen af observationscentret,
- at starte et EFFU-undersøgelelsesprogram, som skal realiseres af medlemsstaternes specialiserede forskningsinstitutioner forbundet i et netværk og fremlægges af Kommissionen; medlemsstaterne vil blive tilknyttet programmet, som Kommissionen med-

finansierer med 50 % i medfør af EFRU-forordningens artikel 10.

5.3. ØSU minder om, at det allerede i 1991 i sin udtalelse om »Europa år 2000«⁽¹⁾ opfordrede til oprettelse af et sådant observationscenter. ØSU beklager, at det — trods det tvingende behov — endnu ikke er sket, såvel af politiske som af juridiske og budgetmæssige årsager. ØSU er da glad for, at Europa-Parlamentet er villig til at undersøge oprettelsen af en særlig budgetpost til finansiering af et EU-observationscenter baseret på et net af forskningsinstitutioner⁽²⁾, men konstaterer, at den væsentligt forsinkede etablering af ORATE vil forhindre det i at yde et effektivt bidrag til den endelige udformning af EFFU.

5.4. ØSU fastholder, at ORATE ikke bør være et administrativt planlægningsorgan og heller ikke få beslutningskompetence, da beslutninger vedrørende fysisk planlægning i princippet er politiske.

ØSU erindrer ligeledes om sin udtalelse fra 1991 om Kommissionens meddelelse »Europa 2000«⁽¹⁾, hvori ØSU anmoder om, at observationscentret får en vis arbejdsfrihed i forhold til medlemsstaternes offentlige myndigheder og EU.

5.5. ØSU beder til slut om, at dets repræsentanter samt alle erhvervs- og fagorganisationer tilknyttes overvågningen af observationscentrets arbejde efter etableringen.

6. Gennemførelsen af EFFU

6.1. Det understreges i udkastet, at der bør gennemføres eksperimentelle, innovative aktioner for at teste relevansen af EFFU-metoden og de påtænkte løsningsmodeller. INTERREG II C udpeges direkte som et velegnet EU-instrument for eksperimenter. Der henvises også til EFRU's artikel 10, der åbner mulighed for pilotaktioner og -projekter inden for fysisk planlægning.

6.2. ØSU bifalder denne metode og ønsker disse initiativer styrket.

6.3. Allerede i sin udtalelse fra september 1995⁽³⁾ anbefalede ØSU iværksættelsen af transnationale samarbejdsprogrammer inden for fysisk planlægning, som gik længere end de traditionelle grænseoverskridende aktioner. Efter ØSU's mening indebærer udviklingen af store, solidariske geografiske områder (Middelhavsom-

⁽¹⁾ EFT C 339 af 31.12.1991, pkt. 4.6.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 2. juli 1998 om »Fysisk planlægning og det europæiske fysiske og funktionelle udviklingsperspektiv« (EP 271.026, s. 39).

⁽³⁾ EFT C 301 af 13.11.1995.

rådet, Atlanterhavsområdet, Østersøområdet, Alpeområdet osv.), at samarbejdet skal organiseres på dette interregionale niveau for at sikre en sammenhængende fysisk og funktionel udvikling (jf. pkt. 2.6).

6.4. ØSU finder det nødvendigt, at EFFU suppleres med en analyse af disse samarbejdsområders styrke og svagheder samt af de særlige spørgsmål, som vil være bestemmende for deres fremtid.

6.5. Med henblik på den fremtidige udvidelse af EU mener ØSU desuden, at der — når tiden er inde — bør fastlægges og gennemføres grænseoverskridende og transnationale samarbejdsforanstaltninger vedrørende fysisk planlægning i samråd med ansøgerlandene.

6.6. I forlængelse af bemærkningerne under punkt 3 er partnerskabet også af afgørende betydning for gennemførelsen af EFFU. ØSU beklager stærkt den lukkethed og mangel på reel konsultation på alle niveauer, som hidtil har været kendetegnende for fastlæggelsen og gennemførelsen af INTERREG-programmerne. Også her er det absolut nødvendigt, at alle aktører, der er involveret i regionaludvikling på lokalt plan, informeres, konsulteres og inddrages.

6.7. ØSU mener, at det bl.a. er Kommissionens opgave at lægge pres på medlemsstaterne — ikke blot for at sikre et ægte samråd med alle den fysiske planlægnings parter, men også for at sikre, at alle de involverede parter, herunder erhvervs- og fagorganisationerne, inddrages fuldt ud i gennemførelsen og overvågningen af INTERREG-programmerne.

6.8. ØSU henstiller kraftigt, at principperne i Kommissionens forslag til reform af strukturfondene, som sigter mod en udvidelse og uddybning af partnerskabet, fastholdes og gennemføres i forbindelse med de nye INTERREG-programmer.

6.9. ØSU understreger, at INTERREG-programmerne, pilotaktionerne og pilotprojekterne ifølge deres natur forudsætter en gennemsigtig udformning og gennemførelse med fuld deltagelse af den fysiske planlægnings aktører, herunder erhvervs- og fagorganisationerne.

7. Slutbemærkninger

7.1. ØSU bifalder rådsformandskabets bestræbelser i første halvdel af 1998 på at forbedre det første officielle EFFU-udkast. Der er især kommet tilføjelser til kapitel II om de fysiske og funktionelle spørgsmåls europæiske dimension og til kapitel IV om gennemførelsen af EFFU. Dette arbejde har været et supplerende bidrag til debatten om det første officielle EFFU-udkast.

7.2. ØSU er især tilfreds med, at det dokument, formandskabet fremlagde på det uformelle ministerrådsmøde i Glasgow, uddyber politikken for forskning og teknologisk udvikling samt konkurrencepolitikken.

7.3. ØSU vil dog endnu en gang fremhæve sin skuffelse over og beklagelse af, at perspektivudkastet slet ikke uddyber beskæftigelsens betydning i forbindelse med strategierne for fysisk planlægning.

7.4. ØSU har desuden med stor interesse noteret sig den liste over kommende aktioner til gennemførelse af EFFU, som det britiske formandskab har foreslået, og bifalder især, at det har bestræbt sig på mere nøjagtigt og systematisk at definere, på hvilke niveauer disse aktioner skal gennemføres (EU-niveau, transnationalt, interregionalt, grænseoverskridende eller medlemsstatsniveau).

7.5. ØSU vil til slut udtrykke sin tilfredshed med, at ministrene på mødet i Glasgow bekræftede, at de ønsker det endelige EFFU vedtaget i maj 1999 under det tyske formandskab. Hvis det viser sig nødvendigt, vil ØSU til sin tid ikke tøve med at yde et nyt bidrag til den endelige udformning af Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens Grønbog om Søhavne og Skibsfartsinfrastruktur«

(98/C 407/16)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 15. december 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 Lars Kritz til ordfører⁽¹⁾. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, følgende udtalelse med 95 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Havnenes primære opgave er at levere faciliteter til godsomladning og passageromstigning mellem skibe af enhver art og landbaserede transportmidler af enhver art. I havne omlades gods endvidere mellem forskellige former for søtransport. De godstyper, der håndteres i havne, er lige så varierede som den internationale handel.

1.2. Visse forarbejdningsanlæg, f.eks. raffinaderier, smelteværker, kraftværker og stålvirksomheder er typisk beliggende i eller i nærheden af havneområder. Disse anlæg er ikke underordnede aktiviteter, men tværtimod ofte selve eksistensgrundlaget for havnen.

1.3. I driftsmæssig henseende er en havn ikke en enhed, idet den består af en række forskellige organer, der yder havnetjenester. Der er følgende hovedaktiviteter i en havn:

a) Tjenester i tilknytning til skibe

- navigationsbistand
- lodsassistans
- bugsering
- fortøjning
- tildeling af kajplads
- skibsagenturer
- skibsmæglervirksomhed
- modtagelse af affald

— skibsrengøring

— skibsreparationer.

b) Tjenester i tilknytning til lasten

- stevedoretjenester
- håndtering af samlegods (containere og paller)
- godsoplagring
- speditivsvirksomhed.

c) Kontrol og inspektion

- toldbehandling
- sikkerhedsinspektion af skibe
- farligt gods
- overvågning.

1.4. Nogle havnetjenester leveres på monopolbasis, mens andre udbydes af firmaer, der konkurrerer om leveringen af en specifik tjeneste.

1.5. Fra havn til havn er der store forskelle på ejerskabsforholdet, organisationsformen og det offentlige rolle i havneforvaltningen. Dette afspejler historiske traditioner og forskellige grundholdninger til havnenes rolle og graden af offentlig støtte, intervention og kontrol på finansierings- og afgiftsområdet. Ordet »offentlig« dækker i den forbindelse både det nationale, det regionale og det lokale plan.

1.6. I nogle medlemsstater spiller de nationale myndigheder en stor rolle, som kan omfatte ejerskab, investeringsfinansiering og fastsættelse af afgifter. Land- og vandoverfladerne i tyske havne ejes i almindelighed af delstaten og/eller kommunen. I Holland drives de fleste havne af kommunerne, men havnene i Amsterdam og Rotterdam er organiserede som selvstændige kommunale virksomheder (»havenbedrijf«), omend den centrale regering er stærkt involveret. I Storbritannien håndteres størstedelen af godset i privatejede havne. Svenske havne

⁽¹⁾ Sektionen indbød organisationer, der repræsenterer havne, fagforeninger, afskibere og skibsejere, til en høring i studiegruppen den 11. maj 1998. Der blev også indgivet skriftlige kommentarer. Følgende organisationer deltog i høringen: Federation of Private Port Operators (FEPORT), European Sea Ports Organization (ESPO), Federation of Transport Workers' Unions in the EU, European Shippers' Council (ESC), European Community Shipowners' Association (ECSA).

drives i de fleste tilfælde som aktie- eller anpartsselskaber med kommunen som hoved- eller eneaktionær eller -anpartshaver.

1.7. Flertallet af havne ejes og forvaltes på en eller anden måde af en havnemyndighed. Der findes dog ingen entydig definition af dette begreb. I visse tilfælde kontrollerer havnemyndigheden kun en lille del af de aktiviteter, der foregår på dens område, mens den i andre tilfælde er et egentligt styringsorgan med direkte ansvar for en lang række aktiviteter.

1.8. Moderne, højteknologiske skibe er dyre, og rederierne arbejder intensivt på at sikre, at skibene foretager flest mulige rejser om året. Havnenes kapacitet påvirker skibenes ekspeditionstid, som er særdeles vigtig, især i forbindelse med kortere rejser, hvor der ofte anvendes effektive roll-on-/roll-off-systemer. Presset for at nedbringe ekspeditionstiden i havnene vil fortsætte for både fragtbåde og færgetjenesters vedkommende. Dette skyldes ikke mindst den voksende betydning af transporten over korte afstande. Afgørende for havnene er derudover forbindelserne til baglandet og pålideligheden, som i væsentlig grad præges af forholdet mellem arbejdsmarkedets parter.

2. Kommissionens grønbog

2.1. Hidtil har havnene ikke været i fokus for EU's transportpolitiske debat, og de har kun i begrænset omfang været genstand for EU-foranstaltninger. Formålet med grønbogen er at indlede en debat om den europæiske havnesektor for at kortlægge, hvilke problemer der skal løses på EU-plan. På de områder, hvor der er behov for det, skal der formuleres sammenhængende politiske tiltag med henblik på at forbedre sektorens samlede resultat og samtidig imødekomme EU's økonomiske og sociale behov.

2.2. Hovedformålene med EU's havnepolitik bør være at bidrage til gøre havnene mere effektive og forbedre havne- og skibsfartsinfrastrukturen ved at integrere havnene i det multimodale transeuropæiske net og samtidig opfylde EU's traktatmæssige forpligtelser til at sikre fri og retfærdig konkurrence i havnesektoren.

2.3. Kommissionen foreslår en række mulige foranstaltninger, som kan gennemføres i forbindelse med den eksisterende politik, og peger på andre områder, især fastsættelse af havneafgifter og spørgsmål om markedsadgang, hvor der bør overvejes nye initiativer.

2.4. Grønbogen omfatter tre hovedafsnit. I det første hovedafsnit, »EU's havne og den fælles transportpolitik«, skitseres udviklingen på områder, hvor havnerelaterede spørgsmål allerede har været inddraget i EU's politik. Afsnittet er opdelt i følgende hovedpunkter:

- Havnenes rolle i det transeuropæiske transportnet
- Forbindelser til tilgrænsende tredjelande
- Havne som omstignings- og omladningspunkter i den intermodale transportkæde
- Havnene og udviklingen af short sea shipping i Europa
- Sikkerheden til søs og miljøet
- Forskning og udvikling.

2.5. Det andet hovedafsnit i grønbogen hedder »Finansiering og betaling for brug af havne og skibsfartsinfrastruktur«.

2.5.1. Der er meget store forskelle på, hvordan havnefaciliteter finansieres, og ligeledes på beregningen af afgifter for brug af havnetjenester. Dette genspejler ikke blot forskelle i den måde, hvorpå havne ejes og organiseres, men også forskellige holdninger til havnenes rolle og funktion. Der er en klar tendens i retning af at betragte havne som rent kommercielle foretagender med begrænsede public service-forpligtelser.

2.5.2. Konkurrencen mellem havnene er tiltaget. Havnenes traditionelle oplandsområder overlapper i stigende grad hinanden som følge af udviklingen af det transeuropæiske transportnet, teknologiske fornyelser i transportsektoren og gennemførelsen af det indre marked. Koncentrationsprocessen inden for ruteskibsfart har også øget konkurrencen mellem havnene. Kommissionen understreger, at forskellene i havnefinansiering og opkrævning af afgifter indebærer en risiko for konkurrenceforvridning og ineffektiv udnyttelse af de økonomiske ressourcer.

2.5.3. For at takle disse problemer vil Kommissionen undersøge mulighederne for at udvikle en EU-rammelovgivning om fastsættelse af havneafgifter. Rammelo-
vningen skal i givet fald baseres på brugerbetalingsprincippet. Det vil kræve, at afgifterne knyttes sammen med omkostningerne, og at der fastlægges retningslinjer for, i hvilket omfang havneafgifterne skal afspejle omkostningerne ved investeringer i infrastrukturer. Rammebestemmelserne om fastsættelse af afgifter skal i princippet gælde for alle havne med international trafik.

2.5.4. Kommissionens første skridt vil være at udarbejde en oversigt over offentlige bevillinger til større havne med international trafik og de gældende regler for fastsættelse af afgifter i disse havne.

2.5.5. Hvis EU skal formulere en mere ensartet strategi for havneafgifter, bør det efter Kommissionens opfattelse være i form af rammebestemmelser som led i et forslag til rådsdirektiv.

2.5.6. En EU-strategi for havnefinansiering og -afgifter vil ifølge Kommissionen skulle gennemføres gradvist og i nøje overensstemmelse med formuleringen af en generel strategi for infrastrukturafgifter og -finansiering inden for alle transportformer. Kommissionen vil i 1998 udarbejde en meddelelse om en sammenhængende afgiftsstrategi.

2.5.7. Med hensyn til statsstøtte vil Kommissionen fortsætte sine undersøgelser af støtte med offentlige midler til foretagender, der udfører kommercielle aktiviteter i havne. De kommende rammebestemmelser om havneafgifter vil muligvis omfatte regler om statsstøtte til havnesektoren.

2.5.8. Kommissionen understreger, at skibsfartsinfrastrukturer uden for havneområdet kræver særlige overvejelser. Med hensyn til lokale navigationshjælpe midler inden for havneområdet og opmudring af indsejlingsrender til havnen må brugerbetalingsprincippet undersøges nøje, så der tages hensyn til de forskellige geografiske forhold, der gør sig gældende for havnene.

2.6. Det tredje hovedafsnit i grønbogen omhandler »Havnetjenester: organisering og markedsadgang«.

2.6.1. Der stilles en lang række tjenester og faciliteter til rådighed i havnene, hvoraf nogle er knyttet til lasten, andre til skibet. Havnetjenester har traditionelt været beskyttet af enerettigheder og/eller lovfæstede eller de facto-monopoler af offentlig eller privat karakter. I det seneste tiår er de tjenester, der vedrører lasten, blevet mere kommercielt orienteret som følge af nye teknologier og den skærpede konkurrence mellem havnene, mens der i mange tilfælde fortsat findes restriktioner på markedet for tjenester i tilknytning til skibet.

2.6.2. EF-Domstolen og Kommissionen har henholdsvis afsagt flere kendelser og truffet flere beslutninger vedrørende havne, især på konkurrenceområdet (f.eks. misbrug af en dominerende stilling eller diskriminatoriske takster).

2.6.3. Ud over Kommissionens nuværende strategi, som er baseret på en vurdering sag for sag, foreslår Kommissionen nogle rammebestemmelser på EU-plan, som tager sigte på en mere systematisk liberalisering af markedet for havnetjenester i de større havne med international trafik, så der i løbet af en rimelig tid etableres ensartede og retfærdige vilkår for havnene i EU.

2.6.4. Formålet med liberaliseringsforanstaltningerne skal være at sikre åben adgang til markedet for havnetjenester på grundlag af gennemsigtighed og ikke-diskriminatoriske og ensartede principper for fastsættelse af takster. Der bør samtidig opstilles hensigtsmæssige regler for opfyldelsen af public service-forpligtelser, hvor de skønnes nødvendige.

2.6.5. Kommissionen understreger, at havnetjenesternes heterogene karakter og de meget forskelligartede forhold i havnene kræver en differentieret strategi for liberaliseringen af de forskellige typer havnetjenester. Enhver form for liberalisering må gennemføres gradvist for at give sektoren tilstrækkelig tid til at tilpasse sig.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg er enig med Kommissionen i, at grønbogen vil skabe opmærksomhed om den store betydning, en effektiv havnesektor har for EU. Havnesektoren håndterer over 90 % af EU's handel med tredjelande og ca. 30 % af den interne trafik i EU samt over 200 mio. passagerer hvert år.

3.2. Formålet med grønbogen er at sætte gang i en debat om de forskellige problemer i havnesektoren. Forskellige mulige foranstaltninger til løsning af disse problemer skal så evalueres og om nødvendigt følges op med konkrete forslag til EU-lovgivning. ØSU støtter den trinvis fremgangsmåde ved fastlæggelsen af havnepolitikken, idet havnene hidtil kun i begrænset omfang har været genstand for politiske tiltag på EU-plan.

3.3. ØSU støtter grønbogens hovedmål for en fælles havnesektorpolitik: at bidrage til at gøre havnene mere effektive, forbedre havne- og skibsfartsinfrastrukturen ved at integrere havnene i det transeuropæiske net og samtidig sikre en fri og retfærdig konkurrence i havnesektoren. Endemålet må være at fremme den europæiske industris konkurrenceevne og at øge EU-borgernes velfærd.

3.4. Grønbogen indeholder en afbalanceret beskrivelse og analyse af problemerne i havnesektoren, set fra både kundernes og havnenes side. ØSU havde dog gerne set en mere systematisk tilgang i form af en beskrivelse af de forskellige aktiviteter, der finder sted i og omkring havne, og en analyse af behovet for tiltag i tilknytning til de enkelte aktiviteter. En af grønbogens svage sider er i øvrigt manglen på grundlæggende data, f.eks. om strukturerne i det europæiske havnesystem, indtægter og omkostninger og forskellige havnes afgiftsniveau i forbindelse med ækvivalente ydelser.

3.5. Der er en klar tendens til, at havne betragtes og behandles som kommercielle foretagender, der bør have dækket deres omkostninger fuldt ud af de brugere, der har direkte fordel af dem; denne tendens gør sig gældende uanset ejerskabsformen. ØSU kan kun bifalde denne udvikling og lægger stor vægt på, at en fælles havnepolitik skal hvile på det princip, at havne er kommercielle foretagender, der arbejder på markedøkonomiske vilkår og anvender brugerbetalingsprincippet. En sådan tilgang vil lette EU's policy-making, eftersom aktiviteter i havne i princippet bør underkastes de samme regler som de fleste andre økonomiske aktiviteter.

3.6. I grønbogen påpeges det, at brugerbetalingsprincippet må undersøges meget nøje, når det drejer sig om specifikke skibsfartsinfrastrukturer og havnetjenester som fyrtårne og andre navigationshjælpemidler, bølgebrydere, skibsfartssluser, opmudring og isbrydning. I nogle medlemsstater betales etableringen og driften af disse faciliteter af skatteyderne, i andre af havnebrugerne. Efter ØSU's mening er denne situation ikke tilfredsstillende. Gennemsigtighedsprincippet overholdes ikke altid, og der forekommer konkurrenceforvridninger havnene imellem. Det er derfor en presserende opgave for Kommissionen at udstede retningslinjer for, hvem der skal betale leveringen af ovennævnte faciliteter.

3.7. I transportsektoren findes der økonomiske aktiviteter, som i princippet kan sidestilles med havne: lufthavne, jernbanestationer og terminaler for kombineret vej-/banetransport. Ligesom havne er disse faciliteter ikke transportformer, men derimod forbindelsespunkter mellem forskellige transportformer. ØSU havde gerne set, at der i grønbogen blev henvist til og sammenlignet med især lufthavne, der har mange træk til fælles med havne, selv om konkurrencen mellem lufthavne er mindre udtalt end konkurrencen mellem søhavne. I 1996 blev der vedtaget et rådsdirektiv om adgangen til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne, og i 1997 offentliggjorde Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om lufthavnsafgifter. Adgangen til markedet for havnetjenester og etableringen af en ramme for opkrævning af havneafgifter er to centrale emner i grønbogen om søhavne.

3.8. I grønbogen påpeges det, at »havnetjenester skal betragtes som en integreret del af søtransportsystemet, eftersom de er absolut nødvendige for, at denne transportform kan fungere hensigtsmæssigt« (punkt 19 i sammenfatningen). Efter ØSU's mening kan der sættes spørgsmålstegn ved dette udsagn, fordi transportsystemerne inde i landet (landeveje, jernbaner, indre vandveje) grundlæggende står i samme forhold til havnene som søtransporten. Det er ØSU's opfattelse, at havne skal dække behovene inden for såvel indlandstransport som søtransport.

3.9. Grønbogen understreger, at konkurrencen mellem havnene er blevet skærpet, især inden for containertransporten. Det indebærer, at pris-, investerings- og finansieringspolitikken i en given havn har markeds-

virkninger for nabohavnene, det være sig i samme medlemsstat eller andre lande. Øget konkurrence mellem havne resulterer i mere effektive transportsystemer, men ØSU finder det vigtigt, at konkurrencen finder sted på et ligeligt og fair grundlag og ikke forvrides af offentlig støtte eller illoyal adfærd. ØSU bifalder derfor, at Kommissionen vil indsamle informationer om de finansielle strømme fra den offentlige sektor til de forskellige typer af havne i EU-landene samt udarbejde en oversigt over såvel de offentlige bevillinger til større havne med international trafik som de gældende regler for fastsættelse af havneafgifter i disse havne. ØSU foreslår, at man anmoder medlemsstaterne og ikke havnene om informationer om finansieringskilder.

3.10. ØSU vil gerne gøre opmærksom på det forhold, at konkurrence mellem havne ikke kun skabes gennem havnenes egne tiltag, men også gennem udviklingen af forbindelser til baglandet, dvs. veje, jernbaner og indre vandveje. Forbedringer af vej- eller baneinfrastrukturer kan gavne nogle havne på bekostning af andre. Der findes eksempler på, at banegodstaksterne er fastsat specifikt med henblik på at stimulere trafikstrømmen til og fra bestemte søhavne. Efter ØSU's mening bør både Kommissionen og medlemsstaterne være mere opmærksomme på en sådan potentiel forvridning af konkurrencen mellem havnene.

3.11. Når der skal udvikles en omfattende EU-politik for havnesektoren, skal der tages højde for alle aspekter og synspunkter. Det er ikke mindst nødvendigt at overveje de sociale og arbejdsmarkedsmæssige konsekvenser af de påtænkte foranstaltninger. I den forbindelse vil ØSU gerne understrege følgende: Det gælder nu om, at den dialog, som grønbogen har sat i gang, konsekvent fortsættes mellem alle parter under særlig hensyntagen til den sociale dimension. Med høringen af arbejdsmarkedets parter i de forskellige sektorer den 11. maj 1998 har ØSU ydet et bidrag hertil. Hver enkelt transportform har et paritetisk udvalg for den sociale dialog på sektorielt plan. Der findes en arbejdsgruppe for kombineret transport, som skal fremme forbindelserne mellem udvalgene og samordne deres aktiviteter. Søhavne er imidlertid ikke dækket ind, hvorimod f.eks. Det Paritetiske Udvalg for Civil Luftfart udtrykkeligt dækker lufthavne. De ansattes krav om et paritetisk udvalg for søhavne er endnu ikke blevet tilgodeset. ØSU så gerne, at der blev indledt en struktureret dialog mellem arbejdsmarkedets parter i havnesektoren.

4. Særlige bemærkninger

4.1. En ramme for fastsættelse af havneafgifter

4.1.1. I grønbogen ses der på mulighederne for at skabe en rammelovgivning for fastsættelse af havneafgifter med henblik på at løse problemer med unfair

4.2.4. ØSU mener, at princippet om fri markedsadgang ikke kan anvendes overalt, fordi havnetjenesterne er af meget forskellig karakter, og havnene har forskellig størrelse, funktion og geografiske karakteristika. I grønbogen foreslås det, at rammebestemmelserne skal gælde

for »større havne med international trafik«. For flertallet af de europæiske havne — uagtet deres størrelse — gælder det faktisk, at den internationale handel er betydeligt større end den indenlandske. Efter ØSU's opfattelse bør rammebestemmelserne opfylde sikkerhedsstandarderne for havne og søtransport.

4.3. *Short sea shipping*

4.3.1. En af den fælles transportpolitiks prioriterede målsætninger er at fremme short sea shipping, og et af delelementerne er forbedret havneeffektivitet. Ud over bemærkningerne i punkt 4.2 ovenfor er der efter ØSU's mening især behov for EU-tiltag inden for told- og transitprocedurer (et område, som normalt ligger uden for havneoperatørernes egen kontrol). Indviklede papir- og procedurekrav i havne påfører lastejere og transportoperatører betydelige omkostninger.

4.3.2. ØSU bifalder derfor, at Kommissionen har indledt en konkret undersøgelse for at finde frem til de krav i havnene, som er af betydning for skibsfartserhvervet i Europa, og sammenholde dem med kravene inden for landbaseret transport; Kommissionen er især opmærksom på talmæssige krav og procedurer.

4.3.3. Som det blev påpeget i ØSU's udtalelse⁽¹⁾ om Kommissionens meddelelse om »Udviklingen inden for short sea shipping i Europa: Perspektiver og udfordringer«⁽²⁾, omfatter short sea shipping en lang række uensartede aktiviteter og tjenester, der ikke ligner hinanden. De grundlæggende tjenester inden for søtransport er transport af bulklast (bulks), færgefart, feeder-tjenester samt transport med skibe i fast rutefart (liners). ØSU understregede også, at der ikke blev lagt tilstrækkelig vægt på, at short sea shipping på mange handelsstrækninger i Europa konkurrerer med jernbanetransporten og ikke med vejtransporten. Dette skal der tages højde for under udviklingen af den fælles politik for havnesektoren og short sea shipping.

4.4. *Havnenes rolle i det transeuropæiske transportnet*

4.4.1. Det er Kommissionens opfattelse, at det vil være en fordel for etableringen af det multimodale net at integrere havne fuldt ud i TEN-T, især i betragtning af behovet for at sikre forbindelser til randområder og støtte udviklingen af short sea shipping. Et forslag⁽³⁾ om at tilpasse de nuværende retningslinjer for udvikling af det transeuropæiske transportnet [beslutning nr. 1692/96/EF⁽⁴⁾] i overensstemmelse hermed blev offentliggjort samtidig med grønbogen om søhavne.

⁽¹⁾ EFT C 97 af 1.4.1996, s. 15.

⁽²⁾ KOM(95) 317 endelig udg.

⁽³⁾ KOM(97) 681 endelig udg. — EFT C 120 af 18.4.1998, s. 14.

⁽⁴⁾ EFT C 228 af 9.9.1996, s. 1. ØSU's udtalelse: EFT C 397 af 31.12.1994, s. 23.

4.4.2. ØSU vedtog for nylig sin udtalelse⁽⁵⁾ om dette forslag og behøver derfor ikke komme nærmere ind på spørgsmålet her. På ét punkt, nemlig udviklingen af den intermodale transport, vil ØSU dog ikke undlade at fremhæve sine bemærkninger fra nævnte udtalelse: »Det er beklageligt, at vejtransport stort set elimineres i forbindelse med udviklingen af søhavne og kombineret transport inden for TEN. ØSU støtter fuldt ud udviklingen af intermodal transport som en væsentlig faktor for en bæredygtig mobilitet, men mener ikke, at Kommissionen kan se bort fra, at en meget stor del af de varer, der håndteres i EU's havne, for øjeblikket transporteres ad vej, og at vejtransportprojekter trods alt må spille en vis rolle, når det gælder om at integrere havnene og terminalerne i TEN.«

4.5. *Den sociale dimension af den fælles politik for søhavne*

4.5.1. De tekniske, kommercielle og organisatoriske ændringer, der sker i søhavne, har betydelig indflydelse på havnearbejdernes ansættelses- og arbejdsvilkår. Dette påpeges i grønbogen, men burde have været behandlet mere systematisk.

4.5.2. I de seneste årtier har udviklingen af moderne lasthåndteringsteknikker ført til en drastisk nedskæring i arbejdsstyrken i søhavne. Samtidig er kravene til havnearbejdernes kvalifikationer blevet skærpet betydeligt, og de ansatte har måttet acceptere mere fleksible og svingende arbejdstider. ØSU anser det for vigtigt, at EU's søhavnepolitik også tager højde for beskæftigelsesdimensionen for at sikre bestående og nye kvalificerede arbejdspladser. I den forbindelse er det også vigtigt at styrke arbejdstagernes uddannelse og udvikle nye teknologier og arbejdsmetoder.

4.5.3. Det er ØSU's opfattelse, at »arbejdsbørser« (»arbejderpools«) i større havne stadig kan være en velegnet mekanisme til at klare skiftende arbejdskraftbehov hos terminaloperatører og individuelle firmaer. Ansættelse af havnearbejdere fra arbejderpools er underlagt lovregulerede ansættelsesvilkår med obligatorisk social sikring. De arbejdsgiverrelaterede omkostninger, poolen pådrager sig, skal dækkes af de firmaer, der anvender arbejdere fra den pågældende pool.

4.5.4. I grønbogen henvises der kun marginalt til de relevante ILO-instrumenter (ILO = Den Internationale Arbejdsorganisation). ØSU understreger, at der bør tages nøje hensyn til disse instrumenter, når der udvikles ideer om EU's politik for søhavne.

⁽⁵⁾ EFT C 214 af 10.7.1998, s. 40.

4.5.5. ILO har vedtaget to konventioner om havnearbejde:

- konvention nr. 137 om de sociale følger af nye lasthåndteringsmetoder i havne og
- konvention nr. 152 om havnearbejderses ansættelses-sikkerhed og sundhed.

Disse to konventioner er indtil videre ratificeret af syv medlemsstater.

4.5.6. Ratificering af ILO-konventioner falder ikke ind under EU's kompetenceområde, men er derimod op til den enkelte medlemsstat. I en 1991-udtalelse om Kommissionens og medlemsstaternes kompetence i ILO-spørgsmål (især med hensyn til arbejdstagernes sikkerhed og sundhed) anbefalede EF-Domstolen imidlertid, at de to parter skulle arbejde tæt sammen med henblik på at forhandle, ratificere og implementere ILO's konventioner. Set på den baggrund henstiller ØSU, at Kommissionen i en nær fremtid tager initiativ til et sådant samarbejde. Det håber, at dette vil føre til, at de to konventioner ratificeres i de resterende medlemsstater.

5. Resumé og konklusioner

5.1. Fra havn til havn er der store forskelle på ejerskabsforholdet, organisationsformen og det offentlige rolle i havneforvaltningen. Dette afspejler historiske traditioner og forskellige grundholdninger til havnenes rolle og graden af offentlig støtte, intervention og kontrol på finansierings- og afgiftsområdet.

5.2. Formålet med grønbogen er at sætte gang i en debat om de forskellige problemer i havnesektoren. Forskellige mulige foranstaltninger til løsning af disse problemer skal så evalueres og om nødvendigt følges op med konkrete forslag til EU-lovgivning. ØSU støtter den trinvis fremgangsmåde ved fastlæggelsen af havnepolitikken, idet havnene hidtil kun i begrænset omfang har været genstand for politiske tiltag på EU-plan.

5.3. ØSU støtter grønbogens hovedmål for en fælles havnesektorpolitik: at bidrage til at gøre havnene mere effektive, forbedre havne- og skibsfartsinfrastrukturen ved at integrere havnene i det transeuropæiske net og samtidig sikre en fri og retfærdig konkurrence i havnesektoren.

5.4. Konkurrencen mellem havnene er blevet skærpet, men ØSU finder det vigtigt, at konkurrencen finder sted på et ligeligt og fair grundlag og ikke forvrides af offentlig støtte eller illoyal adfærd. ØSU bifalder derfor, at Kommissionen vil indsamle informationer om de finansielle strømme fra den offentlige sektor til de forskellige typer af havne i EU-landene samt udarbejde

en oversigt over såvel de offentlige bevillinger til større havne med international trafik som de gældende regler for fastsættelse af havneafgifter i disse havne.

5.5. Konkurrence mellem havne skabes ikke kun gennem havnenes egne tiltag, men også gennem udviklingen af forbindelser til baglandet, dvs. veje, jernbaner og indre vandveje. Det er ØSU's opfattelse, at disse aspekter ofte ignoreres.

5.6. Der er en klar tendens til, at havne betragtes og behandles som kommercielle foretagender, der bør have dækket deres omkostninger fuldt ud af brugerne; denne tendens gør sig gældende uanset ejerskabsformen. ØSU kan kun bifalde denne udvikling og lægger stor vægt på, at en fælles havnepolitik skal hvile på det princip, at havne er kommercielle foretagender, der arbejder på markedsøkonomiske vilkår og anvender brugerbetalingsprincippet.

5.7. Specifikke skibsfartsinfrastrukturer og havnetjenester som fyrtårne og andre navigationshjælpemidler, bølgebrydere, skibsfartssluser, opmudring og isbrydning betales i nogle medlemsstater af skatteyderne, i andre af havnebrugerne. Denne situation er ikke tilfredsstillende, fordi den fører til konkurrenceforvridninger havnene imellem. ØSU så derfor gerne, at der blev udstedt retningslinjer for, hvem der skal betale leveringen af disse faciliteter.

5.8. Når der skal udvikles en omfattende EU-politik for havnesektoren, skal der tages højde for alle aspekter og synspunkter. Det er ikke mindst nødvendigt at overveje de sociale og arbejdsmarkedsmæssige konsekvenser af de påtænkte foranstaltninger. ØSU ville derfor hilse det velkomment, om der blev oprettet et paritetisk sektorudvalg som forum for en struktureret dialog mellem arbejdsmarkedets parter.

5.9. I grønbogen ses der på mulighederne for at skabe en rammelovgivning for fastsættelse af havneafgifter med henblik på at løse problemer med unfair konkurrence, misbrug af dominerende stillinger og diskrimination af brugerne. ØSU gør opmærksom på en række principielle og praktiske problemer i forbindelse med den foreslåede rammelovgivning og rejser det spørgsmål, om et rådsdirektiv med en rammelovgivning for fastsættelse af havneafgifter er et effektivt middel til løsning af disse problemer. Efter ØSU's mening skulle problemerne kunne løses med klare statsstøtteregler, en streng håndhævelse af reglerne og en minutøs anvendelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 85 og 86.

5.10. Kommissionen foreslår, at der vedtages nogle rammebestemmelser på EU-plan, som sigter mod en mere systematisk liberalisering af markedet for havnetjenester med henblik på at øge effektiviteten og skabe ensartede

og retfærdige konkurrencevilkår, både mellem forskellige havne i EU og inden for de enkelte havne. ØSU støtter uforbeholdent Kommissionens forslag, men erkender, at princippet om fri markedsadgang ikke kan anvendes overalt, fordi havnetjenesterne er af meget forskellig karakter, og fordi havnene er forskellige, især mht. størrelse og funktion.

5.11. ØSU bifalder, at Kommissionen har indledt en konkret undersøgelse for at finde frem til de krav i havnene, som er af betydning for skibsfartserhvervet i Europa, og sammenholde dem med kravene inden for landbaseret transport. Indviklede papir- og procedurekrav i havne påfører lastejere og transportoperatører betydelige omkostninger.

5.12. De tekniske, kommercielle og organisationsmæssige ændringer, der sker i søhavne, har betydelig indflydelse på havnearbejdernes ansættelses- og arbejdsvilkår. Dette påpeges i grønbogen, men burde have været behandlet mere systematisk. ØSU anser det for vigtigt, at EU's søhavnepolitik også tager højde for beskæftigelsesdimensionen for at sikre bestående og nye kvalificerede arbejdspladser.

5.13. ØSU understreger, at der bør tages nøje hensyn til de relevante ILO-konventioner, når der udvikles ideer om EU's politik for søhavne. ØSU henstiller, at Kommissionen i en nær fremtid tager initiativ til et samarbejde med medlemsstaterne med henblik på at ratificere og implementere ILO's konventioner.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Gennemførelsen af Helsingfors-erklæringen — Etablering af konkrete mekanismer til høring af de socioøkonomiske grupper som led i fastlæggelsen af en paneuropæisk transportpolitik«

(98/C 407/17)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 11. december 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 Transport og Kommunikation, som udpegede Eike Eulen til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september, følgende udtalelse med 42 stemmer for og 2 imod.

1. Målsætning

1.1. I initiativudtalelsen ⁽¹⁾ forud for den paneuropæiske transportkonference i Helsingfors (juni 1997) beskæftigede ØSU sig udførligt med den sociale dialogsbetydning i forbindelse med det paneuropæiske transportpolitiske samarbejde. Udtalelsen indeholder en indledende og summarisk beskrivelse af mulighederne for at etablere høringsmekanismer.

1.2. Foranlediget af ØSU og specielt de af dets medlemmer, der deltog i forberedelsen af konferencen, blev høring af erhvervs- og fagorganisationerne optaget i Helsingfors-erklæringen som et af ti principper for den fremtidige paneuropæiske transportpolitik, så det nu blot drejer sig om at efterleve princippet.

1.3. Udtalelsen om Kommissionens meddelelse »EU's transportnet forbindes med dets nabolande — En strategi for et paneuropæisk transportnet« ⁽²⁾ vedtog ØSU enstemmigt på plenarforsamlingen den 26. februar 1998 efter at have drøftet den med transportkommissær Neil Kinnock. I denne udtalelse konkluderer ØSU, at der som led i en samarbejdsorienteret paneuropæisk transportnetpolitik og i tilknytning til arbejdet i styringsudvalgene for korridorerne bør føres en struktureret dialog i supplerende rådgivende udvalg, så drøftelserne kan uddybes yderligere, og regeringsplanen kan åbne dem for de socioøkonomiske grupper.

1.4. I nærværende udtalelse ligger hovedvægten på konkrete forslag om, hvordan man kan komme i gang med at gennemføre høringer, og hvilke fleksible

strukturer der kan sikre processens kontinuitet og sammenhæng. Studiegruppens overvejelser er blevet drøftet i en række informative samtaler og en skriftlig udsøgning af repræsentanter for de central- og østeuropæiske lande. Resultaterne heraf er fortløbende blevet indarbejdet i udtalelsen.

Kort sagt var der udelt tilslutning til de foreslåede gennemførelsesforanstaltninger. Besvarelsene af de skriftlige spørgsmål vidner om et klart flertal for, at der anvendes koordinatore i forbindelse med de socioøkonomiske gruppers inddragelse i korridorerne og transportområderne. Desuden blev der givet udtryk for bekymring for, at det paneuropæiske perspektiv ved korridorerne kan blive trængt for stærkt i baggrunden som følge af EU's transportpolitiske engagement i udvidelsesprocessen. I mange lande blev der ytret ønske om etablering af en struktureret dialog på nationalt plan, så de kan være bedre forberedt på den dialog, der skal føres på tværs af grænserne langs korridorerne.

2. Status over den hidtidige udvikling og prioritering

2.1. I initiativudtalelsen forud for Helsingforskonferencen krævede ØSU »indførelse af fleksible mekanismer for obligatorisk høring af arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer, miljø- og forbrugerorganisationer samt fagforbund, når der skal træffes transportpolitiske afgørelser inden for rammerne af den i aftalerne fastlagte dialog, når der skal gennemføres transnationale transportprojekter, og når der skal udformes en integreret paneuropæisk transportpolitik« ⁽³⁾.

2.2. Allerede ifølge Kreta-erklæringen bør der »om fornødent tages skridt« til at indføre rådgivende organer. ØSU måtte dog til sin beklagelse konstatere, at der i

⁽¹⁾ »Den paneuropæiske transportkonference og den sociale dialog — Fra Kreta til Helsingfors«, EFT C 204 af 15.7.1996, s. 96.

⁽²⁾ EFT C 129 af 27.4.1998, s. 75.

⁽³⁾ Se punkt 8.1 i udtalelsen »Den paneuropæiske transportkonference og den sociale dialog — Fra Kreta til Helsingfors«.

praksis næsten ikke har kunnet noteres aktiviteter i denne retning. Det anførte to hovedårsager hertil, nemlig de manglende strukturer i Central- og Østeuropa, der gør det vanskeligt at finde samtalepartnere på multilateralt plan, og visse politikeres manglende vilje til at inddrage erhvervs- og fagorganisationerne.

2.3. Efter at høring af erhvervs- og fagorganisationerne blev optaget i Helsingfors-erklæringen som et af de ti grundprincipper for den fælles transportpolitik, er det blevet et anliggende af langt mere bindende karakter. I mellemtiden har organisationsstrukturene også udviklet sig videre. Dog halter gruppen »Andre Interesser« bagefter. Også for Arbejdsgivergruppens vedkommende savnes der til dels nationale strukturer. Det spiller i den forbindelse en ikke uvæsentlig rolle, at staten er ejer/arbejdsgiver i forbindelse med mange transportformer. Dette alene ændrer ikke praksis, men mulighederne for at sætte gang i den strukturerede dialog, i analogi med praksis inden for EU, er rigtig gode.

2.4. Blandt de mange mulige områder, hvor høring kunne komme på tale, må der foretages en fornuftig prioritering. Der er to områder, hvor de paneuropæiske transportkonferencer og de tilhørende erklæringer har spillet en stor rolle og medført vigtige fremskridt, nemlig de regionale konferencer og det nye samarbejde inden for de paneuropæiske transportkorridorer. Her bør etableringen af høringsmekanismer påbegyndes.

2.5. Desuden har samarbejds-, Europa-, og associeringsaftalerne spillet en vigtig rolle for udviklingen af tanken om høringsmekanismer. Disse aftaler har skabt et komplekst netværk af politiske relationer, som fungerer på mange forskellige niveauer. ØSU mener fortsat, at man i alle de sammenhænge, hvor det forekommer rimeligt at høre erhvervs- og fagorganisationerne om transportpolitiske emner, bør gøre det.

3. Paneuropæiske transportkorridorer og regionalt samarbejde som grundlag for høringsmekanismer

3.1. I et bilag til Helsingfors-erklæringen er der fastlagt ti prioriterede transportkorridorer. De fleste består af i vidt omfang parallelt forløbende jernbane- og vejforbindelser, undtagen korridor VII, Donauforbindelsen. Korridorerne I, IV, VIII og IX omfatter også havne og kombineret transport.

3.2. Hverken med hensyn til art eller omfang har samarbejdet nået samme udviklingsstade. Grundlaget er i de fleste tilfælde et aftalememorandum (MoU — Memorandum of Understanding). På dette grundlag er der nedsat styringsudvalg, der skal sikre den praktiske koordinering. Til styringsudvalgene er der knyttet forskellige arbejdsgrupper afhængigt af de lokale forhold.

3.3. Nu drejer det sig om at benytte de arbejdsstrukturer, der her er skabt, som grundlag for institutionalisering af høringsmekanismer. Da det er fornuftigt i forbindelse med etableringen af høringsmekanismer så konkret som muligt at tage udgangspunkt i praksis, skal der her ikke opstilles nogen model, der skal gælde for alle korridorer. For at demonstrere dette ved hjælp af eksempler har studiegruppen valgt en række korridorer, der forekommer repræsentative for den aktuelle planlægningsmæssige situation. Udvælgelsen har intet med prioritering at gøre, men sker af rent praktiske grunde. Ved at tage udgangspunkt i eksempler sikres det, at overvejelserne over høringerne knyttes nært til praksis. Vi har udvalgt korridorerne II, IV, VII og X.

3.4. Foruden samarbejdet inden for korridorerne kan også det regionale samarbejde danne grundlag for udvikling af høringsmekanismer.

3.5. Siden den første paneuropæiske transportkonference i 1991 har der udkrystalliseret sig forskellige regionale initiativer. Nævnes må i den forbindelse regionerne Østersøen, Barentshavet, Centraleuropa, Sydøsteuropa/Sortehavet og Middelhavsområdet.

3.6. Desuden har Kommissionen i sin meddelelse om en paneuropæisk transportnetpolitik⁽¹⁾ defineret en række transportområder, der til dels falder sammen med de allerede eksisterende strukturer: Barentshavet/Den arktiske del af Europa, Sortehavsbækkenet, Middelhavsområdet og Adriaterhavet/Det Ioniske Hav.

3.7. ØSU har gentagne gange krævet, at erhvervs- og fagorganisationerne inddrages kraftigere i forberedelses- og regionalkonferencerne. Det regionale samarbejde kan udgøre et varigt grundlag for en sammenhængende struktureret dialog på tværs af grænserne. Det drejer sig i den forbindelse ikke så meget om de regelmæssige møder under selve regionalkonferencerne som om deltagelse i den kontinuerlige transportpolitiske koordinering i regionen.

3.8. Længst fremskredent er samarbejdet mellem Østersøstaterne, der har en lang tradition bag sig. Men også her må man konstatere, at samarbejdet mellem erhvervs- og fagorganisationerne langt fra udvikler sig automatisk og heller ikke i samme omfang som samarbejdet mellem de statslige og regionale myndigheder. Det er oplagt at vælge Østersøområdet som eksempel på regionalt samarbejde. Heller ikke her har valget noget at gøre med en prioritering i forhold til andre transportregioner.

4. Kort beskrivelse af udvalgte korridorer og områder og af deres samarbejdsstrukturer

4.1. I kapitel 3 blev korridorerne II, IV, VII og X samt Østersøregionen valgt som eksempler. Herunder

⁽¹⁾ EU's transportnet forbindes med dets nabolande. En strategi for et paneuropæisk transportnet. KOM(97) 172 af 23.4.1997.

karakteriseres disse eksempler kort på grundlag af de informationer, ØSU d.d. har til rådighed.

4.2. Korridor II

4.2.1. Korridor II strækker sig fra Berlin over Warszawa og Minsk til Moskva og videre til Nisjnij Novgorod. Jernbane- og vejforbindelserne løber i vidt omfang parallelt med forbindelser til kombineret transport. Der er endnu ikke truffet endelig beslutning om yderligere videreførelse. Der er mulighed for opbygning af en intermodal terminal og for forbindelser til Volga, til Sortehavet og til den transsibiriske jernbane. Den politiske støtte, som denne korridor har nydt godt af, har fremmet dens udvikling stærkt, og Korridor II er i dag en slags model for de øvrige. I 1995 underskrev de berørte staters trafikministre og Kommissionen et aftalememorandum. Der er et overordnet styringsudvalg, hvis ledelse er i hænderne på Kommissionens GD VII.

4.2.2. Den Internationale Jernbaneunion, UIC, står for koordineringen i forbindelse med jernbanestrækningen. Til at løse denne opgave er der nedsat en særlig jernbanestyrsgruppe, og i 1995 underskrev jernbaneselskaberne et aftalememorandum — gældende for fem år, med automatisk forlængelse — der fastlægger samarbejdet om infrastrukturudvikling, interoperabilitet og markedsføring og stiller yderligere undersøgelser i udsigt. Det er en repræsentant for Deutsche Bundesbahn (De Tyske Statsbaner), der er formand for styringsgruppen/koordinator. Som led i sit hidtidige arbejde har jernbanestyrsgruppen nedsat fire arbejdsgrupper, der har beskæftiget sig med infrastruktur, markedsføring, organisatoriske og finansielle spørgsmål samt løsningsmuligheder vedrørende automatisk sporskifte. Arbejdsgruppernes resultater er blevet forelagt styringsgruppen til vurdering med henblik på kommende beslutninger.

Med støtte fra GD XXI er der nedsat en overordnet arbejdsgruppe, som skal behandle grænseovergangsproblematikken.

4.2.3. På grundlag af samtaler har der aftegnet sig følgende mulige emner og udgangspunkter for høring af erhvervs- og fagorganisationerne: sociale og andre konsekvenser af tekniske ændringer med henblik på overgang fra europæisk normalspor til bredspor, effektiv grænseekspedition og tilvejebringelse af et fælles transportretssystem. Jernbaneforvaltningerne og jernbanefagforeningerne i SNG-landene mener, at der er et presserende behov for regler vedrørende grænseekspedition og harmonisering af transportretssystemet. De forholder sig skeptisk til de vestlige jernbaneselskabers syn på sporskifteproblemerne.

4.2.4. Transportforbundene og fagforeningerne i SNG-landene lægger stor vægt på, at korridor II udvides ud over Nisjnij-Nowgorod til Det Fjerne Østen, og det

gælder både vej- og banestrækningen. I den forbindelse ønsker de, at der tages hensyn til den frie kapacitet på den transsibiriske jernbane.

4.3. Korridor IV

4.3.1. Korridor IV er tvedelt og strækker sig dels fra Berlin, dels fra Nürnberg til Prag; den deler sig igen i Arad i Rumænien i en forbindelse mod syd til Thessaloniki og Istanbul og en forbindelse til Constanta ved Sortehavet. Foruden landevej og jernbane udbygges også forbindelserne til Donau-trafikken såvel som den kombinerede transport og forbindelserne til havnene. Der findes ikke noget aftalememorandum, der er underskrevet af alle berørte stater, men kun en samarbejdsaftale, underskrevet af Polen, Ungarn og Slovakiet. Det tyske trafikministerium koordinerer arbejdet vedrørende denne korridor. Det overordnede styringsudvalg mødtes senest i maj 1998. Der påregnes et yderligere møde i indværende år.

4.3.2. Den Internationale Jernbaneunion, UIC, koordinerer jernbaneforbindelsen via samme koordinator som for Korridor II's vedkommende. De berørte jernbaneselskaber har vedtaget et aftalememorandum om videreudvikling af jernbanetrafikken. Der eksisterer et styringsudvalg for jernbanesamarbejdet, som mødes næste gang i efteråret 1998. Det ville være oplagt at afvikle et arbejdsrådsmøde for erhvervs- og fagorganisationerne i tilknytning hertil. Dette forslag fandt tilslutning i samtaler med berørte parter, bl.a. i det rumænske trafikministerium.

4.3.3. Koordination af jernbane-, havne- og indlandsskibsfartsforbindelser foregår åbenbart kun på ministerielt plan. Der findes endnu ikke arbejdsstrukturer, der kan sammenlignes med jernbanesamarbejdets. For multimodale skæringspunkter — som f.eks. havnen i Constanta, der omlader alle former for gods — er samarbejdsstrukturer, der omfatter alle transportformer, af overordentlig stor betydning.

4.4. Korridor VII

4.4.1. Korridor VII er Donau-forbindelsen fra Tyskland til Sortehavet. Der findes et styringsudvalg, som navnlig beskæftiger sig med Donaus sejlbarhed, men ikke noget aftalememorandum. Kommissionen er eneste koordinator. Samarbejdet langs Donau omfatter udbygning af intermodale terminaler og havneforbindelser, som har været genstand for forundersøgelser. Det rumænske trafikministerium tager de næste skridt.

4.4.2. Donau-konventionen af 1948 er fortsat grundlaget for denne korridor. De politiske forandringer, der er sket, gør det i dag vanskeligt at samarbejde på dette grundlag. Der må fastlægges nye regler for den politiske kompetence og for Donau-kommissionens sammensætning. Et praktisk problem er, at Donau på sit nedre løb kun er sejlbar om dagen. Under samtaler i marken blev der ytret ønske om et arbejdsrådsmøde for indlandsskibsfartens erhvervs- og fagorganisationer.

4.5. Korridor X

4.5.1. Korridor X er den nyeste korridor, der forbinde Centraleuropa med Balkan. Den begynder med en gren i München og en i Nürnberg, som forenes i Slovenien og fortsætter over Zagreb, Belgrad og Skopje til Thessaloniki. Der er herfra forbindelser til Ploce, Budapest og Sofia. På grund af de seneste års opgør og de stadig eksisterende spændinger i regionen har denne korridor et stærkt politisk præg.

4.5.2. En særlig dynamik præger jernbanesamarbejdet. Ligesom i de andre korridorer har en repræsentant for jernbanerne, i dette tilfælde De Østrigske Forbundsbaner (ÖBB), taget initiativet og virker som koordinator for jernbaneforbindelserne. Inden udgangen af 1998 skal der udarbejdes et aftalememorandum om optimal udbygning af jernbanetrafikken. Arbejdet går ikke alene ud på at forbedre transporttydelserne i denne korridor, men omfatter også miljøpolitiske tiltag og systematisk intermodal tilknytning til alle vigtige trafikknudepunkter langs korridoren.

4.5.3. Hvad angår koordineringen mellem de forskellige transportformer skal Grækenland tage de næste skridt. På et arbejds møde med ØSU krævede repræsentanter for erhvervs- og fagorganisationerne i Slovenien, Ungarn, Kroatien og Bosnien-Hercegovina alle en omfattende Korridor X-konference. De erklærede sig udtrykkeligt rede til også at tale med organisationerne fra Serbien og Makedonien.

4.6. Østersøregionen

4.6.1. Samarbejdet i Østersøområdet bygger på en lang tradition, der fik nyt liv, da Østeuropa kom ud af isolationen. Transporten spiller en stor rolle i Østersø-samarbejdet. Således vedtog Østersørådet i juli 1996 handlingsprogrammer for samarbejdet mellem Østersøstaterne, som indeholder vigtige transportforanstaltninger. Desuden mødes transportministrene regelmæssigt til Østersøkonferencer. Konferencen i april 1997 var samtidig forberedelse til den tredje paneuropæiske transportkonference i Helsingfors. Yderligere en konference fandt sted i år under dansk forsæde. Det er Sverige, der står for ledelsen af det transportpolitiske samarbejde.

4.6.2. Østersøregionen berøres først og fremmest af Korridor I, der omfatter en jernbane- og vejforbindelse gennem de baltiske stater med forbindelser til Helsingfors og mod syd og øst til korridorerne IX, II og VI. Korridorens forbindelser, særlig jernbanen, benyttes langt mindre end forventet. Grænseformaliteterne mellem de baltiske stater er nu afskaffet. Inden for denne

korridor spiller havneforbindelserne en væsentlig større rolle. Også her koordinerer Kommissionen de overordnede aktiviteter og UIC jernbaneforbindelsen. I modsætning til alle andre korridorer er der her også en koordinator for vejforbindelsen. Der er underskrevet et aftalememorandum.

4.6.3. Så aktivt og vellykket det transportpolitiske samarbejde i Østersøområdet ellers er, så har det ikke tilskyndet til, endsige skabt en struktureret dialog mellem erhvervs- og fagorganisationerne. Men i nogen tid har fagforeningerne bestræbt sig for at opbygge et samarbejde i regionen. Som led i dette har der udviklet sig et initiativ benævnt »Transport og Maritime Erhverv i Østersøområdet«, som støttes af de nordtyske delstater og arbejdsmarkedets parter. Det skal munde ud i et grænseoverskridende regionalt projekt. De involverede parter er interesserede i at knytte dette projekt sammen med de område- og korridorrelaterede transportpolitiske aktiviteter.

5. Konkrete udgangspunkter og initiativer med henblik på korridor- og områderelaterede høringer af erhvervs- og fagorganisationerne og på nabosamarbejde inden for transport

5.1. De eksisterende arbejdsstrukturer gør, at navnlig to udgangspunkter er nærliggende. For det første planlægningsrelevante høringer vedrørende infrastrukturforløb, tilslutningsveje og trafikknudepunkter med henblik på at knytte erhvervs- og industriregioner til korridorerne. For det andet tema- eller projektorienterede høringer om videreudvikling af den organisatoriske og driftsmæssige afvikling og af service- og tjenesteydelseskvalitet samt om spørgsmål i forbindelse med teknisk harmonisering og koordinering af love og regler.

5.2. Skønt korridorernes forløb i vidt omfang er lagt fast, er der endnu detailbeslutninger at træffe om det videre forløb i enderne (f.eks. vedrørende Korridor II) og om de såkaldte »feeder-linjer«, der fører til korridorerne. Der kunne i det mindste én gang afvikles planlægningsrelevante høringer, indkaldt af de officielt ansvarlige koordinatore eller styringsudvalg. Under den videre udvikling kan der så afholdes høringer med passende mellemrum, navnlig for så vidt angår ændringer af linjeføring, intermodale knudepunkter og yderligere forgrening af infrastrukturen. Når det drejer sig om infrastrukturprojekternes miljøvenlighed, skal den berørte offentlighed inddrages ifølge EU-retten ⁽¹⁾.

5.3. Koordinatorerne eller styringsudvalgene, der har ansvaret for korridorerne, bør tage initiativ til høringer, der kan medvirke til at sikre gnidningsløs og optimal

⁽¹⁾ Rådets direktiv af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet. EFT L 175 af 5.7.1985, s. 40; særlig artikel 6.

trafikafvikling. De konkrete temaer og udgangspunkter giver sig af det igangværende arbejde. Formålet skulle være at sikre transparens og støtte arbejdet, men også i fællesskab at tage fat på konkrete problemer, der dukker op, f.eks. i forbindelse med indførelse af ny teknologi. Eksempler på emner, der også kan behandles i særlige arbejdsgrupper, er overholdelse og/eller koordinering af sikkerhedsbestemmelser, kontrol i forbindelse med sociale bestemmelser, koordinering af fartplaner, teknisk normering, tilslutningsveje, tilknytning til det kollektive trafiknet i storbyområder, som korridorerne passerer. Det er samtidig særdeles vigtigt at overvinde den graverende forskel i transportarbejdernes sociale vilkår i vest og øst. I SNG-landene udebliver lønudbetalingerne ofte i mange måneder.

5.4. I forbindelse med trafikområderne — f.eks. Østersøområdet, som vi har valgt at fokusere på i nærværende udtalelse — er samtalepartnern i forbindelse med høringsinitiativer det ansvarlige trafikministerium samt Kommissionen, der er ansvarlig for Korridor I, som ligger nærmest.

5.5. Spørgsmålet om kompetence, finansiering og arbejdsbyrde i forbindelse med afvikling af sådanne høringer er afgjort et problem, der må tages alvorligt. Principielle overvejelser herom, herunder også om ØSU's rolle i denne forbindelse, findes i punkt 6 i nærværende udtalelse. Men rent bortset fra de principielle overvejelser bør der som et første uforbindende skridt i tilknytning til et officielt styringsudvalgs møde eller lignende arrangeres en indledende sammenkomst, hvor alle indbudte repræsentanter for erhvervs- og fagorganisationerne selv betaler udgifterne. Ligeledes er det et ret enkelt skridt at indbyde et par eksperter til styringsudvalgs- eller arbejdsgruppemøder.

5.6. Skønt arbejdsstrukturerne i korridorerne hidtil har været knyttet nøje til den enkelte transportform, bør høringsmekanismerne også organiseres på tværs af transportformerne. Spørgsmål som teknisk-organisatorisk koordinering, sikkerhedsbestemmelser, uddannelseskrav m.m. er ikke bundet til den enkelte transportform, men skal frem for alt lette overgangen mellem transportformerne. I Østeuropa skal især flod- og kanaltransporten og dennes udnyttelsesgrad inddrages i de transportpolitiske drøftelser og beslutninger. I forbindelse med samtalerne om korridorerne videreførelse mod øst skal der tages hensyn til de eksisterende dialogstrukturer i SNG-landene.

5.7. Til at støtte transportinfrastrukturplanlægningen i ansøgerlandene har Kommissionen iværksat TINA-initiativet (Transport Infrastructure Needs Assessment = vurdering af transportinfrastrukturbehovene). I tre regionale undergrupper (Østersøområdet, Centraleuropa og Sydøsteuropa) er staterne begyndt at koordinere deres infrastrukturplanlægning med henblik på videreførelse af de transeuropæiske net.

5.7.1. Med henblik på at levere teknisk støtte til dette arbejde oprettedes TINA-sekretariatet i Wien i maj 1997. Dets opgaver omfatter foruden teknisk-organisatorisk og kartografisk støtte opbygning af ekspertnetværk, udarbejdelse af tekniske og socio-økonomiske analyser, indsamling af statistiske oplysninger samt praktisk bistand i forbindelse med arbejds møder.

5.7.2. Kommissionen har udtrykkeligt tilbudt, at erhvervs- og fagorganisationerne også kan trække på TINA-sekretariatet. Dets opgave er ganske vist begrænset, både tidsmæssigt (til november 1999) og regionalt (PHARE-landene), men udvidelse er ikke udelukket. Under alle omstændigheder er det vigtigt at informere organisationerne i de central- og østeuropæiske lande bedre om TINA-sekretariatets arbejde. Hvis der etableres høringer som ovenfor beskrevet, er det tænkeligt, at deltagerne heri også kan henvende sig til TINA-sekretariatet.

5.8. Det bestående samarbejde i korridorerne og områderne er blevet intensiveret mere og mere, fordi alle aktører har interesse i at udveksle erfaringer og lære af hinanden. Alle, der er involveret i koordinationen, mødes regelmæssigt. Der findes, som allerede nævnt, personer, der deltager flere steder. Hvis der på dette grundlag etableres høringer af erhvervs- og fagorganisationerne, må man gå ud fra, at der også her er et behov for udveksling og for »konsolidering« af processen. Det bør der også åbnes mulighed for, hvad enten det nu skal ske i tilknytning til korridorkoordinatorernes officielle møder, til TINA-sekretariatets arbejde, til en anden organisation eller selvstændigt. Det må de berørte arbejdsgiverforbund, fagforeninger og andre organisationer fra de central- og østeuropæiske lande selv afgøre.

Et praktisk eksempel på stor interesse i tværgående erfaringsudveksling er det informationsbehov, som erhvervs- og fagorganisationerne i Korridor X har lagt for dagen. Da denne korridor først blev skabt i Helsingfors i 1997, er man sig bevidst, at struktureret erfaringsudveksling kan medvirke til at undgå fejl og fremskynde udviklingen.

5.9. Det er fornuftigt at udvide den erfaringsudveksling, der finder sted i korridorerne og trafikområderne, til et trafikpolitisk nabosamarbejde i de central- og østeuropæiske lande. Det fælles politiske grundlag for et sådant samarbejde er Helsingfors-erklæringen.

6. Mulighed for paneuropæisk koordinering

6.1. De hidtidige tre paneuropæiske transportkonferencer har haft stor indflydelse og har skabt et lovende grundlag for en paneuropæisk transportpolitik. Mindre offentlighed har der været om det uformelle såkaldte styringsudvalg, der har koordineret aktiviteterne siden 1991 og bidraget afgørende til hele foretagendets succes.

Styringsudvalget har fungeret på tværs af de traditionelle politiske hierarkier og kompetenceafgrænsninger og har placeret repræsentanter for de vigtigste europæiske institutioner og for erhvervs- og fagorganisationerne omkring det samme bord — med voksende deltagelse også fra de central- og østeuropæiske stater.

6.2. Dette uformelle og åbne koordinerende samarbejde har vist sig frugtbart og har navnlig givet ØSU og Europa-Parlamentet en hidtil ukendt mulighed for at præge transportpolitikken på paneuropæisk plan. Arbejdet i styringsudvalget er nu indstillet.

6.3. Overvågningen af Helsingfors-erklæringens gennemførelse skal i højere grad overgå til politiske institutioner, der har kompetence og kapacitet til at løse denne opgave. For øjeblikket er der ikke planer om at arrangere endnu en stor konference, i så fald den fjerde. Men transportkommissær Neil Kinnock erklærede på ØSU's plenarforsamling i februar, at en ny konference vil blive afholdt, hvis nye temaer berettiger det. Gennemførelsen af det hidtil opnåede står rimeligt nok øverst på dagsordenen. ØSU er enig i disse overvejelser.

6.4. Trods det vil der opstå et tomrum, som ikke kan fyldes af de eksisterende strukturer og føles som en klar mangel i forhold til det, der er nærværende udtalelses anliggende. Allerede nu, et år efter Helsingfors-konferencen, må ØSU konstatere, at det overblik, som overvågningsprocessen skulle sikre, bliver stadig ringere. Erfaringen viser, at det nu igen koster hårdt arbejde at få Helsingfors-erklæringens principper placeret i sluterklæringerne fra aktuelle regionale og sektorielle konferencer.

6.5. Set fra ØSU's synspunkt er der fortsat behov for en koordinering på paneuropæisk plan, som kan sikre transparens og bidrage til indbyrdes afstemning af enkeltaktiviteter. Transportkommissær Neil Kinnock har selv erklæret, at der er brug for vedvarende rapportering, aktualisering og forklaring i forbindelse med den udviklingsproces, der skal gennemføre Helsingfors-erklæringen, og at fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne skal involveres heri på tilfredsstillende måde. I den forbindelse omtalte han en planlagt omorganisering af G-24-Arbejdsgruppen Transport, så den for fremtiden kan danne ramme om praksisorienteret drøftelse og koordinering. ØSU er interesseret i på passende vis at blive inddraget i en sådan koordinering.

6.6. Af en drøftelse i Sektionen for Transport og Kommunikation i juni 1998 med repræsentanter for Kommissionen, CEMT og Europa-Parlamentet fremgik det, at disse institutioner fuldt ud støtter det synspunkt, der gives udtryk for i nærværende udtalelse. Transparensen med hensyn til Helsingfors-erklæringens gennemførelse skal igen styrkes. Der er opbakning til, at ØSU i denne proces skal spille en rolle i forbindelse med høringsmekanismerne, der skal omfatte alle interessegrupper. Nærmere aftaler om en omfattende koordinering som led i overvågningen træffes til efteråret. I den forbindelse bør Europa-Parlamentet fortsat spille sin hidtidige, aktive rolle i udformningen af den paneuropæiske transportpolitik og udnytte den mulighed for at høre ØSU, som er hjemlet i Amsterdam-traktaten, til at udvikle et endnu mere intensivt samarbejde.

6.7. ØSU har i de forløbne år bestræbt sig stærkt på at integrere erhvervs- og fagorganisationerne og deres strukturerede dialog i det paneuropæiske transportpolitiske samarbejde. Også under den kommende overvågningsproces er ØSU besluttet på at arbejde for kontinuitet og for videreudvikling af de hidtidige aktiviteter. Det er også fortsat parat til selv at spille en aktiv rolle.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om betingelser for at drive ro-ro-færger og højhastighedspassagerfartøjer i fast rutefart i Fællesskabet«⁽¹⁾

(98/C 407/18)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 9. marts 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 84, stk. 2, 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 Eduardo Chagas til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 109 stemmer for og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Kommissionens forslag

1.1. De grundlæggende internationale sikkerhedsregler for søtransport fastsættes af Den Internationale Søfartsorganisation (IMO). Efter tragedien med færgen »Estonia« i 1994, som kostede 852 menneskeliv, pålagde Rådet (transportministrene) Kommissionen at fremlægge en række forslag med henblik på at garantere de bedst mulige sikkerhedsstandarder for passagerer, som rejser til eller fra havne i EU.

1.2. Det foreliggende forslag er en opfølgning dels af den lovgivning, som Rådet vedtog i 1995 med henblik på at gøre den internationale kode for sikkerhedsstyring (ISM-koden) obligatorisk for ro-ro-færger⁽²⁾, og dels af forslaget til direktiv om indførelse af en obligatorisk ordning for registrering af de ombordværende på passagerskibe⁽³⁾. Forslaget har følgende hovedformål:

- at opnå en mere ensartet fortolkning af internationale sikkerhedskrav;
- at sikre effektiv håndhævelse af disse krav og af den relevante EF-lovgivning;
- at skabe den fornødne gennemsigtighed i betingelserne for at drive rutetrafik med ro-ro-færger og højhastighedspassagerfartøjer til og fra havne i en medlemsstat til gavn for alle involverede parter, både værtsstatens og flagstatens administrationer og selskaberne.

1.3. Det foreslåede direktiv tager sigte på:

- at opregne alle de betingelser vedrørende sikkerhed til søs, som et selskab, der driver de omfattede skibe og fartøjer, skal opfylde;

- at indføre en ordning for kontrol med og inspektion af overholdelsen af alle betingelserne, før de omfattede skibe og fartøjer tages i drift og efterfølgende med jævne mellemrum;
- at sikre, at værtsstater kan deltage i alle efterforskninger af ulykker og uheld til søs;
- at undgå unødvendige udvidede inspektionsprocedurer i forbindelse med havnestatskontrol;
- at gøre det lettere at indsætte skibe og fartøjer, der har dokumentation for at opfylde kravene i direktivet, på en bestemt rute og at overføre dem til anden tilsvarende rutetrafik.

1.4. Det foreslåede direktiv skal sikre en fælles sikkerhedsordning for alle berørte skibe og fartøjer uanset deres flag. Skibene og fartøjerne skal være udstyret med en sort boks (VDR) svarende til flyvemaskinernes, som registrerer oplysninger til støtte for efterforskningen i ulykkestilfælde. Selskaberne skal sikre, at skibsføreren får fyldestgørende oplysninger om adgangen til både kystbaserede navigationsstyrings- og andre informationssystemer, der er etableret af medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2.

1.4.1. Kommissionen understreger, at der er behov for et nyt direktiv, fordi målsætningerne ikke kan opfyldes inden for rammerne af direktiv 95/21/EF⁽⁴⁾ (direktivet om havnestatskontrol), der kun kræver, at der udføres inspektioner på mindst 25 % af alle udenlandske skibe, der anløber medlemsstaternes havne. Dertil kommer, at det foreslåede direktiv i modsætning til direktiv 95/21/EF skal finde anvendelse på alle

⁽¹⁾ EFT C 108 af 7.4.1998, s. 123.

⁽²⁾ Rådets forordning (EF) nr. 3051/95 af 8.12.1995 om sikkerhedsledelse på ro-ro-passagerfærger (EFT L 320 af 30.12.1995, s. 14). ØSU's udtalelse: EFT C 236 af 11.9.1995, s. 41.

⁽³⁾ Kommissionens forslag til Rådets direktiv om registrering af de ombordværende på passagerskibe (EFT C 31 af 31.1.1997, s. 5). ØSU's udtalelse: EFT C 206 af 7.7.1997, s. 111.

⁽⁴⁾ Rådets direktiv 95/21/EF af 19.6.1995 om håndhævelse over for skibe, der anløber Fællesskabets havne og sejler i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion, af internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt for leve- og arbejdsvilkår om bord (havnestatskontrol) (EFT L 157 af 7.7.1995, s. 1). ØSU's udtalelse: EFT C 393 af 31.12.1994, s. 50.

ro-ro-færger og højhastighedspassagerfartøjer, uanset om de sejler i indenrigs- eller udenrigsfart.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Kommissionens forslag hilses velkommen som en positiv foranstaltning med henblik på at garantere sikkerheden for de passagerer, der rejser til og fra EU's havne, og de besætningsmedlemmer, der arbejder om bord på de omfattede skibe og fartøjer.

2.2. En udvidet tvungen ordning med obligatoriske syn forekommer at være et egnet middel til at opfylde målsætningen, fordi forholdene varierer fra medlemsstat til medlemsstat som følge af forskelle i fartøjstyper og placeringen af de vigtigste ruter. En sådan ordning er ønskelig, men samtidig skal det naturligvis påses, at den stemmer overens med international ret og IMO's internationale konventioner, koder og resolutioner. I den forbindelse bemærkes det, at Kommissionen overvejede at begrænse retten til at udføre offentlig transport i EU til EU-virksomheder. Dette ville ganske vist have forenklet lovgivningsprocessen, fordi EU-reglerne ville finde direkte anvendelse, men til gengæld være i modstrid med Kommissionens eget ønske om at føre en åben markedspolitik.

2.2.1. Det alternativ, der er valgt under hensyntagen til det indre marked og princippet om åbne markeder, vil kun kunne sikre en effektiv overholdelse af internationale regler og principper, hvis der findes tilfredsstillende inspektions- og håndhævelsesmekanismer. I den sammenhæng er begrebet »værtsstat« egnet, men det må nødvendigvis indebære supplerende krav, forpligtelser og ansvar og vedrøre alle sådanne skibe og fartøjer, da det ellers ikke ville adskille sig fra begrebet »havnestat«.

2.2.2. Supplerende krav, der sigter mod at forbedre sikkerheden, skal være både gennemsigtige og konkrete for at skabe tillid i offentligheden. Hvis det skal lykkes at vinde og bevare offentlighedens tillid, skal alle EU-lande gå konsekvent og proaktivt til værks.

2.3. Kravet om, at ikke alene flagstaten eller havnestaten, men enhver værtsstat skal kunne deltage i en hurtig og effektiv efterforskning af ulykker, der involverer sådanne skibe og fartøjer, der sejler til og fra dens havne, er et både hensigtsmæssigt og vigtigt middel til at give borgerne i de pågældende stater tillid til efterforskningen.

2.4. Den obligatoriske indførelse af ISM-koden hilses velkommen, men kodens effektivitet står og falder med

en fyldestgørende obligatorisk syns- og inspektionsordning.

2.5. Henvisningen til kravet om obligatorisk registrering af passagerer må bifaldes, da det er en vigtig støtte for rednings- og eftersøgningstjenesterne. I den forbindelse henviser ØSU til sin udtalelse ⁽¹⁾ om Kommissionens forslag om registrering af de ombordværende på passagerskibe.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU noterer sig, at højhastighedspassagerfartøjer medtages, fordi de står i direkte konkurrence med ro-ro-passagerfærger. Fartøjer, der i visse medlemsstater kategoriseres som ro-ro-fragtferger og højhastighedsfragtbåde, antages at være omfattet, når de medbringer passagerer.

3.2. Der bør ikke kunne dispenseres fra de sikkerhedskrav, som skal opfyldes, før et skib eller fartøj af den omfattede type bringes i drift, lige som der heller ikke bør gøres undtagelser i forbindelse med de regelmæssige syn.

3.3. Kommissionen erkender ganske vist, at nogle medlemsstater vil skulle ansætte flere kvalificerede skibsinspektører for at opfylde deres forpligtelser, men spørgsmålet om tilvejebringelse af passende ressourcer må overvejes nærmere.

4. Særlige bemærkninger til artikler og bilag

4.1. Artikel 5

4.1.1. ØSU er enig i, at der ikke er nogen »grund til at gøre det mere kompliceret« end nødvendigt, men det er faktisk påkrævet at sikre, at værtsstaten har mulighed for at foretage kontrol i de tilfælde, hvor en medlemsstats kompetente myndigheder uddelegerer de lovfæstede syn af skibe og fartøjer, der fører medlemsstatens flag. Dette princip bør anvendes, indtil protokollen af 1998 om den harmoniserede ordning for syn og certificering er gennemført fuldt ud. Artikel 5 og 6 bør foreskrive, at værtsstaterne skal sikre, at kravene overholdes.

4.1.2. Kravet om, at fartøjer skal være udstyret med en sort boks (VDR), der opfylder IMO's specifikationer, hilses velkommen.

⁽¹⁾ Kommissionens forslag til Rådets direktiv om registrering af de ombordværende på passagerskibe (EFT C 31 af 31.1.1997, s. 5). ØSU's udtalelse: EFT C 206 af 7.7.1997, s. 111.

4.2. Artikel 6

4.2.1. Henvisningen til manglende samarbejdsvilje fra flagstatens side og selskabernes eventuelle behov for at registrere under et andet flag bifaldes også. Det er vigtigt, at flagstaten har den nødvendige administrative infrastruktur til at understøtte en sikkerhedsordning, der lever op til EU-kravene.

4.3. Artikel 7

4.3.1. Der foreslås ingen bestemmelser om gebyrer for førstegangssyn af skibe eller fartøjer, før de indsættes i fast rutefart, og ej heller om gebyrer for syn, der gennemføres i henhold til bestemmelserne i stk. 3. Dette spørgsmål bør tages op til overvejelse.

4.3.2. Da der ikke er nogen specifikke bestemmelser om gebyrer, antages det, at bestemmelserne i direktiv 95/21/EF finder anvendelse i forbindelse med andre syn end dem, der er nævnt i stk. 3.

4.3.3. ØSU erkender, at et af de uvarslede syn må og skal finde sted under en rutesejlads, men det andet uvarslede syn bør ikke være obligatorisk.

4.4. Artikel 8

4.4.1. Det må bifaldes, at et team af kvalificerede inspektører fra de involverede værtsstater skal foretage en fælles vurdering af relevante sikkerhedsregler, da dette afhjælper problemet med manglende konsekvens i anvendelsen og begrænser ulemperne for selskaberne. Der er imidlertid behov for en nærmere præcisering af kravet om, at værtsstaterne skal samordne varetagelsen af deres forpligtelser, når der er involveret mere end en værtsstat. Også overgangsbestemmelserne for skibe og fartøjer, der allerede er i drift, skal præciseres.

4.5. Artikel 9

4.5.1. Det er positivt, at der indføres en mekanisme, som fjerner de hindringer, der afskærer en »værtsstat«

fra at deltage i en hurtig og grundig efterforskning af en ulykke til søs. En værtsstats og flagstatens indbyrdes forhold og respektive roller i efterforskningen af ulykker skal dog afklares nærmere.

4.5.2. ØSU lægger betydelig vægt på, at medlemsstaterne indfører procedurer for grundig og omfattende undersøgelse af skibsuplykker, med alle relevante parter involveret og i overensstemmelse med SOLAS-konventionen, kap. I, regel 21.

4.6. Bilag 3

4.6.1. Der skal henvises til søkort og publikationer (eller de skal medtages i bilag 5).

4.6.2. Kravet om vurdering af træthed og af mandskabets vagtskemaer bifaldes. I den forbindelse anerkendes IMO's og ILO's bestemmelser som passende målestok.

4.7. Bilag 5

4.7.1. Bestemmelsen i punkt 8 om, at passagererne skal holdes borte fra ro-ro-lastrum eller speciallastrum, mens skibet sejler, må bifaldes. Dette krav falder godt i tråd med intentionerne bag SOLAS regel II-1/20-3 (og afsnit II-1/B/17.2 i bilag I til direktiv 98/18/EF) om »adgang til ro-ro-dæk«. Man skal dog være opmærksom på dette spørgsmål, da det er blevet indberettet, at dette krav tilsidesættes på visse ruter.

4.8. Bilag 6

4.8.1. I forbindelse med punkt 3 foreslås det, at udtrykket »på det mest talte sprog til søs« udgår og erstattes med udtrykket »på det sprog, der anvendes ved kommunikation om bord på skibet«.

4.8.2. I forbindelse med punkt 4 foreslås det, at der ikke blot henvises til SOLAS-konventionen af 1974, men også til de kriterier, der er fastsat i bilag VII til 1995-direktivet om havnestatskontrol.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om et transparent, harmoniseret sæt regler for kørselsrestriktioner for lastvogne i international transport på bestemte vejstrækninger«⁽¹⁾

(98/C 407/19)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. juni 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 75, stk. 1, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede George Wright til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, følgende udtalelse med 112 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod.

1. Resumé af Kommissionens forslag

1.1. Den nuværende forvirring vedrørende kørselsforbud i Den Europæiske Union⁽²⁾ medfører ofte, at transporter koncentrerer på et begrænset antal dage, hvilket øger risikoen for ulykker, fører til trafikpropper og skader miljøet, hvilket direkte strider mod hensigten med kørselsforbuddet for lastvogne.

1.2. Formålet med Kommissionens forslag er derfor at skabe et transportsystem med regler, som er harmoniseret på EU-niveau, så vognmænd kan anvende logistiske planlægningsværktøjer bedst muligt i forbindelse med deres internationale transporter. Hvis kørselsforbud indføres, gælder de kun for et begrænset net af internationale veje: det transeuropæiske vejnet. Medlemsstaterne vil fortsat have ret til at indføre kørselsrestriktioner på alle andre veje og for al national trafik.

1.3. Kommissionen foreslår således medlemsstater, som ønsker at indføre kørselsrestriktioner:

- en harmonisering af den periode, hvor der kan indføres restriktioner for internationale transporter på det transeuropæiske vejnet, dvs. søndag fra kl. 7.00 til kl. 22.00 (kl. 24.00 om sommeren),
- en harmonisering af, hvilken type køretøjer og transporter, der er fritaget for kørselsforbud,

— en anmeldelsesprocedure: Kommissionen udgiver på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne årligt en rapport om kørselsrestriktioner for de kommende år (særlig kortfristede forbud, f.eks. i forbindelse med smogalarm, er selvfølgelig fritaget fra denne anmeldelsesprocedure).

1.4. Der kan også pålægges kørselsforbud om natten (mellem kl. 22.00 og kl. 5.00) for lastvogne, som overskrider EU-grænseværdierne for støj. Der er taget højde for en række særlige situationer, hvor der er grund til at indføre kørselsrestriktioner.

1.5. En medlemsstat kan udvide et forbud til at omfatte en del af det transeuropæiske vejnet, hvis der ligger objektive miljømæssige, sikkerhedsmæssige eller sociale årsager til grund herfor. Der er fastlagt en udvalgsprocedure til undersøgelse af sådanne anmodninger, og Kommissionen garanterer, at alle anmodninger behandles inden for to måneder.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU hilser med enkelte forbehold det foreslåede direktiv velkommen. Med det foreliggende forslag vil der blive skabt grundlag for udarbejdelse og anvendelse af et retfærdigt og velfungerende harmoniseret sæt regler for restriktioner for lastvogne i international transport på bestemte vejstrækninger.

2.1.1. ØSU er helt enig med Kommissionen i, at den nuværende situation med hensyn til kørselsrestriktioner for lastvogne, der opererer på tværs af grænserne i EU, er uholdbar.

2.1.2. ØSU støtter i princippet de harmoniserede restriktioner i direktivforslaget, men tager visse forbehold for så vidt angår effektiviteten af den praktiske gennemførelse. Desuden vil ØSU gøre opmærksom på, at ønsket om en harmonisering af de frivillige restriktioner for lastvogne på det transeuropæiske vejnet med det foreliggende forslag efter al sandsynlighed kun vil blive opfyldt af de syv medlemsstater, der for

⁽¹⁾ EFT C 198 af 24.6.1998, s. 17.

⁽²⁾ Syv af EU's 15 medlemsstater har kørselsforbud for lastvogne i en del af weekenden og i forbindelse med nationale fri- og helligdage, men datoerne for fri- og helligdage, varigheden af kørselsforbud i weekenden, undtagelser fra kørselsforbud og endda definitionen af, hvad en lastvogn i international transport er, varierer stærkt.

øjeblikket har en eller anden form for kørselsrestriktioner. ØSU mener ikke, at dette er i tråd med den langsigtede målsætning om at skabe en ensartet situation for vognmændene i hele EU. I erkendelse af de praktiske vanskeligheder og mangelen på pålidelige data om virkningen af kørselsrestriktioner mener ØSU, at det foreslåede direktiv bør opfattes som et første skridt i retning af en egentlig harmoniseret holdning i EU til, om kørselsrestriktioner for lastvogne er ønskelige eller ej.

2.1.3. For så vidt angår den økonomiske, sociale og miljømæssige betydning af de berørte spørgsmål og den afgørende rolle, som den offentlige mening spiller i denne forbindelse, opfordrer ØSU Kommissionen til at sikre, at den årlige rapport om kørselsrestriktioner indeholder så mange helt aktuelle forskningsdata vedrørende den kvantitative og kvalitative virkning af restriktionerne, som det er muligt at fremskaffe.

2.2.1. Som det fremgår af Kommissionens begrundelse, er der for øjeblikket stor forvirring og uensartethed med hensyn til kørselsrestriktioner for lastvogne i EU. Syv af de 15 medlemsstater har en eller anden form for restriktioner, fortrinsvis i weekenderne. Det er helt op til den enkelte medlemsstat at indføre restriktioner. Når man ser på de syv medlemsstaters restriktioner, er der forskelle med hensyn til start- og sluttidspunkter og endog forskellige definitioner af de køretøjer, der er omfattet af bestemmelserne. Situationen kompliceres yderligere af store forskelle i EU for så vidt angår fri- og helligdage, hvilket besværliggør planlægning af lastvognsture gennem flere medlemsstater. Desuden begrundet medlemsstaterne behovet for restriktioner forskelligt.

2.2.2. De eksisterende restriktioner fordyrer reelt vejtransporten i de medlemsstater, hvor sådanne restriktioner findes, og skaber generelt problemer for planlægningen af international transport. De ukoordinerede restriktioner synes navnlig at være til gene for vognmænd inden for fjerntrafik. Det er derfor ikke overraskende, at adskillige medlemsstater har anmodet Kommissionen om at fremlægge forslag, der kan begrænse ulemperne ved kørselsrestriktioner. ØSU er enig i, at der er behov for et direktiv, der kan skabe klarhed og harmonisere kørselsrestriktionerne for lastvogne. Dette skal ikke mindst ske for at sikre, at der skabes en ensartet situation, som fremmer afviklingen af lastvognstrafikken i tråd med udviklingen af de transeuropæiske net, idet der foretages en afvejning af de økonomiske, sociale og miljømæssige behov.

2.2.3. Det skal her bemærkes, at Kommissionen i sin begrundelse taler overbevisende for, at weekendrestriktionerne for lastvogne helt afskaffes. Ifølge begrundelsen

er der f.eks. ikke belæg for at antage, at kørselsrestriktioner favoriserer jernbanetransport i weekenden. Kommissionen finder heller ikke noget umiddelbart bevis for, at generelle kørselsrestriktioner for lastvogne i weekenden medfører et fald i antallet af ulykker på det pågældende tidspunkt. Generelt set er det ikke sandsynligt, at kørselsrestriktioner nedbringer den luftforurening, der skyldes transportsektoren. Desuden peger Kommissionen på, at den internationale lastvogntrafik udgør en forholdsvis lille del af den samlede vejtrafik i EU, idet den f.eks. kun står for 2,7 % af alle transporter på de tyske veje.

2.2.4. Hvad angår trafikbelastning vil en total fjernelse af restriktionerne derimod sprede antallet af lastvogne over seks eller syv dage i stedet for fem (omend uhindret adgang til vejnettet måske vil tiltrække mere lastvognstrafik) og reducere omkostningerne med ca. 3 mia. ecu. Desuden gør Kommissionen opmærksom på, at de nuværende ukoordinerede restriktioner i visse tilfælde undergraver virkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 om harmonisering af bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport. Kørselsrestriktionerne pålægger nemlig chaufførerne hvileperioder, som måske ikke falder sammen med eller er af anden varighed end de hvileperioder, der er fastlagt i forordningens artikel 8 og 9. Håndhævelsen af hvileperioderne skaber allerede væsentlige problemer, ikke mindst hvad angår parkering af lastvogne på motorveje og omkring visse havne. Tilvejebringelse af parkeringsmuligheder kunne med fordel ske inden for rammerne af et offentligt/privat initiativ. ØSU opfordrer Kommissionen til at undersøge dette spørgsmål og fremlægge forslag, som kan fremhjælpe og skabe praktiske muligheder for gennemførelsen af de kørselsrestriktioner, der lægges op til i direktivforslaget.

2.2.5. Trods tungtvejende argumenter for at fjerne de eksisterende kørselsrestriktioner for lastvogne henholder Kommissionen sig til, at den offentlige mening spiller en vigtig rolle, og erkender, at der også er vægtige argumenter for at opretholde visse kørselsrestriktioner. Kommissionen erkender, at trafikforholdene varierer fra medlemsstat til medlemsstat, og at man i videst muligt omfang skal respektere medlemsstaternes kompetence til at træffe beslutninger om trafikstyring og ikke blande sig i restriktioner, som ikke påvirker den internationale trafik. Kommissionens forslag er således begrænset til lastvogne i international trafik på det transeuropæiske net. Hensigten med Kommissionens forslag er at indføre et »transparent, harmoniseret sæt regler« på EU-niveau for at gennemføre en »korrekt logistisk planlægning [af de internationale transporter]« og dermed i sidste ende sikre et velfungerende indre marked.

2.2.6. ØSU vil i denne forbindelse fremføre to bemærkninger. For det første: ØSU hilser Kommissionens bestræbelser på at indsamle »hårde data« om de nuværende kørselsrestriktioners virkning på centrale økonomiske, sociale og miljømæssige områder velkommen, men vil opfordre Kommissionen til at sørge for, at en mere detaljeret oversigt over forskningsresultaterne på de relevante områder stilles til rådighed, og til — hvor der ikke foreligger et statistisk grundlag, hvilket tilsyneladende er tilfældet for visse oplysningers vedkommende — at iværksætte initiativer til afhjælpning af situationen, således at der kan gives korrekt information om overvejelser vedrørende fremtidige aktioner. For det andet — og dette er helt afgørende — vil ØSU pege på den tilsyneladende konflikt mellem på den ene side den udtrykkelige hensigt om at skabe et transparent, harmoniseret sæt regler og på den anden side det forhold, at medlemsstaterne får frihed til selv at vælge, om de vil have kørselsrestriktioner for lastvogne på deres territorium.

2.2.7. Med direktivets forslag vil der blive skabt et harmoniseret sæt regler. Men da der ikke samtidig træffes afgørelse om midler, der kan sikre en ensartet efterlevelse af reglerne i hele EU, er det tvivlsomt, om der vil blive tale om nogen afgørende ændring for så vidt angår de uensartede weekendrestriktioner for lastvogne. Som Kommissionen selv gør opmærksom på, har mere end halvdelen af medlemsstaterne ingen kørselsrestriktioner for lastvogne i weekenden. Der er næppe grund til at antage, at et direktiv i den nuværende form vil indebære en ændring af indstilling og politik i disse medlemsstater. Den forvirrende og ukoordinerede situation i EU som sådan vil således sandsynligvis vare ved, og forbedringerne vil kun ske i de lande, der allerede har weekendrestriktioner, og det endda kun, hvis disse lande faktisk vælger at vedtage de nye regler. ØSU finder det bekymrende, at uensartede kørselsforbud for lastvogne sandsynligvis fortsat vil høre til dagens orden, og opfordrer derfor Kommissionen til at henvende sig til alle medlemsstater, så der i overensstemmelse med direktivets intentioner rent faktisk skabes bedre koordinering af kørselsrestriktionerne.

2.3. Efter ØSU's opfattelse bør Kommissionen tage spørgsmålet om, hvordan man sikrer samordning af de foreslåede restriktioner for lastvogne i alle medlemsstater, op til fornyet overvejelse. ØSU erkender, at der er vanskeligheder forbundet med dette, og at der er behov

for at skabe en harmoniseret ramme, der både er effektiv og retfærdig. ØSU anerkender også, at det er vigtigt at bevare medlemsstaternes kompetence med hensyn til trafikstyring. Derfor vil ØSU foreslå, at medlemsstaterne får en frist på fem år til at bringe deres egen praksis i overensstemmelse med de foreslåede restriktioner for lastvogne på det transeuropæiske vejnet, idet dette er normalt i forbindelse med direktiver, der kræver væsentlige ændringer i visse medlemsstater.

3. Særlige bemærkninger

3.1. I tråd med bemærkningerne i ovenstående punkt foreslår ØSU følgende ændringer:

3.1.1. Artikel 6

Følgende tilføjes til artikel 6:

»Den årlige rapport skal indeholde en statistisk analyse af de økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger af de kørselsrestriktioner for lastvogne, der fastlægges i dette direktiv. Der bør navnlig foretages en sammenligning af hovedresultaterne fra de medlemsstater, der fortsat har kørselsrestriktioner, og de medlemsstater, der ikke anvender sådanne restriktioner. Rapporten skal også henvise til og indeholde en oversigt over relevant forskning på området.«

3.1.2. Ellers godkender ØSU direktivforslagets artikler, stykker og bilag. ØSU vil dog gerne have forelagt flere detaljer om nedsættelsen af det udvalg, der omtales i artikel 8. ØSU forventer, at man i det mindste fuldt ud lader dette organ afspejle de relevante økonomiske og sociale aktørers interesser.

3.1.3. Artikel 10

I artikel 10 tilføjes et nyt stk. 3:

»De medlemsstater, der ikke vedtager bestemmelserne i dette direktiv som fastlagt i denne artikels stk. 1, bør sammen med Kommissionen tage deres stilling med hensyn til kørselsrestriktioner for lastvogne op til overvejelse mindst én gang om året for at sikre en udvikling i retning af større harmonisering og bedre koordinering på området i hele Fællesskabet.«

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om stikprøvekontrol af trafiksikkerheden af erhvervskøretøjer, som færdes inden for Fællesskabet«

(98/C 407/20)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 8. juni 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra c) og d), 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 Michael Kubenz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 111 stemmer for og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Med vedtagelsen af direktiv 96/96/EF⁽¹⁾ er det allerede sikret, at erhvervskøretøjer skal til teknisk kontrol i tekniske kontrolcentre en gang om året.

1.2. I overensstemmelse med forordning (EØF) nr. 4060/89⁽²⁾ ændret ved forordning (EØF) nr. 3356/91⁽³⁾ gennemfører medlemsstaterne i forvejen en række kontroller, som vedrører gennemførelsen af EU-forordninger og internationale konventioner om tekniske og andre krav til køretøjer på vejene. Disse kontroller skal gennemføres uden diskrimination på medlemsstaternes område og må ikke længere gennemføres ved grænserne.

2. Kommissionens direktivforslag

2.1. Kommissionen har det udgangspunkt, at en årlig teknisk kontrol ikke giver tilstrækkelig garanti for, at erhvervskøretøjerne på vejene er tilstrækkeligt vedligeholdte året rundt.

2.2. Det foreslåede direktiv pålægger medlemsstaterne at supplere den årlige tekniske kontrol med stikprøvekontrol af et repræsentativt udsnit af erhvervskøretøjerne på deres vej hvert år.

2.3. Kontrollen kan finde sted på vejene, i havne, andre steder, hvor køretøjer parkeres, eller, hvad der ofte er tilfældet for køretøjer til offentlig transport, hos vognmanden.

2.4. I forslaget opereres der med en tretrinsprocedure for stikprøvekontrol på vejene:

- 1) Første trin er en visuel inspektion af køretøjets tekniske tilstand, som udføres af en erfaren motorsagkyndig.
- 2) Det andet trin omfatter en overfladisk inspektion af det holdende køretøj, herunder kontrol af dokumenter vedrørende køretøjets tekniske stand (dvs. beviset for, at køretøjet har gennemgået den lovpligtige tekniske kontrol).
- 3) Køretøjerne kontrolleres ved vejsiden for mangler som for megen udstødningsrøg, nedslidte eller beskadigede dæk, hvorvidt lygter og lyssignaler virker, om hastighedsbegrænseren virker, og eventuelt om bremsevirkningen er tilstrækkelig god.

2.5. Hvis køretøjet efter den tekniske kontrol stadig ikke opfylder de tekniske krav og anses for at være farligt for personer i køretøjet eller andre trafikanter, skal køretøjet pålægges et øjeblikkeligt køreforbud på offentlige veje.

3. Generelle bemærkninger

3.1. I tidligere udtalelser har Det Økonomiske og Sociale Udvalg gentagne gange understreget, at fremme af færdselssikkerhed og miljø er en højt prioriteret målsætning.

3.2. ØSU mener, at det foreslåede direktiv kun kan bidrage til realisering af denne målsætning, hvis det udformes med sigte på praksis. Desuden kan medlemsstaterne allerede nu bidrage til at forbedre køretøjernes vedligeholdelse og driftsegnet ved hjælp af andre foranstaltninger, f.eks. ved at tunge erhvervskøretøjer kontrolleres periodisk afhængigt af deres alder og dermed også af den slitagegrad, der må forventes.

⁽¹⁾ EFT L 46 af 17.2.1997, s. 1 (ØSU's udtalelse, EFT C 34 af 12.2.1996, s. 24).

⁽²⁾ EFT L 390 af 30.12.1989, s. 18 (ØSU's udtalelse, EFT C 194 af 31.7.1989, s. 24).

⁽³⁾ EFT L 318 af 20.11.1991, s. 1 (ØSU's udtalelse, EFT C 269 af 14.10.1991, s. 34).

4. Særlige bemærkninger

4.1. Artikel 3

4.1.1. Den kontrol, der kræves i tredje trin i henhold til bilag II, vil efter ØSU's opfattelse være overmåde teknisk krævende og tidsrøvende, hvis den skal gennemføres ved vejsiden.

ØSU foreslår følgende trinvis fremgangsmåde for at sikre, at kontrollen kan gennemføres så effektivt og enkelt som muligt:

»Artikel 3

Stikprøvekontroller på vejene følger en tretti-trins procedure:

1. Først gennemfører en erfaren motorsagkyndig en visuel inspektion af det forbikørende erhvervskøretøj efter vilkårlig udvælgelse.
2. Hvis der under den visuelle inspektion opstår mistanke om, at erhvervskøretøjet er utilstrækkeligt vedligeholdt, foretages der en kortvarig audiovisuel inspektion af det holdende erhvervskøretøjs udstødnings- og lyddæmpningssystem, brændstofsysteem, bremsesystem, dæk, lyssignaler og spejle, lastsikring og andet nødvendigt udstyr, lige som der gennemføres en kontrol af erhvervskøretøjets dokumentation, navnlig beviset for, at erhvervskøretøjet har gennemgået den foreskrevne tekniske kontrol i henhold til artikel 2 i direktiv 96/96/EF eller bevis i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/96/EF for, at erhvervskøretøjet for nyligt er blevet stikprøvekontrolleret. Hvis dokumentationen ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for, at erhvervskøretøjet er i god teknisk stand, eller hvis den motorsagkyndige stadig har mistanke om, at køretøjet ikke er trafiksikkert, går kontrollen videre til tredje trin.
3. Hvis de mangler, der er fastslået ved den kortvarige audiovisuelle inspektion, ikke kan afhjælpes på stedet, skal køretøjet efter manglernes udbedring inden for ... dage fremvises på et godkendt kontrolcenter i overensstemmelse med direktiv 96/96/EF med henblik på at lade kontrolcentret attestere, at manglerne er afhjulpet.«

Bruxelles, den 9. september 1998.

4.2. Artikel 5

4.2.1. Checklisten i bilag I er alt for omfattende. Især punkterne vedrørende køretøjets fører, afsender og modtager kunne udelades. Listen bør dog omfatte følgende punkter vedrørende den audiovisuelle inspektion:

»13. Påpegede mangler

- Manglende bevis på teknisk kontrol i henhold til direktiv 96/96/EF
- Manglende bevis på kontrol af røgtæthed/gasformige emissioner
- Påfaldende forhold:
 - Udstødnings- og lyddæmpningssystem
 - Brændstofsysteem
 - Bremsesystem
 - Dæk
 - Lygter og lyssignaler/spejle
 - Lastsikring
 - Udstyr.«

Kontrolresultatet er for detaljeret. Det bør begrænses til følgende punkter:

»16. Kontrolresultat

- godkendt
- ikke godkendt
- øjeblikkeligt køreforbud.«

4.2.2. Erhvervskøretøjer, der beviseligt vedligeholdes med korte intervaller og kontrolleres periodisk, det være sig frivilligt eller i medfør af nationale regler, bør fritages for yderligere kontroller ved vejsiden.

4.2.3. Artikel 5, stk. 2, kan udgå, da denne bestemmelse nu er omfattet af artikel 3, stk. 3.

4.3. Bilag II

Bilag II bør udgå.

5. Sammendrag og konklusioner

5.1. Det foreliggende direktivforslag giver mulighed for at forbedre erhvervskøretøjers sikkerheds- og miljøegenskaber, hvis det sikres, at der ikke sker nogen forskelsbehandling.

Tom JENKINS

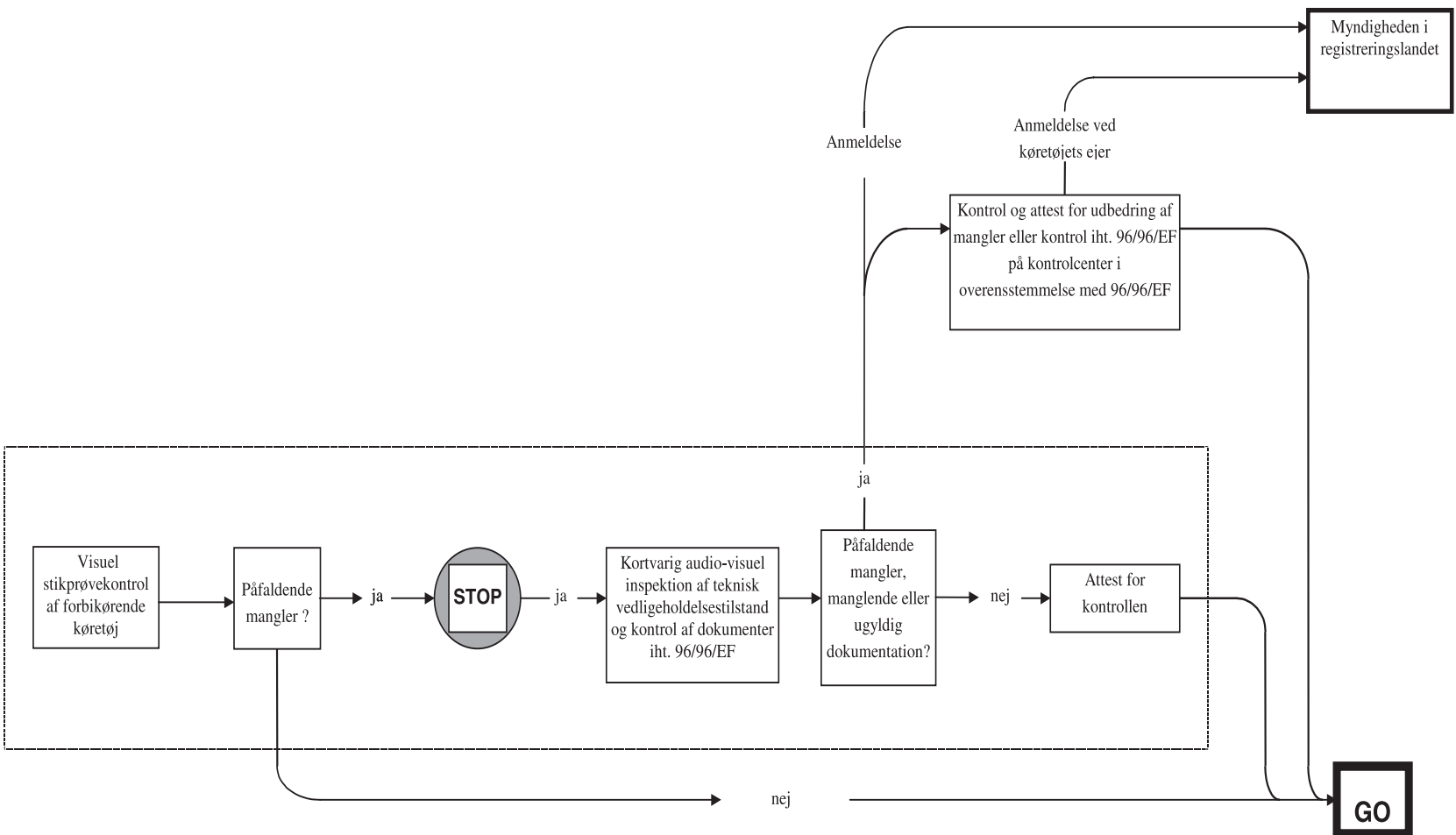
Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BLAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Stikprøvekontrol af erhvervskøretøjer i vejtrafikken



Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udkast til Kommissionens direktiv om ændring af direktiv 90/388/EØF med henblik på at sikre, at tele- og kabel-tv-net, der ejes af en enkelt operatør, adskilles i retlig henseende«

(98/C 407/21)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 4. marts 1998 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 nedsatte en studiegruppe og udpegede Alexander von Schwerin til ordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg udpegede på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, Alexander von Schwerin til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 85 stemmer for, 3 imod og 7 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Med Kommissionens direktiv 90/388/EØF af 28. juni 1990 om liberalisering af markedet for teletjenester⁽¹⁾ blev bestemte teletjenester åbnet for konkurrence, og det blev pålagt medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en gradvis åbning af telekommunikationsmarkedet.

1.2. Den 18. oktober 1995 vedtog Kommissionen direktiv 95/51/EF⁽²⁾ (kabel-tv-direktivet), ifølge hvilket medlemsstaterne skulle tillade, at kabel-tv-net anvendes til levering af de liberaliserede teletjenester.

Derudover skulle medlemsstaterne sørge for, at teleselskaber, der samtidig driver kabel-tv-net, fører separate regnskaber for deres aktiviteter som leverandører af offentlig telefoni, af kabel-tv-net og af teletjenester.

1.3. I kabel-tv-direktivet og liberaliseringsdirektiv 96/19/EF⁽³⁾ kræves det, at Kommissionen inden liberaliseringen af markedet i 1998 vurderer følgende to aspekter:

- de konkurrencemæssige virkninger af, at en enkelt operatør udbyder både tele- og kabel-tv-net, og
- restriktionerne for udbud af kabel-tv-kapacitet via telenet.

1.4. Kommissionen opfylder disse forpligtelser med sin meddelelse af 7. marts 1998 om en konkurrenceretlig vurdering af at lade en enkelt operatør udbyde både

tele- og kabel-tv-net og ophævelse af restriktionerne for udbud af kabel-tv-kapacitet via telenet⁽⁴⁾.

2. Kommissionens udkast

2.1. I henhold til Kommissionens udkast skal medlemsstaterne sikre, at teleselskaber, der har særlige eller eksklusive rettigheder til at udbyde kabel-tv-net, lader disse kabel-tv-net drive af en særskilt juridisk person.

2.2. Kommissionens mål med direktivet er at øge konkurrencen i medlemsstaterne, især på netområdet. Dette gælder både for telefoni og for radio- og tv-spredning, idet nettene tilhører forskellige ejere.

2.3. På grundlag af de undersøgelser⁽⁵⁾, Kommissionen har bestilt, konkluderer den, at det har en negativ indflydelse på innovation, konkurrence og infrastrukturudbygning, når tele- og bredbåndskabelnet har én og samme ejer, hvormed denne form for dobbelt ejerskab af tele- og kabel-tv-net hæmmer netinfrastrukturens tekniske udvikling. Kommissionen begrundet sin holdning med følgende argumenter:

- markedsdominerende virksomheder har i mange EU-lande en langt bedre udgangsposition end nye aktører på markedet;

⁽⁴⁾ EFT C 71 af 7.3.1998, s. 4.

⁽⁵⁾ Arthur D. Little International: »Cable Review — Study on the competition implications in telecommunications and multimedia markets of (a) joint provision of cable and telecoms networks by a single dominant operator and (b) restriction on the use of the telecommunications networks for the provision of cable television services«, 1997, og Coudert: »Study on the Scope of the Legal Instruments under EC competition Law available to the European Commission to implement the Results of the ongoing review of certain situations in the telecommunications and cable television sectors«, 1997.

⁽¹⁾ EFT L 192 af 24.7.1990, s. 10.

⁽²⁾ EFT L 256 af 26.10.1995, s. 49.

⁽³⁾ EFT L 74 af 22.3.1996, s. 13.

- brugen af telenet til udbud af kabel-tv-kapacitet er underlagt begrænsninger;
- separat regnskabsføring for net, der konkurrerer indbyrdes og tilhører samme ejer, som fastlagt i direktiv 95/51/EF, har vist sig at være en utilstrækkelig foranstaltning til at hindre alle former for konkurrencebegrænsende adfærd;
- de pågældende virksomheder står over for en interessekonflikt, fordi enhver betydelig forbedring af enten telenettet eller kabel-tv-nettet kan føre til, at omsætningen falder på det andet net.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg tager til efterretning, at Kommissionen fortsat arbejder målrettet på at liberalisere telekommunikationssektoren, og støtter Kommissionens målsætning om, at EU-lovgivningen skal fremme væksten og jobskabelsen.

3.2. ØSU mener, at Kommissionens lovgivningstiltag generelt — og dermed også inden for kabel-tv-net — skal:

- bidrage til det sociale informationssamfund og dermed til forbedringen af livskvaliteten;
- styrke den økonomiske og sociale samhørighed i hele EU;
- fremme virksomhedernes konkurrenceevne og innovationslyst;
- tjene arbejdspladsbevarelsen og jobskabelsen.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Direktivudkastet og de gennemførte undersøgelser ⁽¹⁾ har ikke overbevist ØSU om, at en retlig adskillelse af tele- og kabel-tv-net vil fremme udviklingen af den tekniske infrastruktur i væsentlig grad. Vel vidende, at der kun i beskedent omfang findes lokal konkurrence i USA, gør ØSU opmærksom på, at telefongiganten

AT&T i USA har fået tilladelse til at erhverve kabel-tv-foretagendet TCI. Udviklingsprocessen i USA er altså ved at vende, og grundene hertil bør man også tage højde for i Europa.

4.2. ØSU vil gerne pointere, at Kommissionens lovgivningstiltag ikke tager højde for den meget forskellige medieretlige situation, der hersker i de forskellige medlemsstater.

4.3. ØSU er enig med Kommissionen i, at det ville være ønskeligt, om man — uafhængigt af ejerskabsforholdene — kunne undgå en forsinkelse i udviklingen af nye avancerede kommunikationstjenester, så den tekniske udvikling ikke begrænses til skade for brugerne.

4.3.1. I betragtningerne til det foreslåede direktiv begrundet Kommissionen anvendelsen af EF-traktatens artikel 90 sammen med artikel 86, litra b), med, at der i forbindelse med dobbelt ejerskab også må forventes andre former for konkurrencebegrænsende adfærd.

4.3.2. ØSU mener, at denne fortolkning indebærer en utilstedelig udvidelse af anvendelsesområdet for artikel 86, litra b). Dette fremgår af den retlige ramme i artikel 86, litra b) ⁽²⁾.

4.4. I henhold til direktiv 95/51/EF (jf. fodnote 2, s. 115) er medlemsstaterne forpligtede til at pålægge virksomhederne at føre separate regnskaber, når de driver både tele- og kabel-tv-net. Denne artikel har fundet anvendelse siden 1996. Selv om der tages hensyn til de undersøgelser, der er bestilt, foreligger der givet endnu ikke tilstrækkelige erfaringer med anvendelsen til at drage konklusioner, navnlig ikke for den enkelte branche.

4.5. For at sikre overholdelsen af EF-traktatens artikel 90 vil Kommissionen indføre et krav om, at tele- og kabel-tv-net drives som særskilte juridiske personer, der dog i princippet kan have samme ejer. Kravet om retlig adskillelse vil ifølge betragtningerne være opfyldt, hvis blot et teleselskabs kabel-tv-aktiviteter overføres til et helejet datterselskab. Kommissionen betragter den retlige adskillelse som én af flere mulige foranstaltninger. I betragtningerne bebuder den yderligere foranstaltninger over for medlemsstaterne i forbindelse med en vurdering af specifikke sager. ØSU finder det betænkeligt, at Kommissionen bebuder yderligere initiativer.

⁽¹⁾ Arthur D. Little International: »Cable Review — Study on the competition implications in telecommunications and multimedia markets of (a) joint provision of cable and telecoms networks by a single dominant operator and (b) restriction on the use of the telecommunications networks for the provision of cable television services«, 1997, og Coudert: »Study on the Scope of the Legal Instruments under EC competition Law available to the European Commission to implement the Results of the ongoing review of certain situations in the telecommunications and cable television sectors«, 1997.

⁽²⁾ Uddrag af artikel 86: »En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på Fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf er uforenelig med Fællesmarkedet og forbudt i den udstrækning, samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes. Misbrug kan især bestå i: b) begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne.«

Kommissionen bør være opmærksom på, at dette blot fører til retsusikkerhed og dermed er i strid med dens egen målsætning om at fremme innovationen, konkurrencen og infrastrukturudbygningen i telekommunikationssektoren.

4.6. De potentielle yderligere indgreb, der bebudes i betragtningerne — f.eks. et eventuelt tvunget frasalgs af kabel-tv-segmentet — er efter ØSU's opfattelse i strid med proportionalitetsprincippet.

I den forbindelse finder ØSU det vigtigt, at de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne lades uberørt, således som det kræves i EF-traktatens artikel 222.

4.7. Den 3. december 1997 offentliggjorde Kommissionen sin grønbog om konvergens mellem telekommunikationssektoren, mediesektoren og informations-teknologisektoren og de lovgivningsmæssige implikationer heraf (herefter kaldet grønbogen). I grønbogen beskrives den tekniske konvergens i kraft af anvendelsen af digitale teknologier, der fører til markedskonvergens.

ØSU mener, at konvergenskonceptet også skal overføres til kabel-tv-området. En retlig adskillelse af tele- og kabel-tv-net henviser de berørte virksomheder til et delområde af de konvergerende markeder — og det gælder også med hensyn til markedets internationalisering, hvormed de berørte europæiske virksomheder bringes i en ugunstigere konkurrencesituation.

5. Konklusioner

5.1. Kommissionen oplyste under debatten, at artikel 9 i udkastet muligvis vil blive ændret inden fremlæggelse af den endelige tekst, så der tages højde for artikel 86 B og 90 samt de eksisterende direktiver.

Desværre gav Kommissionen ikke mere konkrete oplysninger. Havde ØSU rådet over sådanne oplysninger, kunne det have ført til andre overvejelser på nogle punkter i udtalelsen.

5.2. ØSU bifalder Kommissionens målsætning om at fremme væksten og jobskabelsen gennem EU-lovgivningsinitiativer. Også på kabel-tv-området er lovgivningsrammen som anført under de generelle bemærkninger en af de afgørende faktorer for bevarelsen og styrkelsen af de europæiske virksomheders innovationsevne, for beskæftigelsen og for de fremtidige arbejds- og levevilkår i Europa.

5.3. Også set i lyset af det eksisterende retsgrundlag⁽¹⁾ mener ØSU, at det foreslåede direktiv ikke helt lever op til disse målsætninger. Direktivudkastet lader en lang række spørgsmål stå åbne med hensyn til proportionalitetsprincippet og skaber i hvert fald nogen retsusikkerhed.

⁽¹⁾ EF-traktatens artikel 2: »Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en Økonomisk og Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 3 A at fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet, en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne.«
og EF-traktatens artikel 117: »Medlemsstaterne ... er af den opfattelse, at en sådan udvikling vil blive en følge såvel af fællesmarkedets virksomhed, der vil fremme en harmonisering af de sociale ordninger, som af de i denne traktat foreskrevne fremgangsmåder og af den indbyrdes tilnærmelse af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser.«

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om harmonisering af eksamenskravene for sikkerhedsrådgivere for transport med jernbane eller ad vej eller indre vandveje af farligt gods«⁽¹⁾

(98/C 407/22)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. april 1998 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 Helmut Giesecke til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 116 stemmer for og 1 imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. For at garantere et ensartet og højt sikkerhedsniveau ved transport af farligt gods med jernbane eller ad vej eller indre vandveje vedtog Rådet den 3. juni 1996 direktiv 96/35/EF om udpegelse af og faglige kvalifikationer for sikkerhedsrådgivere for transport med jernbane eller ad vej eller indre vandveje af farligt gods.

1.2. For at sikre en harmoniseret gennemførelse af dette direktiv foreslår Kommissionen hermed et yderligere direktiv, som harmoniserer eksamenskravene.

1.3. Det uddannelsesbevis, der udstedes efter bestået eksamen, skal garantere et ensartet og højt uddannelsesniveau og skal anerkendes af alle medlemsstaterne.

1.4. Det Økonomiske og Sociale Udvalg har altid været fortalende for det højst mulige sikkerhedsniveau.

2. Kommissionens forslag

2.1. Også i det foreliggende tilfælde mener Kommissionen, at vedtagelse af et rådsdirektiv er en hensigtsmæssig procedure for fastsættelse af en retlig ramme til harmonisering af eksamenskrav. Retsgrundlaget er artikel 75, stk. 1, litra c), i EF-traktaten. Dermed er teksten også relevant for EØS-traktaten.

2.2. Da EF-uddannelsesbeviset for sikkerhedsrådgivere er gyldigt i alle medlemslande og i EØS-landene, er det nødvendigt at garantere et ensartet højt eksamensniveau i alle disse lande. Kommissionens forslag tjener dette formål.

2.3. Det foreslåede direktiv fastlægger først formålet og anvendelsesområdet, hvorefter de vigtigste begreber defineres.

2.4. Artikel 3 omhandler specifikke eksamenskrav; under henvisning til basisdirektivet fastlægges kvalifikationsprofilen samt krav til listen over spørgsmål, og det præciseres, at eksamen skal være skriftlig.

2.5. Artikel 4 fastlægger nøje definerede undtagelser for eksamination af sikkerhedsrådgivere, hvis aktiviteter i virksomheden er begrænset til bestemte former for farligt gods.

2.6. De efterfølgende artikler omhandler minimums-krav for eksamenskommissionen, kravene for godkendelse af nævnte kommission samt den udvalgsprocedure, der anvendes i forbindelse med direktivet.

2.7. Direktiv 96/35/EF kræver, at de berørte virksomheder udpeger en eller flere sikkerhedsrådgivere inden den 31. december 1999.

2.8. I henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 96/35/EF skal sikkerhedsrådgivere have et EF-uddannelsesbevis.

I artikel 5, stk. 2, kræves det, at kandidaten for at opnå beviset skal modtage undervisning og bestå en eksamen.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU støtter Kommissionens forslag. Det foreslåede direktiv tjener gennemførelsen af direktiv 96/35/EF og kan dermed bidrage til yderligere forbedring af sikkerheden i forbindelse med transport af farligt gods.

3.2. Harmoniserede eksamenskrav kan også dæmme op for en uønsket »eksamensturisme« mellem medlemsstaterne som følge af divergerende eksamenskrav.

⁽¹⁾ EFT C 148 af 14.5.1998, s. 21.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Undervisningen og eksaminationen i henhold til artikel 5, stk. 2, i direktiv 96/35/EF samt de nødvendige forberedelser (udarbejdelse af listen over eksamensspørgsmål, godkendelse af eksamenskommissionen) forudsætter imidlertid, at der er et vist tidsrum til rådighed.

Dette tidsrum bør omfatte mindst 12 måneder. Den nødvendige nationale lovgivning bør derfor vedtages inden den 1. januar 1999. ØSU henstiller, at Kommissionen lægger denne dato fast.

4.2. I tilknytning til artikel 3 foreslås det at indføje et nyt stk. 6 med følgende bestemmelser:

- a) eksaminationens varighed,
- b) antallet af eksamensspørgsmål i tilfælde, hvor uddannelsesbeviset kun skal gælde for en eller to transportformer,
- c) tilladte hjælpemidler under eksaminationen (f.eks. internationale og nationale retsregler).

4.3. Det foreslås, at artikel 3, stk. 5, erstattes med følgende:

»Spørgmålenes centrale elementer skal udvælges blandt emnerne i bilag II til direktiv 96/35/EF.«

4.4. Artikel 4, stk. 2, bør udgå. Kommissionen kan ikke — og da slet ikke i en tidskrævende procedure — behandle alle påtænkte undtagelser.

4.5. Artikel 8 er overflødig, da der blot henvises til et allerede eksisterende organ.

4.6. I forbindelse med artikel 9 henviser ØSU til sine generelle bemærkninger i punkt 4.1 om den hurtigst mulige indførelse af eksamenskravene.

4.7. Artikel 9, stk. 1, er i modstrid med fristerne i direktiv 96/35/EF, hvor det kræves, at sikkerhedsrådgiverne skal udpeges inden den 1. januar 2000. Da de inden da skal deltage i undervisning og bestå en eksamen, ligger den fastsatte deadline for anvendelse af de foreslåede bestemmelser — den 1. januar 2000 — helt klart for sent.

4.8. Artikel 9, stk. 3, indeholder en forkert frist som følge af en trykfejl.

Bruxelles, den 9. september 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 (EF) nr. 2236/95 om generelle regler for Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net«⁽¹⁾

(98/C 407/23)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. maj 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 129 D at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Francis J. Whitworth til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 107 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning og baggrund

1.1. EU-traktaten, der undertegnedes i Maastricht i februar 1992, udstak rammerne for oprettelsen af transeuropæiske net på transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturområdet og åbnede (i artikel 129 C) op for, at Fællesskabet kan bidrage til finansieringen af projekter af fælles interesse vedrørende transeuropæiske net (TEN).

1.2. De præcise regler for ydelse af finansiel støtte blev fastlagt i forordning (EF) nr. 2236/95, mens retningslinierne for udvikling af transeuropæiske net (TEN) og udpegning af projekter af fælles interesse var indeholdt i beslutning nr. 1692/96/EF.

1.3. Forordninger og beslutninger af denne art har uundgåeligt gavn af en revision i lyset af erfaringerne. ØSU har allerede udarbejdet en udtalelse om Kommissionens forslag til ændring af beslutning nr. 1692/96/EF, og faktisk hedder det i artikel 19 i forordning (EF) nr. 2236/95, at den bør revideres inden udgangen af 1999.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen har nu fremlagt sine forslag til revision af forordning (EF) nr. 2236/95. De vigtigste ændringer kan sammenfattes som følgende:

- udvikling af en flerårig metode til finansieringsafgørelser og budgetplanlægning,
- 100 % finansiering af undersøgelser af strategisk karakter, der iværksættes på Kommissionens initiativ,
- afskaffelse af femårsgrænsen for rentegodtgørelser,
- fællesskabsstøtte til finansiering af TEN-projekter med risikovillig kapital,

- maksimering af den multiplikatoreffekt, som Fællesskabets ressourcer har, ved at fremme privat finansiering — især via offentlig-private partnerskaber,
- loftet på 10 % for fællesskabsstøtte til projekter af ren transeuropæisk interesse forhøjes til 20 %,
- revision af procedurerne for vurdering, overvågning og evaluering.

2.2. Der foreslås også andre, mindre væsentlige ændringer, hvoraf den vigtigste er kravet om, at der skal rejses informationstavler, når Fællesskabet yder støtte til infrastrukturprojekter.

2.3. Kommissionen påpeger, at revisionen af Amsterdam-traktatens artikel 129 C (nu artikel 155), som vil tillade fællesskabsstøtte til projekter, som støttes (men ikke nødvendigvis finansieres) af medlemsstaterne, forudsætter nye ændringer af forordningen, når traktaten træder i kraft.

2.4. Finansieringsoversigten, der er vedføjet forslaget til forordning, udstikker TEN's budgetrammer for perioden 2000-2006 vedrørende transport, energi og telekommunikation. Derudover gives et fingerpeg om udgiftsbehovene, der i alt beløber sig til 5 500 mio. ecu, hvoraf 4 992 mio. ecu er øremærket til transport mod 1 800 mio. ecu for perioden 1995-1999.

3. Tidligere ØSU-udtalelser

3.1. ØSU er blevet anmodet om at afgive udtalelser om forskellige specifikke aspekter på hvert af de transeuropæiske nets udviklingsstadier. I oktober 1991 gav ØSU sin tilslutning til den globale strategi for transeuropæiske net⁽²⁾. I april 1994 afgav ØSU en udtalelse om forslaget til den nuværende forordning vedrørende reglerne for

⁽¹⁾ EFT C 175 af 9.6.1998, s. 7.

⁽²⁾ EFT C 14 af 20.1.1992.

finansiel støtte⁽¹⁾. I november samme år fulgte en udtalelse om forslaget til beslutning om retningslinierne for udvikling af netværk⁽²⁾. For nylig afgav ØSU en udtalelse om Kommissionens meddelelse om offentlig-private partnerskaber i EN-projekter⁽³⁾. Endelig har ØSU i sin seneste udtalelse, som nævnt i punkt 1.3, behandlet revisionen af retningslinierne fra 1996⁽⁴⁾.

3.2. På hvert stadium har ØSU givet sin fulde støtte til TEN-konceptet og presset på for at få klare støttekriterier og tilstrækkelige ressourcer. På det seneste har ØSU udtrykt skuffelse over, at udviklingen af transeuropæiske net har været langsommere, end man oprindeligt forventede, og beklaget manglen på en overordnet strategi. ØSU har anmodet om en snarlig oversigt over alle transeuropæiske net, der skal følges op af en vurdering af fremskridtene og opstilling af fremtidige målsætninger.

4. Generelle bemærkninger

4.1. ØSU ser af principielle grunde positivt på den fortløbende vurdering af, hvordan forordninger såsom nr. 2236/95 fungerer, eftersom dette sikrer, at de forbedres i lyset af erfaringerne og rent faktisk er i stand til at opfylde målsætningerne. ØSU er enig i, at den foreslåede revision af forordningen kommer i rette tid i betragtning af de overvejelser, som Kommissionen gør sig i begrundelsen til forslaget.

4.2. ØSU støtter de centrale forslag, der opsummeres i punkt 2.1 ovenfor. ØSU mener, at alle disse er forenelige med en mere effektiv anvendelse af den finansielle EU-støtte, der er målrettet specifikt mod de områder, hvor den kan være med til at stimulere udviklingen af både strategiske projekter og projekter med behov for risikovillig kapital samt fremme anvendelsen af offentlig-private partnerskaber. Ifølge ØSU er den alt-overvejende begrundelse for at benytte Fællesskabets finansielle ressourcer, at man dermed kan fremme større strategiske mål og tilskynde medlemsstaterne og den private sektor til at gennemføre TEN-projekter, der måske slet ikke ville blive iværksat uden sådanne incitamenter.

4.3. På det strategiske område lægger ØSU især vægt på den foreslåede revision af artikel 4, stk. 1, litra a), der vil gøre det muligt for Kommissionen at totalfinansiere undersøgelser af overordnet strategisk karakter, der iværksættes på dens eget initiativ. Sådanne undersøgelser har gode muligheder for at fastslå omfanget og typerne

af trafik mellem EU's regioner med henblik på at fastsætte den optimale potentielle brug af de forskellige transportformer, både separat og i kombination. Adgang til sådanne oplysninger er især relevant i forbindelse med udviklingen af miljøvenlig intermodal transport såsom søtransport over kortere afstande. ØSU mener, at iværksættelsen af sådanne undersøgelser bør stå øverst på Kommissionens prioriteringsliste, når forordningen er blevet revideret.

4.4. ØSU er navnlig glad for, at der er blevet afsat betydeligt flere finansielle ressourcer til perioden 2000-2006, især på transportområdet, og håber, at dette kan medvirke til at fremme en hurtigere udvikling og gennemførelse af TEN-projekter.

4.5. ØSU bemærker, at ændringerne i procedurerne for vurdering, overvågning og evaluering, der fastsættes i artikel 15, i sig selv er forholdsvis små, men mener, at det navnlig er vigtigt at sikre, at projekter, som er berettiget til finansiell støtte fra Fællesskabet, gennemføres på en tilfredsstillende måde og opfylder de målsætninger, som var begrundelsen for tildeling af EU-midler. Valuta for pengene, en grundig finansiell kontrol og bekæmpelse af bedrageri er vigtige ingredienser. Den årlige beretning til ØSU og andre EU-institutioner, som kræves i artikel 16, bør afspejle resultaterne af denne proces på energi-, tele- samt transportområdet.

4.6. ØSU noterer sig Kommissionens bemærkning om, at forordningen, selv i dens nuværende form, tillader finansiering af trafikforbindelser til tredjelande. I betragtning af udvidelsen bifalder ØSU forslaget om, at disse bestemmelser bør anvendes oftere, og mener, at de især er relevante for gennemførelsen af infrastrukturprojekter i de ti korridorer i de central- og østeuropæiske lande, som er blevet godkendt på de paneuropæiske transportkonferencer.

5. Særlige bemærkninger

5.1. ØSU støtter generelt formålet med de foreslåede ændringer af forordningen, men mener dog, at de bestemmelser, der specifikt har til hensigt at give dem gennemslagskraft, i en række tilfælde kunne præciseres tydeligere.

5.2. ØSU er klar over, at den deltagelse med risikovillig kapital, der vil blive tilladt med den nye artikel 4, stk. 1, litra e), og den reviderede artikel 11, stk. 7, ikke skal ske i form af direkte investeringer i højrisiko-projekter, men snarere gennem tilførelse af en begrænset

(1) EFT C 195 af 18.7.1994, s. 74.

(2) EFT C 397 af 31.12.1994, s. 23.

(3) EFT C 129 af 27.4.1998, s. 58.

(4) EFT C 214 af 10.7.1998.

del af den samlede EU-støtte (maksimalt 10-20 % af det samlede beløb) i hensigtsmæssige institutionelle venture kapitalfonde med selvstændig ledelse, der vil investere i passende TEN-projekter efter eget skøn. Formålet med denne EU-støtte skulle være at fremme oprettelsen af institutionelle fonde og at tiltrække privat risikokapital til TEN-projekter. Kommissionen vil selvfølgelig være nødt til at udvikle formålstjenlige kriterier for at afgøre, om sådanne fonde er berettigede til EU-finansiering. EU-finansiering bør ikke betragtes som støtte, eftersom der er mulighed for et afkast på investeringerne.

5.3. I den nye artikel 4, stk. 3, skal begrebet »multiplikatoreffekt« angive sandsynligheden for, at tilførelsen af EU-støtte i sig selv vil generere yderligere privat finansiering i de tilfælde, hvor der kun er begrænset offentlig finansiering. I sin udtalelse om offentlig-private partnerskaber så ØSU positivt på den private sektors øgede deltagelse i finansieringen af TEN-projekter.

5.4. Finansieringsplanens vejledende karakter i forbindelse med den flerårige finansiering, som indføres med den nye artikel 5, litra a), kunne måske defineres klarere. Den har til formål at give Kommissionen mulighed for at træffe mere langsigtede beslutninger i forbindelse med den årlige budgetprocedure. Efter

godkendelse i det rådgivende udvalg (ifølge artikel 17) vil Kommissionen være i stand til at udarbejde en flerårig finansieringsplan, hvor den årlige ydelse skal godkendes af budgetmyndigheden fra år til år. Kommissionen vil således være i stand til at træffe beslutninger om finansiering i henhold til den årlige budgetprocedure samt omfordele ressourcer mellem forskellige projekter afhængig af det enkelte projekts resultater. Det hedder udtrykkeligt i den reviderede artikel 10, at Kommissionen ikke behøver at melde tilbage til det rådgivende udvalg hvert år i forbindelse med projekter, der er led i et flerårigt program.

5.5. ØSU mener, at dette er en fornuftig og praktisk strategi, der vil begrænse de bureaukratiske forsinkelser mest muligt.

5.6. Tilføjeisen til artikel 12, stk. 1, der tildeler Kommissionen en direkte rolle hvad angår finansiel kontrol af specifikke projekter, foregriber Kommissionens beføjelser til at tildele TEN-støtte til private virksomheder, når Amsterdam-traktaten først er ratificeret. Dette vil frem for alt være aktuelt i tele- og energisektorerne, hvor sådanne virksomheder kan yde et væsentligt bidrag til gennemførelsen af projekter af almen interesse.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Det 5. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (1998-2002) Kommissionens arbejdsdokument om Særprogrammerne: debatoplæg«,
- »Otte forslag til Rådets beslutninger om særprogrammer til gennemførelse af det 5. rammeprogram for Det Europæiske Fællesskabs indsats inden for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (1998-2002)«, og
- »To forslag til Rådets beslutninger om særprogrammer til gennemførelse af det 5. rammeprogram for Det Europæiske Atomenergifællesskabs indsats inden for forskning og uddannelse (1998-2002)«⁽¹⁾

(98/C 407/24)

Kommissionen besluttede den 10. november 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Det 5. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (1998-2002)«.

Rådet besluttede den 9. juli 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 130 I, stk. 4, og Euratom-traktatens artikel 170 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Energi, Kernekraft og Forskning, som udpegede Giannino Bernabei til ordfører og Giacomina Cassina, Sergio Colombo, Bernardo Hernández Bataller, John Lyons, Henri Malosse, Peter Morgan og Staffan Nilsson til medordførere. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september 1998, med 66 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Det Økonomiske og Sociale Udvalgs henstillinger

for i henseende til nye erhverv, ny beskæftigelse, nye tjenesteydelser, nye virksomheder og ny konkurrenceevne;

Betragtninger:

1.1. der henvises til den generelle ramme omkring Kommissionens forslag til det 5. rammeprograms særprogrammer, Rådets fælles holdning af 23. maj 1998 om forslagene til 5. rammeprogram og Europa-Parlamentets udtalelser herom;

1.2. der henvises til den nye struktur, som bygger på fire særlige tematiske programmer, tre særlige horisontale programmer og det FFC-relaterede program, som har til formål at udgøre en integreret indfaldsvinkel og udgøre et brud med de hidtidige rammeprogrammer;

1.3. den nyskabelse, som nøgleaktionen er, udgør hovedelementet i den nye indfaldsvinkel, som tager sigte på at sætte mere fokus, at skabe større fleksibilitet og at skabe en mere direkte sammenhæng med de praktiske målsætninger vedrørende løsning af de problemer, som befolkningen, virksomhederne og samfundet står over

1.4. »EU-produktets kvalitet« er en afgørende forudsætning for at kunne genvinde forskernes tillid til det 5. rammeprograms gennemførelsesmekanismer ved hjælp af nye forvaltningsmetoder, procedurer, rådgivende bottom-up processer og forudgående konsekvensvurderinger for nøgleaktioner på kort og mellemlang sigt;

1.5. det er nødvendigt at afsætte passende finansielle ressourcer til imødegåelse af de interne og eksterne udfordringer, som den europæiske forskning støder på, og især for at sende et positivt signal vedrørende tendensen i EU's samlede udgifter på trods af begrænsningerne i det generelle budget;

1.6. det er nødvendigt at forhåndsdefinere en strategisk ramme til underbygning af beslutningstagningen vedrørende teknologivalg i de europæiske institutioner og at tilvejebringe et systematisk overvågningssystem ved brug af ydeevneindikatorer, som kan understøtte, integrere og styre nøgleaktionerne med det sigte at løse problemerne effektivt og på synlig vis, samtidig med at der tilvejebringes en reel europæisk merværdi;

⁽¹⁾ EFT C 236 af 28.7.1998, s. 10.

1.7. der er behov for et åbent samarbejde på FTUD-området med tredjelande og internationale organisationer, med det formål at finde frem til løsninger på fælles problemer, samtidig med at der sikres en snæver samordning i henseende til sammenhæng og synergi mellem nøgleaktionernes internationale aspekter og medlemsstaternes og EU's politikker for videnskabeligt og teknologisk samarbejde, bl.a. med henblik på den ønskværdige gennemførelse af EU-traktatens artikel 130 K, L og N;

1.8. der er behov for et stadig snævrere samarbejde mellem det 5. rammeprogramms særprogrammer og europæiske tredjelandes institutioner og initiativer på forskningsområdet, herunder især med EUREKA, COST og ESA;

1.9. det er af afgørende betydning for det 5. rammeprogrammes succes, at det lykkes at sætte skub i innovationen og i inddragelsen af SMV'er ved hjælp af aktiv formidling og udnyttelse af FTUD-resultaterne, særlig på grund af indvirkningen på konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse i EU, således at man definitivt kan afhjælpe det europæiske innovationsparadoks;

1.10. det er vigtigt at styrke Det Fælles Forskningscenters nye rolle som et privilegeret observationscenter i EU, som skal formå at foregribe nyopdagede videnskabelige og teknologiske prioriteter, yde støtte til EU's tværinstitutionelle beslutningstagning, sætte skub i udviklingen af en europæisk og international FTUD-dimension samt sørge for passende opbakning af EU's politikker, specielt med hensyn til lovgivning, målinger og prøvning samt befolkningens sundhed og sikkerhed;

På baggrund af ovenstående henstiller ØSU til Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen:

1.11. at der til det 5. rammeprogram afsættes en langt større del af EU's samlede ressourcer, end Rådet foreslår i sin fælles holdning;

1.12. at tildele tilstrækkeligt med ressourcer til hver nøgleaktion til, at der opnås en kritisk masse af ressourcer, som gør det muligt at løse komplekse problemer på kort, mellemlang og lang sigt, med udgangspunkt i målelige målsætninger med fastlagte tidsplaner, evt. ved at koncentrere og slå forskellige nøgleaktioner sammen;

1.13. at tilvejebringe effektive, teknologiske og industrielle evalueringssystemer, oversigter over EU's og medlemsstaternes foranstaltninger med det sigte at lette en fælles indsats, samt at skabe en ramme for

ydeevneindikatorer vedrørende tilsyn med programmer og nøgleaktioner, i snævert samarbejde med de nøgleaktioner, som har til formål at forbedre det samfundsøkonomiske grundlag;

1.14. at tilvejebringe effektive bottom-up-rådgivningsordninger ved at understøtte den europæiske rådgivende gruppe (European Advisory Group — EAG) med et netværk af nationale rådgivende grupper, som skal overvåge, at resultaterne stemmer overens med de strategiske målsætninger, bl.a. for at undgå at give stødet til eksklusive »klubber«;

1.15. at påse, at den integrerede indfaldsvinkel er effektiv og gennemsigtig, hvilket skal ske ved hjælp af prognoseenheder, innovationsenheder og koordinereenheder;

1.16. at specificere ansvarsbeføjelser for hver enkelt nøgleaktion, med klare og utvetydige forvaltningsstrukturer, ved hjælp af permanente platforme for dialog og tilvejebringelse af frivillige grupper, koncentreret om specifikke, fastlagte målsætninger inden for en given tidsramme og med på forhånd fastlagte interne samarbejdsforbindelser;

1.17. at fastlægge evalueringskriterier og -procedurer vedrørende forslag; disse skal være gennemsigtige, sikre og fastlagte på forhånd samt være tilstrækkeligt godt harmoniseret til at muliggøre let adgang for alle;

1.18. at sørge for nye forvaltningsfærdigheder baseret på en bred vifte af fag og sektorer ved hjælp af »simultaneous engineering« og med det nødvendige samspil mellem anvendt forskning, generisk forskning, grundforskning og demonstration; endvidere bør SMV'er og de endelige brugere inddrages i initiativer vedrørende standardisering, innovation og udvikling af de menneskelige ressourcer;

1.19. at igangsætte evalueringsinitiativer, især på det internationale plan, forud for, under og efter projekter i hvert geografisk område, med det sigte at høste praktiske fordele, at finde en løsning på fælles reelle problemer samt at gøre større brug af samordnet indsats og fællesinitiativer;

1.20. at indføre instrumenter vedrørende innovation og deltagelse af SMV'er; her bør man nøje specificere den rolle, som innovationsgrupperne skal spille med hensyn til koordineringen inden for de enkelte nøgleaktioner; endvidere bør man strømline og forenkle forvaltningsprocedurerne og reglerne for SMV's deltagelse og vedrørende de organisationer, som bistår og repræsenterer disse; man bør fremme »intelligente« formidlingsnetværker, som ved hjælp af benchmarking kan bidrage til at udbrede god praksis; man bør befordre en ordning for forskermobilitet i virksomhederne samt

netværket »enterprise in Europe« og endelig bør man sætte ind på at forenkle forskningssamarbejdet;

1.21. at aktiviteterne til udnyttelse af det menneskelige forskningspotentiale afpasses efter de forskellige tematiske programmers nøgleaktioner; der bør ske en radikal ændring i aktiviteterne i retning af snævrere integrationsforbindelser mellem den akademiske verden og erhvervslivet, bl.a. med sigte på tilvejebringelse af nye erhvervsprofiler, som er bedre afstemt efter erhvervelsen af nye produktionsteknologier;

1.22. at omlægge EURATOM-programmet, så der lægges større vægt på nøgleaktionen vedrørende nuklear fission med henblik på at garantere de europæiske atomkraftværkers sikkerhed, at styre programmet for bortskaftelse af atomaffald i en ny retning og at forbedre det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne; endvidere bør man fortsat støtte fusionsprogrammet trods de nuværende vanskeligheder;

1.23. at præcisere FFC's nye strategiske rolle og at styrke dets opgave som videnskabelig og teknologisk støtte til fastlæggelsen, gennemførelsen og overvågningen af EU's politikker på basis af uafhængighed og neutralitet; endvidere skal FFC understøtte beslutningsprocessen i institutionerne og fremme kvalitet, standarder og forbrugerbeskyttelse, samtidig med at der sættes fokus på nogle få vigtige områder med henblik på at sikre en kritisk masse, synlighed og konkrete resultater.

2. Generelle aspekter

2.1. Indledning

2.1.1. Med udformningen af de formelle forslag til afgørelser om særprogrammerne vedrørende gennemførelse af Det Europæiske Fællesskabs og EURATOMS 5. rammeprogram for Fællesskabets FTUD-aktioner (1998-2002), som blev forelagt den 13. juni 1998⁽¹⁾, har Kommissionen forelagt de lovforslag, som omtales i EU-traktatens kapitel XV.

2.1.2. På samlingen i december 1997 vedtog Europa-Parlamentet sin udtalelse ved første behandling, mens Rådet vedtog den fælles holdning den 23. maj 1998. Europa-Parlamentet har derefter foretaget anden behandling, hvor det vedtog en række ændringsforslag på plenarmødet i juni 1998.

2.1.3. ØSU har flere gange udtalt sig om de forberedende dokumenter og om de formelle forslag til 5. rammeprogram, nemlig den 26. og 27. februar 1997 om

meddelelsen »Forske for fremtiden«, den 1. og 2. oktober 1997 om arbejdsdokumentet »Videnskabelige og teknologiske mål« og om forslagene til beslutninger om det 5. rammeprogram for EF og EURATOM samt endelig den 10. og 11. december 1997 om de ændrede forslag til beslutninger om det 5. rammeprogram for EF og EURATOM og den 29. og 30. april 1998 om forslagene til beslutninger om reglerne for deltagelse og formidling af forskningsresultater.

2.1.4. ØSU har i særdeleshed understreget:

— at det haster med at få omdefinert det flerårige FTUD-program i retning af en egentlig fælleseuropæisk strategi;

— at det er nødvendigt direkte at medinddrage forskningens aktører og de endelige brugere, især SMV'er, i udformningen, udnyttelsen og gennemførelsen af rammeprogrammet;

— at det er nødvendigt at koncentrere indsatsen om et begrænset antal nøgleaktioner, som kan udmønte sig i en europæisk merværdi i henseende til synlighed og håndgribelige resultater, således at der opnås opbakning fra borgernes side; der bør kræves en mindstetærskel for de offentlige og private ressourcer på mindst 1 mia. ecu til hver nøgleaktion;

— at programmet skal være gennemsigtigt, indbyrdes sammenhængende og fleksibelt, og at det skal forvaltes med lave omkostninger;

— at der er behov for en integreret indfaldsvinkel til forskningsindsatsen på nationalt, EF og europæisk plan, fra både offentlig og privat side;

— at der bør sikres finansielle EF-ressourcer til rammeprogrammet på 17 mia. ecu;

— at der foretages løbende overvågning af særprogrammernes gennemførelse samt en midtvejsvurdering.

2.1.5. ØSU er derfor gået ind for bevillinger til rammeprogrammet på 15,533 mia. ecu til EF-aktionerne og på 1,467 mia. ecu til EURATOM-programmet; indsatsen bør koncentreres om en halv snes nøgleaktioner, så man tager sigte på at nå nogle kvantificerede, tidsmæssigt begrænsede mål på kort og mellemlang sigt til gavn for en løsning af borgernes, virksomhedernes og samfundets problemer.

2.1.6. ØSU har også understreget, at en af hele EF-programmets vigtigste prioriteter bør være at bringe det europæiske innovationsparadoks til ophør. Det har tillige påpeget, at det haster med at få etableret samarbejds- og samrådsordninger mellem EF-programmerne og de relevante nationale programmer — thi kun ved at iværksætte fælles bestræbelser på forskellige niveauer er det muligt at reagere positivt på de udfordringer, som globaliseringen, liberaliseringen af markederne og den hurtigt voksende innovationsproces udgør.

⁽¹⁾ KOM(98) 305 og KOM(98) 306.

2.2. Forslagenes generelle ramme

2.2.1. ØSU noterer sig Kommissionens beslutning om at opdele det 5. rammeprogramms første aktion i fire særprogrammer, som vedrører følgende:

- I. livskvalitet og forvaltning af bioressourcer;
- II. et brugervenligt informationssamfund;
- III. konkurrence- og bæredygtig vækst;
- IV. bevarelse af økosystemet.

Hertil kommer tre horisontale programmer vedrørende den anden, tredje og fjerde nøgleaktion samt særprogrammet vedrørende FFC. EURATOM-rammeprogrammet omfatter to særprogrammer.

2.2.2. ØSU har allerede godkendt bruddet med fortiden, især med hensyn til definitionen på det nye instrument, som udgøres af nøgleaktioner, der kan defineres på følgende måde: »en "cluster" af små og store projekter til anvendt forskning og generisk forskning, samt eventuelt grundforskning og demonstration, rettet mod en fælles udfordring eller et europæisk problem, med præcise målsætninger og en fast tidsramme. Hver nøgleaktion bør være af begrænset varighed, afhængig af de konkrete resultater i henseende til markedsmålsætningerne. Endvidere bør den tage sigte på standardisering, innovation, udnyttelse og formidling; specielt SMV'er bør inddrages i gennemførelsen, da disse er et væsentligt og synligt element«.

2.2.3. I lyset af målsætningerne om koncentration mener ØSU, at antallet af nøgleaktioner, som har opnået tværinstitutionel konsensus (20 for EF-rammeprogrammet og 2 for EURATOM), er alt for stort. ØSU bekræfter hermed sin bekymring for en alt for stor stigning i antallet af nøgleaktioner, da dette vil gøre dem formålsløse som kort og mellemsigtede problemløsninger, som skal gøre virksomhederne mere konkurrencedygtige og øge beskæftigelsen til gavn for borgerne, virksomhederne og samfundet i almindelighed.

2.2.4. Med hensyn til fleksibilitet i formuleringen af prioriteter vurderer ØSU, at det kan være nødvendigt at justere budgettet, hovedsageligt inden for de enkelte særprogrammer. Det gentager tillige behovet for at forhindre en femårig stagnation og obligatorisk tildeling af midler til aktiviteter med ringe absorberingsevne, da dette vil mindske deres videnskabelige image og følgelig Europas konkurrenceevne på verdensmarkedet. Der bør opereres med fleksibilitet over for fastlagte målsætninger og ikke blot rent tilfældigt.

2.2.5. ØSU kan derfor kun gentage det, som det allerede har understreget kraftigt i tidligere udtalelser med hensyn til manglen på instrumenter til teknologisk og industriel evaluering, samt manglen på systematiske ydeevneindikatorer som helhed.

2.2.6. Sådanne ydeevneindikatorer bør for hvert program og hver nøgleaktion vise, om følgende krav er opfyldt: global konkurrenceevne og forbedring af de grundlæggende socioøkonomiske vilkår; strategisk kapacitet og absorberingsevne i den relevante industrisektor; synlighed og en europæisk dimension; samspil mellem EF-, europæiske og nationale projekter; etablering af innovative virksomheder, nye erhverv og nye markeder.

2.2.7. ØSU mener, at Kommissionen nøje må kunne redegøre for nøgleaktionernes indhold i form af, hvilke problemer der skal løses, samt for konkrete målelige målsætninger på kort, mellemlang og lang sigt. Den bør ikke falde tilbage til den gamle vane med at opstille alenlange lister over prioriterede emner, herunder 20-30 »prioriterede« spørgsmål for hver nøgleaktion uden at anføre nogen rangordning. Hvis dette ikke kan foretages direkte af Kommissionen i dens afgørelser om særprogrammerne, finder ØSU det vigtigt, at man, når arbejdsprogrammerne fastlægges, lader dem omfatte af en forudgående konsekvensvurdering vedrørende alle ovennævnte indikatorer og lader dem omfatte en række kvalitetsbaserede udvælgelseskriterier samt anførelse af tidsplaner og omfang.

2.2.8. ØSU skal ikke undlade at give udtryk for bekymring med hensyn til de mulige konsekvenser af den nye EU-indfaldsvinkel, på baggrund af følgende:

- manglen på en forud fastlagt beslutningstagningsstrategi med hensyn til de europæiske institutioners teknologiske alternativer;
- en mere formel snarere end grundlæggende koncentration i fire særprogrammer; dette beror på knopskydningen af over 20 nøgleaktioner med over 100 videnskabelige og teknologiske målsætninger, som indeholdes i flere hundrede FTU-prioriteter;
- manglen på sondring mellem nøgleaktioner og generiske forskningsaktiviteter.

2.2.9. ØSU er overbevist om, at Kommissionens forvaltningssystemer bør afstemmes efter den integrerede indfaldsvinkel, samt at man bør lade nøgleaktionerne tage sigte på opfyldelse af de fastlagte målsætninger; endvidere bør det overvåges, at skatteborgerne får fuld valuta for de penge, som investeres i EU's forskning.

2.3. Procedure og forvaltning

2.3.1. ØSU har ved mere end én lejlighed kraftigt understreget det nødvendige i radikalt at ændre indfaldsvinklen til EU's FTU-programmers forvaltning og procedurer. Dette fremgik også af den seneste rapport udarbejdet af uafhængige sagkyndige⁽¹⁾ og af Davignon-rapporten, hvori det hedder, at EU-forskningens kvalitet er stærkt afhængig af, at forvaltningen er gennemsigtig og effektiv.

2.3.2. Det er vigtigt at finde en løsning på forvaltningsproblemet, så man kan genskabe forskernes tillid til »EU-produktets værdi«. Problemerne fremstår tydeligt i forbindelse med det 5. rammeprograms aktiveringsmekanismer — medmindre der foretages gennemgribende ændringer i forvaltningsmetoder og procedurer, vil kompleksiteten i programmets nye struktur, og usikkerheden om, hvorvidt det i praksis vil formå at øge konkurrenceevnen og beskæftigelsen, meget vel kunne indebære en fare for det femårige EU-program's fremtid.

2.3.3. Der foreligger en klar bureaukratisk overbelastning både i henseende til den tid, som det tager at nå frem til den afsluttende kontraktundertegnelse efter at der er tilkendegivet interesse, og i henseende til de administrative byrder, som knytter sig til programforvaltning (nu næsten 8 % i det 5. rammeprogram). ØSU vurderer, at udvælgelsesprocedurerne bør behæftes med en tidsgrænse på højst 6 måneder, hvor det nuværende gennemsnit i dag er på over 1 år og at forvaltningsudgifterne bør begrænses mere.

2.3.4. Med hensyn til reformen af de rådgivende forvaltningsstrukturer er ØSU tilfreds med, at nedskæringen i antallet af særprogrammer bevirker, at antallet af programudvalg også reduceres (fra 18 til 8); den kærkomne strømlining af forvaltningen, som dette forhåbentligt vil medføre, må imidlertid ikke bortlede opmærksomheden fra det nødvendige i, at udvalgene mødes hyppigere. Det ville også være tilrådeligt om hvert udvalg nedsatte et underudvalg for hver nøgleaktion, i det mindste for særprogrammerne under den første aktion.

2.3.5. ØSU bakker kraftigt op om Kommissionens tanke om at nedsætte europæiske rådgivende grupper (European Advisory Groups — EAG) for individuelle nøgleaktioner eller for grupper af homogene nøgleaktioner, således at man sikrer lige repræsentation af både forskere og de endelige brugere af alle nationaliteter. Fornyelsen af det toårige mandat bør imidlertid kun omfatte en del af medlemmerne ad gangen, af hensyn til kontinuiteten.

2.3.5.1. EAG'erne bør spille en konkret rolle ved udformningen af arbejdsprogrammer og kontraktbetingelser samt i struktureringen af projekter (»clustering«) med sigte på innovation og på markedsføring. De må imidlertid ikke benytte ad hoc kriterier ved bedømmelsen

af forslag, ligesom de ej heller må udvælge den information, som er til rådighed for potentielle deltagere. De skal snarere foranledige Kommissionen til at fremsætte forudgående konsekvenserklæringer, når kontraktvilkårene for individuelle nøgleaktioner er udsendt. De skal også føre tilsyn med nøgleaktionernes fremskridt og vurdere midtvejsresultaterne af hensyn til opstillingen af prioriteter.

2.3.5.2. For hvert horisontalt særprogram bør der ud over programudvalget også findes en EAG, som ikke alene skal fastlægge retningslinjer og udforme arbejdsprogrammer og kontraktbetingelser, men som også skal fungere som koordinator mellem de tematiske programmers nøgleaktioner og FFC.

2.3.6. Efter ØSU's mening er det overmåde vigtigt, at der for hver EAG i EU etableres et netværk af nationale rådgivende grupper af hensyn til overvågning og kontrol med, at resultaterne stemmer overens med de strategiske målsætninger, bl.a. så man undgår, at der opstår nye lukkede »klubber«.

2.3.7. ØSU mener, at hvis EU's politikker og foranstaltninger kobles sammen ved hjælp af prognoseenheder, innovationsenheder og koordineringsenheder, som skal yde bistand til fastlæggelsen af prioriteter for særprogrammerne, så vil det 5. rammeprogram's integrerede indfaldsvinkel kunne blive effektiv, attraktiv og gennemsigtig.

2.3.8. Med hensyn til forvaltningsbeføjelserne går ØSU ind for, at der udpeges en ansvarlig person for hver enkelt nøgleaktion; den pågældende skal sørge for at forvalte aktionen klart og utvetydigt samt fungere som bindeled i forhold til de ansvarlige for de øvrige nøgleaktioner, i forhold til de ansvarlige for andre EU-politikker og i forhold til forskere og de endelige brugere. ØSU mener derfor, at gennemsigtige og strømlinede procedurer, som kan sikre lige adgang, og som reducerer bureaukratiet og dermed omkostningerne, er lige så vigtige som de strategiske målsætninger. En kompleks EU-struktur er kun berettiget, hvis den er effektiv — i modsat fald vil hele systemet meget vel kunne risikere at blive renationaliseret gradvist.

2.3.9. I lyset af ratificeringen af Amsterdam-traktaten, som sætter Europa-Parlamentet i stand til også at konsultere ØSU om EF's forskningspolitik og teknologisk innovation, er ØSU ved at gøre sig rede til at spille en aktiv rolle, især med hensyn til lokalt tilsyn med resultaterne af rammeprogrammets FTU-aktioner.

2.3.10. I denne forbindelse kunne ØSU inddrages aktivt i et systematisk overvågningssystem som led i et

⁽¹⁾ KOM(97) 149 af 16.4.1997.

europæisk observationscenter vedrørende forskning og innovation med den opgave:

- at overvåge nøgleaktioner eller grupper af homogene nøgleaktioner, i snævert samarbejde med Europa-Parlamentet, så det sikres, at forskerne og de endelige brugere inddrages aktivt og at der i praksis gøres fremskridt i retning af løsning af de forud fastlagte prioriterede problemer;
- aktivt at sætte skub i en løbende dialog mellem sagkyndige, erhvervslivet, beslutningstagere, de endelige brugere og de socioøkonomiske interessegrupper med støtte fra Institut for Teknologiske Fremtidsstudier i Sevilla og med den opgave at fungere som grænseflade mellem udbud og efterspørgsel for at skabe en bedre forståelse af markedets behov og for om nødvendigt at foreslå justeringer af programmerne og aktionerne på årsbasis;
- at medvirke til at gennemføre »benchmarking«-procedurer for at give stødet til et positivt samspil mellem teknologi, innovation og beskæftigelse; at indsamle og formidle resultaterne i erhvervslivet, på arbejdspladserne og blandt de endelige brugere i det organiserede civile samfund, som ØSU repræsenterer, med det sigte at forbedre samfundets forhold til teknologi;
- at deltage i den teknologiske og industrielle evalueringsproces, at bidrage med sine erfaringer fra den reelle økonomi baseret på ydeevneindikatorer og at tilskynde til udveksling af relevant, sammenlignelig information om fremtidsperspektiver og forskellige scenarier i snævert samarbejde med det nye ETAN-net;
- at være med til at opstille en oversigt omfattende systematisk sammenligning af nationale, EF og ikke-EF-tiltag på forsknings- og innovationsområdet, således at forskerne og de endelige brugere får mulighed for at etablere fælles instrumenter på forskellige niveauer og om nødvendigt at trække på de instrumenter, som omtales i EU-traktatens artikel 130 K, L og N, i overensstemmelse med regler, som på forhånd bør fastlægges af Europa-Kommissionen.

2.3.11. Desuden henstiller ØSU indtrængende, at ØSU — evt. som observatør — får mulighed for at deltage i den nye tokammerorganisation, som skal erstatte ESTA og IRDAC, og som skal bistå Kommissionen med at iværksætte programmerne, herunder især nøgleaktionerne.

2.4. Den finansielle ramme

2.4.1. ØSU har allerede anbefalet fleksibilitet i fordelingen af bevillinger til overvågning af opfyldelsen af de mellemfristede forskningsmål. Der er allerede udvist fleksibilitet ved fordelingen af afdragsvise bevillinger i

perioden 1998-1999 og 2000-2002 i overensstemmelse med de flerårige finansieringsudgifter.

2.4.2. Ikke desto mindre gentager ØSU sin foruroligelse over den kraftige beskæring af midlerne til det 5. rammeprogram, som Rådet foretog i sin fælles holdning (14 mia. ecu), idet ØSU havde foreslået i alt 17 mia. ecu, Kommissionen 16,3 mia. og Europa-Parlamentet 16,7 mia. ved førstebehandlingen.

2.4.3. ØSU giver atter udtryk for bekymring over den manglende sammenhæng i fastlæggelsen af nøgleaktioner og i ressourcerne til disse aktioner, som skal få Europa og enkeltlande til at gå i brechen for konkrete og synlige mål. På denne baggrund finder ØSU det irrealistisk og upassende at tildele bevillinger på mellem 120 og 200 mio. ecu til nøgleaktioner som »Fremtidens by og kulturarven«, »Land- og havtransportteknologier« og »Befolkningens aldring«, hvor man beskæftiger sig med lang række komplekse problemer af livsvigtig betydning for samfundet, virksomhederne og borgerne, mens nøgleaktionen vedrørende luftfartsindustrien er tildelt næsten samme bevillingsbeløb som de fire nøgleaktioner på miljøområdet.

2.4.4. ØSU er bange for, at nøgleaktioner med ressourcer på under 200 mio. ecu og med en mangfoldighed af erklærede prioriteter vil komme til at lide under de samme svagheder som fortidens særprogrammer — nemlig en overdreven spredning af de begrænsede ressourcer på en hærskare af mikroprojekter, som ikke formår at løse komplekse problemer, og som i sidste instans ender med at udvikle sig til evighedsmaskiner med deres egen indbyggede begrundelse.

2.4.5. Endvidere er det ØSU's håb, at bevillingsniveauet for FFC-programmet vil blive opretholdt. Hvis det sænkes til det niveau, som anføres i Rådets fælles holdning, bliver man nødt til at lukke nogle af FFC's afdelinger, og dets rolle som Det Europæiske Fællesskabs neutrale, overnationale forskningscenter vil blive mindsket.

2.4.6. Med hensyn til de horisontale programmer mener ØSU, at programmerne vedrørende innovation, SMV'er og internationalt samarbejde under ingen omstændigheder må bringes ned under det 5. rammeprogram minimumstærskel. Tværtimod bør de tilpasses de afgørende udfordringer, som det europæiske innovationsparadoks indebærer på den ene side, og markedets globalisering og det indbyrdes samspil med alle andre europæiske samarbejdsprojekter på den anden.

2.4.7. Afslutningsvis peger ØSU på det absolutte behov for et systematisk samspil mellem rammeprogrammets og strukturfondenes aktioner samt med EIB,

EIF og de tekniske samarbejds- og bistandsprojekter inden for rammerne af PHARE, TACIS og Meda. Dette er af afgørende betydning, hvis man skal sikre større sammenhæng og en stadig tættere koordinering af de europæiske politikker.

SÆRLIGE ASPEKTER

EF'S RAMMEPROGRAM FOR FORSKNING, TEKNOLOGISK UDVIKLING OG DEMONSTRATION

3. Første aktion: Gennemførelse af programmerne for forskning, udvikling og demonstration

Det Økonomiske og Sociale Udvalg ønsker at fokusere på følgende punkter med hensyn til den generelle gennemførelse af de særprogrammer, som den første aktion bygger på:

- selv om der inden for forskningsaktionerne kun sættes fokus på en objektivt set topprioriteret vækst, er det vigtigt, at de mellemliggende og afsluttende resultater af de forskningsprojekter, som der arbejdes sammen om, kan verificeres og at de står deres prøve, således at man kan føre tilsyn med og om dirigere forskningen, som skal være tilstrækkelig fleksibel, men dog ikke blot må gennemføres efter for godtbefindende;
- den omstridte knopskydning i nøgleaktionerne og i de emner, som bygger på FTU-prioriteter, må følges op af nye metoder til at forvalte den brede vifte af discipliner og sektorer. Anvendt generisk forskning og grundforskning samt demonstrationsaktiviteter bør også være altomfattende i henseende til gruppering og simultaneous engineering, og de små og mellemstore industrivirksomheder og de endelige brugere må arbejde sammen om at standardisere, innovere, udnytte og formidle samt om at uddanne. Alt dette skal indgå i et europæisk og internationalt samarbejde — især EUREKA — for hver enkelt nøgleaktion;
- når man bevæger sig fra begrebet individuel konkurrenceevne til fælles konkurrenceevne, hvor alle forskere går sammen i en fælles indsats for at frembringe flerteknologiløsninger på problemer, som er fælles for borgerne, virksomhederne og samfundet, er det nødvendigt at tilvejebringe permanente platforme for dialog og sammenligning (som en reaktion på fokuseringen på økonomiske og samfundsmæssige problemer) med det sigte at tilskynde til frivillig etablering af grupper af forskere og projekter, som er målrettet mod specifikke målsætninger med en nærmere fastlagt køreplan. De internationale forbindelser og reglerne om intellektuel ejendomsret i forholdet mellem de forskellige grupper bør fastlægges på forhånd, ligesom tilfældet er i EUREKAS »aftaleprotokoller«; disse integrerede og komplementære projektgrupper vil gøre det muligt at koncentrere ressourcerne om nogle få grupper af projekter, således at projekterne kan

forvaltes mere selvstændigt og så der tilskyndes til større administrativ forenkling og decentralisering, med bidrag fra og under tilsyn af den relevante europæiske rådgivende gruppe (EAG);

- denne nye form for deltagelse i aktionerne under de særlige tematiske programmer må ledsages af ændringer i evalueringskriterier og -metoder, som skal være gennemsigtige, sikre, forud fastlagte og tilstrækkelig ensartede til, at der sikres alle let og sikker adgang. Der skal imidlertid også tages bedre hensyn til markedsvilkårene og til forskningens samfundsmæssige og økonomiske indvirkninger; på samme måde bør evaluatorene udvælges alt efter, om de passer til den nye flerfaglige og tværsektorielle indfaldsvinkel, som denne problemløsningsmetode indebærer;
- tildelingen af EF-ressourcer til de fire særprogrammer afspejler Kommissionens oprindelige forslag, som dengang var koncentreret om tre emner, hvorom ØSU allerede har afgivet udtalelse (CES 1407/97). Ressourcerne til det første nuværende særprogram (2,635 mia. ecu) og miljødelen i det fjerde særprogram (1,34 mia. ecu) svarer til det, der blev afsat i det gamle forslag til første program, »Forskning i bioressourcer og økosystemer«; det andet program »Et brugervenligt informationssamfund« (3,925 mia. ecu) er forblevet det samme, mens ressourcerne til det tredje nuværende særprogram, (2,895 mia. ecu) og energidelen i det fjerde program (980 mio. ecu) svarer til dem, der fandtes i det gamle forslag til program vedrørende »Konkurrence- og bæredygtig vækst«;
- med hensyn til de ressourcer, som tildeles hver enkelt nøgleaktion, generiske FTU-aktioner og infrastrukturstøtte bør det være en prioriteret opgave, at der til det førstnævnte afsættes midler, som indebærer en kritisk masse, således at man hurtigt og effektivt kan tackle de problemer, som der er tale om. Dette gælder ikke for nøgleaktionerne vedrørende »Befolkningens aldring«, »Land- og havtransportteknologier« og »Fremtidens by«. Nogle af sondringerne mellem generiske FTU-emner og nøgleaktioner er uklare, selv om generisk forskning i sig selv opnår langt større ressourcer end nøgleaktionerne, således som tilfældet er med programmet vedrørende »Konkurrence- og bæredygtig vækst«;
- der bør lægges særlig vægt på, hvorledes hvert enkelt særprogram iværksættes for så vidt angår ledsage- og koordineringsforanstaltninger samt tiltag vedrørende teknologiske perspektiver og økonomisk og social konsekvensvurdering. Det er også væsentligt, at aktionerne ledsages af passende opfølgning, at de samordnede aktioner kobles sammen med nationale aktioner, som forfølger samme mål som nøgleaktio-

nerne, og endelig, at der lægges vægt på aktioner med omkostningsdeling og relevante aktioner inden for FFC.

3.1. Første særprogram »Livskvalitet og forvaltning af bioressourcer«

3.1.1. Strategiske mål

3.1.1.1. Henvisningen til livskvalitet og sundhed skaber forudsætningerne for en integreret, samlet indfaldsvinkel og for hurtigere positive virkninger i praksis, som imødekommer samfundets og forbrugernes behov, og som fremmer konkurrenceevnen og beskæftigelsen i kraft af omfattende tilstedeværelse af relevante virksomheder i brugersektorerne.

3.1.1.2. Man imødekommer herigennem også de generelle kriterier, som ligger til grund for Kommissionens forslag, og som ØSU har bakket op om i tidligere udtalelser såsom:

- a) gennemsigthed og håndgribelighed for borgerne,
- b) absorberingsevne inden for de berørte industrisektorer, som allerede har en veletableret struktur, og som omfatter en underskov af SMV'er,
- c) europæisk merværdi i kraft af det allerede omfattede omløb af produkter og globaliseringen af produktionssektorer, hvis videnskabelige viden allerede er påvist,
- d) evne til at mobilisere internationale, europæiske og nationale programmer,
- e) fuld udnyttelse af resultaterne i industriområder, hvor tilstedeværelsen af alle former for virksomheder (små, mellemstore og store) og mange universiteter, offentlige og private forskningscentre rummer mulighed for at inddrage et stort antal brugere og at foretage formidling til sektorer, hvor der stadig pågår relativt lidt forskning (landbrugsfødevarerindustri og fødevarerproduktion).

3.1.1.3. EU's bidrag omfatter en betydelig national indsats og en indsats, der gennemføres i kraft af private investeringer, hvor virksomheder investerer store dele af deres omsætning i forskning. Dette er en væsentlig faktor bag etableringen af nye forskningsfelter, som kan føre til nye arbejdspladser, baseret på nye og gamle færdigheder; endvidere bør der tilskyndes til forskermobilitet gennem multinationale programmer.

3.1.1.4. Internationalt værdifulde publikationer, antallet af patenter og deres bidrag til det samlede antal indgivne patenter, Europas konkurrencemæssige stilling i forhold til resten af verden samt evnen til at skabe arbejdspladser og at yde et positivt bidrag til samhande-

len vil yderligere kunne styrkes, hvis man koncentrerer sig om mere homogene og indbyrdes forbundne sektorer (bioteknologi, lægemidler, landbrugsfødevarerindustri og sundhed).

3.1.2. Nøgleaktioner

3.1.2.1. Sundhed, levnedsmidler og miljøfaktorer

3.1.2.1.1. Det overordnede mål, som er at forbedre borgernes sundhed ved at give dem adgang til sikre, sunde og alsidige levnedsmidler, må ikke føre til, at der lægges mindre vægt på sundhedsspørgsmål, idet forskningsindsats på dette felt er prioriteret og stærkt ønskværdigt set ud fra de europæiske borgeres synspunkt.

3.1.2.1.2. Forbedring af produktionssystemerne skal omfatte forbedring af levnedsmidlernes kvalitet, nedbringelse af potentielle risikofaktorer, som hænger sammen med overdreven brug af kemikalier, såsom gødningsmidler og bekæmpelse af patogene organismer. Disse aspekter undervurderes i det foreliggende udkast.

3.1.2.1.3. Forslaget om forskning i forholdet mellem levnedsmidler og sundhed bør gå i retning af undersøgelser af de virkninger, som naturlige levnedsmidler med atypiske smagsegenskaber har for stimulering af det naturlige, ikke-specifikke immunsystem i levende organismer; endvidere bør man undersøge organiske ubalancer samt psykiske og neurologiske forstyrrelser.

3.1.2.2. Bekæmpelse af infektionssygdomme

3.1.2.2.1. Overskriftens ændring vidner om Kommissionens ønske om at lægge afstand til den oprindelige indfaldsvinkel, hvor man koncentrerer sig om vaccine, og den må hilses velkommen, fordi den gør det muligt at omfatte en bredere vifte af nye eller nyopdannede sygdomme, idet intet udelades. Der medtages derfor et udvalg af emner, som nødvendigvis vil fremme projekter af endnu større videnskabelig værdi.

3.1.2.2.2. ØSU påskønner de detaljerede oplysninger og den koncentration af indsatsen, som fremgår af forklaringen i de forskellige afsnit vedrørende de særlige forskningsaktiviteter, der anses for mest nyttige.

3.1.2.2.3. Oversigten over målsætninger kan forbedres yderligere med detaljer om forebyggelse, som ikke alene er af gevaldig betydning inden for virus- og andre infektionssygdomme, men som også udgør det bedste middel til at reducere sundhedsudgifterne, både på europæisk og på nationalt plan.

3.1.2.2.4. ØSU finder det tilrådeligt atter at indføje en udtrykkelig omtale af bekæmpelsen af AIDS på grund af den epidemiologiske betydning og de virusændrings/tilpasningsaspekter, som kan åbne op for nye metoder til bekæmpelse af sygdomme.

3.1.2.3. Cellefabrikken

3.1.2.3.1. Denne aktions generelle mål, således som det nu formuleres med en mere omfattende ordlyd, godkendes fuldt ud. Der består imidlertid en risiko for, at den særlige plan i for høj grad koncentrerer om fremstillingsmetoder og fremstilling af individuelle stoffer.

Det er ønskeligt at påpege behovet for en nærmere viden om biologiske processer for at kunne bedømme alle de mulige konsekvenser af ændringer heri — lige fra økologiske til økonomiske.

3.1.2.3.2. De forskningsaktiviteter, som anføres i de enkelte afsnit, er velkoordinerede, men man ser ikke på muligheden for at identificere utraditionelle indfaldsvinkler, naturlige processer og produkter snarere end blot syntetiske: denne del af forskningen har vist sig at være lovende, og rummer et potentiale for nyttige, flerfaglige anvendelsesmuligheder: den bør derfor udtrykkeligt anføres.

3.1.2.3.3. Der udtrykkes særlig tilfredshed med den afsluttende sætning, som lægger op til undersøgelse af nye modeller, hvor dyreforsøg erstattes af forsøg med cellekulturer.

3.1.2.4. Miljø og sundhed

3.1.2.4.1. Dette nøgleområde, som kun forekommer i den fælles holdning, omfatter forskningsaktiviteter, som Kommissionen med rette medtog i den første nøgleaktion, med det sigte at opnå en bedre forståelse af samspillet mellem genetiske, fysiologiske, miljømæssige og sociale faktorer, som danner grundlag for en god sundhedstilstand.

3.1.2.4.2. ØSU bekræfter kommentarerne i udtalelsen af 1. oktober 1997⁽¹⁾ og slår til lyd for, at antallet af nøgleaktioner reduceres og for at denne nøgleaktion indlemmes i den første, eller at der etableres fælles strukturer og fælles forvaltning.

3.1.2.5. Bæredygtigt landbrug, fiskeri og skovbrug, herunder integreret udvikling af landdistrikter

3.1.2.5.1. Anvendelsesområdets udvidelse ser ikke ud til at medføre forbedringer i de strategiske målsætningers definering, idet den omfattede forskningsaktivitet nu dækker så mange forskellige spørgsmål, at der kunne være tale om et tematisk program i stedet for en nøgleaktion.

3.1.2.5.2. Denne udvidelse indebærer efter ØSU's mening mangel på et klart strategisk blik på de forskningssektorer, som bedst kunne være med til at forøge de europæiske virksomheders konkurrenceevne og beskæftigelsen; dette er allerede blevet kritiseret i den tidligere udtalelse.

3.1.2.5.3. ØSU er klar over, at en integreret, flerfaglig indfaldsvinkel ikke kan opnås ved, at man opremser emneområderne og ØSU går derfor ind for, at der sættes ind på en bedre formulering, så man nærmer sig mere de generelle kriterier som er blevet fastlagt, således at der opnås en europæisk merværdi.

3.1.2.6. Befolkningens aldring

3.1.2.6.1. Det generelle mål med forebyggelse og behandling af sygdomme, som hænger sammen med alder og handicap, kom bedre til udtryk i Kommissionens første forslag. I Rådets fælles holdning er vægten imidlertid flyttet over på politikker og aktioner, som nedbringer samfundets omkostninger. Dette valg ser ud til delvis at komme i krambolage med det forhold, at alle aspekter af sundheds- og socialsikringsproblemer henhører under medlemsstaternes ansvarsområde.

3.1.2.6.2. Fænomenet befolkningens aldring lægger op til en række umiddelbare udfordringer, såsom bekæmpelse af degenerative sygdomme — især Alzheimers og Parkinsons sygdom — hjerte-kar-sygdomme og kroniske sygdomme, som tager stærkt til med en aldrende befolkning. Derfor bør disse aspekter ikke figurere blandt de generiske aktiviteter, men anføres under denne særlige nøgleaktion.

3.1.2.6.3. Der bør lægges mere vægt på klinisk forskning, som har afgørende betydning for at opnå forståelse for, hvorledes lægemidler absorberes og for deres samspil med fødevarer, således at man kan nå frem til bedre brug af lægemidler i den del af befolkningen, som bruger sådanne mest.

3.1.2.6.4. Nogle forskningsaktiviteter, som anføres i de enkelte afsnit, kunne med fordel medtages under de generiske aktiviteter, dels på grund af deres tværgående karakter og dels fordi de fremskaffer viden til støtte for en bred vifte af nøgleaktioner om andre spørgsmål (f.eks. demografisk og epidemiologisk forskning vedrørende ældre med henblik på transport, boligforhold, energikilder osv.).

3.1.2.6.5. ØSU opfordrer Kommissionen til at fastholde den oprindelige udgave af denne nøgleaktion ud fra den betragtning, at de omfattede spørgsmåls vigtighed gør en særlig forskningsaktion berettiget.

3.1.2.6.6. ØSU gentager, at denne nøgleaktions bevillinger er for små og opfordrer Kommissionen til at kunne hæve disse til mindst 12 % af det beløb, som afsættes til det første særprogram.

3.1.3. Generiske aktiviteter

3.1.3.1. De generiske aktiviteter bør have to funktioner: identificering af nye forskningsområder og udvikling

⁽¹⁾ EFT C 355 af 21.11.1997, s. 38.

af teknologier med brede anvendelsesmuligheder for de endelige brugere⁽¹⁾, samt støtte til de nøgleaktioner, som de indgår i.

Deres formål er at være med til at bevare og udvikle strømmen af ideer og viden i Den Europæiske Union samt dens teknologiske formåen på et begrænset antal prioriterede områder inden for forskning og generiske teknologier.

3.1.3.2. De arbejdsforslag, som fandtes i det første af de tematiske programmer, ser ikke ud til at svare til disse prioriterede krav, men der ser ud til blot at være tale om tiloversblevne emner, i den forstand at der sigtes til sektorer, som ikke dækkes af nøgleaktionerne, eller idet man blot udvider de særprogrammer, som blev søsat under det 4. rammeprogram.

3.1.3.3. De foreslåede generiske aktiviteter

3.1.3.3.1. ØSU kan pege på store forskelle mellem Kommissionens forslag og den fælles holdning; det agter derfor at analysere punkterne individuelt uden at forsømme den holdning, som blev tilkendegivet efter Europa-Parlamentets første behandling.

3.1.3.3.2. Kroniske og degenerative sygdomme (bl.a. kræft og sukkersyge), hjerte-kar-sygdomme og sjældne sygdomme: disse forskningsemner, der, som det med rette anføres, nødvendiggør en flerfaglig indfaldsvinkel, der strækker sig fra ætiologi til diagnose, fra forebyggelse til terapi, samt brug af sofistikeret teknologi (evt. ved brug af instrumenter), svarer til et vigtigt, umiddelbart sundhedskrav, ligesom de er strategiske og umiddelbart synlige for borgerne; de kan mobilisere ressourcer (teknologi og erfaring) fra forskellige områder, hvor EU står i spidsen i henseende til anvendt forskning og udvikling; de praktiske resultater har umiddelbar indvirkning på beskæftigelsen og konkurrenceevnen.

Alle disse forhold gør det berettiget, at dette tema anbringes under nøgleaktioner i stedet for under generiske aktiviteter.

3.1.3.3.3. ØSU fastholder det princip, som anføres i dets udtalelse af 1. oktober 1997, og opfordrer Kommissionen til at foreslå, at disse forskningsaktiviteter indgår i de allerede identificerede nøgleaktioner: dvs. kroniske og degenerative sygdomme under nøgleaktion 3, hjerte-kar-sygdomme under 4, sjældne sygdomme under 2 (bygger på Europa-Parlamentets forslag).

3.1.3.3.4. Genomforskning og forskning i genetisk betingede sygdomme: emnet medtages med rette under generiske aktiviteter på grund af det langsigtede potentiale, den horisontale forbindelse med en række nøgleaktioner omfattende samme spørgsmål samt sammenhængen med andre tematiske programmer, hvilket beror på de benyttede teknologier og instrumenter.

3.1.3.3.5. Neurovidenskaber: denne aktivitet rummer alle de karakteristika, som gør det berettiget at betegne den som en særlig nøgleaktion. Af de ovenfor anførte årsager opfordrer ØSU Kommissionen til at revidere den nuværende inddeling og at indføje disse aktiviteter i de mest velegnede nøgleaktioner eller under andre tematiske programmer (f.eks. nye metoder til diagnose ved brug af billedteknik), således at man under generiske aktiviteter kun efterlader spørgsmål, som virkelig svarer til definitionen generisk aktivitet; der sigtes f.eks. til samspillet mellem biologiske og psykologiske processer.

3.1.3.3.6. Forskning i folkesundhed og sundhedstjenester: de emner, der opremses, er givetvis af samfundsmæssig vigtighed, men passer ikke sammen med de egentlige forskningsaktiviteter eller med de særlige kendetegn, som er anført i Kommissionens egne dokumenter. ØSU foreslår at revidere deres indhold, så det bringes mere på linje med borgernes behov og mulighederne for industriel udnyttelse, således at man undgår at spilde ressourcer og energi på spørgsmål, som ikke opfylder de grundlæggende kriterier, der er fastlagt, og som i sidste ende måske kun bliver af rent informativ interesse (f.eks. forbedring af effektiviteten og omkostningseffektiviteten af aktioner til fremme af sundhed; vurdering af sundhedsplejemodeller).

3.1.3.3.7. Undersøgelse af problemer i tilknytning til biomedicinsk etik og bioetik under hensyntagen til de grundlæggende menneskelige værdier: Kommissionens begrundelse kan fuldt ud godkendes.

De anførte mål og FTU-prioriteter ser snarere ud til at bygge på hidtidige erfaringer end at være ekstrapoleret i retning af fremtidige områder. ØSU henstiller, at den etiske dimension bliver et udgangspunkt for al forskning og at der indføjes relevante referencer i programmernes præambler.

3.1.3.3.8. Undersøgelse af de socioøkonomiske aspekter ved biovidenskaberne og -teknologierne ud fra et bæredygtighedsperspektiv (virkningerne for samfund, økonomi og beskæftigelse): sigtet med denne undersøgelse godkendes fuldt ud, idet den skal ses i et bæredygtighedsperspektiv og dermed har betydning for økonomien og beskæftigelsen. Imidlertid mener ØSU, at det måske ville være bedre, da dokumentet omfatter et specifikt tematisk program om bæredygtig vækst, at lade de generiske aktiviteter omfatte et forsøg på at vurdere den socioøkonomiske indvirkning, og herunder især på økonomisk vækst og beskæftigelse, af enhver forskningssaktivitet, der gennemføres inden for de enkelte særprogrammer som led i det 5. rammeprogram.

⁽¹⁾ EFT C 355 af 21.11.1997, s. 38.

3.1.4. Støtte til forskningsinfrastrukturer

3.1.4.1. ØSU er helt enig i begrundelsen i dokumentet af 5. november 1997. Dog er det nok ønskeligt at medtage en omtale af passende beskyttelse af intellektuel ejendomsret, da dette er en forudsætning for formidling af viden, og da dette bliver et vigtigt element i EU's udvidelsesproces.

3.1.4.2. Den sidste sætning i afsnittet om »biologiske data og ressourcer« — »anlæg til præklinisk og klinisk forskning« — er uklar. Dette område er allerede dækket af en række regler på EU-plan og af forsøg på international harmonisering, kulminerende med det nylige direktiv om »god klinisk praksis« (GCP), som ØSU for nylig afgav udtalelse om⁽¹⁾, og som for tiden er til behandling i Europa-Parlamentet.

3.1.4.3. ØSU foreslår derfor at ændre det pågældende punkt, således at der mere korrekt sættes fokus på de epidemiologiske aspekter, som knytter sig til det nuværende særprogram's forskningsaktiviteter.

3.2. Andet særprogram »Et brugervenligt informationssamfund«

3.2.1. Videnskabelige og teknologiske arbejdsområder og målsætninger

3.2.1.1. Generelle bemærkninger

3.2.1.1.1. »The Information Society Technologies Program (IST)« indfører en ny arbejdsmetode for rammeprogrammets informationssamfundstema. På den ene side anerkendes konvergens mellem telekommunikation, informationsteknologi, medier og andre relevante forhold i en samordnet og integreret arbejdsmetode i forhold til teknologier, systemer, anvendelsesmuligheder og tjenester. På den anden side anerkendes informations-samfundets strategiske muligheder i handlingsprogrammer, der er udarbejdet med henblik på at blive i stand til at udnytte disse teknologiers potentiale fuldt ud.

3.2.1.1.2. ØSU ser meget positivt på denne overordnede arbejdsmetode. Tre af de fire nøgleaktioner, som er udarbejdet for at støtte dette tema, har til formål at sikre, at IST-programmet tilgodeser enkeltpersoners og virksomheders behov. ØSU mener, at dette er den rigtige metode for Europa til at opnå økonomiske og konkurrencemæssige fordele fra informationssamfundets teknologi. Europa har behov for at virkeliggøre informationssamfundet.

3.2.1.1.3. For så vidt angår væsentlige teknologier, systemer og infrastruktur er der en fjerde nøgleaktion sammen med supplerende aktiviteter af generisk karakter

ter vedrørende forskning i fremtidig og kommende teknologi, der er af længerevarende natur og/eller indebærer særlig høj risiko. Hele vejen igennem de fire nøgleaktioner lægges den altovervejende vægt på softwaresystemer og anvendelser, der bygger på grundstrukturen og infrastrukturen. Det er gennem implementeringen af denne software og disse systemer, at man kan styrke fordelene ved informationssamfundet og tage sig af afgørende emner som brugervenlighed, adgangsmuligheder, interoperabilitet, pålidelighed og pris. ØSU ser meget positivt på denne fremgangsmåde, som udnytter Europas systemer og kapaciteten på softwareområdet og giver mulighed for at være på forkant med udviklingen af informationssamfundet.

3.2.1.1.4. De første tre nøgleaktioner vedrørende informationssamfundet vil hver modtage 17 % af særprogrammets budget, mens nøgleaktionen vedrørende væsentlige teknologier vil blive tildelt 36 % og de generelle aktiviteter i forbindelse med fremtidige teknologier 10 %. ØSU er enig i, at det er en hensigtsmæssig fordeling af budgettet, og bemærker, at informations-samfundets teknologier får tildelt den største del af særprogrammets budget. Dette er hensigtsmæssigt på et tidspunkt, hvor informationssamfundet i Europa skal virkeliggøres.

3.2.1.2. Særlige emner

3.2.1.2.1. ØSU støtter fuldt ud hensigterne med temaet om informationssamfundets teknologier. Muligheden for at gennemføre programmet er stadig et åbent spørgsmål. Det erkendes, at programmets struktur er en nyskabelse i forhold til den tidligere fremgangsmåde, således at man kan nå frem til mere håndgribelige resultater. For at opnå dette er der behov for en god strategi og et nyt forvaltningssystem.

3.2.1.2.2. Strategien fastslår, at »samlingen i klynger og samråd vil blive anvendt til at målrette, koordinere og integrere aktiviteter« på tværs af nøgleaktionerne. Denne fremgangsmåde er afgørende, ellers er der fare for, at projekter inden for en enkelt nøgleaktion ikke vil opnå den kritiske masse, som er nødvendig for et vellykket resultat. At opnå den kritiske masse for projekterne vil være en udfordring for forvaltningssystemet.

3.2.1.2.3. Formuleringen af strategien lægger vægt på den europæiske konkurrenceevne og pointerer, at »dette program integrerer forskning og udvikling i aktiviteter til fremme af informationssamfundsteknologi for at sikre, at betingelserne for og kravene til deres brug kan opfyldes«. Kommissionens dokument fastslår derefter, at »foruden demonstrationer og afprøvning omfatter disse tillige aktiviteter til fremme af udviklingen og

⁽¹⁾ EFT C 95 af 30.3.1998, s. 1.

formidlingen af de nødvendige færdigheder til udnyttelse af forsknings- og udviklingsresultater (som f.eks. validering, evaluering, bevidstgørelse, førstebrugeraktiviteter og initiativer vedrørende god praksis), konsensusskabelse og standardiseringsaktioner«.

3.2.1.2.4. ØSU er dybt bekymret over de aktiviteter, som skitseres i punkt 3.2.1.2.3 ovenfor, fordi det er nemt at formulere disse målsætninger, men meget vanskeligt at gennemføre dem. Dette kunne vise sig at blive achilleshælen for hele programmet for et brugervenligt informationssamfund, og dette kan kun undgås gennem et meget effektivt forvaltningssystem.

3.2.1.2.5. For at forvaltningssystemet kan være effektivt, skal det leve op til en række minimumsbetingelser. Det kunne omfatte følgende:

- Projektudvælgelsen skal foregå på grundlag af en objektiv evaluering af relevans og mulighed for at reproducere resultaterne. Symbolske politiske belønninger skal undgås.
- Udnyttelsesmulighederne skal være blandt de primære kriterier for projektudvælgelsen.
- Finansieringen til udnyttelse skal prioriteres lige så højt som finansieringen af projekterne, eller højere.
- Projekternes formål skal kunne måles i henseende til tid og resultater. Muligheden for at gennemføre sådanne målinger skal indgå i udvælgelseskriterierne.
- Særlig hensynstagen til SMV. I betragtning af de begrænsede ressourcer skal man være særlig opmærksom på at støtte SMV med uddannelse, deltaelse og udbredelse af resultaterne.

3.2.1.2.6. Logisk set bør rammeprogrammet bygge på det eksisterende grundlag for informationssamfundets teknologier. Dokumentet rummer ingen henvisning til eller vurdering af dette grundlag. ØSU ønsker at fremhæve tre punkter i forbindelse med det eksisterende grundlag:

3.2.1.2.6.1. Hvis informationssamfundet skal kunne gennemføres, skal der være almindelig adgang — for husholdninger, erhvervslivet, institutioner og myndigheder — til et bredbåndsnet. Dette punkt er indgående behandlet i ØSU's udtalelse om konvergens⁽¹⁾. Der er ikke almindelig adgang til bredbåndsnettet i dag, og der er heller ikke udsigt til, at der bliver det. Der skal tages højde for dette punkt.

3.2.1.2.6.2. Der består et betydeligt grundlag for teknologi i tilknytning til informationssamfundet, som endnu ikke udnyttes. Det, som kræves, er i mange

tilfælde ikke yderligere forskning, men et udviklingsprogram, der bygger på anvendelse og frihed på det lovgivningsmæssige område. Forslagene til informationssikkerhed i programmet for elektronisk handel er et relevant eksempel.

3.2.1.2.6.3. Når man tager højde for, at nogle af teknologierne allerede er under udvikling, og at udviklingen tager meget lang tid, vil restriktionerne mht. prækompetitivt samarbejde være et alvorligt handicap. Det kan give andre regioner med andre regler en konkurrencemæssig fordel i forhold til Europa.

3.2.1.2.7. For at den gennemsnitlige europæiske borger kan få gavn af nøgleaktionerne, er det indlysende, at han eller hun skal undervises på det nationale sprog og have let ved at anvende brugerflader på de nationale sprog til de forskellige tjenester, som tilbydes. PC'erne er på nuværende tidspunkt meget lidt brugervenlige for folk, som ikke er professionelle. Tjenesteydelser via digitalt tv befinder sig stadig i deres tidlige barndom og brugergrænsefladerne er stadig under udvikling. Det fremtidige trådløse bredbåndstelekomunikationssystem, UMTS, vil gøre det muligt at anvende multimedier i et meget stort omfang og vil kræve, at man udvikler nye brugergrænseflader. På tværs af alle nøgleaktionerne skal der være en konsekvent arbejds metode i forbindelse med kommunikationen med den gennemsnitlige borger. Løsninger for ældre og handicappede, der skal være meget enkle, skal også tilvejebringe faciliteter til den »gennemsnitlige« borger. Hvis der ikke på denne måde lægges vægt på brugbarheden, vil den gennemsnitlige borger blive udelukket fra informationssamfundet.

3.2.1.2.8. I forbindelse med EU's kommende udvidelse synes man at have ignoreret muligheden for at samarbejde med markedsaktører fra ansøgerlandene. Emnerne strækker sig fra at give plads til supplerende nationale sprog til investeringer i fremtidige infrastrukturer til bredbåndsnettet.

3.2.2. Nøgleaktion: Systemer og tjenester til borgerne

3.2.2.1. Sundhed

3.2.2.1.1. Principperne beskriver en generel arbejds metode, der kan fortolkes som national. Eftersom Europas borgere i stigende grad krydser grænserne, vil der i højere grad være behov for international lægebehandling og samarbejde mellem generelle og personlige sundhedsdatabaser.

3.2.2.1.2. Denne fremgangsmåde er meget krævende, fordi den også omfatter en koordineret udvikling af mange faktorer, der ligger uden for informationssamfun-

⁽¹⁾ EFT C 214 af 10.7.1998.

dets teknologier. Det mangesprogede og multikulturelle miljø vil skabe problemer, og det vil også gælde for sundhedssystemet og hospitalernes miljø, fordi farmakologien er meget forskellig i EU's regioner.

3.2.2.1.3. Til lokalt/nationalt brug vil formidlingen af medicinske oplysninger mellem medicinske centre, der kun bruger et fast bredbåndsnet, ikke være tilstrækkelig, eftersom medicinsk behandling af patienter på afstand (telemedicin) vil kræve et bredbåndsnet, der bygger på trådløse kommunikationssystemer med en høj grad af forbindelsessikkerhed.

3.2.2.1.4. Nye personlige sundhedssystemer vil muligvis gennemgå revolutionerende forandringer i løbet af de næste ti år. Der er behov for en omfattende koordinering med udviklingen af elektronikken og mikromeknikken. Det er et område, hvor det prækompetitive samarbejde muligvis ikke er tilstrækkeligt vidtgående.

3.2.2.2. Forvaltning

3.2.2.2.1. Arbejdet koncentrerer sig om tjenester og systemer og om at gøre informationen forståelig og brugbar for brugerne.

3.2.2.2.2. Det er indlysende, at der er fare for, at informationssamfundsteknologiernes øgede kobling mellem forvaltninger og private borgere kan blive en alvorlig indskrænkning af den enkeltes rettigheder og frihed. Man skal være opmærksom på at beskytte den enkeltes autonomi og privatliv over for staten og EU.

3.2.2.3. Transport og turisme

3.2.2.3.1. FTU-prioriteringerne er som hovedregel veldefinerede, men for erhvervslivet og borgerne ville det være nyttigt at lægge større vægt på navigationssystemer og andre telematiktjenester i tilknytning til vejene, idet der skal lægges særlig vægt på dem, der kan muliggøre alternative ruter og lignende med henblik på at mindske trafikpropper, afkorte rejsetiden og mindske forureningen.

3.2.2.3.2. Koblingen mellem transport af turisme er pragmatisk, men ikke logisk. Disse emner bør adskilles. Udvikling og fremme af turisme, som giver alle områder i verden adgang til seværdighederne i alle Europas regioner, hænger nært sammen med spørgsmål i tilknytning til kulturen og kulturarven, og der er behov for yderligere overvejelser. Løsningen findes i forbindelse med software og i indholdets »skalabilitet«.

3.2.3. Nøgleaktion: Nye arbejdsmetoder og elektronisk handel

3.2.3.1. Fleksible, mobile og fjernarbejdsmetoder og -redskaber

3.2.3.1.1. I forbindelse med fjernarbejdsmetoder bør man overveje værktøjer til fjernundervisning.

3.2.3.1.2. For at fjernarbejde kan gennemføres i fuldt omfang, er man igen i meget høj grad afhængig af almindelig adgang til bredbåndsnettet og af uddannelse af de berørte arbejdstagere i korrekt og sikker forvaltning af sikkerhedsnormerne (især omfanget af arbejde ved terminaler og de ergonomiske karakteristika ved work stations).

3.2.3.2. Styringssystemer til leverandører og forbrugere

3.2.3.2.1. Oplagring skal også behandles i forbindelse med elektronisk handel. Teksten behandler ikke automatisk oplagring eller teknologier til automatisk bestilling, på trods af at der er vigtige fremskridt på vej. Distribution i forbindelse med elektronisk handel vil ofte ikke blot foregå over større afstande, men også på tværs af grænserne.

3.2.3.2.2. Elektronisk handel vil være en meget vigtig tjenesteydelse i det brugervenlige informationsfund. Det omfatter ikke blot handel med fysiske produkter, men også produkter med et digitalt indhold, f.eks. musik, video og informationer. Der er stadig mange uløste problemer, som man skal forholde sig til, f.eks. copyright, kopibeskyttelse og filtrering, særlig fordi den elektroniske handel vil være verdensomspændende, og der er derfor behov for internationale standarder.

3.2.3.3. Informationssikkerhed

3.2.3.3.1. Elektronisk handel og andre transaktioner har behov for en høj grad af sikkerhed, særlig autentificering og kryptering. Der er mange forhåndenværende teknologier, men deres anvendelse hæmmes af de eksisterende nationale regler. Der er derfor behov for samordning mellem FTU-aktionerne, implementeringsprocessen og udviklingen af relevante lovgivningsmæssige foranstaltninger.

3.2.4. Nøgleaktion: Multimedieindhold og -værktøjer

3.2.4.1. Interaktiv elektronisk udgivelse, digital arv og kulturelt indhold

3.2.4.1.1. Almindeligvis diskuterer man kun video-on-demand. Arbejdet i forbindelse med FTU bør også

undersøge de muligheder, der ligger i news-on-demand, music-on-demand, games-on-demand, information-on-demand osv. I mange tilfælde kan man ikke få adgang til den ønskede information via en almindelig søgemekanisme, og der vil måske være behov for nye intelligente teknologier. Der er også mulighed for at udvikle teknologiske løsninger til spørgsmål i forbindelse med copyright.

3.2.4.2. Uddannelse og erhvervsuddannelse

3.2.4.2.1. Det er et emne med topprioritet, fordi der i stigende grad er mangel på de efterspurgte færdigheder. Uddannelsesinstitutioner på gymnasialt niveau og videregående uddannelsesinstitutioner uddanner ikke tilstrækkelig mange med de rette kvalifikationer. Der er stadig tendens til, at mange af disse institutioner i for høj grad lægger vægt på humaniora på bekostning af fysik, matematik og ingeniørvidenskab. Desuden synes de ikke at være i stand til at reagere tids nok på forandringer. Dette er dog en mulighed for fjernundervisningsinstitutioner. De kan ændre deres programmer med meget kort varsel, og der er ikke nogen grænse for antallet af studerende. Uddannelses- og erhvervsuddannelsesprogrammer kan nemt tilpasses til den enkelte studerende med henblik på maksimal effektivitet. De kvalifikationer, som opnås på denne måde, bør anerkendes i alle medlemsstaterne.

3.2.4.3. Teknologi i forbindelse med naturligt sprog

3.2.4.3.1. Der er et påtrængende behov for disse teknologier med henblik på at skabe et mere homogent EU. Det er en måde til at bygge bro mellem kulturer uden at forvride, ødelægge eller bremse deres naturlige udvikling. Teksten nævner dog ikke de grundlæggende teknologier, som der er behov for.

3.2.4.4. Informationsadgang, -filtrering, -analyse og -behandling

3.2.4.4.1. En alvorlig hindring er den manglende båndbredde i de netværk, som der er adgang til. Udviklingen af nyttige tjenesteydelser til en rimelig pris bør foregå samtidig med udviklingen af teknologier, der giver adgang til nettet. Det samlede program for teknologier i tilknytning til informationssamfundet giver nu mulighed for en koordineret indsats.

3.2.4.4.2. Forslagene om at støtte aktiviteter i forbindelse med kategorisering, mærkning og filtrering for at muliggøre en selektiv informationssøgning og -filtrering vil være uhyre vanskelige at gennemføre i et multikulturelt europæisk miljø. Det vil være en særlig udfordring for nøgleaktionen.

3.2.5. Nøgleaktion: Væsentlig teknologi og infrastruktur

3.2.5.1. Teknologi til og styring af informationsbehandling, kommunikation og net, herunder bredbånd, samt dennes implementering, interoperabilitet og anvendelse

3.2.5.1.1. Multimedier kommer til at spille en central rolle i informationssamfundet og det skal sikres, at der via det 5. rammeprogram udvikles interoperabilitet på tværs af platformene og at tjenester og netværk standardiseres. Eftersom informationssamfundet er verdensomspændende, skal denne udvikling også være international.

3.2.5.2. Teknologier og udviklingsmetoder til software, systemer og tjenester, herunder høj kvalitetsstatistik

3.2.5.2.1. Arbejdsmetoden i forbindelse med software er i dette afsnit for generisk. Der er grundlæggende tale om tre kategorier af software: software til kontorbrug, operationelle systemer og særlig anvendelse.

3.2.5.2.2. I den første kategori er Europa generelt i en svag position, men eksempler som SAP beviser, at det ikke behøver at være tilfældet.

3.2.5.2.3. Den anden kategori kan underopdeles i to grupper:

a) Den første type er operativsystemer til almindelige computere eller lignende systemer. Det er en kategori, som vokser meget hurtigt, og hvor Europa på nuværende tidspunkt ikke synes at deltage eller at have nogen færdigheder.

b) Den anden type omfatter anvendelsesmuligheder i indbygget software. Det er her af afgørende betydning, at Europa når op på et højere niveau, eftersom de mest enkle løsninger findes i denne kategori. Typiske anvendelser er i tv og videobåndoptagere, kodere, fjernbetjener, bærbare computere, alle typer instrumenter, elektronik i biler (ikke kun til underholdning, men også til elektronisk kontrol af bilen), navigationssystemer osv.

3.2.5.2.4. En tredje kategori er kontrol med signalprocessorer. På en måde minder det meget om b) ovenfor, men denne kategori afhænger af folk med andre kvalifikationer. Processen kræver et højt videnniveau i forbindelse med matematik, software og halvlederteknologi. Antallet af folk med sådanne kvalifikationer er begrænset. Det er et område, hvor Europa kan og bør skabe sig en stærk position, eftersom disse anvendelser vil komme til at spille en vigtig rolle i skabelsen af et brugervenligt informationssamfund. Der er behov for at udvikle et stort antal anvendelsesmuligheder i forbindelse med det 5. rammeprogram.

3.2.5.2.5. Teknologier, som måske kommer til at spille en vigtig rolle i forbindelse med sprogbehandling,

som f.eks. neurale netværk og kunstig intelligens m.m., nævnes ikke i dokumentet, men er emner, som er af stor interesse for forskningen i dag, og som muligvis bliver anvendte teknologier i løbet af de næste fem år.

3.2.5.3. Mobil- og personkommunikation og systemer, herunder satellitrelaterede systemer og tjenester

3.2.5.3.1. Ordet mobil i overskriften bør ændres til mobil/trådløs, fordi man i fremtiden forventer et betydeligt behov for faste trådløse kommunikationer.

3.2.5.4. Grænseflader, der benytter sig af forskellige sanser

3.2.5.4.1. Dette afsnit bør udvides, da det omfatter teknologier i forbindelse med brugergrænseflader. Systemer til talegengivelse og talegenkendelse mangler. De kommer til at spille en vigtig rolle, når systemerne skal gøres lettere at bruge, og tale kan komme til at erstatte skreven tekst. Det er ikke udelukkende en teknologi for handicappede, det kan også gøre udstyret mere anvendeligt for den gennemsnitlige bruger.

3.2.5.5. Mikroelektronik

3.2.5.5.1. Der lægges ikke tilstrækkelig vægt på udvikling af Europas konkurrenceevne i forbindelse med mikroelektronik. Mikroprocessorer, hukommelser og signalprocessorer kommer til at spille en afgørende rolle, og det gælder også for »smart power«-elektronik. I mange tilfælde vil programerbare signalprocessorer komme til at erstatte mindre fleksible hardwareløsninger. I denne sammenhæng skal der udvikles teknologier til indbygget software, herunder nye objektorienterede programmeringssprog.

3.2.6. Aktiviteter af generisk karakter: Fremtidige og kommende teknologier

3.2.6.1. Den langsigtede udvikling af kritiske teknologier er af afgørende betydning for et vellykket resultat af udviklingen af Europas fremtidige konkurrenceevne i forbindelse med informationssamfundets teknologier. Selv om det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at beskrive de forskellige emner, bør der oprettes et kontinuerligt styrings- og evalueringssystem. Det er et emne, der ikke blot berører Kommissionen og erhvervslivet, men også universiteter og forskningsinstitutter.

3.2.6.2. En disciplineret arbejdsmetode i forbindelse med fremvoksende teknologier vil komme til at udgøre grundlaget for en regelmæssig revision og opdatering af nøgleaktionerne set i lyset af nye udviklinger.

3.3. Tredje særprogram »Konkurrence- og bæredygtig vækst«

3.3.1. Strategiske mål

3.3.1.1. Kommissionen anfører fire strategiske mål for det tredje særprogram og opstiller en bevæggrund for hvert enkelt:

- socioøkonomiske behov,
- europæisk merværdi,
- europæisk konkurrenceevne,
- etiske krav.

3.3.1.2. Særprogrammet »Konkurrence- og bæredygtig vækst« er et væsentligt redskab i forsøget på at få EU til at reagere på de kommende industrielle udfordringer. Programmet har ikke blot betydning for bestemte industrisektorer, men skal forøge hele det europæiske produktions- og transportsystems ydedygtighed. Med henblik herpå må der gives prioritet til forskningsaktiviteter, som har større horisontale virkninger og multiplikatorvirkninger samt har den bredest mulige effekt.

3.3.1.3. Det tredje program lægger hovedvægten på vækst i Europa. Det omfatter »Innovative produkter, processer og organisation« (nøgleaktion i), »Bæredygtig mobilitet og intermodalitet« (nøgleaktion ii), »Landtransport og havteknologi« (nøgleaktion iii) samt »Nye perspektiver for luftfarten« (nøgleaktion iv).

3.3.1.4. Kommissionen benytter teoretisk set »systemindfaldsvinklen« som hovedudgangspunkt. Dette ser dog ikke ud til at harmonere med den foreslåede budgetfordeling. Generisk forskning, som pr. definition ikke er struktureret, tildeles for store bevillinger i forhold til nøgleaktionen »Produkter, fremstillingsmetoder og organisation«. Nøgleaktionen vedrørende »Landtransport og havteknologi« har derimod ikke ressourcer nok til at kunne opstille en »systemindfaldsvinkel«.

3.3.1.5. Indledningsvis skal der henvises til de kraftige overlapninger mellem det tredje og fjerde særprogram; disse bør afhjælpes af hensyn til defineringen og afgrænsningen af programmer og nøgleaktioner.

3.3.1.6. Alle nøgleaktionerne hænger nøje sammen med det fjerde særprogram, fordi de ikke blot lægger vægt på konkurrencedygtige og forbrugervenlige, innovative processer, men også på energieffektive og miljømæssigt set bæredygtige processer og transportsystemer.

3.3.1.7. De spørgsmål, som i denne forbindelse er blevet taget op i det fjerde særprogram (energiberedskab og energiuudnyttelse) er også vigtige spørgsmål i forbindelse med det tredje program.

3.3.1.8. Enten må det tredje og fjerde særprogram koordineres, eller også bliver der behov for en velovervejjet, overordnet samordning, når projekterne offentliggøres, iværksættes og evalueres.

3.3.1.9. Isærdeleshed kan det anføres, at »Transport« berøres i forskellige nøgleaktioner og programmer. Til hver nøgleaktion vedrørende transport må der knyttes et klart identificeret omfang og nøje fastlagte samspil. Ved hjælp af passende koordineringsmekanismer må man sikre funktionsmæssig integration mellem disse nøgleaktioner indbyrdes.

3.3.1.10. Endvidere fremgår de forskellige punkters prioritetsmæssige rækkefølge ikke klart af Kommissionens papir. Dette spørgsmål bør også tydeliggøres.

3.3.1.11. Der må lægges særlig vægt på at identificere nye faglige/uddannelsesmæssige profiler med hensyn til udvikling af europæiske produktions- og transportsystemer (produktionsingeniør, mobility manager osv.). Dette er et spørgsmål af afgørende betydning for jobskabelsen, og det bør evalueres i henseende til de immaterielle aktiver, som hver enkelt EU-finansieret innovationsaktivitet fører med sig.

3.3.2. Nøgleaktioner

3.3.2.1. Produkter, processer og organisation

3.3.2.1.1. Denne nøgleaktion vedrører integrerede produktionsprocesser, men er udformet i meget generelle vendinger. Det fremgår ikke klart, om der kan udpeges særlige produktionsprocesser, eller -produkter på baggrund af resultaterne af reaktionerne på det 4. rammeprogram. Aktionen bør ikke anse industrisektorer for enkeltstående forskningsområder, men bør finde frem til, hvor de vigtigste muligheder for merværdi ligger. I denne henseende bør industriområder eller »distrikter« og sektorer med storstilet spin-off-virkninger anses for et gunstigt miljø. Desuden er en lang række SMV'er aktive inden for denne type industrisystemer.

3.3.2.1.2. Henvisning til mikro- og nano-teknik er nok på sin plads, men er ikke tilstrækkelig til at fungere som acceptable retningslinjer.

3.3.2.1.3. En metodebaseret indfaldsvinkel til bæredygtig innovation må udtrykkeligt baseres på værktøjer, som bl.a. kan understøtte: livscyklusanalyse (se nedenfor), den samlede energibalance, design med henblik på afvikling/genbrug, cost management, behovet for menneskelige ressourcer. Livscyklusanalysen berøres kun i forbifarten, trods dens betydning for evaluering af økosystemet, særlig når der er tale om materialer, hvis »økobalance« — omfattende alle stadier fra råstof til oparbejdning eller affaldsforvaltning — indgår i nye fremstillingsmetoder.

3.3.2.1.4. Katalyseforskning er et andet vigtigt element, som evt. kan medtages i nøgleaktionen med særlig

henblik på at fremme lavtemperaturprocesser med høj produktmerværdi. Ved lave temperaturer er det muligt at anvende materialer, som er både enklere og billigere.

3.3.2.2. Bæredygtig mobilitet og intermodalitet

3.3.2.2.1. Denne aktion er en vigtig forudsætning for livskvalitet og for optimering af produktionsprocesser samt for velstandens fordeling.

3.3.2.2.2. Her bør man udvikle både den fysiske infrastruktur og systemforvaltningen.

3.3.2.2.3. Imidlertid afhænger nøgleaktionens effekt (jf. den tredje prioritet i teksten af 16. februar 1998) af den måde, hvorpå fordelene ved det nye mobilitetssystem inden for paneuropæiske, tekniske og socioøkonomiske scenarier fremlægges. Sådanne systemanalyser fortjener særlig opmærksomhed.

3.3.2.2.4. Da mobilitet i tæt befolkede områder også nævnes under denne aktion, må der sondres tydeligt mellem denne og kampagnen »Fremtidens by« under det fjerde rammeprogram. Forbedring af livskvaliteten i byer har stor betydning for infrastrukturer og trafikforvaltning.

3.3.2.3. Landtransport og havteknologi

3.3.2.3.1. I modsætning til tilfældet i de tidligere dokumenter medtager Kommissionen nu udtrykkeligt landtransport (vejtransport og jernbaner), hvilket er en ændring, som bør hilses velkommen.

3.3.2.3.2. Desværre er det foreslåede budget som nævnt ovenfor for lille. Det er værd at bemærke, at det svarer til netop halvdelen af budgettet inden for det 4. rammeprogram. Der kan ikke forventes større resultater, men kun spild af penge, hvis det nuværende bevillingsbeløb fastholdes.

3.3.2.3.3. Målet er at fremme rationelle, miljøvenlige hav- og landtransportsystemer og at styrke samspillet mellem passager/transportform og vej/jernbane. Her må der lægges særlig vægt på europæisk integration og kompatibilitet.

3.3.2.3.4. Denne nøgleaktion hænger sammen med andre nøgleaktioner og programmer: de skal hver især bidrage til udvikling af bæredygtig mobilitet i Europa på integreret vis, uden at der bliver tale om overlapninger. Denne nøgleaktions omfang dækker teknologisk udvikling af land- og havtransportmidler. Dette bør også omfatte teknisk udvikling med sigte på bytransport. Nøgleaktionen indeholder tekniske løsninger, som skal integreres i bytransportløsninger, der har stået deres prøve og som bedømmes i nøgleaktionen »Fremtidens by«. Sammenhængen med energibevarelse og -anvendelse er også vigtig. Det fremgår ikke tydeligt, hvorledes det er hensigten at opnå en sådan samordning eller synergi.

3.3.2.3.5. Med hensyn til omtalen under denne nøgleaktions sjette prioritet af »Bæredygtig udnyttelse af havets energi- og mineralressourcer« er der også her en klar sammenhæng med det 4. særprogram »energi«-element. Denne aktivitets betydning er hverken tydelig eller indlysende.

3.3.2.3.6. Konstruktiv, velovervejet samordning af det 3. og 4. særprogram »nøgleaktioner« er derfor påkrævet, når projekterne offentliggøres, forvaltes og evalueres — medmindre der gennemføres en ny samlet koordinering af de to særprogrammer.

3.3.2.4. Nye perspektiver for luftfarten

3.3.2.4.1. Fremskridtene inden for europæisk luftfartsindustri må støttes direkte. Dette område er derfor med vilje afgrænset og omfatter ikke rumfart og satellit-teknologi. Sidstnævnte område gøres med rette til genstand for ad hoc-koordinering inden for det 5. rammeprogram og knyttes sammen med ESA's aktiviteter.

3.3.2.4.2. Denne nøgleaktion omfatter ikke spørgsmål vedrørende evaluering af miljøvirkningen af lokal og international flytrafik. Imidlertid bør der nedfældes en særlig bestemmelse omfattende dette aspekt inden for det 4. programs nøgleaktioner.

3.3.2.4.3. De aspekter, som nævnes og beskrives under denne nøgleaktion, omfatter mange praktiske punkter (prioriterede emner), som hænger nøje sammen med andre programområder.

3.4. Fjerde særprogram »Bevarelse af økosystemet«

3.4.1. Generel analyse

3.4.1.1. Dette program er fuldstændigt omarbejdet, ikke blot i forhold til det 4. rammeprogram, men også i forhold til Kommissionens første forslag til det 5. rammeprogram. Formuleringen af et særprogram på energi- og miljøområdet antyder, at Kommissionen har reageret positivt på Europa-Parlamentets, Rådets og Det Økonomiske og Sociale Udvalgs kommentarer, der peger i den retning.

3.4.1.2. Programmet fokuserer på to indbyrdes forbundne temaer: Miljø og bæredygtig udvikling og energi, og seks nøgleaktioner: »bæredygtig forvaltning og kvaliteten af vand«, »globale ændringer, klima og biodiversitet«, »bæredygtige marine økosystemer«, »fremtidens by og kulturarven«, »renere energi, herunder vedvarende energikilder« og »økonomisk og effektiv energi til et konkurrencedygtigt Europa«.

3.4.1.2.1. Den første nøgleaktion »Bæredygtig forvaltning og kvaliteten af vand« identificerer fire hovedområder, hvor der skal gøres en indsats i forhold til vand (både grundvand og overfladevand), nemlig

forvaltning, behandling, overvågning og forebyggelse af forurening, suppleret med et afsnit om problematikken vedrørende tørre og generelt vandfattige regioner.

3.4.1.2.2. Den anden nøgleaktion, der indeholder fire hovedområder, sigter mod at fremme forskning i globale ændringer med det formål at forudsige, formidske og forberede sig på de mulige virkninger. Der lægges særlig vægt på at udvikle den europæiske komponent i de verdensomspændende observationssystemer for klima, vandbaserede systemer og oceaner.

3.4.1.2.3. Den tredje nøgleaktion, der beskæftiger sig med marine økosystemer, koncentrerer sig om fire områder: indbyrdes påvirkninger i det marine miljø, overvågning og styring af kystfænomener og forudsigelse af de mulige virkninger af menneskets aktiviteter for henholdsvis ressourcerne og de marine økosystemer.

3.4.1.2.4. Den fjerde nøgleaktion, der også er inddelt i fire hovedområder, koncentrerer sig om en bæredygtig udvikling af byerne og en rationel ressourcestyling, om bevarelse af den europæiske kulturarv, beskyttelse af miljøet, herunder særlig store bygningsgrupper samt udviklingen af bæredygtige transportsystemer i bymiljøet.

3.4.1.2.5. Den femte nøgleaktion, »renere energi, herunder vedvarende energikilder« koncentrerer sig om fire hovedområder i forbindelse med at gøre energiomdannelsen mere effektiv ved at reducere omdannelsesteknologiens økonomiske og miljømæssige omkostninger, bl.a. i tilknytning til de vigtigste nye og vedvarende energikilder. De skal integreres i de eksisterende energisystemer, og der skal udvikles økonomisk rentable teknikker for at mindske elproduktionens miljøskader.

3.4.1.2.6. Den sjette og sidste nøgleaktion: »økonomisk og effektiv energi til et konkurrencedygtigt Europa« koncentrerer sig om seks områder i forbindelse med forbedring af teknologierne for rationel og effektiv slutanvendelse af energi, energitransmission, distributionsteknologi og oplagring samt forbedring af teknikker til efterforskning, udvinding og produktion af fossile brændsler. De nye og vedvarende energikilders ydeevne skal forbedres, og der skal udarbejdes scenarier vedrørende forsyning og efterspørgsel i sammenhæng med den økonomiske udvikling og de sociale og miljømæssige behov. Endelig skal der fortages cost benefit- og effektivitetsanalyser af alle energikilder.

3.4.2. Evaluering af den overordnede ramme

3.4.2.1. ØSU ser positivt på dette nye særprogram, der helt og holdent er foreneligt og sammenhængende med det 5. rammeprogram på miljøområdet, og som ikke blot vil gøre det muligt at målrette aktionerne på dette område bedre, men også at anvende de nødvendige midler i overensstemmelse med aktionernes betydning

og den mulige multiplikatoreffekt med hensyn til at forbedre miljøet, at reducere afhængigheden af importeret energi, at øge konkurrenceevnen, at forbedre den direkte og indirekte beskæftigelse og at forbedre den sociale samhørighed ved at gøre økonomisk bæredygtige løsninger let tilgængelige for isolerede områder og regioner eller regioner med en lav befolkningstæthed.

3.4.2.2. ØSU har flere gange understreget nødvendigheden af at integrere energiforsynings sikkerheden, den sociale samhørighed — gennem det offentlige leveringspligt — og beskyttelsen af miljøet på lige fod i en definition af EU's energipolitik, således at man i tilknytning til bestræbelserne på at fremme en bæredygtig udvikling og den europæiske økonomis konkurrenceevne kan formulere en sammenhængende ramme, der er forenelig med det indre marked for energi. Særprogrammet er fuldt ud i overensstemmelse med dette mål, og derfor kan ØSU kun hilse det velkomment.

3.4.2.3. Programmet er opbygget efter den struktur, som er typisk for alle programmerne, men ØSU mener, at der er en vis overlapning mellem visse af aktionerne, særlig i forbindelse med vedvarende energikilder i de to aktioner, der beskæftiger sig med energi, teknologi og transport samt programmet for fremtidens by.

3.4.2.4. Desuden mener ØSU, at FTU-aktiviteterne af generisk karakter ikke er tilstrækkeligt præcise med hensyn til miljøet og bæredygtig udvikling.

3.4.2.5. Aktionen »Støtte til forskningsinfrastruktur« er ligeledes for upræcist formuleret, hvilket giver for stor margen til at fortolke, hvilke områder der bør nyde godt af denne støtte. ØSU støtter derfor kun delvis målene på energiområdet, og mener, at undersøgelsen af de socioøkonomiske virkninger bør omfatte instrumenter til at fremme en mere rationel energiuudnyttelse.

3.4.2.6. Endelig er det nødvendigt at overvåge dette programs samspil og forenelighed med andre særprogrammer i det samme program eller i andre programmer, som f.eks. bæredygtig mobilitet og intermodalitet, fremtidens by og kulturarven og integreret udvikling af land- og kystområder.

3.4.3. Analyse af de forskellige nøgleaktioner

3.4.3.1. På miljøområdet beklager ØSU, at der ikke henvises til de vigtige spørgsmål i forbindelse med industriens og husholdningernes affald samt en bæredygtig forvaltning af jord. Det er begge meget vigtige aspekter af det 5. miljørammeprogram, som ikke kommer til udtryk i dette program. Det er særlig vigtigt i forbindelse med geofysiske og geokemiske analyser og teknikker til behandling og bearbejdning af forurenet jord, hvilket er et større og større problem, der vil blive forværret med optagelsen af de central- og østeuropæiske ansøgerlande.

3.4.3.2. I forbindelse med forvaltning af vand burde man have overvejet to supplerende aktioner i forbindelse med de særlige problemer ved at identificere og behandle grænseoverskridende vandløb, overflade- og grundvand og et særligt initiativ i forbindelse med afsaltning af havvand.

3.4.3.3. I forbindelse med globale ændringer havde ØSU gerne set, at man konkret nævnte to andre aspekter, nemlig »endokrine modulatorer« i forbindelse med biologisk diversitet og forholdet mellem skovbrande, klimatiske ændringer og biodiversitet.

3.4.3.4. I forbindelse med marine økosystemer ville ØSU gerne inddrage to yderligere aktioner om henholdsvis udslip af kulbrinter i havet og turismens virkninger på kystområder.

3.4.3.5. Endelig har man i forbindelse med fremtidens by glemt at behandle luft- og støjforurening ud over i forhold til styring af trafikken. Manglen på et solidt videnskabeligt grundlag gør det særlig vigtigt at forske i partiklers virkning på helbredet.

3.4.3.6. Den femte nøgleaktion »renere energi« har et enkelt, men meget bredt mål, nemlig at udvikle teknologier, der kan hjælpe med at mindske de miljømæssige virkninger af produktion og anvendelse af energi, at mindske emissioner samt at udbrede anvendelsen af ny og vedvarende energikilder og forbedre deres konkurrenceevne. En mangel i denne sammenhæng er, at man har glemt at nævne disse energikilders miljømæssige virkninger, som selvfølgelig også bør undersøges og begrænses.

3.4.3.6.1. Inden for denne aktion bør der lægges større vægt på decentraliserede og isolerede systemer. Der bør også henvises til kombineret kraftvarmeproduktion, afsaltning af havvand og »tredobbelt« produktion (elektricitet/varme/kulde). Endelig burde det fjerde punkt i denne nøgleaktion have en ny titel, nemlig »økonomisk rentable teknikker til mindskelse af energiproduktionens miljøskader«. Det giver ingen mening at udelukke andre sektorer, som f.eks. olieraffineringsindustrien, der har problemer med at forhindre forureningen, som er lige så omfattende som i den elektricitetsproducerende industri. Aktionen bør heller ikke begrænse sig til luftforurening, men bør også omfatte spildevand, affald, særligt farligt affald og jord.

3.4.3.6.2. Endelig skal der gøres opmærksom på, at programmet bør indeholde et afsnit om brændstofteknologi. Der er i stigende grad tendens til, at lovgivningen fastsætter lavere og lavere grænseværdier for forurening, men af og til er det umuligt — selv med de bedste

forhåndenværende teknologier — at nå det fastsatte niveau, eller også er det økonomisk uigennemførligt.

3.4.3.7. Målet for den sjette nøgleaktion, som afslutter afsnittet om energi, er at give Europa en pålidelig, ren, effektiv, sikker og økonomisk energiforsyning.

3.4.3.7.1. Økonomisk energi bør ikke være et mål for EU. Energiprisen bør svare til de reelle omkostninger, hvilket både omfatter omkostningerne ved tilvejebringelsen og de eksterne omkostninger under hele udnyttelsesprocessen.

3.4.3.7.2. Det første punkt i nøgleaktionen fremhæver klart, at forbruget skal begrænses, men ØSU mener, at programmerne for at begrænse energiforbruget på alle niveauer — i industrien, i husholdningerne, i transportsektoren osv. — bør være mere præcise og målrettede. På grund af informationssamfundets enorme vækst bør man intensivere forskningen i teknologier, der direkte eller indirekte kan begrænse energiforbruget i denne sammenhæng.

3.4.3.7.3. Desuden skal de vedvarende energikilders konkurrenceevne knyttes tættere sammen med udviklingen af nye teknologier. ØSU mener, at det er vigtigere at gøre eksisterende teknologier konkurrencedygtige end at udvikle nye teknologier, der måske er meget videnskabeligt avancerede, men som ikke er økonomisk rentable på kort eller mellemlang sigt.

3.4.3.7.4. Forskning i nye termiske isoleringsmaterialer burde være blandt prioriteterne for denne aktion. Desuden mener ØSU, at forsyningssikkerheden er et af de vigtigste elementer for at sikre et vellykket resultat af denne nøgleaktion, og at der bør lægges større vægt på dette aspekt. Derfor mener ØSU, at nøgleaktionens titel bør ændres til »en sikker og effektiv energi«.

3.4.4. Analyse af aktiviteterne i tilknytning til forskning og teknologisk udvikling af generisk karakter

— I forbindelse med den første aktion »indsats i forbindelse med naturkatastrofer og større teknologiske uheld« bør man på EU-niveau overveje at oprette en omfattende database over ulykker, både på det sikkerhedsmæssige og det miljømæssige område.

— ØSU er tilhænger af en ny aktion, der skal beskæftige sig med den forskning, som er nødvendig for at identificere produkter, der kan erstatte meget miljøskadelige produkter som f.eks. PCB, PCT, CFC, asbest m.m.

— Det anbefales også, at der på europæisk niveau oprettes et system til at fremme standardisering af systemer til måling af forurening og forsøgsmetoder.

3.4.5. Analyse af aktiviteterne i forbindelse med støtte til forskningsinfrastruktur

Følgende ændringer bør tilføjes:

3.4.5.1. De eksisterende net af forskningscentre til udvikling af vedvarende energikilder og til forskning i ørkendannelse samt integration af private virksomheders laboratorier i forbindelse med ren anvendelse af faste brændstoffer og begrænsning af energitabet i forbindelse med transport og distribution bør også nævnes. Man bør også overveje at skabe et netværk for videregående forskning i urbanisme.

3.4.5.2. Der bør oprettes en særlig database med henblik på at integrere design, nye materialer og vedvarende energikilder i forbindelse med opførelse af nye bygninger eller renovation af historiske kvarterer i byerne.

3.4.5.3. Man bør koordinere de nuværende og fremtidige forskningsaktiviteter for at sikre, at de supplerer hinanden uden at være overlappende.

4. Anden aktion: Fremme af FTUD-samarbejdet med tredjelande og internationale organisationer

ØSU har gentagne gange understreget betydningen af internationalt samarbejde, særligt på baggrund af markedernes stigende globalisering og den tiltagende internationale konkurrence, som beror på nye produkters og tjenesteydelsers kvalitet og innovative karakter på verdensplan; man ønsker derfor at understrege følgende punkter:

— særprogrammet »Befæstelse af EF-forskningens internationale rolle« udgør et fortrinligt kontaktpunkt mellem EF-forskningen og resten af verden, enten direkte gennem programmets egne aktionslinjer eller gennem koordinering af de internationale aspekter af aktionerne inden for andre af rammeprogrammets særprogrammer: der er derfor behov for en detaljeret definition på de ordninger og samarbejdsområder, som de forskellige videnskabelige og kulturelle kontakter i de geografiske områder omfatter; behovene og mulighederne for deltagelse i internationale FTU-projekter er overmåde stærkt svingende;

— det er væsentligt, særlig på internationalt plan, at indlede teknologiske og industrielle evalueringsaktioner, som går forud for, ledsager og efterfølger projekter på de forskellige områder, så det sikres, at der ydes et praktisk bidrag til løsning af de reelle problemer til gensidig gavn for begge parter, dvs. EF og tredjelande;

— en væsentlig aktion under INCO-programmet bør gå ud på at sikre snæver samordning — i henseende til sammenhæng og synergi — mellem nøgleaktionernes internationale aspekter og mellem nationale og EF's

videnskabelige og teknologiske samarbejdspolitikker, således at man opnår bedre udnyttelse af den samordnede indsats eller af fællesinitiativer, såsom det europæiske initiativ vedrørende agronomisk forskning i udviklingens tjeneste;

- samtidig med at det 5. rammeprograms særprogrammer indledes, bør der tages hul på de formelle samarbejdsrammer med andre organer og tredjelandsinitiativer på forskningsområdet, især EUREKA og COST, idet man bør følge op på initiativer til systematisk fremme af synergi mellem forskellige områder, herunder især dem, der behandles i EUREKA's højtstående gruppe;
- EF-bevillingerne til INCO-særprogrammet bør opretholdes på et niveau, der ligger højere end det, som Kommissionen oprindeligt foreslog (491 mio. ecu), som i Rådets fælles holdning efterfølgende blev nedsat til 458 mio. ecu; i alle tilfælde er det nødvendigt at fastholde programmets ressourcetærskel på over 3,5 % af de samlede bevillinger, ikke mindst for at kunne bevare den eksterne synlighed og håndgribelighed af en optimal selvstændig koordineringsaktivitet, som kan understøtte aktiviteter under hvert enkelt tematisk program, med udgangspunkt i en integreret indfaldsvinkel.

4.1. *Horisontalt særprogram »Befæstelse af EF-forskningens internationale rolle«*

4.1.1. *Programmets generelle ramme*

4.1.1.1. Programmet skal udgøre kernen i kontakten mellem EU-forskningen og resten af verden. Der er derfor behov for en detaljeret definition på samarbejdsordninger og -områder under de forskellige videnskabelige og kulturelle vilkår, som er fremherskende i de geografiske indsatsområder, hvor der er tale om stærkt forskellige behov og væsensforskellige muligheder for deltagelse i internationale FTU-projekter.

4.1.1.2. ØSU understreger betydningen af en teknologisk og industriel evaluering, som bør foretages forud for, undervejs samt efter gennemførelsen af projekter i hvert enkelt område, således at man kan sætte fingeren på praktiske bidrag til løsning af de reelle problemer for både EU- og ikke-EU-partnere.

4.1.1.3. Samtidig er det nødvendigt at operere med én enkelt adgangsmulighed i overensstemmelse med KIT(keep in touch)-modellen, så det sikres, at informationen og uddannelsen svarer til de lokale behov.

4.1.1.4. For hvert geografisk område skal de ansvarlige for programforvaltningen så vidt muligt opstille kort-, mellem- og langfristede målsætninger med udgangspunkt i en dialog med de økonomiske og sociale repræsentanter for forskerverdenen og med de endelige

brugere. Desuden skal de opstille en forudgående evaluering af den sandsynlige virkning af den beskrevne EU-indsats inden for den fastlagte tidsramme med sigte på at få løst fælles problemer; endvidere skal de vurdere følgevirkningerne i henseende til oprettelse af nye arbejdspladser, nye virksomheder og joint ventures, som de anser for gennemførlige som led i projektet.

4.1.1.5. Det er nødvendigt, at alle aktiviteter vedrørende et bestemt geografisk område gennemføres i sammenhæng med den generelle samarbejds- og tekniske bistandsaktivitet fra EU's side, med passende gennemsigthed og koncentration. I denne forbindelse bør der være mulighed for demonstrations- og innovationsaktiviteter samt ledsageforanstaltninger, som sikrer fuld anvendelse, formidling og udnyttelse af resultaterne.

4.1.1.6. Endelig bør det være en afgørende del af INCO-programmet at sørge for snæver samordning og synergier mellem de internationale aspekter af nøgleaktionerne og mellem nationale og EU-politikker vedrørende videnskabeligt og teknologisk samarbejde. ØSU henstiller derfor, at der gøres mere udstrakt brug af samordnede aktioner og af fællesinitiativet »europæisk initiativ for agronomisk forskning i udviklingens tjeneste«.

4.1.1.7. ØSU mener, at de to former for inddragelse af tredjelande i særprogrammerne — fuld medinddragelse eller projekt for projekt — må defineres klart, gennemsigtigt og utvetydigt, så det sikres, at samtlige berørte organer i tredjelande får kendskab til adgangsreglerne og får umiddelbar forståelse for gennemførelsesreglerne. EU understreger, at oplysnings- og uddannelsesindsats er af afgørende betydning i denne sammenhæng af hensyn til forbedring af EU's image.

4.1.2. *Geografiske samarbejdsområder*

4.1.2.1. *Stater i førtiltrædelsesfasen*

4.1.2.1.1. EU's FTU-indsats bør have to målsætninger — at medvirke til at fremskynde reformen af de videnskabelige strukturer og derved undgå den »brain drain«, som ellers kunne bringe de avancerede FTU-infrastrukturer i fare; samtidig bør disse landes programmer og strukturer omdirigeres i retning af industriel og anvendt forskning, som giver mulighed for at medvirke til at løse de problemer, som den økonomiske overgang opkaster, og som skyldes det nødvendige i at dække de voksende behov for arbejdspladser og på forbrugermarkedet.

4.1.2.1.2. Denne strategi vil nok blive bekræftet med vedtagelsen af Agenda 2000, som ØSU allerede har

afgivet udtalelse om. Det forhold, at man vil lade ekspertisecentre sørge for at inddrage de lokale færdigheder i den internationale ramme og at uddanne unge med henblik på fuld integration i den europæiske økonomi, bør følges op af en sammenkobling af disse centre i regionale eller subregionale netværker samt sammenkobling med deres modparter i EU, da dette vil gøre det muligt at styrke tiltagene med sigte på understøtning af forskningsaktiviteterne, således at disse kan føre til innovations- og produktionsmæssige resultater til gavn for økonomien og beskæftigelsen.

4.1.2.1.3. Det er nødvendigt at være særlig opmærksom på og at lægge særlig vægt på udvikling og formidling af paneuropæiske normer for teknisk standardisering, således at man øjeblikkeligt kan lade forskningsresultaterne udmønte sig i innovation og demonstration, samtidig med at der opnås stordriftsfordele på et integreret europæisk marked.

Der bør også fastlægges ledsageforanstaltninger til brug for de tilfælde, hvor disse landes tiltrædelse af særprogrammer eller særligt vigtige nøgleaktioner skulle volde problemer, bl.a. på områderne miljø, levnedsmidler, sundhed og nuklear sikkerhed.

4.1.2.2. NIS og central- og østeuropæiske lande, som ikke befinder sig i førtiltrædelsesfasen

4.1.2.2.1. På dette område bør der tages hul på projekter for fælles forskning samt samordnede aktioner inden for de områder, som ikke dækkes af de øvrige særprogrammer. De ansvarlige for disse aktiviteter på EU-plan bør i samarbejde med de socioøkonomiske aktører inden for forskningssektoren og de endelige brugere i de berørte lande identificere fælles problemer, som forudsætter hasteløsninger såsom ørkendannelse, behandling af vand, rationel energiudnyttelse, miljøstyring, forebyggelse og bekæmpelse af sygdomme samt industriel omstilling.

4.1.2.2.2. Endvidere bør man fastholde NIS-landenes umådelige forskningspotentialer ved at styrke effektiviteten af og synligheden i samarbejdet med disse lande, ved at opstille klare og gennemsigtige kriterier for projektudvælgelse, ved at udvikle en omfattende indsats med sigte på uddannelse af forskere og videnskabsfolk, således at der kan frembringes en ny videnskabelig kultur og nye projekter, som tager sigte på samarbejde mellem forskning og erhvervsliv på det interne og internationale plan. Dette skal foregå i et samarbejde med Det Europæiske Uddannelsesinstitut i Torino og Det Internationale Center for Videnskab og teknologi (CIST) i Moskva.

4.1.2.2.3. Man bør udbygge og styrke nettene Cordis, Cosine og EIMS i NIS-landene samt erfaringerne fra relæcentre i særdeleshed med hensyn til partnersøgning og udvikling af muligheder for fællesforetagender vedrørende teknologisk og industrielt samarbejde med

EU-landene samt oprettelse af virksomheder med tilknytning til nye teknologier i NIS.

4.1.2.3. Partnerlande i Middelhavsområdet

4.1.2.3.1. Det videnskabelige og teknologiske samarbejde i Middelhavsområdet bør finde sted sideløbende med etableringen af det euromediterrane socioøkonomiske område. Dette forudsætter en klar fastlæggelse af særregler for samarbejde samt identificering af sektorer og områder for fælles FTU, som kan føre til etablering af fællesforetagender og joint ventures. Man kan bl.a. trække på det euromediterrane tilsynsråd for FTU.

4.1.2.3.2. På basis af den euromediterrane dialog og opfølgningen af Barcelona-erklæringen bør der iværksættes synlige, koordinerede aktioner, især med hensyn til vandforvaltning, energi, sundhed, forvaltning af naturlige ressourcer som led i bæredygtig udvikling, innovative metoder til forvaltning af turismen samt bevarelse og restaurering af kulturarven og endelig transport og støtte til etablering af det euromediterrane informationssamfund.

4.1.2.3.3. Der bør sættes særlig ind på uddannelse af det videnskabelige personale, som i dag er ti gange mindre end det tilsvarende personale i EU. Desuden bør man videreføre de seneste års store bestræbelser med hensyn til immaterielle investeringer til gavn for uddannelsen af lærere og andre undervisere. Der bør opbygges netværker af databanker, som partnerlandene i Middelhavsområdet skal have adgang til, og man bør styrke de regionale strukturer med henblik på udvikling og overførsel af teknologier. Endvidere må der sørges for sammenhæng med MEDA og det FTU-samarbejde, som er omhandlet i det tværgående program.

4.1.2.4. Udviklingslande

4.1.2.4.1. Også for denne landegruppe bør de vejledende principper bestå i fælles analyse af behovene, identificering af områder af gensidig interesse, kvantificering og timing af de aktioner, som skal sættes i værk. Der kan identificeres sektorer efter en forudgående vurdering af den sandsynlige indvirkning: eksempler er bæredygtig vækst, bedre udnyttelse af landbrugsproduktionen, forbedring af sundhedssystemerne, rationel energiudnyttelse, støtte til samt forbedring af forskningen og den teknologiske udvikling, herunder menneskelige ressourcer, samt overholdelse af den politiske forpligtelse, som EU har påtaget sig med hensyn til bæredygtig vækst og i særdeleshed Rio-konferencens henstillinger om forskning i udviklingslandene.

4.1.2.4.2. Det bør være muligt at fortsætte STD (Science and Technology for Development)-initiativet for AVS-landene og APAS-initiativet (Action de promotion, assistance et soutien) for landene i Latinamerika og Asien. Sidstnævnte bør videreføres i kombination med den regionale ALPHA-aktion for akademisk uddannelse

i Latinamerika og post graduate-udvekslinger og uddannelsesprogramnetværker. For specifikke emner af stor betydning for udviklingslandene bør der udvikles passende samarbejde med nøgleaktionerne vedrørende især levnedsmidler, sundhed, landbrug og skovbrug samt i forbindelse med det europæiske initiativ vedrørende landbrugsforskning i udviklingens tjeneste.

4.1.2.4.3. Stigende betydning får det videnskabelige og teknologiske samarbejde med Kina, som planlægger at afsætte 1,5 % af sit BNP årligt til FTU i år 2000, samt med Indien, som allerede har taget vigtige initiativer på områderne landbrugsfødevareteknologi, telekommunikation og fremstillingsvirksomhed. Desuden er der behov for bedre samordning af de FTU-samarbejdsinitiativer, som nogle EU-medlemslande har i gang sammen med disse lande; der sigtes især til Storbritannien, Frankrig og Tyskland.

4.1.2.5. Nye vækstlande og industrialiserede lande

4.1.2.5.1. Da mere end to tredjedele af de videnskabelige opdagelser og af innovationen foregår uden for Europa, er det et prioriteret område for EU at satse på et øget samarbejde med de førende lande på FTU-området, med udgangspunkt i gensidig interesse og gensidig adgang til videnskabelige aktiviteter.

4.1.2.5.2. I tilknytning til den bilaterale og multilaterale politiske dialog, herunder især G 7 og OECD-initiativerne, bør samarbejdsinitiativerne vedrørende forskning styrkes, idet der bør opstilles prioriteter af gensidig interesse og adgang til knowhow, ikke mindst med det sigte at fordele omkostninger og fordele ved verdensomspændende forskningsaktioner om emner som informationssamfundet, bekæmpelse af århundredets sygdomme, det menneskelige genom og intelligente fremstillingssystemer samt med sigte på samarbejde om en løsning på de problemer, som opstår på verdensplan, såsom klimaændringer, samt ikke mindst på miljøområdet.

4.1.2.5.3. ØSU mener, at der bør udvikles videnskabelige samarbejdsprogrammer med industrialiserede tredjelande og med de vigtigste nye vækstlande inden for specifikke, videnskabelige og tekniske sektorer, således at der nås frem til en passende balance mellem samarbejde og konkurrence. I henseende til udveksling af forskere og kontakter i form af konferencer og seminarer på højt niveau inden for det internationale videnskabelige samfund bør EU sætte ind med opfølgende og koordinerende foranstaltninger, samt sørge for stipendiatorordninger, som kan sætte EU's unge forskere i stand til at gennemføre forskning med henblik på opnåelse af en doktorgrad samt anden forskning i disse lande, inden for sektorer af særlig interesse for Fællesskabet.

4.1.3. Uddannelse af forskere

4.1.3.1. Stipendiatorordningen er en fortsættelse af aktiviteten inden for det 4. rammeprogram, hvor på den ene side unge forskere fra udviklingslande, middelhavslande og vækstlande får lejlighed til at deltage i specifikke

projekter i EU-laboratorier, og hvor på den anden side et begrænset antal EU-forskere får mulighed for at arbejde i industrilaboratorier i tredjelande inden for områder af særlig interesse.

4.1.3.2. ØSU mener, at denne aktivitet svarer til et åbent Fællesskabs interesser og vil stimulere etableringen af et samarbejde inden for det videnskabelige samfund på internationalt plan. Desuden henstilles det, at der opstilles og formidles klare kriterier for adgangen samt gennemsigtige udvælgelsesprocedurer på den ene side, og på den anden side systematisk overvågning af den udførte indsats og de opnåede resultater, som bør offentliggøres i hele EU.

4.1.4. Samordning

4.1.4.1. ØSU anser denne direkte aktivitet for at være af allerstørste betydning for snæver integration, samtidig med at man skal iagttage de særlige roller, som spilles af rammeprogrammet og af europæisk samarbejde med tredjelande, herunder i særdeleshed EUREKA og COST; det anbefales på det kraftigste, at der indgås hensigtsprotokoller snarest muligt, således at dette samarbejde bibringes en form for sikkerhed og kontinuitet, og så der bliver let adgang til det, jf. den proces i forholdet mellem ESA og EU, som Rådet (forskningsministrene) lagde op til den 22. juni 1998.

4.1.4.2. Med hensyn til internationale initiativer såsom hele sektoren »big science«, ITER-programmet samt i endnu højere grad programmet vedrørende intelligente fremstillingssystemer (IMS), som også bør være åbent for SMV-deltagelse, og hvortil der bør knyttes passende ledsageforanstaltninger, understreger ØSU betydningen af, at EU spiller en mere aktiv rolle i udarbejdelsen af rammer for samarbejde og koordinering af medlemsstaternes indsats på bilateralt og multilateralt plan.

4.1.4.3. I denne forbindelse vil ordningen med periodiske møder mellem generaldirektører fra medlemsstaterne og deres kolleger fra relevante generaldirektorater i Kommissionen efter ØSU's opfattelse være til ganske særlig nytte for opfølgningen af traktatens artikel 130 H og for sikringen af sammenhæng i politikker og initiativer.

4.1.5. Finansielle udsigter

4.1.5.1. ØSU mener, at den afgørende betydning af samarbejdsaktiviteter på et globalt marked, som inddrager EU og tredjelande, samt et snævert samspil med internationale samarbejdsnetværker og ikke-EU europæiske netværker kræver en større finansiell indsats end det beløb, Kommissionen oprindeligt foreslog

(491 mio. ecu), som under lovgivningsprocessen blev nedsat af Rådet i den fælles holdning af 12. februar 1998, nemlig til 458 mio. ecu.

4.1.5.2. Imidlertid understreger ØSU, at det er nødvendigt at opretholde en tærskel af ressourcer, som kan tildeles det særlige INCO-program, ud over 3,5 % af de samlede bevillinger, således at der kan opretholdes en optimal, selvstændig koordineringsaktivitet til støtte for aktiviteter inden for de tematiske programmer som led i en integreret indfaldsvinkel.

4.1.5.3. Desuden finder ØSU det tilrådeligt, at bevillingerne straks fra starten opdeles på de forskellige aktiviteter, og at der afsættes en passende procentsats til samarbejde med de 5 geografiske indsatsområder (lande i førtiltrædelsesfasen, andre central- og østeuropæiske lande og NIS-partnerlande i Middelhavsområdet, udviklingslande, nye vækstlande og industrialiserede lande), nemlig mindst 70 % af bevillingerne.

4.1.5.4. Hovedparten af de næste 15 % bør afsættes til ikke-EU europæisk samarbejde, ikke mindst med det sigte at lægge grunden til snævrere koordinering med EUREKA og COST inden for en ramme, som skal formaliseres ved hjælp af hensigtsprotokoller i stil med protokollen mellem CERN og EU. Disse ressourcer skal også være genstand for den nødvendige koordinering med andre europæiske⁽¹⁾ og internationale⁽²⁾ FTU-samarbejdsnetværker.

4.1.5.5. Koordineringen af det internationale samarbejde bør også omfatte den internationale indsats inden for programmer, som omfattes af rammeprogrammet; der skal her være tale om sammenhæng og fuld integration med PHARE-, TACIS- og MEDA-programmerne samt med medlemsstaternes samarbejdsaktiviteter.

Med hensyn til »uddannelse af forskere« bør der sørges for sammenhæng med den indsats, som planlægges for de forskellige geografiske områder; der bør afsættes passende ressourcer på 15 % af det samlede budget til dette program, idet der bør lægges særlig vægt på mobilitet i Middelhavsområdet, i retning af de økonomisk set dynamiske lande i Asien og Latinamerika samt industrilandene.

5. Tredje aktion: Formidling og udnyttelse af resultaterne af EF's FTUD

På baggrund af den tredje nøgleaktion afgørende betydning for positiv gennemførelse af det 5. rammeprogram, bl.a. i henseende til indvirkningen på konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union, fremsættes følgende kommentarer:

⁽¹⁾ CERN, ESA, EMBO, ESO, ESF, ILL, Eiscat osv.

⁽²⁾ ITER, IMS osv.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg:

- understreger betydningen af de teknologiske udviklingsplaner, som pålægges hvert enkelt projekt, og mener, at opfølgning heraf bør være hovedaksen i EU's indsats med henblik på den praktiske udnyttelse;
- udtrykker tilfredshed med, at økonomisk efterretning medtages som et mål i den tredje aktion. Mener, at temaet overvågning, indsamling og formidling af teknologiske informationer bør henhøre under politikken for støtte til innovation og omfatte en beslutningsindsats for at få åbnet op for nationale initiativer;
- foreslår at præcisere »innovationsgruppernes« rolle og fastlægge deres opgaver i forhold til hver enkelt nøgleaktion, således at de indgår i en decideret mekanisme til tværgående samordning og så deres indvirkning fremgår af en årlig »resultattavle«;
- mener, at man for at tilskynde til reel inddragelse af SMV'er bør indføre fornyelser i forvaltningsprocedurerne og i deltagelsesreglerne, nemlig:
 - decentralisering af procedurerne for opfølgning og forhåndsudvælgelse;
 - radikal forenkling af procedurerne i form af en generel, efterfølgende kontrol;
 - udvidelse af deltagelsesreglerne, således at organer, der understøtter og repræsenterer virksomheder, bl.a. i forbindelse med indkaldelse af interessetilkendegivelser, kan optræde direkte ved virksomhedernes side, især i forbindelse med behovsidentificering;
- foreslår, at man i denne tredje aktion som nye prioriteter styrker støtten til formidlingsnetværker, forskermobilitet i virksomhederne, et netværk »iværksætte i Europa« til støtte for initiativer til etablering eller udvikling af virksomheder og endelig et »JEV-innovationsinitiativ« til fremme af fælles projekter, som opstilles af europæiske SMV'er;
- mener, at pioner-SMV'er med uudnyttet innovationspotentialer bør stå i centrum for indsatsen;
- mener, at tilstræbelsen af komplementaritet med medlemsstaternes aktioner og med EUREKA-programmet, som mere og mere tager sigte på innovative SMV'er, bør gennemføres i praksis, således at man når frem til et egentligt europæisk marked for innovation, og så resultaterne af den fælles forskningsindsats kan omsættes i industrielle og kommercielle resultater;
- fremhæver, at der bør opstilles prioriteter, hvor der tages hensyn til de store europæiske strategier i henseende til konkurrenceevne, beskæftigelse og økonomisk og social samhørighed;

- støtter forslaget om at udvirke, at aktiviteten vedrørende »forskningssamarbejde« gennemføres ved hjælp af deltagelse af mindst to selvstændige SMV'er fra to forskellige medlemsstater, samtidig med at løsningen på fælles teknologiske problemer overdrages til tredjemand eller at SMV'erne selv udvikler forskningsaktiviteter, hvis de er i stand til det.

5.1. *Horisontalt særprogram »Fremme af innovation og tilskyndelse til små og mellemstore virksomheders deltagelse«*

5.1.1. Indledning til problemstillingen »Innovation og små og mellemstore virksomheders deltagelse«

5.1.1.1. Det 5. rammeprogram bryder med fortiden med henblik på:

- at konkretisere metoderne til innovation og udnyttelse af de videnskabelige resultater,
- at placere fornyende netværk mellem forskellige typer virksomheder, særlig SMV, i centrum af vekselvirkningen mellem forskning/innovation/-marked med henblik på gennemførelsen af nøgleaktionerne.

5.1.1.2. Det horisontale program »Innovation og små og mellemstore virksomheders deltagelse« spiller en afgørende rolle for det 5. rammeprogram's succes i den forstand, at Kommissionen på trods af talrige forsøg aldrig har opnået tilfredsstillende resultater med at få SMV til at deltage i forskningsprogrammerne i tilstrækkeligt omfang samt med at omsætte resultaterne af FTU til industrielle og handelsmæssige succeser.

5.1.1.3. ØSU er opmærksom på den afgørende rolle, som den tekniske og finansielle ramme spiller for den industrielle FTU, særlig i forbindelse med innovation og SMV's deltagelse og den heraf følgende virkning på væksten og beskæftigelsen i Europa, og har allerede haft lejlighed til at formulere sine synspunkter i følgende udtalelser:

- Følgerne for SMV af det stadige, generelle fald i de midler, der afsættes til forskning og teknologisk udvikling i EU (på EU- og nationalt plan) (initiativudtalelse) ⁽¹⁾.
- Forslag til Rådets afgørelse om regler for virksomheders, forskningscentres og universiteters deltagelse i forskning samt regler for formidling af forskningsresultater med henblik på gennemførelsen af det 5. rammeprogram for Det Europæiske Fællesskab (1998-2002) ⁽²⁾.
- På vej mod det 5. rammeprogram: de videnskabelige og teknologiske mål ⁽³⁾.

5.1.2. Koordinering af aktiviteterne og den interne sammenhæng

5.1.2.1. For at behandle dette afgørende aspekt af den horisontale aktions anvendelse på særprogrammerne henviser Kommissionens dokument til de »innovationsenheder«, som skal oprettes i forbindelse med hvert tematisk program.

5.1.2.1.1. ØSU anbefaler, at forholdene i forbindelse med disse »informationsenheders« arbejdsmåde defineres klarere: organisationen, hvordan de skal intervenere, sammensætningen, deres rolle. ØSU anbefaler ligeledes, at det direkte ansvar for disse foranstaltninger skal strække sig ud over det tematiske program og gælde for nøgleaktionerne, idet de konkrete vilkår for en sammenslutning af SMV'er og deres repræsentanter i innovationsenhederne i hvert tilfælde skal formuleres nærmere.

5.1.2.1.2. Det skal også fastlægges, hvordan de forskellige »innovationsenheder« skal koordineres indbyrdes. ØSU går ind for en struktur, hvor generaldirektørerne deltager. Det bør nemlig undgås, at aspekterne i forbindelse med SMV og innovation bliver isoleret i en marginal tjenestegren i GD XII eller GD XIII. ØSU går ligeledes ind for, at der føres en »logbog«, således at man hvert år og for hver nøgleaktion kan få overblik over SMV's deltagelse og særprogrammernes virkning mht. innovation.

5.1.2.2. Det 4. rammeprogram lagde forholdsvis stor vægt på foranstaltninger til at fremme SMV's deltagelse og gennemførelsen af initiativer til at stimulere anvendelsen af teknologi i SMV: gennemførlighedspræmier og CRAFT-procedurer vedrørende forskningssamarbejde. De indgår også i det nye rammeprogram, men det nævnes ikke, at deres anvendelsesområde skal udvides. I en tidligere udtalelse »På vej mod det 5. rammeprogram: de videnskabelige og teknologiske mål«, mente ØSU, at denne type instrumenter er nødvendig, men anbefalede en mere målrettet indfaldsvinkel, særlig i forbindelse med EU's definition af SMV.

5.1.2.2.1. I sin udtalelse om »Følgerne for SMV af det stadige, generelle fald i de midler, der afsættes til forskning og teknologisk udvikling EU« ⁽¹⁾ har ØSU foreslået, at bestræbelserne i det 5. rammeprogram koncentrerer om »foregangsvirksomhederne«. Der er i Europa skønsmæssigt mellem 1 og 1,5 mio. virksomheder, der har udnyttet kapacitet til teknologisk udvikling. Udnyttelsen af denne kapacitet kan bl.a. gennem støtteforanstaltninger, information og overvågning få en reel virkning på konkurrenceevnen i Europa.

5.1.2.3. Når man tager højde for de sandsynligvis beskedne ressourcer, som bliver tildelt de horisontale aktioner i det hele taget og den 3. aktion i særdeleshed, er problemet vedrørende den interne koordinering mellem de forskellige aktioner i rammeprogrammet og dermed opnåelsen af de synergieffekter, som er nødvendige for den integrerede fremgangsmåde, af afgørende betydning for programmets evne til at nå de opstillede

⁽¹⁾ EFT C 355 af 21.11.1997, s. 31.

⁽²⁾ EFT C 214 af 10.7.1998.

⁽³⁾ EFT C 355 af 21.11.1997, s. 38.

mål. Oprettelsen af »innovationsenheder« fjerner ikke helt ØSU's bekymringer i denne sammenhæng. En klarere markering af prioriteringen af innovation og SMV i forbindelse med de enkelte nøgleaktioner, en dynamisk beskrivelse af »innovationsenhedernes« rolle sammen med en realistisk plan for deres interne koordinering samt en koordineret indsats i forbindelse med de teknologiske udviklingsplaner kunne være en tilfredsstillende løsning.

5.1.3. Særlige aktiviteter i forbindelse med den horisontale aktion

5.1.3.1. Fremme af innovation

5.1.3.1.1. I forbindelse med »innovation« og i forlængelse af flere tidligere udtalelser foreslår ØSU, at retningslinjerne opstilles på grundlag af en analyse af SMV's behov og forventninger. Det vil betyde, at udbuddet af tjenesteydelser i forbindelse med innovation skal struktureres konkret og i overensstemmelse med de lokale behov, snarere end at man bliver ved med at arbejde på grundlag af de karakteristiske træk ved innovationens funktion, der bliver foreslået til alle uden at være målrettet.

5.1.3.1.2. En af fornyelserne i det 5. rammeprogram er, at de, som igangsætter projekter, er forpligtet til at udarbejde »teknologiske iværksættelsesplaner«. ØSU ser positivt på dette initiativ, men beklager, at det ikke spiller en mere central rolle for gennemførelsen af den fremtidige horisontale 3. aktion. ØSU argumenterer derfor for, at målet »innovation« koncentrerer om gennemførelsen af disse planer for at yde støtte på området: f.eks. med at finde frem til industrielle samarbejdspartnere, få adgang til risikovillig kapital og undersøge mulighederne på markederne.

5.1.3.1.3. Desuden fremgår det ikke tilstrækkelig klart af Kommissionens dokument, at der skal være synergi mellem det 5. rammeprogram, EU's politik på virksomhedsområdet og EU's mekanismer til finansiell rådgivning, særlig Joint European Venture.

5.1.3.2. De små og mellemstore virksomheders deltagelse

5.1.3.2.1. Med undtagelse af initiativet om etableringen af »én enkelt skranke« for alle Kommissionens forskningsprogrammer i de forskellige tjenestegrene (i forbindelse med forslag til projekter, som specifikt skal gennemføres af SMV) forekommer programmet i meget høj grad at være inspireret af det 4. FTU-rammeprogram. I øvrigt burde denne »enkelte skrankes« beføjelser og rolle og dens konkrete virkning med hensyn til at tilgodese brugernes krav og behov defineres nærmere. Sådan som forslagene ser ud lige nu, tvivler ØSU på, at denne foranstaltning rent faktisk vil være effektiv.

5.1.3.2.2. SMV har brug for nye foranstaltninger for at deltage i FTU-rammeprogrammet, og de bør fremgå af forslagene i programmet:

5.1.3.2.2.1. Ved hjælp af nye regler, der giver mellemled i form af »teknologiformidlere« adgang til FTU-rammeprogrammet på linje med virksomhederne, for

på denne måde at hjælpe med at identificere og formulere SMV's egne behov inden for rammerne af en fremgangsmåde, der tager højde for produkterne, markederne og teknologierne.

5.1.3.2.2.2. Ved at styrke informationsnettenes rådgi-vende og opfølgende rolle i det konkrete arbejde, særlig for at hjælpe SMV med at få klarhed over deres reelle interesse i at deltage i EU's FTU-aktioner. Kommissionen foreslår i denne sammenhæng »one stop entry points«, men det er svært at se, hvori dette er fornyende og hvordan dette initiativ supplerer de mange eksisterende net: Euro-info-centre, CRAFT-contact points, Value-nettet osv. I en initiativudtalelse om dette emne⁽¹⁾ foreslår ØSU, at disse støttenet integreres og koordineres med specialiserede net og bestræbelserne på at skabe »one stop shops«. Dette arbejde bør overdrages Euro-info-centrene. ØSU foreslår desuden, at der nedsættes et »udvalg af brugere« for at overvåge, at disse net fungerer godt og tilgodeser behovene.

5.1.3.2.2.3. Ved reelt at forenkle og decentralisere forudvælgelsen og ved at begrænse formaliteterne. ØSU argumenterer i denne sammenhæng for, at formaliteterne inden indgåelsen af en kontrakt i betydeligt omfang skal reduceres, særlig med hensyn til garantier (bank-mæssige m.m.). ØSU går derimod ind for en langt mere grundig undersøgelse af målene for de projekter, som er ved at blive gennemført, en opfølgning af teknologiudviklingsplanerne og en efterfølgende finansiell kontrol. ØSU mener også, at betalingsfristerne skal overholdes nøje — hvilket Kommissionen selv ønsker at gennemføre på europæisk plan — dvs. højst 60 dage og derefter automatisk anvendelse af Den Europæiske Centralbanks rente plus 8 %.

5.1.4. Fælles aktiviteter i tilknytning til innovation/SMV's deltagelse

5.1.4.1. I forbindelse med initiativet til fordel for en opgørelse af de teknologiske behov henviser ØSU til de igangværende overvejelser om »Metoder til styrkelse af nettene til information om og udnyttelse af programmerne for anvendt FTU i Europa«⁽¹⁾, hvor man efter konsultation med alle Kommissionens tjenestegrene anbefaler at lægge vægt på at gøre de nationale og regionale net mindre opsplittede.

5.1.4.2. Den teknologiske udvikling på det store europæiske marked hænger nødvendigvis sammen med en strategi, der bygger på alliancer med henblik på etableringen af sammenslutninger af virksomheder (»clusters«). De europæiske virksomheder, særlig SMV'er med uudnyttet innovationskapacitet, er særligt

⁽¹⁾ Initiativudtalelse om »Metoder til styrkelse af nettene til information om og udnyttelse af programmerne for anvendt FTU i Europa« — EFT C 284 af 14.9.1998.

sårbare i forbindelse med disse bestræbelser på at finde samarbejdspartnere med supplerende og komplementære kompetencer, idet de skal undgå risikoen for en for kraftig intern vækst: virksomhedens grundlægger kan miste kontrollen, virksomheden kan blive opslugt, og det er svært at styre en for kraftig vækst. Dertil kommer, at virksomheder i vækst har store problemer med at finde kvalificeret personale, og dette er i dag ifølge alle undersøgelser den største hindring for vækst. ØSU foreslår derfor, at begrebet »sammenslutninger af virksomheder« integreres i den tredje aktion ved at støtte netværk for formidlere af samarbejde og ved at indsamle de bedste eksempler på god praksis.

5.1.4.3. I forbindelse med innovation har virksomhederne, særlig brugerne af teknologierne, behov for at finde frem til de innovationer, som kan få dem til at vinde markedsandele og forbedre konkurrenceevnen. Dette betegnes som økonomisk information og teknologisk overvågning. Disse emner er heldigvis medtaget i det 5. rammeprogram 3. horisontale aktion. Det er dog bemærkelsesværdigt, at det sker under overskriften »SMV's deltagelse«, selv om emnet snarere falder ind under innovation. ØSU mener, at man bør blive ved med at være opmærksom på disse spørgsmål og udarbejde projekter, der sigter imod at koordinere og styrke aktiviteter, som i dag stadigvæk er meget nationale eller lokale. ØSU foreslår, at man skal lægge vægt på at koordinere det 5. rammeprogram og sektorplanerne for konkurrenceevnen, som GD III har iværksat: kemisk industri, byggesektoren samt tekstil- og beklædningssektoren.

5.1.4.4. Eftersom virksomhederne, særlig SMV'er med et uudnyttet potentiale i forbindelse med innovation, mangler menneskelige ressourcer til at udvikle og tilpasse teknologierne, foreslår ØSU, at den 3. aktion skal nævne »udlån« af ingeniører, der forsker i innovation, med henblik på arbejde i SMV.

5.1.4.5. ØSU ser positivt på, at spørgsmålet om adgang til finansiering nævnes. ØSU foreslår en række aktioner, der er mere konkrete end dem, der nævnes i oplægget, nemlig:

5.1.4.5.1. En særlig EU-aktion for at hjælpe SMV med på én gang at udnytte virksomhedernes forskningsresultater og nyudviklede innovationer i forbindelse med et program for »Joint European Venture — Innovation«.

5.1.4.5.2. Iværksættelse af et europæisk net til støtte for innovation, »iværksætterinitiativer i Europa«, i tilknytning til forskellige initiativer i EU og andre instanser, herunder også den private sektor, bl.a. på initiativ af store virksomheder. Det skal ske i samarbejde med et net af banker samt erhvervsog fagorganisationernes netværk for at tilvejebringe et system på europæisk plan, der kan støtte sådanne initiativer. Dette initiativ ville ligge i forlængelse af Kommissionens meddelelse »Iværksætterånden i EU« ⁽¹⁾, som Kommissionen vedtog for nylig, og som ØSU afgav udtalelse om den 27. maj 1998 ⁽²⁾.

5.1.5. Den 3. horisontale aktions samspil med andre EU-programmer og -prioriteringer

5.1.5.1. ØSU understreger, at det er strengt nødvendigt at sikre sammenhæng mellem den 3. aktion og EU's grundlæggende retningslinjer, både med hensyn til indholdet, den administrative opbygning og forvaltningen.

5.1.5.2. På det beskæftigelsesmæssige område anbefaler ØSU, at de teknologiske iværksættelsesplaner — der er en positiv nyskabelse i det 5. rammeprogram — obligatorisk skal henvise til de langsigtede beskæftigelsesmæssige perspektiver. Desuden foreslår ØSU, at man skal satse på en reel synergieffekt med uddannelses- og erhvervsuddannelsesprogrammerne (ESF, LEONARDO) med henblik på at forbedre kvalifikationerne hos arbejdstagerne i SMV og på at udvikle den rolle, som teknologiformidlere og formidlere af alliancer spiller.

5.1.5.3. Med hensyn til den økonomiske og sociale samhørighed understreger ØSU, at de europæiske strukturfonde skal bruges mere konsekvent til at styrke den infrastruktur, som støtter innovation i de dårligst stillede lande og regioner: forskningscentre, tekniske centre og organer, der støtter SMV og innovation samt regionale planer til fremme af innovation. Denne støtte er at foretrække i forhold til direkte hjælp til virksomhederne, der kan skabe konkurrenceforvriddning.

5.1.5.4. ØSU mener, at konkurrenceevnen bør være en central prioritering i forbindelse med udvælgelseskriterierne for projekterne. Man skal således være opmærksom på de store industrisektorer med et stort udviklingspotentiale i EU, herunder også traditionelle sektorer (bilindustrien, luftfartssektoren, den kemiske industri, tekstil- og beklædningsindustrien, landbrugs- og fødevarresektoren). På grund af den internationale konkurrence fra lande med et lavt lønniveau er innovation, kreativitet, opkvalificering af arbejdstagerne og forskning de bedste midler for Europa.

5.1.5.5. ØSU insisterer på, at EU fastlægger de vigtigste prioriteringer på det internationale område. For det første drejer det sig om at udvide den 3. aktion til ansøgerlandene ved hjælp af tiltrædelsespartnerskabernes instrumenter. Man bør også lægge vægt på de andre europæiske lande og Euro-Middelhavsområdet for at identificere områder, hvor man kan supplere hinanden, og for at fremme EU's sociale og miljømæssige regler. Instrumenter såsom »Enterprise« på sektorniveau eller industrielle samarbejdscentre kan med fordel udvikles i disse lande med støtte fra de europæiske erhvervsorganisationer.

5.1.5.6. I et perspektiv, der lægger større vægt på udvikling, har ØSU allerede i sin udtalelse om Lomé-

⁽¹⁾ KOM(98) 222 endelig udg.

⁽²⁾ EFT C 235 af 27.7.1998.

konventionens fremtid⁽¹⁾ foreslået at indføre ad hoc-instrumenter til decentraliseret, åbent og direkte samarbejde med aktører i EU- og AVS-landene for at hjælpe disse lande med at tilpasse de nye teknologier, særlig for at fremme udviklingen af deres SMV og håndværkssektoren.

5.1.5.7. I forholdet til industrilandene bør enhver udvikling af samarbejdsprojekter bygge på gensidighed og fælles interesse, og tiltag af denne type er i øvrigt i høj grad ønskværdige.

5.1.6. Koordinering med forskningspolitikken og med forskningsaktioner i medlemsstaterne

5.1.6.1. ØSU foreslår derfor, at det 5. rammeprogram i forbindelse med innovation skal koncentrere sig om målet om mindre opsplitning snarere end at iværksætte nye foranstaltninger, som ville være et ekstra niveau i forhold til de eksisterende. Disse bestræbelser bør koncentrere sig om teknologisk overvågning, et højt prioriteret område, som Ministerrådet har tilføjet til det 5. rammeprogram.

5.1.6.2. Dette behov for komplementaritet gælder også for de forbindelser, som skal etableres med EUREKA eller andre internationale aktioner som f.eks. OECD's programmer for innovation.

6. Fjerde aktion: Fremme af uddannelse og forskermobilitet i EF

ØSU godkender hovedmålene med særprogrammet »Udvikling af det menneskelige forskningspotentiale og den samfundsøkonomiske videnbase«, som er en reaktion på det nødvendige i at fremskynde investeringer i forskning og uddannelse, da dette er en afgørende forudsætning for EU's konkurrenceevne og for fremtidige beskæftigelsesmuligheder. Dog ønsker ØSU at henlede opmærksomheden på følgende punkter:

- det nødvendige i nøje at samordne de foreslåede aktioners målsætninger med de nøgleaktioner, som er identificeret under de tematiske programmer, da ressourcerne i modsat fald vil blive fordelt over et så bredt område, at en koncentration af indsatsen umuliggøres og så der ikke bliver tale om en kritisk masse af forskning, som kan bibringe EU's indsats en europæisk merværdi;
- det presserende behov for en omfattende ændring i strategien, således at der tilvejebringes snævre forbindelser mellem universitetscentre og erhvervslivet, og så det bliver lettere at uddanne teknologiekspertter og fagfolk, herunder ingeniører, som er involveret i de produktive processer, der danner baggrund for erhvervelse af ny teknologi, med særlig vægt på formidling af bedste praksis blandt

akademiske kredse og virksomheder, herunder især SMV'er;

- det nødvendige i at målrette nøgleaktionen »Udvikling af den samfundsøkonomiske videnbase« mod specifikke målsætninger til støtte for områder og emner, som er identificeret i andre nøgleaktioner, således at man på den ene side kan forbedre konsekvensvurderinger og finde frem til ydeevneindikatorer, der kan understøtte opstillingen af prioriterede aktiviteter, og så der på den anden side kan sættes fokus på indvirkningen af teknologisk forskning og udnyttelsen af forskningsresultater, da dette har betydning for evalueringen af mulighederne for at øge konkurrenceevnen, beskæftigelsen og udviklingsniveauet;
- det nødvendige i at fastlægge en vedtægt for europæiske forskere og praktikanter med sigte på at lette mobiliteten inden for netværker til erfaringsudveksling, idet man bør rydde eksisterende beskatningsmæssige, administrative og sociale hindringer ad vejen;
- det presserende behov for at eksperimentere med et decentraliseret system til forvaltning af Marie Curie-forskningsstipendier; der bør udvælges lokale værtsinstitutioner, som formår at evaluere behovene nøjagtigt og fastlægge stipendiatens arbejdsvilkår mere fleksibelt — hvilket denne nye ordning åbner mulighed for. Desuden er der behov for mere effektivt tilsyn med aktiviteternes målretning og med resultaterne, så der kan ydes et praktisk bidrag til de relevante nøgleaktioners »problem solving-element«. Dette er af afgørende betydning for det velbegrundede i aktiviteter, som medfører store udgifter, og som tegner sig for omkring 10 % af det samlede rammeprogram, og som ikke blot skal sikre, at der opnås et »rimeligt afkast« af hensyn til den politiske opbakning.

6.1. *Horisontalt særprogram »Udvikling af det menneskelige forskningspotentiale og den samfundsøkonomiske videnbase«*

6.1.1. Indledning

6.1.1.1. Særprogrammet »Udvikling af det menneskelige forskningspotentiale og den samfundsøkonomiske videnbase« omfatter følgende fem generelle mål:

- at udvikle Fællesskabets menneskelige forskningspotentiale, idet der lægges særlig vægt på at sikre lige adgang og bedre balance mellem mænd og kvinder, navnlig gennem forskeruddannelse og -mobilitet, for således bl.a. at bidrage til indsatsen for at skabe nye job,
- at forbedre adgangen til forskningsinfrastrukturer,

⁽¹⁾ EFT C 296 af 29.9.1997.

- at bidrage til, at Fællesskabet bliver et attraktivt sted for forskere, og at fremme europæisk forskning på den internationale scene og at fremme en europæisk videnskabelig og teknologisk kultur,
- at styrke den samfundsøkonomiske videnbase gennem en særlig nøgleaktion for at opnå en bedre forståelse af de nøgleproblemer, det europæiske samfund står over for, og
- at hjælpe med at udvikle Fællesskabets politik på det videnskabelige og teknologiske felt og på andre felter.

6.1.1.2. Disse mål skal forfølges under tre særlige aktiviteter (støtte til forskeruddannelse og -mobilitet, forbedret adgang til forskningsinfrastrukturer, fremme af videnskabelig og teknologisk ekspertise), en nøgleaktion (forbedring af den samfundsøkonomiske videnbase) samt støtte til udviklingen af videnskabs- og teknologipolitikken i Europa.

6.1.1.3. Med forbehold af følgende generelle og særlige bemærkninger godkender ØSU fuldt ud ovennævnte mål.

6.1.2. Generelle bemærkninger

6.1.2.1. Sammenhængen mellem dette program og det 5. rammeprogram som helhed ser ikke ud til at være tilstrækkelig velunderbygget, og de prioriteter, som særprogrammet opstiller, bør samordnes snævrere med både målsætningerne og det apparat, som skal sørge for iværksættelse af de planlagte aktioner. Teksten ville herigennem blive mere gennemsigtig og programmet selv ville blive understøttet af en tydeligere strategi.

6.1.2.2. Af hensyn til fremme af det europæiske videnskabelige samfunds potentiale og for at sætte skub i samhørigheden er det vigtigt både at hæve de europæiske forskeres standard og at øge antallet af forskere, således at den europæiske forskning kommer til at stå i en bedre konkurrencemæssig stilling i forhold til USA og Japan i henseende til kvalitet, og således at man kan forbedre balancen mellem de forskellige regioner i EU. Man må huske på, at der kun findes ti regioner (de mest industrielt udviklede), hvor avancerede teknologiske aktiviteter⁽¹⁾ tegner sig for over 9 % af beskæftigelsen; i de øvrige regioner er tallet på under 6 % og i meget store dele af EU sågar under 3 %.

6.1.2.3. Der melder sig et generelt spørgsmål for så vidt angår tilstrækkeligheden af de ressourcer, som øremærkes til programmet, samt de procedurer, som skal sikre, at de til rådighed stående ressourcer fordeles ordentligt, og endelig sikkerhed for, at fordelingssystemet gør det muligt at koncentrere ressourcerne inden

for de forskellige aktioner på en sådan måde, at der tilvejebringes den kritiske masse, som er nødvendig for at give EF-forskningen en merværdi, samtidig med at der gives frit spillerum for potentialet vedrørende menneskelige ressourcer.

6.1.2.4. En strategisk prioritet ved dette program burde have gået ud på at tilvejebringe back up til de øvrige programmer med sigte på at sætte skub i fremkomsten af nye erhvervsprofiler (et interessant tilfælde er eksempelvis teknologiske formidlere til SMV), således at programmet vedrørende »menneskelige ressourcer« bibringes en højere grad af strategisk konsekvens og således at det koncentrerer mere om jobskabelse.

6.1.2.5. Metoden bør beskrives mere i detaljer og den strategiske sammenkobling mellem dette særprogram og EU's uddannelsesprogrammer under GD XXII bør belyses nærmere.

6.1.3. Særlige bemærkninger

6.1.3.1. Støtte til forskeruddannelse og -mobilitet

6.1.3.1.1. Forskningsuddannelsesnet: netværksamarbejde bliver stadig mere nødvendigt inden for alle aktivitetsfelter. Selv om denne indfaldsvinkel selvsagt er relevant for uddannelse af forskere, bør forslaget ledsages af nærmere oplysninger om ressourcer (af enhver art), som man agter at mobilisere, samt nærmere detaljer om, hvorledes netværkerne skal fremmes.

6.1.3.1.2. System af »Marie Curie«-stipendier: denne ordning er koncentreret om individuelle stipendier til højt kvalificerede unge forskere og er overtaget fra det tidligere rammeprogram, men med sigte på en mere effektiv udnyttelse af Fællesskabets bevillinger.

Kommissionens forslag anfører imidlertid ikke, hvilke forskningsområder eller hvilke grupper af forskere der skal prioriteres. I mangel heraf er det vanskeligt at forlige dette program med mere effektiv udnyttelse af Fællesskabets bevillinger. Det er også tvivlsomt, om det er muligt at identificere unge kandidater (første kategori) som værende »højt kvalificerede forskere«. Trods de veldefinerede stipendiekategorier defineres hverken bevillingernes fordeling på de forskellige kategorier eller aktionens tematiske prioriteter. I særdeleshed er det ikke indlysende, om systemet skal fungere inden eller uden for de tematiske programmer.

6.1.3.1.3. Individuelle stipendier forekommer at være et særdeles velegnet middel til at forøge potentialet for forskere, som ikke altid formår at finde frem til egnede forskningsmuligheder på deres eget universitet. Når der imidlertid er tale om individuelle stipendiat, som stammer fra og som ønsker at vende tilbage til en mindre

⁽¹⁾ EUROSTAT-oplysninger, kategori NACE 24 og NACE 29-34.

gunstigt stillet region, er det vanskeligt at se, hvorledes en ung forsker kan være til gavn for regionen, bare fordi han eller hun har tilbragt to år på et udenlandsk forskningsinstitut. I sådanne tilfælde bør forskerens fulde erfaring tages under vurdering, herunder f.eks. erfaring fra ikke-forsknings-arbejde i hjemregionen.

6.1.3.1.4. For virksomhedsstipendiernes vedkommende bør en række betingelser specificeres nærmere:

- virksomhederne bør kunne påvise deres forskningsformåen i henseende til specifikke, forud fastlagte projekter;
- forskeren bør ansættes i det godkendte forskningsprogram og bør mindst tildeles de rettigheder, som gælder for forskere, der allerede arbejder i virksomheden (lægebehandling, socialsikringsbidrag, sundheds- og sikkerhedsnormer osv.);
- SMV'erne bør øjeblikkelig orienteres om, hvilken type forskning de vil kunne nyde godt af, og der bør gøres en særlig indsats for at opfylde SMV'ernes kvalitative behov (støtte til planlægning, bistand med indkøb eller leasing af udstyr, lettere adgang til databaser og -netværker) i stedet for, at man blot strør om sig med penge.

6.1.3.1.5. Udviklingsstipendier lyder også meget besnærende. Imidlertid er det nødvendigt at angive, hvad der nøjagtigt skal forstås ved »unge forskere med den fornødne forskningserfaring«; for at lette udviklingen af forskningscentre i mindre gunstigt stillede områder og for at fremme den videnskabelige og teknologiske samhørighed inden for Fællesskabet er det vigtigt at fremhæve forskernes kvalitet og omfanget af deres erfaringer som nogle vigtige faktorer. ØSU ser frem til en tydeligere definition på disse kriterier. Det bør også specificeres, om ordningen kun vedrører offentlige institutioner, eller om også private institutioner kommer med i billedet.

6.1.3.1.6. ØSU er helt enig i både det mål og den metode, som anføres for erfarne forskere, men der bør tilføjes et sæt retningslinjer, således at de nationale regler udtrykkeligt omtaler udveksling mellem erhvervsliv (især SMV'er) og universiteter.

6.1.3.1.7. Endelig skal det bemærkes, at inden for alle de ordninger, som tager sigte på at fremme mobiliteten, må forskerne udsættes for samme skattemæssige behandling. Desværre er nationale beskatningsordninger i mange tilfælde tilbøjelige til at straffe forskere, som flytter fra én institution til en anden, hvilket afholder dem fra at indhente erfaringer i udlandet.

6.1.3.2. Forbedret adgang til forskningsinfrastruktur

6.1.3.2.1. Denne aktivitet er overmåde vigtig, men den definition, der gives af »forskningsinfrastruktur«, er for bred.

6.1.3.2.2. Endvidere bør behovet for tværnationalt samarbejde mellem nøgleforskningsinfrastrukturer klart og tydeligt anføres som værende en forudsætning for at få adgang til de planlagte faciliteter for forskerudveksling.

6.1.3.2.3. Der bør gives EF-støtte til samarbejdsnet mellem infrastrukturer, da disse net fungerer som ledere af FTU-projekter af betydning for Fællesskabet. Sigtet er ikke blot at opnå en »mere effektiv udnyttelse af forskningsinfrastrukturene«. Man må undgå at spille penge og ressourcer.

6.1.3.3. Fremme af videnskabelig og teknologisk ekspertise

6.1.3.3.1. Fremme af videnskabelig ekspertise bør opfattes ikke så meget som en aktivitet, men som en af EF's FTU-indsatsprioriteter. Når bortses fra videnskabelige konferencer på højt niveau, som er særdeles værdifulde, især hvis de opreklameres tilstrækkeligt, forekommer de foreslåede udmærkelser for fremragende forskning — »Descartes-prisen« og den »Europæiske Konkurrence for Unge Videnskabsfolk« — langt fra at kunne opfylde målet om at fremme den videnskabelige ekspertise. I særdeleshed forekommer den europæiske konkurrence for unge videnskabsfolk (i aldersklassen 15! til 20 år) at være langt fra overbevisende, da kandidaternes forskning er lagt i hænderne på de nuværende skolesystemer, som i hovedsagen er generelt udformede, og som i praksis ikke formår at mobilisere ekspertisepotentialet hos en håndfuld unge mennesker; skolerne står kun i sjældne tilfælde åbne for verden uden for og i endnu sjældnere tilfælde har de berøring med hinanden. En »talentspejder«-indsats kunne om nødvendigt gøre det berettiget at udforme et mindre, men strategisk vigtigt ad hoc-EF-forskningsprogram.

6.1.3.3.2. Forslagene om oplysning af offentligheden er også utilfredsstillende, fordi der ser ud til at være tale om pr-indsats snarere end om deciderede ordninger, som kan øge bevidstheden og fremme dialogen mellem de forskellige aktører.

6.1.3.4. Nøgleaktion: Forbedring af den samfundsøkonomiske videnbase

6.1.3.4.1. Denne nøgleaktion skal anskues i lyset af den eksterne overvågningsgruppes kommentarer, især dens bemærkning⁽¹⁾ om, at den socioøkonomiske forsknings succes i sidste instans afhænger af evnen til at sætte fingeren på de vigtigste socioøkonomiske spørgsmål og at foreslå beslutningstagerne passende løsninger.

⁽¹⁾ 1997 External Monitoring Report om særprogrammet for forskning og teknologisk udvikling på området målrettet socioøkonomisk forskning.

6.1.3.4.2. Da forskning imidlertid nødvendigvis må omfatte »problem solving«, og da den europæiske kultur mangler en evne til at analysere og forudsige den europæiske samfundsøkonomiske models fremtid, er det ligeledes rigtigt, at en nøgleaktion vedrørende samfundsøkonomisk forskning kunne have været koncentreret om visse prioriteter og metoder, som kunne have givet den en specifik identitet, og som måske kunne have øget dens effektivitet. For eksempel kunne forskningsydeevneindikatorerne have været evalueret med udgangspunkt i deres samfundsmæssige »problem solving«-potentiale.

6.1.3.4.3. Den foreslåede nøgleaktion omfatter i den foreliggende form en meget bred vifte af samfundsøkonomiske spørgsmål, og det er svært at se, hvorledes opmærksomheden i endnu højere grad end ressourcerne kan koncentreres om livsvigtige europæiske samfundsproblemer såsom »to-lags-samfundet« (den eksterne overvågningsgruppes rapport anbefalede, at man gik mere i dybden med undersøgelser af dette spørgsmål).

6.1.3.4.4. Det ville derfor være nyttigt at fastlægge nogle veldefinerede, prioriterede temaer (f.eks. demografiske mønstre, befolkningens aldring) i en sammenhæng, hvor mindst to strategiske faktorer betinger den mellemfristede samfundsmæssige og menneskelige integration i Fællesskabet: gennemførelse af ØMU'en (og dens indvirkning på borgerne og staten), og udvidelsen (indvirkning på alle EU's politikker, men især på den europæiske samfundsøkonomiske udviklingsmodel). Disse to processer må umiddelbart give anledning til nærmere overvejelser og forskning i EU's institutionelle udvikling samt i følgerne for det europæiske samfund (disse spørgsmål behandles under overskriften »regeringssystemer og statsborgerskab«, men ansues på samme måde som under enhver anden overskrift, og de opsplittes i en lang række delkomponenter).

6.1.3.4.5. Måske er det på baggrund af de foreslåede temaers temmeligt generelle karakter, at denne nøgleaktion egner sig fortrinligt til en bred vifte af »bottom up«-initiativer fra de berørte parter side, hvor disse får lejlighed til at vise deres dynamik og kreativitet. Dette kan vise sig at blive særdeles konstruktivt, forudsat der pågår en løbende dialog på alle niveauer mellem brugere og sagkyndige, og forudsat forskningen tager sigte på at lette en formidling af høj kvalitet mellem politikere og borgere, specielt når der er tale om komplekse problemer og beslutninger.

6.1.3.5. Aktiviteter til støtte for udviklingen af videnskabs- og teknologipolitikken i Europa

6.1.3.5.1. Kommissionen understreger behovet for en fremadrettet strategi, som skal kunne foregribe de

videnskabelige og teknologiske udfordringer, som Europa kommer til at stå over for i fremtiden; der peges på, at det er vanskeligt at nå dette mål, når der er tale om en så graverende mangel på koordinering mellem de nationale forskningsprogrammer, og fordi de emner, der behandles, er både komplekse og ofte har en tværnational dimension. Løsningen ligger i udvikling af informationsog datanetværker. Med dette in mente foreslås der to aktiviteter: analyse af specifikke politiske spørgsmål og en fælles base for videnskabs-, teknologi- og innovationsindikatorer.

6.1.3.5.2. ØSU støtter fuldt ud disse forslag, især bestræbelserne på at forudsige alle større samfundsmæssige følger af den fremtidige videnskabelige udvikling (et område, hvor FFC skal yde et særligt bidrag). ØSU anser tilvejebringelsen af en fælles base af konsekvente, fuldstændige indikatorer, som de politiske beslutningstagere skal have adgang til, og som de forskellige borgere og brugere også skal have adgang til, for at være af afgørende betydning.

6.1.3.6. Samspil med beslægtede aktiviteter inden for andre aktioner under rammeprogrammet

6.1.3.6.1. Dette særprogram kommer til at spille en nøglerolle for koordineringen og for tilvejebringelsen af sammenhæng mellem de samfundsmæssigt set relevante aspekter og aktiviteter inden for andre af det 5. rammeprogrammes aktioner. Selv om ØSU kan tilslutte sig den anførte metode, vil Kommissionens bestræbelser alene ikke være nok til at nå resultater. Snæver og åben inddragelse af samtlige berørte aktører (som spænder fra EU's myndigheder til medlemsstaterne, fra forskningscentre til enkeltforskere, fra virksomheder til socio-økonomiske interessegrupper) vil få afgørende betydning for tilvejebringelsen af en balance mellem interesser og ansvar, da dette er kernen i den europæiske samfundsøkonomiske udviklingsmodel.

RAMMEPROGRAM FOR FORSKNING OG UDDANNELSE (EURATOM)

Indledning

— Programmet for nuklear forskning har overskriften »Bevarelse af økosystemet: EURATOM« og omfatter både nuklear fission og nuklear fusion. For første gang vil der være en enkelt forvaltningskomité for hele programmet for indirekte forskning.

— I indledningen til det oprindelige forslag skriver Kommissionen:

»På grund af energiefterspørgslens forventede vækst må der stadig gøres brug af alle potentielle kilder. Ud fra strategiske overvejelser vil brugen

af energikilder, som frembyder større bæredygtighed og færre sundheds- og miljømæssige følger, blive foretrukket. Kerneenergi rummer mulighederne for at give Europa en sikker og fuldt bæredygtig elektricitetsforsyning til konkurrencedygtige priser ⁽¹⁾.«

- ØSU tager Kommissionens standpunkt til efterretning. ØSU har i en udtalelse redegjort for sine synspunkter vedrørende nuklear energi ⁽²⁾.

Finansiering

- Som for det overordnede budget er det endnu ikke besluttet, hvor stort et beløb, der skal tildeles EURATOM-programmerne. Det beløb, som Rådet (forskningsministrene) har bevilliget ved vedtagelsen af sin fælles holdning på mødet i februar, var i alt på 1 260 mio. ecu. Hvis dette beløb bliver endeligt vedtaget, vil det være en nedskæring mht. den reelle værdi.
- Over for dette fastholder Kommissionen sit eget forslag om en samlet bevilling til EURATOM på 1 467 mio. ecu. De indirekte og direkte bevillinger til forskning i fusion beløber sig i alt til 938 mio. ecu, hvilket er en stigning på 12 % i forhold til den oprindelige bevilling til fusion i det 4. rammeprogram (840 mio. ecu). Kommissionens indirekte og direkte bevillinger til forskning i fission beløber sig i alt til 529 mio. ecu. Det er en stigning på 27 % i forhold til den oprindelige bevilling til fission i det 4. rammeprogram (414 mio. ecu).
- I henhold til Kommissionens forslag vil der derfor være en reel stigning i de midler, som bevilges til forskning i fission, hvilket først og fremmest skyldes en betydelig reel forøgelse af den foreslåede bevilling til arbejdet med sikkerhedsforanstaltninger på det nukleare område (87 mio. ecu til det 4. rammeprogram, 142 mio. ecu til det nuværende program). Ingen af disse beløb er dog endeligt vedtaget. Bevillingerne til al EURATOM-forskning er stadig 9 % af de samlede midler, sådan som det var tilfældet i det 4. rammeprogram, både i henhold til Kommissionens og Rådets forslag.
- Det er selvfølgelig beklageligt, at Kommissionen og Rådet på dette sene tidspunkt i planlægningen hverken er blevet enige om den overordnede finansielle ramme eller den mere detaljerede bevilling af midler til EURATOMS forskningsaktiviteter — og det gælder også for resten af programmet.

— Med henblik på præsentationen ville også være en fordel, hvis man lod være med at skelne mellem »direkte« og »indirekte« forskningsaktioner, det ville gøre Kommissionens overordnede finansiering af forskningsprogrammet langt lettere tilgængelig for offentligheden. Den nuværende skelnen mellem »intern forskning« (dvs. Det Fælles Forskningscenter) og »ekstern forskning« er irrelevant for så vidt angår forskningsprogrammet. Det meste fordeles eksternt, men noget gør ikke. Der arbejdes samlet og koordineret både med forskningen i tilknytning til de direkte og de indirekte aktioner. Der er i princippet ikke forskel mellem kvaliteten eller resultaterne af disse to forskningsmetoder. De bør præsenteres som en del af et samlet program, sådan som det f.eks. foregik under det 3. rammeprogram.

7. Særprogrammet »Bevarelse af økosystemet (EURATOM)«

7.1. Forslagene om forskning i nuklear fission

7.1.1. Målet med nøgleaktionen ⁽³⁾ er »at øge sikkerheden i forbindelse med europæiske nukleare anlæg, at forbedre den europæiske nukleare industris konkurrenceevne; at sikre at arbejdstagere og offentligheden bliver beskyttet mod stråling; at fremme anvendelsen af internationale sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med nukleare materialer; at hjælpe med at gennemføre en sikker og effektiv affaldshåndtering og endelig oplagring af radioaktivt affald«.

7.1.2. Størstedelen af forskningsprogrammet vil fortsætte efter samme retningslinjer som det eksisterende program. Det vil fokusere på følgende hovedområder med henblik på nærmere undersøgelse: den operationelle sikkerhed i de eksisterende installationer, sikkerheden i brændstofdrejsløbet (herunder håndtering af nukleart affald), fremtidige systemers sikkerhed og effektivitet, sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med nukleart materiale samt beskyttelse mod stråling. Aktiviteter af generisk karakter vil fokusere på beskyttelse mod stråling og sundhed, overførelse af radioaktivitet til miljøet, forbedring af sikkerheden og effektiviteten i forbindelse med medicinsk og industriel anvendelse af radioaktivitet samt forbedringer af den interne og eksterne dosimetri.

7.1.3. I sammenligning med den forskning, som var planlagt i det 4. rammeprogram, lægges der ikke overdreven vægt på forskning i alvorlige ulykker, hvilket ØSU i sin udtalelse ⁽⁴⁾ kritiserede som forfejlet. Et andet kritikpunkt, som ØSU anførte i forbindelse med dette program, er der også taget højde for, idet den nukleare

⁽¹⁾ Side 41 (dansk udg.) af Kommissionens arbejdsdokument om det 5. rammeprogram (1998-2002), KOM(97) 553 endelig udg., Udgivet 5.11.1997. Den samme formulering bruges i indledningen til Kommissionens særprogram.

⁽²⁾ ØSU's udtalelse om »Kommissionens meddelelse: Kerneenergiindustrien i Den Europæiske Union (Vejledende kerneenergi-program i henhold til EURATOM-traktatens artikel 40)«, EFT C 206 af 7.7.1997.

⁽³⁾ Som det fremgår af den fælles holdning vedtaget af Rådet (forskningsministrene) den 23.3.1998.

⁽⁴⁾ EFT C 393 af 31.12.1994.

industri denne gang i det store hele er tilfreds med omfanget af forudgående konsultation, som Kommissionen giver den ret til.

7.1.4. Et nyt element i programmet er indførelsen af en arbejdsmetode, der bygger på »problemløsning«, hvilket betyder, at man i højere grad vil koncentrere sig om at løse problemer, der især er af praktisk karakter eller påtrængende, om muligt inden for den fireårige periode, som programmet dækker. Det vil være vanskeligt at afgøre, hvad det kommer til at betyde i praksis for programmet for forskning i fission, hvoraf en stor del ikke kan splittes op på denne måde, men ØSU ser positivt på denne fremgangsmåde under forudsætning af, at den anvendes fornuftigt og afbalanceret.

7.1.5. Der er tre hovedområder, hvor man allerede kan mærke denne mere praktiske fremgangsmåde til programmet. Det første er, at der bliver lagt større vægt på forskningen i mulighederne for at forlænge levetiden for de eksisterende reaktorer i EU. Det hænger sammen med miljøproblemerne i forbindelse med CO₂ og med EU's langsigtede forsyningssikkerhed. En sikker forlængelse af levetiden for EU's kernekraftværker vil være et vigtigt bidrag på begge områder.

7.1.6. De to andre områder er konkurrenceevnen og innovationen. De beskæftiger sig begge med at hjælpe EU's nukleare industri med at konkurrere mere effektivt på de internationale markeder. Tredjelande bestiller nukleare anlæg, og det er både en økonomisk og en sikkerhedsmæssig gevinst, hvis EU's nukleare industri er så konkurrencedygtig som muligt. Udviklingen af innovative koncepter, der kan forbedre design, kapacitet, sikkerhed eller anvendeligheden af reaktorer, der er fremstillet i EU, har alt sammen betydning for at forbedre konkurrenceevnen. ØSU ser ingen grund til at strides med Kommissionen om denne udvikling, og er interesseret i at se, hvordan det kommer til at foregå i praksis.

7.1.7. ØSU konstaterer, at brændstokfærdsløbets sikkerhed fortsat vil være et af de vigtigste forskningsområder. Det omfatter, at man til stadighed skal være opmærksom på muligheden og effektiviteten af at ændre isotoper med lang levetid til isotoper med kort levetid. Deponering af radioaktivt affald er sandsynligvis det område i tilknytning til den nukleare industri, hvor offentligheden er mest bekymret. I sit forslag til et særprogram skriver Kommissionen: »Forskningen koncentrerer sig om udvikling af en videnskabelig metode til forvaltning og deponering af radioaktivt affald, som på en gang er økonomisk fordelagtig og acceptabel i bredere samfundsmæssig sammenhæng«⁽¹⁾.

7.1.8. Kommissionen skriver videre, at F&U-prioriteten går ud på at »opnå et fælles syn på forvaltning og deponering af radioaktivt affald«. Det centrale forskningsområde er ifølge forslaget »afprøvning og

demonstration af, at deponering i undergrunden er teknisk gennemførlig, i underjordiske laboratorier, herunder evaluering af depotets ydeevne og de deponerede materials opførsel på lang sigt«.

7.1.9. I forbindelse med dette emne giver Kommissionen helt og holdent indtryk af at være kørt fast. Citatet ovenfor minder i høj grad om Kommissionens formulering i forbindelse med præsentationen af det 3. rammeprogram tilbage i 1987. Hvilke fremskridt er der sket? Der er ingen tvivl om, at man fra videnskabeligt hold mener, at endelig deponering i undergrunden er den bedste metode til langtidsopbevaring af nukleart affald, men ØSU har mere end én gang gjort opmærksom på, at offentligheden endnu ikke er overbevist om, at denne metode til endelig opbevaring er den rigtige. Offentligheden ønsker, at langsigtet opbevaring af nukleart affald skal foregå sådan, at man kan få fat på det deponerede materiale igen, og ønsker at have den hertil knyttede mulighed for langsigtet overfladeopbevaring. Det vil måske ændre sig i løbet af 10 eller 20 år, men sådan forholder det sig på nuværende tidspunkt.

7.1.10. Det er afgørende, at man er opmærksom på offentlighedens mening om dette spørgsmål, og forskningsprogrammet i forbindelse med nukleart affald skal udformes i overensstemmelse hermed. Kommissionen siger, at den ønsker at arbejde »i en bredere samfundsmæssig sammenhæng«. Kommissionen bør igen se på sit forslag om affaldsdeponering.

7.1.11. Det er klart, at der stadig vil blive udført en betydelig mængde arbejde i forbindelse med beskyttelse mod stråling. Det vil generelt blive positivt modtaget. Det er et meget omfattende forskningsområde. Det er dog uheldigt, at alt arbejdet i forbindelse med stråling slås sammen under »EURATOM«. Det støtter offentlighedens opfattelse af, at næsten al stråling stammer fra aktiviteter i forbindelse med nukleare kraftværker, mens langt størstedelen af den stråling, som folk er udsat for, stammer fra naturlige kilder, og i det omfang den er menneskeskabt, stammer den fra sundhedssektoren og industrien.

7.1.12. Det er af største vigtighed, at EU's forskning i emner i forbindelse med kernekraft på det civile område (herunder både forskning i fusion og i fission) formidles bredt, professionelt og hyppigt til offentligheden. På nuværende tidspunkt har offentligheden næst intet kendskab til det.

7.2. Forslagene om fusionsforskning

7.2.1. Den fælles holdning til nøgleaktionen for fusionsforskning, som Rådet vedtog i februar⁽²⁾, fastslår:

»Det langsigtede mål er i fællesskab at skabe prototype-reaktorer til kraftværkerne for at imødekomme samfundets behov. Den foreslåede strategi omfatter udviklingen af en forsøgsreaktor og herefter en demonstrationsreaktor.

⁽¹⁾ Forslag til Rådets beslutninger om et særprogram (EURATOM) for forskning og uddannelse inden for »Bevarelse af økosystemet« (1998-2002) — KOM(98) 306 endelig udg.

⁽²⁾ Rådets (forskning/energi) fælles holdning vedtaget den 23.3.1998.

Opførelsen af en forsøgsreaktor synes at være teknisk mulig i løbet af de næste ti år og skal foregå inden for rammerne af internationalt samarbejde som f.eks. ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor).

Formålet med denne nøgleaktion er at udvikle det nødvendige grundlag for den eventuelle opførelse af en forsøgsreaktor yderligere. Nøgleaktionen skal således forberede EU bedre på — ud fra et videnskabeligt synspunkt — at beslutte og støtte en sådan fremtidig forsøgsreaktor.«

7.2.2. Ved at læse disse formuleringer får man indtryk af, at arbejdet med ITER — det vigtigste element i fusionsprogrammet — forsætter som planlagt, og at man vil løse de resterende tekniske problemer og måske påbegynde opførelsen i løbet af de næste ti år.

Men det er misvisende. Så vidt ØSU har forstået i forbindelse med behandlingen af det 4. rammeprogram, var det gennem flere år Kommissionens hensigt at påbegynde opførelsen af ITER under det 5. rammeprogram. Det var selvfølgelig under forudsætning af, at man kunne færdiggøre en tilfredsstillende udformning, men en sådan udformning var i det store og hele færdiggjort for 18 måneder siden. »The Fusion Evaluation Board«, som er nedsat med henblik på at rådgive Kommissionen om, hvorvidt den skal forstærke med ITER, og som har adgang til udformningen, afleverede en rapport ved udgangen af 1996 og konkluderede entydigt, at »Påbegyndelsen af ITER (...) anbefales som EU's første prioritet under det 5. rammeprogram.«⁽¹⁾.

7.2.3. Derefter skete der det, at Rådet (forskningsministrene) på deres møde i juni 1997 besluttede, at der alligevel ikke var midler til at opføre ITER, og at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at se, hvornår der vil være midler til det. Omstændighederne har ændret sig radikalt, siden man første gang planlagde ITER for ca. 10 år siden. Resultater er, at fusionsprogrammet er sat langt tilbage, og nøgleaktionen i forbindelse med fusion er nærmest det modsatte af en plan for yderligere fremskridt.

Baggrund

7.2.4. I denne sammenhæng er en række baggrundsoplysninger nødvendige, eftersom ITER ikke blot er endnu en forsøgsreaktor, hvor udsættelsen af opførelsen bare er en forbigående, mindre afbrydelse. ITER's formål er at vise, at fusionsenergi kan få et afgørende gennembrud, der kan leve op til forventningerne om at

tilvejebringe en teknologi — ikke blot et videnskabeligt resultat — der på sigt er i stand til at producere elektricitet i stort omfang, bæredygtigt og på et økonomisk rentabelt grundlag. Dette afgørende gennembrud beskrives i fusionskredse som opnåelse af »tænding«.

7.2.5. Fusionsprogrammets hidtil bedste resultat blev opnået sidste år, da JET (Joint European Torus) nåede en ydelse på 17 MW (varme) i en periode på 1 sekund, og i samme række forsøg en ydelse på 5 MW i en periode på 4 sekunder. I begge tilfælde var det resultater, man opnåede for første gang i forskningen i fusionsenergi, og det krævede, at man nåede op på temperaturer på over 100 mio. grader Celsius. Det var meget opmuntrende og interessante resultater.

7.2.6. Men der var en alvorlig begrænsning. Opnåelsen af disse resultater krævede en langt større tilførsel af energi end den, man udvandt. Denne situation skal ikke blot ændres, men målet er at fremkalde en reaktion, som holder sig selv i gang uden at skulle tilføres varme fra eksterne kilder. Det er denne situation, man kalder tænding. JET er endnu ikke i stand til at opnå tænding. Videnskabsmænd, der forsker i fusionsenergi, vurderer, at man for at nå dette punkt og derefter opretholde dette niveau er nødt til at opføre en langt større maskine, der kan nå en ydelse i MW, der er ca. 100 større end den, som JET frembringer. Det var det, som var hensigten med ITER — den model, som man allerede har udformet. Hvis man ikke kan opføre den, kan man ikke nå det vigtigste mål for hele fusionsprogrammet, der nu er ca. 40 år gammelt.

Problemet er omkostningerne

7.2.7. Forklaringen på denne situation er meget enkel. Omkostningerne i forbindelse med den udformede termionukleare forsøgsreaktor (ITER) er for store — eller, for at nuancere dette udsagn, de var for store under de omstændigheder, hvor den endelige beslutning om at fortsætte med opførelsen af ITER skulle træffes.

7.2.8. Man kalkulerede med, at ITER ville koste 700 mio. ecu om året i den tiårige periode, færdiggørelsen ville vare. Dette beløb skal ses i forhold til en nuværende årlig udgift til fusionsprogrammet på ca. 500 mio. ecu, hvoraf EU betaler omkring 225 mio. ecu fra rammeprogrammets budget. Yderligere 700 mio. om året er selvfølgelig langt mere, end EU's medlemsstater kunne forventes at betale, sandsynligvis i alle tilfælde, men helt sikkert ikke i den første periode af Den Monetære Union, hvor de offentlige budgetter uundgåeligt stadig er under et betydeligt pres.

7.2.9. Det har dog aldrig været hensigten, at EU skulle dække de samlede omkostninger ved ITER, der er udtænkt og planlagt som et fælles projekt mellem Europa, Japan, Rusland (oprindeligt var det Sovjetunionen

⁽¹⁾ Rapport fra »Fusion Programme Evaluation Board« i 1996 under ledelse af professor Barabachi, offentliggjort af Kommissionen i december 1996.

nen, som deltog) og USA. Ved et uventet sammenfald af begivenheder var der ingen af disse samarbejdspartnere, som var i stand til (eller, i ét tilfælde, villige til) at dele udgifterne ved opførelsen af ITER. Japan er ramt af økonomisk tilbagegang, men er stadig villig til at betale sin andel (måske mere end dets andel), men ikke endnu. Rusland har ikke råd til at betale. USA har råd til at betale, men eksperterne i fusionsenergi er på nuværende tidspunkt ikke enige om ITER, og regeringen er på nuværende tidspunkt tilsyneladende ikke tilbøjelig til at bidrage til omkostningerne ved opførelsen ⁽¹⁾.

7.2.10. Under disse omstændigheder havde Rådet ikke noget andet valg end at skrinlægge opførelsen af ITER og nøjes med den nuværende udformning. I stedet for er det meget sandsynligt, at man i nær fremtid vil tage planlægningen af ITER op til fornyet overvejelse (med fortsat deltagelse af de fire vigtigste samarbejdspartnere) ud fra en formodning om, at en udformning, der koster ca. halvt så meget som den oprindelige udformning, måske vil kunne accepteres på et tidspunkt i fremtiden, forhåbentlig i løbet af de næste ti år, når det måske bliver muligt at træffe en beslutning. Det er sådan, at man skal forstå formuleringerne om nøgleaktionen.

Nye spørgsmål

7.2.11. Man kan ikke bebrejde Rådet, Kommissionen eller nogen andre denne udvikling. Men konsekvenserne er ikke desto mindre alvorlige. Videnskabsmænd, der arbejder med fusionsenergi, mener ikke, at en ITER, der er halvt så stor som den oprindelige, vil være i stand til at opnå tænding. Den vil være i stand til at nå betydeligt tættere herpå end JET, men den vil ikke være i stand til at opnå det.

7.2.12. Hvis det er tilfældet, må man stille spørgsmålet, om man overhovedet skal bygge en mindre ITER. Hvis man antager, at omkostningerne bliver 350 mio. ecu om året, kan det forekomme at være et meget stort beløb, når man stadig ikke er i stand til at bevise, at det kan lade sig gøre at opnå tænding. På den anden side kan man fremføre det argument, at en ITER-reaktor, der er halvt så stor, i modsætning til JET-forsøget vil være i stand til at bevise, at man kan frembringe en mængde energi, der er betydeligt større end den, som tilføres. Det vil måske medføre, at det ikke er nødvendigt at bevise, at tænding kan fremkaldes ved hjælp af endnu

en forsøgsreaktor. Måske ville det på grundlag af de indhøstede erfaringer være muligt at antage, at man kan opnå tænding og således gå direkte videre til fremstilling af en demonstrationsreaktor (eller en prototype).

7.2.13. Disse spørgsmål kan ikke besvares på nuværende tidspunkt. Men fremtiden for fusionsprogrammet i de næste par år vil blive præget af alvorlige politiske og økonomiske problemer, der meget vel kan være større end de videnskabelige problemer. Man har længe støttet programmet på grund af det stærke ønske om at bygge en maskine, der er stor nok til at bevise, at forskningen i fusion og ingeniørkunsten kan opnå tænding, og indtil for ca. 12 måneder siden så de videnskabelige miljøer, der beskæftiger sig med fusion, frem til det 5. rammeprogram som et springbræt for disse bestræbelser. Vil programmet være i stand til at bevare den politiske opbakning og opbakningen fra offentligheden, hvis der tilsyneladende ikke længere sker fremskridt?

7.2.14. Et vigtigt problem er virkningen på moralen og optimismen hos de videnskabsmænd, der har deltaget. Mange af dem har helliget sig fusionsprogrammet gennem størstedelen af deres arbejdsliv, og nu oplever de, at det centrale projekt i den næste afgørende fase i fusionsprogrammet forkastes. Unge videnskabsmænds tilskyndelse til at arbejde med forskning i fusion vil være langt mindre. Dette er i sig selv vigtige forvaltningsmæssige problemer, og der findes ingen lette løsninger.

Rådets og Kommissionens ansvar

7.2.15. Både Rådet og Kommissionen skal forholde sig til det altdominerende politiske problem. Selv om der af og til har været forbehold vedrørende omfanget af finansieringen, har ØSU altid været en varm tilhænger af fusionsprogrammet og er det fortsat. ØSU forstår det langsigtede behov for nye energikilder til brug for verdens befolkning i det næste århundrede og i tiden derefter. ØSU er overbevist om, at nuklear fusion har mulighed for at tilvejebringe denne energiforsyning, men det skal stadig bevises, at det er videnskabeligt og teknologisk muligt. Rådet og Kommissionen opfordres på trods af den vanskelige fase, som fusionsprogrammet på nuværende tidspunkt er tvunget til at gå igennem, til at støtte det.

8. Direkte FTU-aktioner »Det Fælles Forskningscenter«

8.1. Indledning

8.1.1. I Rådets retningslinjer af 26. april 1994 om Det Fælles Forskningscenters rolle blev der givet en mere præcis definition på dets målsætninger, det blev gjort mere åbent og der blev skabt bedre adgang udefra; endvidere øgede man centrets støtte til Kommissionens afdelinger og EU's politikker. Centret udvidede også

⁽¹⁾ Det bør dog nævnes at stats- og regeringscheferne fra Japan, Rusland, USA og EU på G8-topmødet i Birmingham i maj mente, at det er »ønskværdigt at fortsætte det internationale samarbejde med udviklingen af nuklear fusionsenergi til civil anvendelse«. Og på mødet i Rådet (forskningsministre) i juni 1998 fik Kommissionen tilladelse til at underskrive en tilføjelse til firepartsaftalen mellem EURATOM, USA, Rusland og Japan om »Engineering Design Activities« (EDA) i forbindelse med ITER.

sine samarbejdsnetværker, ikke blot med forskningsinstitutioner og offentlige myndigheder, men også i stigende grad med erhvervslivet ved hjælp af joint ventures, hvilket forbedrede billedet af dets videnskabelige og tekniske arbejde og gjorde Centret mere gennemsigtigt og gav bedre adgang til dette.

8.1.2. Centret har suppleret sin institutionelle rolle med konkurrencebaserede aktiviteter omfattende både deltagelse i EF-forskningsprogrammer og EF-udviklings- og samarbejdsprogrammer samt øget sit kontraktarbejde, som nu tegner sig for 15 % af FFC's budget — efter ØSU's mening må dette være et maksimum for FFC's eksterne aktiviteter, hvis FFC skal overholde sit mandat i henseende til uafhængighed og neutralitet.

8.1.3. Trods de resultater, som er blevet bekræftet gennem eksterne evalueringer gennemført af uvildige sagkyndige⁽¹⁾, ønsker ØSU at understrege det nødvendige i, at man giver FFC en ny og klart defineret tværinstitutionel rolle samt at man tilvejebringer strategisk, videnskabelig støtte til gennemførelse af forskningspolitikken og andre EU-politikker. Denne støtte bør især være koncentreret om at understøtte EF's beslutningstagning, at bistå med udviklingen af en europæisk og international dimension for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (FTUD), at sikre den rigtige form for støtte til EU's politikker, især ved at udvikle målinger og prøvning, paneuropæiske tekniske standarder samt tiltag til bekæmpelse af bedrageri, samt endelig at varetage befolkningens sikkerhed og beskyttelsen af befolkningen.

8.1.4. Endvidere mener ØSU, at FFC bør undgå at sprede sig på alt for mange områder og, i tråd med filosofien bag det 5. rammeprogram, sætte fokus på højprofilinitiativer af europæisk og international betydning, ved brug af en fornuftig dosis subsidiaritet på områder, som mere effektivt kan tackles ved hjælp af nationale strukturer.

8.1.5. ØSU mener desuden, at koordineringen mellem FFC's forskellige institutter bør tages op til revision med sigte på at slå nogle af institutterne sammen og evt. oprette nye, at undgå at opretholde elementer, som ikke længere passer ind i det nye rammeprogram eller aktiviteter, som er blevet rutinemæssige.

8.1.6. På baggrund af ovenstående henstiller ØSU, at man vurderer kvaliteten af de forskellige aktiviteter i lyset af den nye, generelle indfaldsvinkel til det 5. rammeprogram og at man udbygger mulighederne for eksterne udvekslinger, for brug af netværker og for udvikling af FTUD-aktiviteternes europæiske og internationale dimension.

8.1.7. FFC må udvikle en evne til at kombinere de bedste færdigheder i de nationale forskningscentre med det sigte at tilvejebringe europæisk merværdi. Det bør også tilskynde europæiske forskere til at gennemføre ophold på Centret som et væsentligt led i deres karriereforløb.

8.2. FFC's forskningsaktiviteter som led i det 5. rammeprogram

8.2.1. ØSU er enig i det mandat og de generelle målsætninger, som Kommissionen agter at fastlægge for FFC i det 5. rammeprogram, dvs. tilvejebringelse af videnskabelig og teknologisk støtte til indramning, iværksættelse og overvågning af EU's politikker. FFC bør blive EF's spydspids, som formår at foregribe nye videnskabelige og teknologiske prioriteter. FFC's aktiviteter bør være koncentreret om det 5. rammeprogram's prioriteter og bidrage til opnåelse af målene inden for nøgleaktionerne og de generelle forskningsaktiviteter.

8.2.2. For at bevare FFC's videnskabelige ekspertise bør man undgå en tilfældig spredning i FTU-aktiviteterne og zoome ind på et begrænset antal felter, hvor FFC bør være en drivkraft, idet forskningen på alle niveauer bør samordnes. Centret må hævde sin rolle i forhold til de nationale forskningscentre og dets forskningsprioriteter må underbygges af subsidiaritetsprincippet og behovet for at tilvejebringe en europæisk merværdi.

8.2.2.1. FFC-Styrelsesrådet bør bakkes op af et rådgivende institutionelt organ, således at man kan opfylde befolkningens og institutionernes behov. Lige repræsentation bør tildeles EF-institutionerne, især Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg og repræsentanter for brugerne, dvs. erhvervslivet, herunder SMV'er, og forskningscentre og -laboratorier.

8.2.3. Kommissionens hensigt, som går ud på at koncentrere FFC's forskningsaktiviteter om tre hovedområder, ser ud til at stemme overens med den nye indfaldsvinkel i det 5. rammeprogram.

8.2.3.1. Betjening af borgerne: dette bør omfatte støtteforanstaltninger til iværksættelse af sundheds- og forbrugerbeskyttelsespolitikker samt bekæmpelse af fødevarebedrageri. Disse skal gennemføres i tilknytning til nøgleaktionerne inden for det 5. rammeprogram's første og anden tematiske program.

8.2.3.2. Større bæredygtighed: FFC bør bidrage til at indpasse miljøspørgsmål i andre EF-politikker, på linje med EF's 5. miljøhandlingsprogram (1992-2000) og i tilknytning til nøgleaktionerne under det fjerde tematiske program. I særdeleshed bør FFC bistå med at definere

⁽¹⁾ KOM(97) 149 af 16.4.1997.

bæredygtige miljøforureningstærskler og opstille overvågningssystemer, idet der bør identificeres de bedst mulige teknologier til forbedring af industriens processer og til nedbringelse af disses miljøvirkninger; endvidere bør der gennemføres studier af klimaændringer. Disse aktiviteter hovedfokus bør sættes på energi- og transportsektoren.

8.2.3.3. Underbygning af Europas konkurrencedygtighed: her bør FFC øge aktiviteterne med det sigte at fremme og udvikle europæiske og internationale regler, standarder og adfærdskodekser. Støtten til politikker vedrørende de vigtigste infrastrukturer i EU og områderne i Middelhavsområdet og Østeuropa bør sætte fokus på initiativer til teknologioverførsel fra FFC til EU's erhvervsliv, herunder især SMV'er. FFC bør også koncentrere sig om foranstaltninger til at stimulere de såkaldte »sunrise«-industriers konkurrenceevne på de globale markeder samt udvikle videnskabelige netværker i tredjelande i Middelhavsområdet. Disse aktiviteter effektivitet skal evalueres gennem undersøgelser, hvor man skal måle kvaliteten og kvantiteten af den teknologi, som overføres fra forskning til erhvervsliv samt den deraf følgende indvirkning på beskæftigelsen.

8.2.4. ØSU mener imidlertid, at FFC bør gennemgå sine forskningsemner med jævne mellemrum med det sigte eventuelt at omlægge aktiviteter i løbet af rammeprogrammets løbetid, hvilket skal være et led i den løbende omlægning af EU's FTU-prioriteter.

8.2.5. ØSU har ved flere lejligheder peget på manglen på effektive europæiske mekanismer til teknologisk og industriel evaluering med det sigte at definere scenarier, der kan tjene som udgangspunkt for fælles valg af prioriteter på regionalt, nationalt og EF-plan samt følgelig valg af FTU-strategier. Hvis FFC får adgang til passende instrumenter og procedurer, kan det blive et værktøj til analyse af teknologiske tendenser med hensyn til socioøkonomiske behov på EU-plan, nemlig via Institutet for Teknologiske Fremtidsstudier i Sevilla.

8.2.6. På dette punkt må initiativer vedrørende teknisk, økonomisk og strategisk prognosevirksomhed tildeles passende værktøjer og ressourcer samt tillægges samme betydning som de tre hovedemner for FFC's forskningsaktiviteter, i snævert samspil med nøgleaktionen til forbedring af det samfundsøkonomiske videngrundlag. Dette ville give EU-institutionerne adgang til realtidsindikatorer vedrørende udvikling af nye teknologier og fremkomsten af nye samfundsmæssige udfordringer, således at institutionerne kan træffe fælles beslutninger om prioriteter på alle niveauer.

8.2.7. Med dette sigte bør FFC etablere et netværk til systematisk indsamling af relevant og sammenlignelig

information om forskning og teknologiske innovationsaktiviteter i EU. Det bør også opstille nøgletal svarende til dem, der benyttes af Det Europæiske Observationscenter for Beskæftigelse, i snævert samarbejde med innovationsenhederne inden for de enkelte nøgleaktioner og med netværket af samordningsenheder, således at der kan gives et omrids og et samlet billede af de foranstaltninger, som tages i de enkelte EU-lande, og således at der kan gennemføres systematiske sammenligninger.

8.2.8. Hvis alle nationale myndigheder inddrages i fastlæggelsen af strategiske scenarier, vil det blive lettere at nå til enighed om EF's FTU-prioriteter, hvilket atter vil udmønte sig i en decideret europæisk merværdi. Dette ville sætte fokus på fælles forskning om nogle fastlagte, fælles målsætninger og ville give det 5. ramme-program et alsidigt redskab til at styre og eventuelt sætte fokus på nye forskningsprioriteter, som kan afspejle de omskiftelige behov inden for samfundet, befolkningen og erhvervslivet.

8.2.9. Der er forekommet et større fald i FFC's aktiviteter på det nukleare område. Dette skyldes, at nuklear energi anses for at være en moden teknologi, således som det anføres i det vejledende kerneenergi-program, som ØSU har afgivet udtalelse om.

8.2.10. Imidlertid må FFC på kerneenergiområdet opfylde de præcise forpligtelser, som traktaten pålægger Kommissionen. Arbejdet med fusionsprogrammet skal reduceres og skal især vedrøre materialeforskning. Angående fission vil der blive givet mere spillerum for aktiviteter vedrørende sikkerhed, ulykkesforebyggelse, forpligtelser som følge af ikke-sprednings-traktaten og forvaltning af radioaktivt affald.

8.2.11. ØSU støtter denne indfaldsvinkel og slår til lyd for samordning mellem netværker af offentlige og private laboratorier og europæiske forskningskonsortier, i samarbejde med erhvervslivet, herunder især SMV, samt et særligt samarbejde med forskningsinstitutter og -laboratorier i landene i Central- og Østeuropa samt landene i det tidligere Sovjetunionen.

8.3. Finansiering

8.3.1. ØSU deler Kommissionens store bekymring for det kraftige fald i de finansielle ressourcer, som Rådet afsatte til FFC i sin fælles holdning⁽¹⁾, da dette i praksis vil kunne begrænse FFC's evne til at varetage sine opgaver.

⁽¹⁾ Kommissionens meddelelse om Rådets fælles holdning med henblik på at vedtage en afgørelse fra Europa-Parlamentet og Rådet om Det Europæiske Fællesskabs 5. ramme-program for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (1998-2002) (SEK(1998) 540).

8.3.2. Rådets bevillingsforslag på 688 mio. til FFC-aktiviteterne ligger langt under de 815 mio. ecu, som Kommissionen foreslog. Rådet har også besluttet at nedsætte det beløb, som Kommissionen foreslog for EURATOM-rammeprogrammet, nemlig fra 326 til 281 mio. ecu. ØSU havde givet udtryk for støtte til de ressourcer, som Kommissionen foreslog, da dette i praksis ville kunne styrke FFC's strategiske, tværinstitutionelle rolle og danne videnskabelig og teknologisk baggrund for støtte til iværksættelsen af EU's politikker.

8.3.3. Denne nedskæring vil underminere FFC's rolle som et effektivt og uafhængigt forskningscenter, som formår at yde støtte i form af en neutral, overnational analyse, trods de ofte indbyrdes modstridende krav fra medlemsstaterne, Kommissionen, Parlamentet og Rådet.

8.3.4. Hvis Rådet fastholder sin holdning på dette punkt, er det ØSU's opfattelse, at hvis FFC's aktiviteter skal nå op på den kritiske masse, som er nødvendig for at sikre en høj profil og opnå praktiske resultater, bliver FFC nødt til at sætte fokus på nogle ganske få fagområder i overensstemmelse med den nye indfaldsvinkel til det 5. rammeprogram og skære ned på antallet af institutter. Ud over at hindre FFC i at varetage sine opgaver på effektiv vis, vil en spredning af de begrænsede ressourcer på et stort antal forskningssektorer også underminere Centrets prestige og praktiske nyttevirkning på EU-plan.

8.3.5. Imidlertid godkender ØSU Europa-Parlamentets indstilling, som ikke indgår i den af Rådet vedtagne fælles holdning, men som går ud på, at FFC's aktiviteter bør underkastes regelmæssige evalueringer med udgangspunkt i en række fastlagte kriterier, således at man kan bedømme dets faktiske bidrag til opfyldelse af EU's

forskningsmålsætninger. EU's bevillinger til FFC og dets vigtigste forskningssektorer bør tages op til revision hvert andet år med udgangspunkt i en sådan evaluering. På denne måde kan FFC's FTU-aktiviteter løbende omlægges, så de kommer til at svare til EU's nye udviklingsbehov.

8.3.6. Under hensyntagen til behovet for fleksibilitet, som er et særkende ved den nye EF-indfaldsvinkel, mener ØSU, at der må opretholdes en passende balance mellem de tre emner: betjening af borgerne, større bæredygtighed og underbygning af Europas konkurrencedygtighed. ØSU henleder opmærksomheden på den alvorlige mangel på støtte til aktiviteter til gavn for konkurrenceevnen, som bør gennemføres på tilstrækkeligt høje niveauer (også inden for FFC), på så afgørende områder som teknologisk og industriel evaluering, således at man kan tilvejebringe et grundlag for beslutningstagningen på EU-plan og i det europæiske erhvervsliv, således at der kan fastlægges områder, hvor man kan udbygge joint ventures, og således at man kan iværksætte EU-traktatens artikel 130 K, L og N i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 3 i beslutningen om det 5. rammeprogram.

8.3.7. Angående EURATOM-programmet er ØSU med henvisning til synspunkterne i punkt 8.2.9 ff. enig i, at hovedparten af ressourcerne bør gå til sikkerhed vedrørende nuklear fission og materialeprøvning, bekæmpelse af ulovlig handel med materialer, forebyggelse af miljøskader forårsaget af radioaktive stoffer samt uddannelse af inspektører og operatører. En højere procentdel på ikke under 10 % af det samlede beløb på 326 mio. ecu, som Kommissionen foreslår, bør øremærkes til dekontaminering og forvaltning af radioaktivt affald.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Politikker for rationel energiudnyttelse i Den Europæiske Union og i ansøgerlandene«

(98/C 407/25)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Energi, Kernekraft og Forskning, som udpegede Bernardo Hernández Bataller til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 95 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Henstillinger fra ØSU om udvikling af foranstaltninger til rationel energiudnyttelse

Ud fra følgende betragtninger:

1.1. Rationel energiudnyttelse yder et vigtigt bidrag til opretholdelse af den europæiske industris konkurrenceevne, miljøbeskyttelsen, bevarelse af de naturlige ressourcer og jobskabelse.

1.2. Trods de utallige initiativer, der er taget for at optimere energiforbruget, er der ikke blevet gennemført nogen grundig analyse af de opnåede resultater. En sådan analyse ville have gjort det muligt at opstille prioriteter og udnytte de forskellige programmer bedst muligt.

1.3. Nationale og EU-programmer, både dem der specifikt tager sigte på rationel energiudnyttelse og dem, der er af horisontal karakter, er ikke koordineret med initiativer på andre områder, såsom FTU, jobskabelse og strukturudvikling.

1.4. Faldet i energi-intensitet, målt som den energi, der er nødvendig for at fremstille en BNP-enhed, er stagneret, og i nogle lande registreres der sågar igen en voksende energi-intensitet.

1.5. Kyoto-aftalerne om en begrænsning af drivhusgasemissioner⁽¹⁾ kræver en fordobling af indsatsen for at rationalisere energiforbruget, da dette er hovedårsagen til drivhuseffekten.

⁽¹⁾ Der er tale om seks gasser angivet i aftagende rækkefølge: kuldioxid (CO₂), metan (CH₄), kvælstofoxid (N₂O), fluor-kulbrinter (HFC), perfluorulkulbrinter (PFC) og svovlhexafluorid (SF₆).

1.6. Den — ganske vist konjunkturbestemte — ned-sættelse/stabilisering af energipriserne kan virke negativt ind på forbrugernes energisparebevidsthed.

1.7. Energisektorens liberalisering og opsplitningen af produktion, transport og distribution af elektricitet på forskellige virksomheder øger nok sektorens effektivitet, nedbringer omkostningerne og forbedrer Europas konkurrenceevne, men kan udviske fordelene ved efterspørgselsstyringsprogrammer [demand-side management (DSM)], fordi det dermed er vanskeligt at videregive fordelene ved en forbedring af systemets udnyttelsesfaktor til distributions-/markedsføringsselskaberne⁽²⁾.

1.8. Denne opsplitning af aktiviteter vanskeliggør en integreret ressourceplanlægning eller en minimalomkostningsplanlægning [Least-Cost-Planning (LCP)], hvor der skal tages hensyn til de eksterne omkostninger ved energiproduktion, — transformation, — og -distribution.

1.9. ØSU har afgivet adskillige udtalelser om strategier til mindskelse af CO₂-emissionerne og andre drivhusgasser⁽³⁾, fremme af vedvarende energikilder⁽⁴⁾, energieffektivitet og rationel energiudnyttelse⁽⁵⁾.

1.10. Kommissionen udsendte for nylig meddelelsen om »Energieffektivitet i Det Europæiske Fællesskab:

⁽²⁾ Der findes imidlertid særlige områder, som kræver indførelse af denne type programmer fra distributionsselskabernes side på grund af mætning eller uegnede net. Samme bemærkning gælder de tilfælde, hvor der ydes støtte af sociale årsager, hvor et ringere forbrug medfører et fald i udgifterne.

⁽³⁾ Den energimæssige dimension af klimaændringerne — EFT C 19 af 21.1.1998, Transport og CO₂ (udtalelse under udarbejdelse).

⁽⁴⁾ Grøn bog om en fællesskabsstrategi »Fremtidens energi: vedvarende energikilder — EFT C 206 af 7.7.1997 — og ALTENER II — EFT C 19 af 21.1.1998«.

⁽⁵⁾ SAVE II — EFT C 82 af 19.3.1996.

en strategi for rationel energianvendelse«⁽¹⁾, hvori der anføres en række forhold, der skal danne grundlag for en debat om udformningen af en samordnet handlingsplan til fremme af rationel energiudnyttelse⁽²⁾.

1.11. Det nyligt vedtagne femte FTU-rammeprogram, hvor energiprojekter er en integreret del af bæredygtig udvikling og miljøbeskyttelse, forudsætter en forstærket indsats til fremme af teknologisk udvikling i EF baseret på løsninger, som nødvendiggør bedre energiudnyttelse.

fremsættes følgende henstillinger:

1.12. I de enkelte medlemsstater bør der oprettes et netværk af nationale udvalg, som skal koordineres af Kommissionens Generaldirektorat for Energi⁽³⁾ med bistand fra Det Europæiske Miljøagentur. Dette vil gøre det muligt at analysere resultaterne af de forskellige programmer for rationel energiudnyttelse samt at foreslå korrigerende foranstaltninger.

1.13. Dette net bør danne udgangspunkt for udformning og gennemførelse af den handlingsplan, som Kommissionen foreslår i ovennævnte meddelelse⁽¹⁾. Nettet skal samfinansieres af SAVE-II-programmet og af de enkelte medlemsstater.

1.14. Der bør opstilles kriterier og metoder til vejledende fastsættelse af konvergens mellem medlemsstaternes energiindikatorer, således at man kan analysere sammenhængen mellem medlemsstaternes programmer samt evt. sætte fingeren på faktorer, som kan forklare eventuelle forskelle. Disse indikatorer har særlig interesse for de nye ansøgerlande, der som hovedregel står i en ringere udgangsposition.

1.15. De forskellige EU-programmer bør koordineres, således at der fra starten tages hensyn til deres indvirkning på energiforbruget på samme vis, som der i dag foretages miljøkonsekvensvurderinger. De nationale udvalg må spille en mere aktiv rolle i formidling af information, udveksling af erfaringer og efterlevelse af henstillinger.

1.16. Omsættelse af direktiver i national ret og udarbejdelse af særlige bestemmelser, som fra starten inkorporerer passende kontrol- og overvågningsme-

kanismer, bør fremmes. Dette er særlig relevant i forbindelse med mærkning af husholdningsapparater, bygningers energieffektivitet og transport.

1.17. Der bør gennemføres generelle informationskampagner med passende opfølgning, bl.a. i skolerne, således at offentligheden forbliver bevidst om problemet og kan kræve reglerne overholdt.

1.18. Der bør i samarbejde med leverandørerne af udstyr gennemføres demonstrationsprojekter og sikres en udbredelse af resultaterne, således at disse leverandører kan konsolidere og diversificere deres udbud og dermed opnå mere effektive løsninger til erstatning af importeret udstyr.

1.19. Disse demonstrationsprojekter og regel gennemførelsen er særlig vigtig, når der er tale om de nye ansøgerlande, fordi de generelt har et højere energiforbrug.

1.20. Energiforsyningsselskaberne bør aktivt bestræbe sig på at nedsætte deres eget forbrug, tab ved transport og distribution, samt iværksætte de DSM-foranstaltninger, som giver de største økonomiske fordele på mellemlang og lang sigt.

1.21. Der bør over for distributions- og markedsføringsselskaber tages skridt til at fremme energibesparende udbudsordninger, som kan konkurrere med de energiproducerende og -importerende selskabers tilbud. I den økonomiske analyse bag disse ordninger bør der tages hensyn til de langsigtede fordele ved foranstaltninger til fremme af et rationelt energiforbrug.

1.22. De nye regler for rationel energiudnyttelse skal være forenelige med det indre energimarkeds principper. I denne forbindelse er det nødvendigt at styrke de relevante nationale og regionale organers institutionelle rolle samt at fremme etableringen af energitjenesteydelsesvirksomheder.

1.23. Der bør gøres en indsats for at fremme og konsolidere sektoraftaler mellem energiforbrugende virksomheder og nationale myndigheder, hvor analyser og løsninger ikke blot inkorporerer de energi- og miljømæssige gevinster, men også forbedret produktivitet og livskvalitet.

1.24. Tredjelande bør anvende de samme energieffektivitets- og miljøkriterier som EU's medlemslande.

1.25. Det bør undersøges, hvorledes en nedsættelse af subsidierne til energisektoren og indførelse af differentieret beskatning af de endelige energipriser vil virke økonomisk set på mellemlang og lang sigt. Der bør her

⁽¹⁾ KOM(1998) 246 endelig udg.

⁽²⁾ ØSU har udarbejdet en udtalelse om denne meddelelse.

⁽³⁾ Dette forslag findes også i Kommissionens meddelelse i form af en undergruppe for energieffektivitet, underlagt gruppen vedr. konvergens i de nationale energipolitikker.

tages hensyn til eksterne forhold med tilknytning til energikæden, uden at man dog må ramme erhvervslivets konkurrenceevne, hverken i EU eller i forholdet til tredjelande; der bør primært sættes på de mest dynamiske sektorer, når det gælder indførelse af effektive løsninger.

2. Indledning

2.1. Energi er en grundlæggende faktor i dagligdagen og har stor indvirkning på produktionsomkostninger, husholdningernes budget, miljøet, den teknologiske udvikling og jobskabelse.

2.2. Udviklingen i energifterspørgslen er bl.a. knyttet til væksten i BNP og dettes struktur, de disponible brændstoffer, foranstaltningerne til effektiv energiudnyttelse og prisstrukturen, hvor hver af disse faktorer udviser en forskellig grad af elasticitet.

2.3. Rationel energiudnyttelse betyder evnen til at opretholde samme produktionskapacitet og livskvalitetsniveau med et mindre energiforbrug. Rationel energiudnyttelse indebærer derfor en række foranstaltninger, lige fra teknologisk modernisering og anvendelse af mere energieffektive materialer til en mere energibevidst adfærd hos brugerne. Generelt bør rationel energiudnyttelse forstås som en koordinering af disse tre variabler.

2.4. EU har forbedret sin energiintensitet (målt som den energi, der er nødvendig for at fremstille en BNP-enhed), som mellem 1985 og 1990 faldt med 1,7 % årlig og mellem 1990 og 1995 med 0,6 % årligt, uden hensyntagen til klimatiske forhold. De mest effektive sektorer har været industrien (-2,5 % årligt i hele perioden) trods krisetider, som ikke tillader optimal udnyttelse af produktionskapaciteten, og servicesektoren samt de private husholdninger (-1,8 % årligt). Derimod har transportsektoren været det mest ineffektive med en stigning på 1 % årligt. Alt i alt kan der konstateres en opbremsning i forbedringen af energiintensiteten, som varierer fra den ene medlemsstat til den anden.

2.5. Forskellene mellem de enkelte lande skyldes bl.a.: deres økonomiske struktur, udviklingen af aktive strategier til fremme af rationel energiudnyttelse og offentlige informationskampagner, det økonomiske udviklingsniveau, teknologiske ændringer og prisstrukturen. Især prisstrukturen spiller en stor rolle, fordi der for industriens vedkommende er tale om ekstremt store forskelle: fra 82 ECU/toe (Belgien) til 170 ECU/toe (Finland) for fuel oil; fra 87 ECU/toe (Belgien) til 228 ECU/toe (Irland) for naturgas og fra 354 ECU/toe (Sverige) til 903 ECU/toe (Italien) for elektricitet. Under alle omstændigheder er slutpriserne ikke transparente, da de store aftagere indgår bilaterale aftaler.

2.6. I den forbindelse skal det fremhæves, at industriens slutpriser ifølge Det Internationale Energiagentur (IEA) er langt lavere i USA end i EU (50 % lavere for brændstoffer og 60 % for el). Dette gælder, især for

elpriserne, også for mange udviklingslande, hvilket har en ugunstig indvirkning på de europæiske virksomheders omkostningsstruktur og fremmer virksomhedsudflytninger. Situationen i Japan er en anden, idet priserne på navnlig el og naturgas ganske vist næsten er dobbelt så høje, men til gengæld udviser industriprodukterne generelt en større merværdi.

2.7. De høje energipriser i Europa har virket som et incitament til at forbedre energiudnyttelsen. Da priserne imidlertid for øjeblikket tenderer mod at stagnere eller sågar falde i faste priser, kunne motivationen til at fortsætte og konsolidere energispareforanstaltningerne forsvinde. Sådanne foranstaltninger bør dog videreføres og udbygges af hensyn til konkurrenceevnen, miljøbeskyttelsen og beskæftigelsen.

2.8. I mange af ansøgerlandene er energipriserne lavere end i EU-landene, især for de private husholdninger. De direkte subsidier eller krydssubsidierne må derfor gradvis fjernes, og der må tages skridt til at sikre, at dette ikke kommer til at gå væsentligt ud over befolkningens levestandard.

3. Energi og miljø

3.1. Prospektering, forarbejdning og anvendelse af fossile brændstoffer tegner sig for trefjerdedele af menneskers CO₂-emissioner, som er hovedårsagen til de mulige klimaændringer, der skyldes drivhuseffekten. Det er denne gasart, som sammen med N₂O og metan gør energisektoren til den hovedansvarlige for dette fænomen. Generelt har CO₂-emissionerne i medlemsstaterne været konstante i de sidste 10 år, omend med en vis nedgang per capita (0,2 %) i samme periode. De fire største EU-medlemsstater tegner sig for 70 % af emissionerne med Tyskland i spidsen trods en 3 %'s nedgang i de sidste fem år.

3.2. Hovedkilden til CO₂-emissionerne er elproduktion. Emissionerne er imidlertid temmeligt stabile (en vækst på 0,3 % årligt) trods en større stigning i elproduktionen (1,5 % årligt) som følge af mere udbredt anvendelse af systemer med kombineret cyklus, gasværker og kombineret kraftvarmeproduktion. Blandt de energiforbrugende sektorer er det kun transportområdet, der udviste en støt vækst fra 19 % i 1985 til 26 % i 1995. De øvrige sektors forbrug er forblevet mere eller mindre stabilt.

3.3. Rådets miljøministre blev den 3. marts og 19. juni 1997 enige om som mål at få reduceret drivhusgasemissionerne med 7,5 % inden 2005 (midtvejsmål) og med i alt 15 % inden 2010. Selv om de specifikke mål for reduktion af disse emissioner, der blev opstillet i den aftale, som blev indgået på Kyoto-konferencen om global klimaforandring, kun blev på 8 % for EU, anses det oprindelige mål for realistisk med den nuværende økonomiske vækst.

3.4. Af energirelaterede skadelige stoffer er der ud over CO₂ også SO₂ og NO_x, som forårsager sur regn, sundhedsproblemer og ligeledes bidrager til drivhuseffekten. Generelt er SO₂-emissionerne faldende på grund af et lavere svovlindhold, bedre kontrol- og reguleringssystemer i industrianlæg og anvendelse af olie og naturgas i stedet for faste brændstoffer. Med indførelsen af katalysatorer og forbrændingskontrolsystemer i mobile og stationære anlæg kan der også konstateres et fald i NO_x-emissioner, omend det ikke er så stort som for SO₂-emissioners vedkommende.

3.5. Hovedparten af ansøgerlandene anvender imidlertid kul til el-fremstilling og opvarmning i byerne, hvilket vil medføre en kraftig forøgelse af drivhusgasemissionerne i EU. Det er derfor nødvendigt at finde frem til bedre og mere effektive tekniske og administrative løsninger, som kan mindske disse emissioner uden at øge produktionsomkostningerne mærkbart.

3.6. I nogle af disse lande er der desuden sket et radikalt skift i transportforholdene. Førhen benyttede man især jernbaner, mens der nu i højere grad satses på landevejstransport. Mange køretøjer er endvidere lidet effektive, hvilket går ud over energiforbruget og forureningen.

4. Rationel energiudnyttelse og beskæftigelse⁽¹⁾

4.1. Gennem energibesparelser frigøres der som regel midler, som kan skabe de arbejdspladser, der opstår i forbindelse med diversificering af anlæg, en bedre og mere regelmæssige istandsættelse af anlæg og en bedre udrustning af tjenester ved udformning, bygning og finpudsning af anlæg. Kombineret kraftvarmeproduktion og uafhængig elproduktion giver desuden jobmuligheder.

4.2. I forbindelse med nogle projekter til sænkning af energiforbruget er der blevet indført automatiserede og integrerede styringsprocesser, som har betydet både højere produktivitet og en intern omstrukturering, der generelt ikke er gået ud over beskæftigelsen.

4.3. En stor fordel ved projekter til rationel energiudnyttelse er, at man undgår de økonomiske tab, der opstår ved afslutningen på store projekter som følge af tilpasnings- eller omstillingsvanskeligheder hos de virksomheder, der er leverandører af udstyr. Mindre anlæg fremmer også produktdiversificering hos leverandører, hvorved de kan udnytte deres ressourcer bedre og blive mindre sårbare over for mulige kriser.

4.4. Tre afsluttende kommentarer er nødvendige. Samtlige energibesparelser indebærer automatisk økonomiske fordele i den pågældende produktionssektor og dermed sandsynligvis en konkurrenceevneforbedring. Opnås energibesparelsen gennem anvendelse af mere effektivt udstyr, betyder dette i princippet, at marginal-importeret energi (energiimport skal især dække EU's eget energiunderskud) erstattes af teknologi, materialer og arbejdskraft, som højt sandsynligt er af europæisk oprindelse. Det samme gælder de private husholdninger, som med en stigning i den disponible indkomst vil være tilbøjelige til at spare mere op (en selvgående proces) og bruge flere penge på potentielt jobskabende aktiviteter.

5. Strategier for rationel energiudnyttelse

5.1. I betragtning af de mikro- og makroøkonomiske fordele ved bedre energiudnyttelse og i bestræbelserne for at forbedre energi-intensiteten yderligere har adskillige regeringer igangsat energispareprogrammer med følgende sigte: forbedring af erhvervslivets konkurrenceevne og borgernes livskvalitet, mindskelse af emissionen af skadelige stoffer, diversificering af udbuddet af udstyr og minimering af den økonomiske væksts sårbarhed.

5.2. Strategierne for rationel energiudnyttelse bygger i alt væsentligt på tre hovedaktionslinjer: finansielle tiltag i form af subsidier eller prisforhøjelser (hovedsageligt afgifter), information om de bedste løsninger i de enkelte tilfælde, og endelig foranstaltninger, som via lovgivning tilstræber ændringer i adfærd og vaner. De vedføjede tabeller viser nogle typiske foranstaltninger i EU-medlemsstaterne, som svarer til disse tre aktionslinjer.

5.3. I de nye ansøgerlande er der med international bistand blevet oprettet nogle organer, som nu må integreres i det netværk af instanser, der allerede findes på EU-plan. Den største udfordring består imidlertid i at inkorporere ekspertisen fra de tidligere energitilsynstjenester, der fandtes i nogle af landene.

5.4. Viften af foranstaltninger er imponerende, og selv om nogle af dem er afsluttet, er de alle blevet gennemført med større eller mindre succes. Skønt rationalisering af energiforbruget som allerede nævnt er betinget af forskellige faktorer, afhænger udfaldet af foranstaltningerne til rationel energiudnyttelse i høj grad af offentlighedens energibevidsthed.

5.5. Foranstaltninger, der tager sigte på tilvejebringelse af information og fremme af de bedste løsninger for

⁽¹⁾ SAVE-programmet har finansieret en omfattende undersøgelse af den rationelle energiudnyttelses betydning for beskæftigelsen. Undersøgelsesresultaterne offentliggøres snart.

de enkelte sektorer, er de hyppigst forekommende i alle lande. De omfatter:

- Energirevisioner, som ved oliekrisernes (1973 og 1979) begyndelse spillede en central rolle for fastlæggelsen af energiforbruget, anvendes nu kun i særlige tilfælde og ikke systematisk som tidligere.
- Oplysningskampagner, som næsten helt er indstillet, fordi de er for dyre, for spredte og ikke giver resultater.
- Hvad angår konferencer og publikationer er mødepunktet i et vist omfang nået, især for publikationers vedkommende, idet de ofte er forældede. Endvidere har nogle lande ikke en gang givet den brede offentlighed den mest grundlæggende information.

5.6. Med hensyn til incitamenter og offentlige støtteforanstaltninger kan der fremføres følgende kommentarer:

- Den teknologiske udvikling er altid et klart incitament til at fremme rationel energiudnyttelse, omend der kan konstateres en vis mangel på koordination mellem de forskellige programmer, ligesom der mangler oplysninger om synenergivirkninger og om mislykkede programmer.
- Sektoraftaler kan være egnede løsninger, hvis de kombineres med offentlige incitamenter til at motivere den anden part, det være sig såvel selskaber som store aftagere. Ligesom tilfældet er med standarder, må der føres et passende tilsyn med sektoraftaler. Det ville være nyttigt med en tilbagemelding om resultaterne af de iværksatte initiativer.
- Subsidier har klart vist deres begrænsninger, da det ofte drejer sig om projekter, som under alle omstændigheder ville være blevet gennemført, og undertiden er den energimæssige gevinst vanskelig at adskille fra andre fordele ved projektet.
- Med den voksende liberalisering af økonomien er statsindgrebene gradvis blevet skåret ned, og vægten

er blevet lagt mere på fremmekampagner end på subsidier eller streng håndhævelse af specifikke normer.

- I nogle tilfælde har overkapacitet vanskeliggjort gennemførelsen af efterspørgselsstyringsprogrammer. I andre tilfælde er der kun blevet udviklet specifikke teknologier til udjævning af belastningskurven. Endvidere har opsplitningen i elsektoren (produktion, transport og distribution) berørt udviklingen af efterspørgselsstyringsforanstaltninger, idet de fordele, der er knyttet til nedgange i spidsbelastninger, ikke kan videregives til distributøren. Spidsbelastninger kan nødvendiggøre efterspørgselsstyring fra selskabernes side. Noget tilsvarende gælder omkostningsbegrænsning i tilfælde af subventionerede takster (f.eks. for øer).
- Energiserviceselskaber har trods en omfattende støtte- og fremmeindsats kun oplevet en begrænset vækst og har i mange tilfælde været involveret i kombinerede kraftvarmeprojekter, som er nemmere at afstemme efter individuelle behov ud fra et energiforbrugssynspunkt.

5.7. De normer, der er blevet indført i praktisk talt alle lande, har været en klar fordel for forbrugerne, men de er ikke blevet strengt håndhævet eller kontrolleret. Situationen varierer naturligvis fra land til land, idet overholdelse af normer afhænger af, hvor bevidste forbrugerne er. Dette understreger betydningen af fremme- og informationskampagner på alle niveauer.

5.8. Endvidere har den voksende økonomiske liberalisering og nedbringelsen af de offentlige underskud betydet nedskæringer i bevillingerne til offentlige instanser, som så i et vist omfang er blevet tvunget til at orientere sig mere mod markedet. Dette er gået ud over deres uafhængighed og har i nogle tilfælde forvredet konkurrencen.

5.9. Kommissionen har ligeledes udviklet vigtige initiativer til nedsættelse af energiforbruget, som har haft stor indflydelse på de nationale programmer. Nedenstående tabel giver et overblik herover:

Program	Type	Aktionsområde	Resultater
JOULE/THERMIE	Teknologisk orienteret program under det 4. FTU-rammeprogram	Programmet omfatter to hovedområder: — F&U (JOULE GD XII) — Demonstration THERMIE-GD XVII) Det omfatter ikke blot projekter vedrørende teknologisk udvikling, men også fremme- og ledsageforanstaltninger	Der er kommet nye teknologier på markedet. Endvidere foreligger der forskellige undersøgelser og materiale om fremmeforanstaltninger og undervisningsmateriale. Energiserviceselskaberne har fået støtte. De offentlige instanser deltager i OPET-fremmenetværket (med bistand fra GD XIII)

Program	Type	Aktionsområde	Resultater
SAVE	Institutionelt orienteret program til udarbejdelse af retningslinjer og henstillinger	Det tager hovedsageligt sigte på udarbejdelse af direktiver, støtte til pilotprojekter og fremmeforanstaltninger	Direktiver: 92/75/EF: mærkning af husholdningsapparater generelt 94/2/EF køleskabe og frydere 95/12/EF: vaskemaskiner 95/13/EF: tørretromler 96/60/EF: vaskemaskinertørretromlere 97/17/EF: opvaskemaskiner 98/11/EF: lamper 92/42/EF: varmtvandskedler, som anvender flydende eller gasformige brændstoffer 96/57/EF: energieffektivitetskrav til køleskabe og frydere 93/76/EF: begrænsning af CO ₂ -emissioner gennem en mere effektiv energiudnyttelse SAVE I støttede i alt 250 projekter
AUTO-OLIE	Horisontalt kommissionsprogram til begrænsning af emissioner fra overfladetransport	Forslag til en strategi for begrænsning af emissioner og udarbejdelse af den dertil hørende lovgivning	Efter de indledende undersøgelser foreligger der to direktivforslag: — direktiv om brændstofkvalitet — direktiv om emissioner

5.10. Her skal også nævnes foranstaltninger, der fremmes gennem andre fællesskabsprogrammer såsom MEDA, SYNERGY, PHARE, TACIS og ALURE⁽¹⁾, som har lettet erfaringsudvekslingen med tredjelande.

5.11. Der er ligeledes andre initiativer såsom Hvidbogen om Offentlig Transport og Kommunikation, som tager sigte på indgåelse af frivillige aftaler med automobilindustrien om en kraftig nedsættelse af motor-køretøjers gennemsnitlige energiforbrug, Kommissionens meddelelse om »Transport CO₂ — en løsningsmodel for EU«⁽²⁾ eller Hvidbogen om Energi⁽³⁾. ØSU⁽⁴⁾ har udarbejdet eller er ved at udarbejde udtalelser og forslag med det samme mål i tankerne, nemlig optimering af energiforbruget for at konsolidere den europæiske industris konkurrencemæssige stilling.

5.12. Fællesskabsprogrammerne har sat skub i den teknologiske udvikling, omend interessen i den senere

tid er aftaget på nogle områder, samt i gennemførelsen af markedsundersøgelser og indførelsen af nye bestemmelser. EF-programmerne har også muliggjort en koordinering og erfaringsudveksling i forbindelse med de nationale programmer, der er blevet igangsat under meget forskellige socio-kulturelle forudsætninger.

5.13. Koordineringen af samtlige programmer kan dog forbedres, idet der forekommer en vis grad af overlapning og dobbeltarbejde. I den forbindelse burde de rådgivende udvalg spille en mere aktiv rolle i erfaringsudvekslingen mellem de forskellige medlemsstater.

5.14. Et spørgsmål af fundamental betydning er den kombinerede kraftvarmeproduktion og generelt den uafhængige elproduktion, da den bidrager til at begrænse forbruget af primærenergi, hvilket er gunstigt for omkostningsudviklingen, miljøet og beskæftigelsen.

5.15. Situationen er langt fra den samme i alle medlemslandene, hvilket fremgår af nedenstående diagram. Ganske vist gik den kraftvarmebaserede elproduktion procentuelt tilbage i perioden 1974 til 1990, men situationen har ændret sig i den senere tid, bl.a. fordi der findes et reguleret marked i nogle lande og fordi nogle elskaber stiller sig mere positivt.

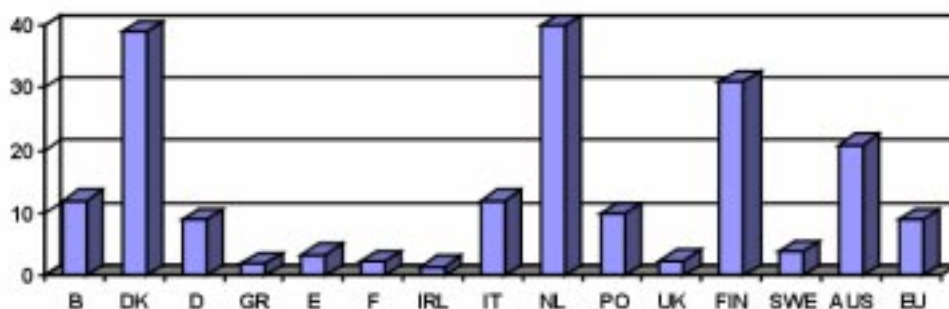
⁽¹⁾ SYNERGY: fremme af det internationale energisamarbejde; TACIS: teknisk bistand til SNG; ALURE: udnyttelse af energiressourcer i Latinamerika.

⁽²⁾ KOM(98) 204 endelig udg.

⁽³⁾ Hvidbogen om en energipolitik for Den Europæiske Union (KOM(95) 682).

⁽⁴⁾ Den energimæssige dimension af klimaændringer — ETF C 19 af 21.1.1998, SAVE II — EFT C 82 af 19.3.1996 og Transport og CO₂.

Den kombinerede kraftvarmeproduktions andel af den samlede elproduktion i EU



Kilde: Meddelelse KOM(97) 514 endelig udg.

5.16. Ifølge forskellige undersøgelser, der er omtalt i Kommissionens meddelelse om kombineret kraftvarmeproduktion⁽¹⁾ er elproduktionskapaciteten ved kombineret kraftvarmeproduktion i EU på 900-1 000 TWh pr. år, hvilket svarer til omkring fire gange så meget elektricitet, som der blev frembragt ved kombineret kraftvarmeproduktion i 1994, og som vil kunne nedbringe CO₂-emissionerne med 9 % i 2010. Det opstillede mål i denne meddelelse er en fordobling af den kombinerede kraftvarmeproduktions andel fra 9 % (204 TWh) til 18 % i 2010, hvilket forudsætter, at de potentielle CO₂-emissioner reduceres med skønsmæssigt 4 % af de nuværende værdier.

6. Generelle bemærkning og prognoser

6.1. Alle programmer, der er blevet gennemført på nationalt og EU-plan, har ikke blot mindsket energiforbruget, men har også muliggjort en spredning af energikilderne og fremmet den uafhængige produktion af elektricitet samt erstattet fluorocarbonforbindelser i kølesystemer.

6.2. På trods af EU's anstrengelser er der en generel mangel på koordinering mellem de nationale foranstaltninger til rationel energiuudnyttelse og andre sektorrelaterede foranstaltninger på nationalt og EU-plan. Manglende koordinering er et af de mest elementære kritikpunkter i forbindelse med ethvert program med offentlig deltagelse, men det er også det vanskeligste problem at løse, da en række strategiske og erhvervsmæssige interesser støder sammen.

6.3. Stivheden i energiforbrugssituationen i situationer som den aktuelle, hvor priserne er stabile eller faldende, kræver en forbedring af foranstaltningerne til sænkning af energiforbruget. I den forbindelse er det vigtigt at udnytte tidligere erfaringer og indføre gennemprøvede

metoder eller udvikle nye for at optimere energiforbruget og forebygge luftforurening.

6.4. Stagnationen i energiintensiteten kan tilskrives forskellige faktorer: stigningen i levestandarden, som fører til øget strømefterspørgsel og dermed i princippet et større forbrug af primærenergi, øget anvendelse af klimaanlæg, hurtigere omsætning af forbrugsgoder samt øget mobilitet for både personer og varer. Rent faktisk er industriens andel af energiforbruget faldende i de forskellige lande, mens bygge- og transportsektorens andel udviser en klar stigning. Dette skyldes også væksten i servicesektoren.

6.5. I nogle lande er interessen for spørgsmål vedrørende rationel energiuudnyttelse taget af, eftersom priserne har stabiliseret sig, og der ved erhvervelsen af forbrugsgoder lægges mere vægt på købsprisen end på driftsomkostningerne. Dette er især alarmerende på boligområdet.

6.6. Den nødvendige gennemsigthed i energipriserne i nogle af ansøgerlandene må ledsages af de teknologiske foranstaltninger, der skal til for at stabilisere energiuudgifterne og minimere produktionsomkostningerne.

7. Forslag til foranstaltninger

7.1. ØSU anbefaler endnu en gang, at der opstilles klarere prioriteter og sikres en bedre koordinering af de forskellige programmer, både mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og EU, således at indsatsen kan forenes og erfaringer udveksles.

7.2. Kommissionen bør spille en vigtig rolle i udformningen, gennemførelsen og overvågningen af dette koordineringsarbejde og i givet fald foreslå korrigerende mekanismer for at gøre foranstaltningerne til rationel energiuudnyttelse så effektive som muligt. Den bør også regelmæssigt offentliggøre hovedkonklusionerne i vurderingen af fremdriften i de forskellige programmer.

⁽¹⁾ KOM(97) 514 endelig udg. ØSU's udtalelse herom — EFT C 157 af 25.5.1998.

7.3. Kommissionens nylige meddelelse om »Energi-effektivitet i Det Europæiske Fællesskab: en strategi for rationel energianvendelse« er et godt udgangspunkt for en debat mellem de forskellige involverede aktører, med det sigte at munde ud i en realistisk og sammenhængende handlingsplan.

7.4. Gennem energisparekampagner, som ikke må være for kostbare, og som skal være målrettede, bør man forsøge at dæmpe op for den negative holdning i befolkningen, som de faldende energipriser kan udløse. En passende oplysningsindsats i den grundlæggende og den gymnasiale skoleundervisning bør heller ikke forsømmes.

7.5. Mærkningen af husholdningsapparater bør styrkes, og forbrugerne bør gøres opmærksomme på, hvor vigtigt det er at kræve relevante oplysninger, da dette er den eneste mulighed for at sikre, at reglerne overholdes. Endvidere bør man fremme teknologiske udviklinger, som giver et mindre forbrug til den samme pris.

7.6. Det samme gælder på boligområdet, hvor der bør gives udførlige oplysninger om både nye og gamle bygninger og både til køber og lejer. Håndhævelsen og tilsynet med overholdelse af regler om materialer, isolering og konstruktion bør styrkes i alle medlemslandene.

7.7. Den forebyggende vedligeholdelse af anlæg i industrien og på bygnings- og transportområdet for at sikre en effektiv drift og begrænse emissionsniveauet bør forbedres. Der bør indføres skattefordele til investorer, som vælger energivenlige løsninger.

7.8. Aftaler indgået med de store energiforbrugende sektorer, især industrien, bør udbygges og konsolideres i tråd med udviklingen og resultatet af de forskellige initiativer.

7.9. Energiserviceselskaber, som fremover bør finansiere mere avancerede projekter end hidtil, bør støttes. De risici, de indgår, kunne dækkes af producentgarantier samt af forsikringsselskaber, således at der gives erstatning for indtægststab som følge af dårligt fungerende udstyr.

7.10. Energi bør indgå som et merværdiskabende element i forbindelse med andre tiltag, f.eks.:

- Udvikling af nye systemer til produktion og beklædning af dele af metal eller andre materialer.
- Fjernelse af forurenende stoffer fra udledninger gennem fremme af energieffektive løsninger.

- Genvinding eller genudnyttelse af forskellige materialer efter brug samt af biprodukter fra industrielle processer.

7.11. Transportsektoren er af særlig betydning som følge af dens negative påvirkning af udviklingen i energiintensiteten og CO₂-emissionerne. I denne sektor træffes beslutningerne sjældent ud fra energikriterier, men de kommer alligevel til at virke kraftigt ind på energiforbruget:

- Fartgrænser og regelmæssig fartkontrol.
- Mindskelse af trafiktætheden i byerne gennem forebyggelse af hyppige opstandsninger, hensynsløs parkering og forbedring af trafikstrømmen. Fremme af offentlig transport.
- Fremme af brugen af PNG (komprimeret naturgas), biodiesel- eller hybridkøretøjer, der stort set kun har været anvendt forsøgsvis.
- Fremme af energieffektive køretøjer.
- Fremme af intermodale transportsystemer.

Som nævnt i arbejdsdokumentet er der her tale om en særligt vanskelig sektor på grund af dens store økonomiske betydning og problemerne med at lægge vaner om; det er imidlertid nødvendigt at sætte beslutsomt ind, hvis det skal lykkes at efterleve forpligtelserne om emissionsnedsættelse.

7.12. Kombineret kraftvarmeproduktion i industrien og til opvarmning samt klimaanlæg i bygninger bør fortsat fremmes. I de sydlige EU-medlemslande bør udviklingen af mere energieffektive metoder til drikkevandsproduktion støttes.

7.13. El- og naturgasselskaberne bør videreføre og konsolidere efterspørgselsstyringsprogrammerne og den integrerede ressourceplanlægning, som tager sigte på at udjævne belastningskurven og nedsætte energiforbruget. Udgifterne til disse programmer bør væltes over på priserne, men resultaterne bør kunne verificeres.

7.14. Både i EF-programmerne og i den teknologiske udvikling bør konkrete teknologier nyde fremme. Der tænkes her på de teknologier, hvor EU er saktet bagud i forhold til andre lande, eksempelvis absorptionsanlæg, vandrensningsanlæg og små og mellemstore turbiner. Endvidere bør der udvikles ekspertsystemer for overvågning af industrielle processer. Under alle omstændigheder bør man sikre en effektiv koordinering og undgå at sprede indsatsen på projekter, som tager sigte på udvikling af ensartede produkter, der kræver store investeringer.

7.15. Demonstrationsprojekter bør fremmes og resultaterne udbredes i samarbejde med teknologiproducenterne og energiserviceselskaberne. Der bør opstilles

standardløsninger som »Best Practice«, og offentlige institutioner bør fremlægge eksempler i form af konkrete projekter.

7.16. Udveksling af data om ret til emissioner bør støttes gennem internationale aftaler, hvor man via specifikke projekter på nationalt plan analyser resultater, udveksler erfaringer og anskueliggør ved eksempler.

7.17. På et tidspunkt, hvor et stigende antal europæiske virksomheder er aktive i andre dele af verden, bør disse virksomheder anvende de samme energieffektivitets- og miljøkriterier som i deres oprindelseslande eller i det mindste opfordre til, at den relevante lovgivning tilpasses i overensstemmelse hermed.

7.18. Man bør fremme overførsel af teknologi, finansielle midler og knowhow generelt fra EU's medlemsstater til ansøgerlandene. Programmerne bør opstille prioriteter, og der bør kunne sættes tal på resultaterne.

7.19. Det bør undersøges, hvorledes en nedsættelse af subsidierne til energisektoren og indførelse af differentieret beskatning af de endelige energipriser vil virke økonomisk set på mellemlang sigt. Der bør her tages hensyn til eksterne forhold med tilknytning til energikæden, uden at man dog må ramme erhvervslivets konkurrenceevne, hverken i EU eller i forholdet til tredjelande; der bør primært sættes på de mest dynamiske sektorer, når det gælder indførelse af effektive løsninger.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Land	Instans	Energirevision	Fremme- foranstaltninger	Teknologisk udvikling	Samarbejds- aftaler	DSM, fremmetiltag og bistand	Subsidier	Afgifter	Normer og forskrifter
Østrig	EVA	Arrangeret af rege- ringen	Uddannelseskurser og konferencer	Programmer			Incitamenter		
Belgien	På regionalt plan	Virksomhederne skal føre et energiregn- skab	Uddannelseskurser og konferencer Prioritering af SMV Fremme af kombi- neret kraftvarmepro- duktion	Begrænset aktivitet	Frivillige aftaler		Incitamenter på re- gionalt plan Skattemæssige for- dele		Programmer til be- grænsning af CO ₂ - emissioner
Danmark	Energistyrelsen	En forudsætning for opnåelse af skattefor- dele	Forskellige publika- tioner, kurser og håndbøger (super- markeder, SMV, lo- kale myndigheder) Energirådgivnings- håndbog Forbedring af belys- ningen	Støtte til initiativer til fremme af teknolo- gisk udvikling	Aftaler med uden- landske selskaber om begrænsning af emis- sioner	Forskellige program- mer med deltagelse af distributionsselska- berne	Subsidier på natio- nalt plan	CO ₂ -afgif- ter	En række regler og normer
Finland	TEKES	Subsidieret	Mange fremme- foranstaltninger	Støtte til teknologisk udvikling	Aftaler med virksom- hedsgrupper og stor- aftagere		Forskellige subsidier til industrien	CO ₂ -afgif- ter	
Frankrig	ADEME, centralise- ret og repræsenteret i alle regioner Nogle regioner har deres egne myndighe- der Kompetente på ener- gi- og miljøområdet	Subsidieres, men har mistet betydning	Mange brochurer, uddannelseskurser og fremme- foranstaltninger Forbedring af gade- belysning Energiregnskaber i den offentlige sektor	Støtte til demonstra- tionsprojekter	Energispareforan- staltninger i offentli- ge bygninger Frivillige aftaler	ADEME-EDF-aftale	Subsidier og støtte til leasing		Regler om varmeisole- ring af bygninger
Tyskland	I nogle delstater	Med støtte fra distri- butionsselskaberne	Mange kampagner, kurser og konferen- cer Initiativ til mind- skelse af el-forbruget	Gennem BMFT Nogle energiselska- ber deltager ligeledes i disse programmer	Frivillige aftaler Systemer til overvåg- ning af energiforbru- get i nogle sammen- slutninger	Pilotordninger i nog- le delstater	Rentelettede lån fo- retrækkes	CO ₂ -afgift (forslag)	Byggenormer Normer for opførelse og vedligeholdelse af bygninger

28.12.98

DA

De Europæiske Fællesskabers Tidende

C 407/169

Land	Instans	Energirevision	Fremme- foranstaltninger	Teknologisk udvikling	Samarbejds- aftaler	DSM, fremmetiltag og bistand	Subsidier	Afgifter	Normer og forskrifter
Grækenland	CRES	Obligatorisk i store virksomheder	Kampagner, konferencer og brochurer		Frivillige aftaler	Program til optimering af strømbelastningskurven PPK-efterspørgselsstyringsprogram	Støtte til energispareforanstaltninger og udbygning af naturgasnettet		Kontrol med emissioner fra industrielle anlæg
Irland	FORBAIRT	Finansiel støtte med deltagelse af energiselskaberne	Støtte og teknisk bistand Kampagner og konferencer			IRP-programmer med EU-støtte	Begrænset støtte til subsidier		Normer for isolering af bygninger og opvarmningsanlæg
Italien	ENEA	Støttes for øjeblikket ikke	Fremmekampagner, uddannelseskurser og brochurer	Støtte gennem ENEA	Frivillige aftaler Energispareforanstaltninger i offentlige bygninger		Finansiel støtte		Energiforvaltning i store anlæg
Luxembourg		Obligatorisk, subsidieret					Subsidier og fremskyndede tilbagebetalingsordninger		
Holland	NOVEM	Subsidieres i nogle tilfælde og støttes af energiselskaberne (Gasunie)	Mange kurser, publikationer og brochurer Mærkning af køleskabe i supermarkeder	TBSE- og TIEB-program til støtte for teknologier til rationel energiudnyttelse	Aktionsplan for energidistribution, forskellige foranstaltninger under Built Environment Program Energibesparelser i kommunale bygninger	Pilotprojekter sammen med forskellige distributionselskaber	Subsidier og fremskyndet tilbagebetaling Aftaler med tredjelande om udveksling af miljøoplysninger	CO ₂ -afgifter	Byggenormer, støtte til kombineret kraftvarmeproduktion
Portugal	CCE for hele landet AERAM på Madeira	Obligatorisk, fra når forbruget overstiger et bestemt niveau	Forskellige aktiviteter til fremme af rationel energiudnyttelse i forskellige sektorer				SIURE-program vedrørende subsidier og incitamenter til industrien Støtte til tredjepartsfinansiering		Henstillinger om rationel energiudnyttelse i industrien Byggesystemer Støtte til kombineret kraftvarmeproduktion

Land	Instans	Energirevision	Fremme- foranstaltninger	Teknologisk udvikling	Samarbejds- aftaler	DSM, fremmetiltag og bistand	Subsidier	Afgifter	Normer og forskrifter
Spanien	IDAE Forskellige regionale myndigheder	Subsidieret i nogle re- gioner	Mange kampagner, publikationer og brochurer	Ingen specifik linje	Frivillige aftaler mellem IDAE og nogle industrisektorer Energispareprogram for offentlige bygninger	Gennemførelse af forskellige programmer efter aftale mellem energi- og industriministeriet og el-selskaberne	PAEE-program og begrænset støtte fra regionerne		Grundlæggende byggeforskrifter Forskellige regler Betydelig støtte til kombineret kraftvarmeproduktion
Sverige	EM		Forskellige fremmekampagner	Støttes	Frivilligt for store varehuse	El-selskaberne har lanceret forskellige programmer	Støtte til virksomhedsaftaler	CO ₂ -afgift	Obligatoriske normer for nye bygninger og frivillige for eksisterende bygninger
Det Forenede Kongerige	ETSU for alle sektorer, undtagen bygninger, som henhører under BRECSU	Støtte og rådgivning fra ETSU og distributionsselskaberne	Mange fremmeforanstaltninger, kampagner og brochurer	Støtte gennem tilvejebringelse af information	Kampagne til fremme af virksomhedsaftaler	Forskellige projekter med støtte fra EU's SAVE-program	Gennem SCEE-MAS-, EDAS- og EMAS-programmerne		Byggereglementer
Tjekkiet	SEVEN Energisparelov		Forskellige fremmekampagner	Godt teknologisk niveau		Pilotprogrammer i samarbejde med distributionsselskaber	Subsidier til bygninger og virksomheder Taksterne afspejler ikke omkostningerne		Normer for opvarmning af bygninger
Ungarn	Energieffektivitetskontor (oprettet med støtte fra EU)	Der er foretaget energirevision med støtte fra internationale samarbejdsprogrammer	Generelle kampagner og kampagner med sigte på konkrete sektorer såsom industrien og fjernvarmenet			Pilotprojekter	Taksterne er forhøjet for nylig for at afspejle omkostningerne		Gradvis indførelse af EU's normer
Polen	Centre med støtte fra PHARE i Warszawa og Carioca	Mange revisioner med international støtte		Teknologisk evne til at deltage i udviklingsprojekter med partnere fra EU			Taksterne subsidieres		Gradvis indførelse af EU's normer, især med hensyn til mærkning og minimumsforbrug
Estland	Oprettelse af et energicenter med støtte fra TACIS	Revisioner med international støtte							EU's normer er ved at blive indført

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 68/414/EØF om forpligtelse for EØF's medlemsstater til at opretholde minimumslagre af mineralolie og/eller mineralolieprodukter«⁽¹⁾

(98/C 407/26)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 25. maj 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Energi, Kernekraft og Forskning, som udpegede Neville Beale til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 108 stemmer for og 2 imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. ØSU anmodes om udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 68/414/EØF og om ophævelse af direktiv 72/425/EØF. Begge disse direktiver kræver, at medlemsstaterne opretholder obligatoriske olielagre af hensyn til forsyningssikkerheden. (Det første direktiv indførte 65 dages forsyning som normen; den blev hævet til 90 dage i det andet direktiv).

1.2. Forsyningssikkerhed er et anliggende, som ØSU har behandlet i flere udtalelser i de seneste år: f.eks. det indre marked for gas og elektricitet⁽²⁾, udsigterne for atomkraft⁽³⁾, rationel energiudnyttelse, vedvarende energi⁽⁴⁾, energipolitik i almindelighed⁽⁵⁾ osv. Den sikreste energiforsyning opnås selvsagt ved hjælp af energikilder, der befinder sig på EU-landenes område: f.eks. olie og gas i britiske og danske farvande, gas i Nederlandene, atomkraftværker i Frankrig, kullagre i Tyskland, vandkraftsystemer i Østrig osv.

1.3. Sikkerheden kan yderligere forøges via en spredning på de forskellige former for primær energi, som benyttes, og på de energikilder, som importeres. Imidlertid antages det, at de fleste EU-lande fortsat vil være meget afhængige af olie- og naturgasleverancer fra områder (såsom Rusland, Mellemøsten, Nord- og Vestafrika og fremover Kaukasus og Centralasien), der anses for potentielt ustabile.

1.4. I 1991 anmodede Rådet ØSU om udtalelse om to direktivforslag på dette område. Det ene indeholdt

forslag til nye ordninger for opretholdelse af obligatoriske olielagre i medlemsstaterne, men blev senere trukket tilbage efter drøftelser i Rådet. Det andet, som ØSU afgav udtalelse om under ENERGI/195 af 22. oktober 1992, omhandlede »Foranstaltninger i en vanskelig forsyningssituation for råolie og olieprodukter i Fællesskabet«. Det blev også trukket tilbage.

1.5. Det, der som regel går under betegnelsen »oliechokket« i 1973, førte i 1974 til, at Det Internationale Energiagentur (IEA) blev oprettet i Paris med det sigte at opstille planer til brug under evt. kommende olieforsyningskriser. IEA har som medlemmer alle 15 EU-lande + Norge, Ungarn, Schweiz, Tyrkiet, Australien, New Zealand, Canada, USA og Japan; Tjekkiet, Slovakiet og Polen har anmodet om medlemskab.

1.6. IEA-reglerne dækker således oliebehovet i hovedparten af den industrialiserede verden og vil få afgørende betydning i tilfælde af en alvorlig forsyningskrise. Det er meningen, at EU's foranstaltninger i tilfælde af en krise vil blive truffet inden for en IEA-ramme, selv om Kommissionen vil sørge for koordinering af medlemsstaternes politik i overensstemmelse med EU-traktaten.

2. Kommissionens forslag

Hovedbegrundelsen for obligatoriske lagre anføres af Kommissionen som værende følgende:

2.1. Afbrydelser i olieforsyningerne truer den økonomiske aktivitet. Det er derfor ønskeligt, at medlemsstaterne råder over lagre for at kunne klare potentielle problemer som følge af forsyningsafbrydelser, såfremt situationen udvikler sig til en regulær krise.

2.2. Under en krise opstår der risiko for prisspekulation på markedet. Det er derfor økonomisk hensigtsmæssigt, at myndighederne er i stand til at minimere eller forebygge virkningerne af en forsyningskrise ved at trække på disse mindstelagre.

⁽¹⁾ EFT C 160 af 27.5.1998, s. 18.

⁽²⁾ EFT C 195 af 18.7.1994.

⁽³⁾ EFT C 206 af 7.7.1997.

⁽⁴⁾ EFT C 214 af 10.7.1998.

⁽⁵⁾ EFT C 393 af 31.12.1994.

2.3. Den blotte kendsgerning, at medlemsstaterne råder over omfattende stødpudelagre, har en kraftig præventiv virkning, som i sig selv kan afskrække dem, der ellers kunne føle sig fristet til at skabe en forsyningskrise eller spekulere i en sådan krise.

2.4. Forslaget om at ændre det eksisterende direktiv er ensbetydende med en stærkt påkrævet revision af rammevilkårene. Der er sket meget siden først i 70'erne. Økonomierne er blevet liberaliseret og tendenserne i olieforsyningen og -efterspørgslen og i industristrukturen har ændret sig. Endvidere bør direktivet ajourføres for at tage højde for oprettelsen af det indre marked for energi og den forventede udvidelse af Den Europæiske Union. Forsyningssikkerhed er dog fortsat et EU-anliggende, idet EU er afhængig af olieimport.

3. Områder, hvor der er mulighed for forbedringer

Kommissionen foreslår forbedringer på seks områder i det nuværende direktiv:

3.1. Fritagelse

Kommissionen foreslår, at den maksimale fritagelse for indenlandske olieproducenter forhøjes fra 15 til 25 %.

3.2. Bilaterale lageraftaler

En styrkelse af støtten til bilaterale aftaler — hvor obligatoriske olielagre kan opretholdes i en anden medlemsstat — vil give olieaffinaderier og importører et værdifuldt middel til at opfylde deres lagerforpligtelser med de lavest mulige omkostninger. En tydeligere definition på vigtige elementer i rammeaftalerne skulle kunne gøre forholdene i EU mere ensartede, især med hensyn til behovet for at sikre, at strategiske lagre, som opretholdes i et andet land, identificeres nøje, og at det pågældende land hjemtager sine lagre i tilfælde af en krise.

3.3. Definitioner

Klarere definitioner vil bevirke, at medlemsstaterne konsekvent registrerer forbruget af alle de olieprodukter, som anføres i direktivet. I dag undlader nogle medlemsstater at registrere jetbrændstof af petroleumstypen, som benyttes til internationale flyvninger, og som ifølge det foreliggende direktiv skal medtages i det indenlandske forbrug, selv om det ikke skal anføres som en særskilt post.

3.4. Omregningsmetoder og indberetningsfrister

For at forenkle den metode, som anvendes til at omregne råolie til olieproduktækvivalenter, foreslås det at opgive

den ene af de nuværende tre omregningsmetoder. Desuden medfører ændringen til månedlige ordninger, at EU nu ligger på linje med IEA's procedure. Medlemsstaterne skal tilsende Kommissionen deres statistiske opgørelser — som viser de eksisterende lagre ved udgangen af hver måned — senest den 25. dag i den anden måned efter den måned, indberetningen vedrører.

3.5. Kvaliteten af oplagringsmekanismerne

Ifølge det nye direktiv skal der herske større omkostningsgennemsigtighed i oplagringsmekanismerne, så man undgår forskelsbehandling, og så der skabes retfærdige vilkår på markedet.

3.6. Sanktioner

Gennemførelsen overlades til medlemsstaterne, jf. subsidiaritetsprincippet. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

4. Direktivets indhold

— Artikel 1 indeholder de foreslåede ændringer af direktiv 68/414/EØF og behandles nærmere nedenfor.

— Artikel 2 ophæver direktiv 72/425/EØF med virkning fra den 31. december 1999.

— Artikel 3 kræver, at medlemsstaterne vedtager, offentliggør og gennemfører de nye bestemmelser fra samme dato. De skal underrette Kommissionen herom.

— Artikel 4 foreskriver, at Kommissionen med jævne mellemrum skal forelægge Rådet en beretning om situationen vedrørende lagrene i Fællesskabet.

— Artikel 5 anfører, at direktivet er rettet til medlemsstaterne.

5. Artikel 1

Denne artikel i det nye direktiv indeholder de vigtigste ændringer af artikel 1, 2, 3, 4, 5 og 6 i direktiv 68/414/EØF.

5.1. Artikel 1 genindfører 90 dages lagerforpligtelsen og forhøjer undtagelsen for medlemsstater med indenlandsk olieproduktion til 25 % af det indenlandske forbrug.

5.2. Ifølge den nye artikel 2 skal skibsfartens bunkring ikke medregnes i det indenlandske forbrug, hvorimod den internationale lufttrafiks bunkring fortsat skal medregnes.

5.3. Ifølge den nye artikel 3 skal medlemsstaterne sikre, at de har lovfæstet beføjelse til at kontrollere lagrenes brug i krisetilfælde. På alle andre tidspunkter skal lagrene være klart identificerede på ikke-diskriminatoriske vilkår, mens den omkostningsmæssige byrde skal kunne identificeres ved hjælp af gennemsigtige ordninger i den endelige produktpris. Medlemsstaterne kan også hver for sig eller i fællesskab beslutte at gøre brug af lagerorganisationer.

5.4. Den nye artikel 4 indeholder regler om, hvorledes medlemsstaterne skal indberette lagre til Kommissionen. Lagerkravet skal baseres på det foregående års indenlandske forbrug.

5.5. Ifølge den nye artikel 5 skal færdige (dvs. forarbejdede) produkter indberettes med deres faktiske vægt; der anføres formler for omregning af råolie og halvfabrikata (f.eks. hjælpestoffer) til færdigvarers vægt.

5.6. Den nye artikel 6 handler primært om, på hvilke vilkår medlemsstaterne må opretholde deres strategiske lagre på en anden medlemsstats område inden for rammerne af aftaler mellem landene. Lagre, som en medlemsstat opretholder på en andens vegne, skal indberettes til Kommissionen af begge lande. Disse lageraftaler skal stemme overens med direktivets generelle bestemmelser og indberettes til Kommissionen. I denne artikels stk. 3 fastlægges det, hvilke oliekatégorier der ikke skal medtages i de statistiske opgørelser fra de enkelte medlemsstater.

5.7. Ifølge den nye artikel 6 a) skal medlemsstaterne »vedtage de nødvendige bestemmelser og foranstaltninger« for at efterkomme direktivet.

5.8. Ifølge den nye artikel 6 b) skal medlemsstaterne fastsætte de sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser, som er vedtaget i henhold til direktivet.

6. Generelle bemærkninger

6.1. ØSU bemærker, at der hersker generel enighed om behovet for et nyt lagerdirektiv, da de nugældende regler går mere end et kvart århundrede tilbage i tiden. De to hovedkrav — pligten til at opretholde lagre

svarende til 90 dages forsyning og dispensationen på 15 % til olieproducerende lande — blev fastsat under meget forskellige forhold i 60'erne og 70'erne.

6.2. Der menes ikke at ligge nogen nærmere teknisk analyse bag kriterierne. Olieindustrien vides at mene, at man kan lempe på disse særkrav; samme bemærkning gælder pligten til at opretholde lagre af særlige kategorier og mængder af raffinerede produkter. Muligheden for at opretholde lagre i form af råolie, som er begrundet i de moderne raffinaderianlægs fleksibilitet, er en fordel, som de IEA-medlemsstater, der ikke er EU-medlemmer, nyder godt af.

6.3. Jo større mængder olielagre der opretholdes, jo større risiko er der for miljøskader som følge af udslip ved ulykker samt dampudslip. Desuden er de beskæftigelsesmæssige følger ringe, da oplagringsanlægene i kraft af deres karakter er kapitalintensive. ØSU bemærker tillige, at behovet for at opretholde lagre, ud over hvad der er nødvendigt for normal drift, ikke udgør en yderligere finansiell byrde for medlemsstaternes økonomi.

6.4. Alligevel støtter ØSU fuldt ud Kommissionens vurdering i disse anliggender, som skal sikre, at samtlige medlemsstater opnår passende forsyningssikkerhed i tilfælde af endnu en oliekrise og på sammelignelige vilkår. Imidlertid opfordres Kommissionen til at holde et vågent øje med det nye direktivs bestemmelser, da EU er nødt til at forblive industrielt konkurrencedygtig på verdensmarkedet.

7. Særlige bemærkninger

7.1. Direktivet har form af en række ændringer af direktiv 68/414/EØF, hvilket tyder på, at bestemmelser i det tidligere direktiv, som ikke udtrykkeligt ændres eller ophæves, stadig er gældende. Der indgår tillige en artikel om ophævelse af direktiv 72/425/EØF, hvis krav om 90 dages lagre genindføres i det nye direktiv.

7.2. ØSU godkender bestemmelserne i artikel 1, især forhøjelsen fra 15 til 25 % af den undtagelse, som gives olieproducerende medlemsstater. Imidlertid mener man, at der bør holdes øje med 90 dages lagerforpligtelsen (forhøjelse fra 65 dage i 1972).

7.3. Hvad bestemmelserne i den nye artikel 2 angår, bør Kommissionen redegøre for baggrunden for at medregne den internationale lufttrafiks brændstof i det indenlandske forbrug, når skibsfartens bunkring ikke medregnes.

7.4. Bestemmelserne i de nye artikler 3 og 4 kan støttes.

7.5. Artikel 5 forekommer at påbyde nogle unødvendigt indviklede indberetningskrav for forskellige produktgrupper.

7.6. Artikel 6 indeholder en hel del enkeltheder om betingelserne for, hvorledes en medlemsstat efter aftale kan opretholde lagre i en anden medlemsstat. Sådanne aftaler giver mulighed for fleksibilitet og eventuelt omkostningsbesparelser, hvilket der udtrykkes tilfredshed med. Imidlertid forstår ØSU ikke, hvorfor en

medlemsstat, som beslutter ikke at opretholde lagre i en anden medlemsstat, forpligtes til at underrette Kommissionen om begrundelsen for en sådan beslutning.

7.7. De resterende artikler i det nye direktiv gør det klart, at det er medlemsstaternes ansvar at sørge for overholdelse af direktivets bestemmelser, omend de med jævne mellemrum skal foretage indberetning til Kommissionen, som på sin side holder Rådet orienteret.

7.8. ØSU godkender fuldt ud disse procedurer og udtrykker over for Kommissionen tilfredshed med de nyttige forklaringer, som indgår i samme dokument som direktivforslaget, nemlig KOM(1998) 221 endelig udg. Dog ønsker man at gentage, at direktivets bestemmelser bør tages op til hyppigere revision, end tilfældet ser ud til at have været med det foregående direktiv. Af hensyn til gennemsigtigheden ville det også være ønskeligt, om det nye direktivs artikler blev konsolideret i stedet for, at der hovedsageligt er tale om ændringer af det nugældende direktivs artikler.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om energieffektivitet i Det Europæiske Fællesskab — en strategi for rationel energianvendelse«

(98/C 407/27)

Kommissionen besluttede den 19. maj 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Energi, Kernekraft og Forskning, som udpegede Bernardo Hernández Bataller til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 117 stemmer for og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Europa-Kommissionen har sendt sin »Meddelelse om energieffektivitet i Det Europæiske Fællesskab — en strategi for rationel energianvendelse« til Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Rådet, Europa-Parlamentet og Regionsudvalget. Meddelelsen er en følge af det tilsagn, som Fællesskabet fremsatte i hvidbogen ⁽¹⁾.

1.2. Kommissionens meddelelse bunder også i det nødvendige i at opfylde Kyoto-konferencens målsætninger om nedbringelse af drivhusgasserne ⁽²⁾; for EU indebærer dette en 8 procents reduktion i udslippene mellem 1990 og 2010. Meddelelsen er desuden begrundet i de fordele, som knytter sig til effektiv energiudnyttelse såsom forsyningssikkerhed, jobskabelse og undgåelse af andre forurenende stoffer.

1.3. I meddelelsen tages der også hensyn til det forhold, at forbedringen i energiintensiteten i de fleste medlemsstater er gået i stå, hvilket kræver en fornyet indsats i politikkerne for optimal udnyttelse af energiforbruget. Desuden erkendes det, at meddelelsen kun er det første skridt på vejen hen imod en overordnet strategi på dette område, og det forudsættes, at der fra politisk hold gives kort- og mellemfristede forpligtelser, hvis det skal lykkes at mobilisere de øvrige økonomiske og sociale aktørers interesse. Denne strategi omfatter definering af målsætninger, tidsplaner og ansvar, med andre ord en handlingsplan.

1.4. Formålet med denne udtalelse er derfor at tilkendegive ØSU's holdning til Kommissionens meddelelse og at fremsætte konkrete henstillinger, som kan forbedre

denne og tjene som retningslinjer for den fremtidige handlingsplan.

1.5. I samme forbindelse kan det tilføjes, at ØSU har udarbejdet en initiativudtalelse om »Politikker for rationel energiudnyttelse i Den Europæiske Union og i ansøgerlandene. Denne udtalelse indeholder en række henstillinger, som skal tilskynde til politikker for rationel energiudnyttelse i lyset af et eventuelt fald i energipriserne, deregulering inden for sektoren samt forværring af energiintensiteten. Dette dokument vil blive benyttet som reference for de følgende kommentarer.

1.6. ØSU's synspunkter bygger derfor på ovenanførte udtalelse og på andre udtalelser, der er afgivet som reaktion på forskellige initiativer fra Kommissionens side. Som nylige eksempler kan nævnes udtalelserne om meddelelsen »En fællesskabsstrategi til fremme af kombineret kraftvarmeproduktion og til fjernelse af hindringerne for udvikling af den« ⁽³⁾ og meddelelsen om »Transport og CO₂: En løsningsmodel for EU« ⁽⁴⁾.

2. Kommissionens meddelelse

2.1. Meddelelsens målsætninger kan kortfattet siges at være at fremhæve det eksisterende potentiale, at forelægge de hidtidige resultater, så disse kan tjene som springbræt for en fornyet indsats fra medlemsstaterne, lokale og regionale myndigheder og Kommissionen, samt at udgøre et debatoplæg til en handlingsplan og at berede jordbunden for en mere koordineret indsats, som skal føre til overholdelse af Kyoto-aftalerne.

2.2. Den nuværende energiprissituation tillige med hindringerne for yderligere indsats til forbedring af

⁽¹⁾ »En energipolitik for Den Europæiske Union« (KOM(95) 682 endelig udg.).

⁽²⁾ Der er tale om seks gasser angivet i aftagende rækkefølge: Kuldiioxid (CO₂), metan (CH₄), kvælstofoxid (N₂O), fluor-kulbrinter (HFC), perfluorkulbrinter (PFC) og svovlhexafluorid (SF₆).

⁽³⁾ KOM(97) 514 endelig udg. og EFT C 157 af 25.5.1998.

⁽⁴⁾ KOM(1998) 204 endelig udg.; udtalelse under udarbejdelse.

energiforbruget har bevirket, at energiintensiteten har stabiliseret sig i de seneste år sammenlignet med tendensen op til først i 1990'erne, trods Kommissionens bestræbelser i form af forskellige programmer og regelsæt.

2.3. Dog vurderes det i meddelelsen, at energisparepotentialet ligger på 18 % af forbruget i 1995, og at der er råderum for en forbedring på 17 % for industrien, 14 % for transport og 22 % for husholdninger og serviceerhverv. Dette skøn bygger på den MURE-model, som Kommissionen har opstillet.

2.4. Den nuværende proces i retning af liberalisering og deregulering i energisektoren vil helt klart få betydning for effektiv energiudnyttelse. For det første vil priserne falde og dermed afspejle produktionsomkostningerne bedre samt forebygge krydssubsidier, hvilket vil være til gavn for rentabiliteten af projekter vedrørende rationel energiudnyttelse. For det andet vil øget konkurrenceevne tilskynde til forbedring af effektiviteten inden for energisektoren selv.

2.5. Markedskræfterne alene er imidlertid ikke nok til at opfylde det økonomiske potentiale, idet energi er en sekundær faktor i mange tilfælde. Det er derfor påkrævet, at institutionerne opstiller særlige tiltag, ihukommende de samfundsmæssige og økonomiske fordele, som knytter sig til et fald i energiforbruget.

2.6. Der er flere forhold, som lægger sig hindrende i vejen for et bedre energiforbrug:

- Energipriserne afspejler ikke på passende vis de miljømæssige omkostninger og andre eksterne udgifter, som hænger sammen med energifremstilling, transport og forbrug.
- Der er mangel på information om både mulige løsninger og om resultaterne af færdiggjorte projekter. Hertil kommer manglende forståelse for de energimæssige omkostninger, hvilket medfører, at energieffektiviteten bliver sekundær i forhold til indkøbsprisen.
- Energibesparelser er mindre synlige end fremstillingsprojekter og, mere specifikt, end vedvarende energikilder, hvilket gør energibesparelser mindre attraktive set ud fra et politisk synspunkt.
- Der findes institutionelle og kulturelle hindringer, især fra energiselskabernes side, idet disse går ind for centraliserede, storstilede løsninger på bekostning af mindre iøjnefaldende og decentraliserede løsningsmuligheder.
- Der findes også tekniske hindringer, hovedsagelig på grund af manglende uddannelse i og information af selskaber, teknikere og ingeniører, som burde tilskynde til teknologier med lavt energiforbrug; disse hindringer er bl.a. med til at forhindre et fald i omkostningerne, som kunne opnås ved massefremstilling eller standardiseret vedligeholdelse.

— Endelig nævnes det i meddelelsen, at der foreligger finansielle hindringer for gennemførelsen af projekter, der som hovedregel opnår mindre gunstige lånevilkår end centraliserede fremstillingsprojekter.

2.7. En vigtig grund til den begrænsede succes har været den ringe betydning, som medlemsstaterne tillægger programmer for rationel energiudnyttelse til trods for, at de har udtrykt støtte til EF's henstillinger. Forskellige initiativer inden for både EF's og medlemsstaternes programmer sammenfattes i både meddelelsen og i ØSU's udtalelse om kombineret kraftvarmeproduktion⁽¹⁾.

2.8. Ifølge Kommissionens meddelelse er det også vigtigt at koordinere EF's og medlemsstaternes strategier og at forbedre denne koordinering, især så man kan få et samlet overblik over erfaringerne og så synergierne kan udnyttes. Elektricitet er et område af særlig interesse, fordi el er hovedkilde til drivhuseffekten, og fordi elforbruget er stærkt stigende i bygninger og erhvervsliv som følge af de europæiske borgeres høje levestandard.

2.9. Kommissionens oplæg til strategi bygger på følgende forudsætninger:

2.9.1. For at forbedre samarbejdet inden for EU foreslås det, at der nedsættes en undergruppe vedrørende energieffektivitet inden for rammerne af gruppen vedrørende konvergens i de nationale energipolitikker; sidstnævnte gruppe er et kommissionsinitiativ, som afventer godkendelse i Rådet⁽²⁾.

2.9.2. Mere målrettet fremme af energieffektiviteten i andre EF-programmer. Strukturfondene: gennem øget regional integration; Transport: teknologiske forbedringer, indførelse af nye anvendelsesmuligheder og metoder, brændstofpriser som omfatter eksterne forhold osv.; FTU: styrkelse af projekter vedrørende rationel energiudnyttelse inden for det 5. rammeprogram; og internationalt samarbejde.

2.9.3. De specifikke indsatsprioriteter omfatter følgende:

2.9.3.1. Energieffektive bygninger: bygninger tegner sig for 40 % af forbruget og nødvendiggør derfor en prioriteret indsats. Der foreslås ikke blot tiltag vedrørende det fysiske udstyr, men også med hensyn til bygningernes udformning.

⁽¹⁾ EFT C 157 af 25.5.1998.

⁽²⁾ Dette initiativ ligger på linje med det forslag, som ØSU fremsatte i initiativudtalelsen om »Politikker for rationel energiudnyttelse i Den Europæiske Union og i ansøgerlandene«, omend det i dette tilfælde foreslås, at den administrative byrde gøres så lille som mulig og at forummet kobles sammen ved hjælp af et edb-netværk.

2.9.3.2. Revision af direktiv 93/76/EØF om begrænsning af CO₂-emissionerne gennem en styrkelse af nogle af direktivets artikler og ved at gøre det lettere for medlemsstaterne at iværksætte direktivet, idet medlemsstaterne hidtil ikke har lagt tilstrækkelig vægt på de foreslåede foranstaltninger.

2.9.3.3. Energieffektive husholdningsapparater og andet slutbrugerudstyr, ved hjælp af bedre mærkning og minimumskrav til energieffektivitet. Sidstnævnte skal gælde for industriudstyr, for hvilket der ikke findes nogen mærkningsordning i øjeblikket.

2.9.3.4. Øget anvendelse af »frivillige langtidsaftaler« indeholdende minimumskrav til effektiviteten, idet det forudsættes, at aftalerne dækker et større antal fabrikanter og at der indføres overvågningsordninger.

2.9.3.5. Bedre informationsformidling især for at tilskynde til mærkning, uddannelse og certificering. I denne forbindelse er et system med uddeling af priser til de mest effektive forbrugere under overvejelse.

2.9.3.6. Støtte til »tredjepartsfinansiering«, »resultatgaranti« og andre finansieringsordninger. Disse ordninger bruges ikke i større målestok og der foreslås derfor følgende: øget inddragelse af banker, ordninger med resultatgaranti samt uafhængig projektevaluering.

2.9.3.7. Fremme af energieffektiviteten i el- og gasindustrien og kombineret kraftvarmeproduktion. Øget anvendelse af integreret ressourceplanlægning (IRP) med udgangspunkt i direktivforslaget om rationelle planlægningsteknikker. Ud over støtte til kombineret kraftvarmeproduktion foreslås der aftaler med forsyningselskaberne sideløbende med fortsat støtte gennem SAVE-programmet.

2.9.3.8. Energistyring og teknologianskaffelse. Kommissionen er til sinds at forelægge et direktivforslag om energistyring for at tilskynde offentlige institutioner til at foregå med et godt eksempel i deres indkøb. Som en udbygning af dette initiativ foreslås der fælles teknologiindkøb af mere effektivt udstyr i den private sektor, hovedsagelig i byggesektoren.

2.9.4. De følgende skridt kommer til at omfatte informationsindsamling og tilbagemelding om de initiativer, som Kommissionen foreslår, med det sigte at styrke både Kommissionens og medlemsstaternes foranstaltninger samt tilvejebringe et grundlag for den fremtidige handlingsplan.

3. Kommentarer til Kommissionens meddelelse

3.1. Nedenstående kommentarer bygger på de synspunkter, som ØSU allerede har fremsat i tidligere udtalelser⁽¹⁾.

— Kyoto-protokollen fastlægger emissionsreduktioner for EU, som medlemsstaterne skal overholde; efterlevelsen må garanteres og vurderes.

— Deregulering og liberalisering i energisektoren, som er af væsentlig betydning for etableringen af det indre marked, vil gøre det europæiske erhvervsliv mere konkurrencedygtig, fordi priserne falder, og fordi krydssubsidier vil blive ryddet ad vejen, men der er behov for en mere fantasirig og innovativ indfaldsvinkel til fremme af aktioner med henblik på rationel energiudnyttelse.

— På linje med Kommissionens meddelelse til Rådet, som blev forelagt på topmødet i Cardiff⁽²⁾, er det vigtigt at integrere energi-/miljødimensionen i samtlige beslutninger vedrørende etablering af Den Europæiske Union.

— De sektorer, hvor der i første række skal sættes ind på at fremme en mere effektiv anvendelse af energi, er transport og bygninger. Mere konkret udgør transport en stor udfordring på grund af utilbøjeligheden til at foretage ændringer i transportformer og sædvaner samt på grund af landevejstransportens økonomiske betydning.

3.2. Hvis man går mere i detaljer med meddelelsens indhold, kan det bemærkes, at den som hovedregel er velunderbygget og bereder jorden for en strategi med sigte på nedbringelse af energiforbruget.

3.3. Efter ØSU's mening bør der imidlertid fremsættes nogle kommentarer, som skal være med til at give en fremtidig handlingsplan et bedre grundlag:

3.3.1. Skønnene over de eksisterende energisparemuligheder bygger på MURE-modellen. Der foreligger ingen oplysninger om dens særlige kendetegn, algoritmer og scenarier, hvilket gør det vanskeligt at vurdere, om skønnene er pålidelige. Hvis man tager højde for den nuværende årlige tendens i energiforbruget, må industriens potentiale anses for overvurderet, mens potentialet for bygninger og især for transport må anses for undervurderet. I alle tilfælde foreligger der ikke tilstrækkelig belæg for Kommissionens tal på 18 %.

⁽¹⁾ Blandt andet udtalelserne om »Politikker for rationel energiudnyttelse i Den Europæiske Union og i ansøgerlandene«; »En fællesskabsstrategi til fremme af kombineret kraftvarmeproduktion« — EFT C 157 af 25.5.1998; og »Transport og CO₂: En løsningsmodel for EU« (under udarbejdelse).

⁽²⁾ »En strategi til integrering af miljøet i EU's politikker« — KOM(1998) 333 endelig udg.

3.3.2. De nuværende bestræbelser på at liberalisere markederne muliggør givetvis et fald i udgifterne for den endelige forbruger, men den positive indvirkning af projekter vedrørende rationel energiidnyttelse må anses for overvurderet. Reduktionen i krydssubsidier kan imidlertid i nogle tilfælde bevirke stigninger i visse priser, hvilket skulle kunne sætte skub i bestræbelserne på at nedbringe energiforbruget.

3.3.3. De nævnte hindringer har ikke alle sammen lige stor betydning og det ville derfor være tilrådeligt at opstille dem i en rangorden.

3.3.4. Generelt kan det siges, at den indflydelse, som tillægges SAVE-programmet⁽¹⁾, ikke ligger på linje med de resultater, som hidtil er nået med hensyn til forbedring af energiintensiteten. Direktivernes omsættelse er foregået langsommere end ønsket og indvirkningen af mærkning er ikke lige så stor som anført i meddelelsen.

3.3.5. Med hensyn til den strategi, som Kommissionen foreslår, kan ØSU godkende tankerne om at nedsætte en undergruppe inden for konvergensgruppen samt forbedre integreringen af forslag om rationel energiidnyttelse i EU's programmer.

3.3.6. Med hensyn til de specifikke prioriteter anføres der intet om foranstaltninger, som, selv om de ikke tager direkte sigte på at forbedre energiforbruget, alligevel over stor indflydelse på dette, f.eks. forbedret komfort, kontinuerlige i stedet for ikke-kontinuerlige processer, øget produktivitet⁽²⁾, forbedringer i bytrafikken osv.

3.3.7. Der nævnes heller ikke noget om indførelse af teknologier med sigte på at nedbringe miljøvirkningerne, f.eks. ved brug af mindre energi eller sågar teknologier, som fremstiller energi, f.eks. oxidering af spildevand, organiske kredsløb osv.

3.3.8. Følgelig skal den fremtidige handlingsplan tage fat på ikke blot de miljømæssige fordele, men også vedrøre en forbedring af erhvervslivets generelle konkurrenceevne og energiforsyningssikkerhed.

3.3.9. Det nævnes ikke som en prioritet — selv om det kunne medtages under mærkning af udstyr — at klimaanlæg griber stærkt om sig i nogle EU-lande, eller at motorkøretøjer og elektriske husholdningsapparater bliver større som følge af stigende levestandard.

3.3.10. I forbindelse med bygninger er det nødvendigt ikke blot at nedfælde standarder, men også via kontrol at sørge for at de overholdes, ikke blot ved selve

udformningen, men også under opførelsen og når købere/lejere orienteres om deres rettigheder og om, hvilke oplysninger de har krav på.

3.3.11. Det anføres ej heller, at overholdelsen af lovgivningen om apparaters mærkning generelt set er ringe, fordi forbrugerne ikke er klar over, at der findes en sådan lovgivning og fordi sælgerne helst vil af med de apparater, som giver den største fortjeneste.

3.3.12. Med hensyn til minimumskrav og forhandlingsaftaler bør der gives nærmere oplysninger om fabrikanternes modvilje mod at deltage i sådanne ordninger, og der bør fremsættes forslag til løsninger. Som hovedregel bør der anlægges en positiv indfaldsvinkel og man bør belønne de fabrikanter, som lægger vægt på udstyr med et lavt energiforbrug, og på udstyr med bestanddele, der kan genbruges. Dette bør være et incitament for konkurrenterne.

3.3.13. Den reelle indvirkning af eksisterende informationsnet⁽³⁾ bør evalueres. Den blotte kendsgerning, at sådanne netværker eksisterer, er ikke ensbetydende med, at de er effektive og i endnu mindre grad, at de er identiske fra land til land eller fra region til region. Indførelsen af en præmieordning har sine gode sider i den forstand, at den kan benyttes til »benchmarking« eller være et holdepunkt for andre forbrugere, men der består en risiko for, at nogle af præmieordningerne kan få et politisk islæt.

3.3.14. Det bør anføres, hvorfor »tredjepartsfinansiering« ikke har ført til de forventede resultater til trods for den støtte og den store mængde information, som er offentliggjort om dette spørgsmål. Det er næppe realistisk at anmode forretningsbanker om at indtræde som garanter for energitjenesteselskaber (ESCO) (Energy Services Companies).

3.3.15. Der foreligger ingen oplysninger om specifikke erfaringer med projekter, hvor ordningen med resultatgaranti har været benyttet, men disse garantier bør udgå fra udstyrsfabrikanter og i en vis udstrækning fra forsikringselskaber, men aldrig fra banker. I alle tilfælde kan disse procedurer benyttes på projekter, hvor cash flows er lette at holde adskilte fra resten af virksomheden, således som tilfældet er inden for kombineret kraftvarmeproduktion, men dette lader sig kun vanskeligt gøre, når der er tale om energispareprojekter.

3.3.16. Med hensyn til »programmer for integreret ressourceplanlægning« tages der i meddelelsen ikke hensyn til det forhold, at den nuværende tendens i retning af deregulering og adskillelse af aktiviteterne kan lægge hindringer i vejen for udvikling af efterspørgselsstyring, idet de fordele, som er en følge af en forbedret belastningskurve, ikke kan videregives til markedsførings- eller distributionssektorerne. Det er derfor nødvendigt at arbejde på det mellemlange eller lange sigt, når eksterne forhold skal indregnes i energikredsløbet.

⁽¹⁾ Det er mere end tvivlsomt, om blot 45 mio. ecu i en femårig periode er nok til at forbedre energiintensiteten med 1 % årligt.

⁽²⁾ Af de industritilknyttede projekter, som blev forelagt under THERMIE, havde kun ca. 40 % et forbedret energiforbrug som hovedmål. I de øvrige tilfælde var dette et sekundært mål.

⁽³⁾ Det virtuelle netværk, som ØSU anbefaler i initiativudtalelsen om rationel energiidnyttelse, er en database over de resultater, som programmerne har resulteret i.

3.4. Generelt set tages der med de foreslåede aktioner kun lidet højde for de hidtidige resultater af de forskellige programmer og man støtter sig i for høj grad på SAVE-programmet. Det ville have været bedre at foreslå en række aktioner, som blev koordineret mellem de forskellige programmer på både EU- og nationalt plan.

3.5. Det er vigtigt at tilvejebringe et passende budget for den fremtidige handlingsplan, som omfatter både de nuværende programmer, og som står mål med de forventede fordele.

3.6. Handlingsplanen skal naturligvis samordnes med de internationale samarbejdsprogrammer og styrke EU-virksomhedernes stilling på verdensmarkederne.

4. Henstillinger

4.1. Generelt set godkender ØSU Kommissionens initiativ uden forbehold. Nedenstående forslag og henstillinger skal danne udgangspunkt for den fremtidige handlingsplan, som bør omfatte kortsigtede tiltag.

4.2. Kommissionens meddelelse ligger tillige på linje med meddelelsen til Rådet⁽¹⁾, som indeholder en række henstillinger, hvis formål er at tage højde for de forskellige EU-programmers miljømæssige virkninger.

4.3. Disse henstillinger, som har forskellige mål, styrker de synspunkter, som ØSU har givet udtryk for i initiativudtalelsen⁽²⁾, hvori der fremsættes en række forslag til specifik indsats.

4.4. Med hensyn til »potentialet for besparelser« bør man ikke blot specificere de benyttede metoder, men også anvende samme udgangspunkt og periode (1990-2010) som i Kyoto-aftalerne, ligesom man bør anføre de potentielle reduktioner i gasemissionerne som følge af realiserbare, potentielle energibesparelser.

4.5. ØSU godkender behovet for at overvåge både nationale og EU-programmer for rationel energiodnyttelse samt de forskellige direktiver og lovbestemmelser, som bør omfatte passende overvågning straks fra starten. Hvis yderligere udgifter viser sig at være nødvendige for at kunne videreføre konsekvensvurderingen, bør denne vurdering gennemføres af organisationer, som er uafhængige af de organer, der har ansvaret for programmer-

ne, og der bør omfattes evt. forbedringer, selv om disse måske strider mod de oprindelige hensigter⁽³⁾.

4.6. Koordinering med medlemsstaterne og deres programmer anses også for afgørende. I denne forbindelse ville en både individuel og sammenlignende analyse af de nationale programmer, som anføres i bilag 2, have været til stor nytte.

4.7. Som anført i meddelelsen er der involveret mange aktører, men der bør opstilles en klar ramme for indsatsen, begyndende med energiforbrugerne og gående videre til energiforsyningselskaberne, således at man undgår overlapninger og spild af indsats, hvilket er tilfældet i nogle af EU's og medlemsstaternes programmer.

4.8. Oprettelse af et forum inden for rammerne af det rådgivende energiudvalg kunne være nyttig, men dets kompetenceområde og beføjelser bør formuleres så klart og tydeligt, at der ikke bliver tale om en diskussionsklub med ringe indflydelse udadtil. Som et første skridt bør handlingsplanen udformes som et grundlæggende referenceværktøj.

4.9. I lovbestemmelserne om bygninger⁽⁴⁾ bør der foretages en klar sondring mellem nye bygninger — og mellem subsidierede offentlige bygninger⁽⁵⁾ og den private sektor — og eksisterende bygninger. I sidstnævnte tilfælde bør der nedfældes særlige vilkår for renovering i historiske bycentre.

4.10. Til trods for det forhold, at transportsektorprogrammer vedrørende nedbringelse af emissioner og forbedring af trafikken involverer et element af rationel energiodnyttelse, bør der medtages en aktionslinje for denne sektor inden for handlingsplanens rammer, da dette ikke nævnes i meddelelsen.

4.11. Generelt set bør der lægges mere vægt på at øge bevidstheden i befolkningen og hos energibrugerne i almindelighed, således at disse er opmærksomme på den information, der står på energimærkaterne, og så de anmoder om særlige oplysninger om apparaternes energiforbrug i hele apparaternes levetid. Oplysningskampagnerne bør styres ordentligt og bør underkastes evaluering, idet man bør undgå at give alt for mange generelle oplysninger og samtidig bør man udnytte de forskellige kommunikationsmedier, som står til rådighed i vore dage.

⁽³⁾ Der kan som hovedregel iagttages en vis tilbageholdenhed i evalueringen af de forskellige programmer samt en vis modvilje mod at foretage en sund selvkritik.

⁽⁴⁾ Det bør også kommes i hu, at dette er et af nøgleområderne i det 5. FTU-rammeprogram.

⁽⁵⁾ Af to årsager: at foregå med et eksempel samt det forhold, at beboerne har færre penge til at dække de efterfølgende udgifter med. Disse bygninger bør omfattes af de vilkår, som gælder for offentlige købsaftaler og teknologiindkøb, som nævnes i meddelelsen.

⁽¹⁾ »En strategi til integrering af miljøet i EU's politikker« — KOM(1998) 333 endelig udg.

⁽²⁾ »Politikker for rationel energiodnyttelse i Den Europæiske Union og i ansøgerlandene«.

4.12. Til dette formål anses uddannelse og information på samtlige niveauer, lige fra undervisningen på sekundærtrinnet til universiteter, som værende af stor betydning, ikke mindst for arkitekter og ingeniører, da disses beslutninger får betydning for energiforbruget.

4.13. ØSU ønsker tillige at tilskynde til informationsformidling, som skal bygge på reelle, målelige resultater. For projekter, hvis hovedsigte ikke er at optimere energiforbruget, bør dette mål holdes klart adskilt fra de øvrige fordele.

4.14. Den handlingsplan, som der lægges op til i meddelelsen, skal bevirke, at liberaliseringen og dereguleringen i energisektoren — som vil være til gavn for fri konkurrence og nedbringe omkostningerne — gennemføres under hensyntagen til dens indvirkning på forbrugerne og ikke blot for at opnå et maksimum af gevinster på kort sigt. I denne forbindelse må der tilvejebringes instrumenter, som konkurrencemæssigt set stiller energibesparelser på lige fod med energifremstillingstilbud.

4.15. Kvalitetsnormer for industriprocesser bør omfatte et afsnit om forbedring af energieffektiviteten i den pågældende proces, idet der f.eks. bør opereres med »best practice« eller benchmarking-ordninger, der kan benyttes som holdepunkt for andre energiforbrugere.

4.16. Handlingsplanen bør indeholde nogle henstillinger om, hvilke procedurer der skal benyttes med hensyn til udformning og overvågning af nationale programmer og samordning af disse med Kommissionens initiativ og andre landes programmer.

4.17. Fra et rent formelt synspunkt anbefales det, at MURE-modellens hovedtræk, forudsætninger og algoritmer samt eksempler på resultatgaranti inden for ALTENER og »fælles teknologiindkøb« medtages som et bilag til meddelelsen.

4.18. Der bør også medtages et resumé af de vigtigste resultater, som SAVE-programmet har indebåret, da dette kan danne udgangspunkt for de prioriterede aktionslinjer i handlingsplanen.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens udkast til Rådets beslutning om en procedure for information og konsultation vedrørende udgifterne til råolie og forbrugerpriserne på olieprodukter i Fællesskabet«

(98/C 407/28)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. juli 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Energi, Kernekraft og Forskning, som udpegede Nikolaos Leros til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 22. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 120 stemmer for og 1 imod, følgende udtalelse.

1. Kommissionen forelægger et forslag til nyt direktiv, som erstatter direktiv 76/491/EØF og tjener som retsgrundlag for den olieprisbulletin, som Kommissionen har udsendt siden 1979.
 - det er en opfølgning af den beslutning, som gruppen af oliepriseksperter traf den 16. april 1997 om at give olieprisbulletinen et retsgrundlag;
 - det garanterer pålideligheden af de oplysninger, som medlemsstaterne indhenter hos olieselskaberne.
2. Kommissionen begrundet forslaget med følgende:
 - det opfylder målsætningerne i EU's energipolitik;
 - det forbedrer gennemsigtigheden på oliemarkedet, idet der med mellemrum oplyses om forbrugerpriserne på olieprodukter (med og uden skatter og afgifter);
 - det tilpasser den nugældende lovgivning i energisektoren til de forhold, der hersker på oliemarkedet (EU-traktatens artikel 213);
3. ØSU godkender Kommissionens forslag, idet det anses for på sin plads:
 - at give olieprisbulletinen et retsgrundlag, da denne bulletin igennem næsten 20 år har vist sit værd og har bidraget til at forbedre gennemsigtigheden med hensyn til olieproduktpriserne samt fremme priskonvergens og gennemførelse af det indre marked i denne sektor;
 - at tilpasse proceduren for indsamling og offentliggørelse af bulletinens oplysninger til de i dag herskende forhold.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen —
Handlingsplan mod racisme«

(98/C 407/29)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 1. april 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Social-, Familie-, Uddannelses- og Kulturspørgsmål, som udpegede Christoforos Koryfidis til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september 1998, følgende udtalelse med 77 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod.

1. Forord

1.1. ØSU må med sorg konstatere, at de racistiske fænomener i Den Europæiske Union trods de erklæringer og diverse aktioner i forbindelse hermed, der for nylig er iværksat, stadig indtager en fremtrædende plads. Desuden er disse fænomener som konkrete individuelle eller kollektive adfærdsformer tilsyneladende mere ideologiserede og har samtidig som regel politiske forbindelser.

1.2. ØSU mener, at ovennævnte kendsgerning er specielt farlig for EU's og hele Europas fremtidsudsigter. Disse farer, der vedrører både EU's sociale og økonomiske perspektiver og i sidste instans perspektiverne for selve dens overlevelse som entitet, skal være den drivende kraft bag en politik af en ganske anden dimension, form og kvalitet med henblik på, at de europæiske borgere, de regionale myndigheder, medlemsstaterne og Den Europæiske Unions organer kan imødegå og løse problemet.

1.3. ØSU mener, at en sådan politisk holdning og handling er nødvendig, fordi racistiske anskuelser og adfærdsformer er i absolut modstrid med den europæiske civilisation, hvor mennesket står i centrum. Racistiske anskuelser strider desuden imod tankerne om europæisk integration, europæernes store efterkrigstidsprojekt, der har til formål at fjerne interne konflikter og i stedet skabe et demokratisk, multietnisk og flerkulturelt Europa baseret på samarbejde og fremskridt.

1.4. Under henvisning hertil og på grund af sin uro og bekymring opfordrer ØSU enhver demokratisk europæisk borger, enhver kollektiv social instans og lovlige myndigheder af enhver art til at medvirke i bekæmpelsen af racismen. Det opfordrer desuden EU's organer og især Kommissionen og Observatoriet til at påtage sig det store arbejde med den centrale planlægning og samordningen af hele denne indsats.

2. Indledning

2.1. I december 1995 fremlagde Kommissionen en meddelelse om racisme, fremmedhad og antisemitisme

samt forslaget til Rådets afgørelse om at erklære 1997 for »Det Europæiske År mod Racisme«⁽¹⁾.

2.1.1. Det vigtigste formål med ovennævnte meddelelse var ifølge Kommissionen at lancere og eskalere dens deltagelse i bekæmpelsen af disse sociale fænomener og problemer, som allerede var blevet fremtrædende fra midten af 1980'erne. I meddelelsen omhandles også de konkrete aktioner i forbindelse hermed, som Kommissionen agtede at indlede i de følgende år, ligesom også et udkast til Rådets afgørelse om at gøre 1997 til året for bekæmpelse af racisme.

2.1.2. Rammerne for Kommissionens indsats mod racismen er fastlagt ud fra nedennævnte vejledende principper:

- bekæmpelsen af racismen kræver samarbejde mellem alle berørte parter,
- forebyggelse skal være hovedformålet for en hvilken som helst strategi imod racisme,
- prioriteterne skal opstilles i samarbejdsgrundlaget og
- afhængigt af forløbet af sin indsats på området skal Kommissionen omhyggeligt overholde bistandsprincippet.

2.1.3. Som midlertidige, mellemfristede mål for bekæmpelse af ovennævnte fænomener afstikker man i Kommissionens meddelelse bl.a. følgende:

- Forebyggelse af racistisk og voldelig adfærd samt overvågning og bekæmpelse af racistisk kriminalitet.
- Etablering af forudsætningerne for fremme af den sociale integration af racismens potentielle ofre.
- Fremme af lige muligheder og mindre forskelsbehandling.
- Videreudvikling af det internationale samarbejde.

⁽¹⁾ KOM(95) 653 endelig udg. af 13.12.1995.

— Løsning af problemet vedrørende lovgivningen på europæisk plan.

2.1.4. Som foreliggende muligheder for at øge bidraget til bekæmpelse af racisme nævner Kommissionen:

- Den Europæiske Socialfond.
- De eksisterende organer på områderne uddannelse, skoling og ungdom.
- Diverse handlingsplaner på partnerskabsplan, hvor ngo'er og indvandrersammenslutninger deltager.
- Et europæisk observatorium, der skal give Fællesskabet og dets medlemsstater relevante objektive, pålidelige og sammenlignende oplysninger.
- Forslaget til Rådets afgørelse om at gøre 1997 til et Europæisk År mod Racismen.

2.2. I sin udtalelse ⁽¹⁾ vedrørende ovennævnte meddelelse fra Kommissionen kunne ØSU, der betragter bekæmpelse af disse fænomener som en forudsætning for virkeliggørelsen af traktatens mål, bl.a. understrege følgende:

2.2.1. Det udtalte sin støtte til Kommissionens meddelelse og til dens forslag til Rådet om at gøre 1997 til et Europæisk År mod Racisme.

2.2.2. I samklang med meddelelsen forelagde det bl.a. for Kommissionen sin egen historiske og videnskabelige opfattelse af årsagerne til fænomenet, størrelsen af dets rækkevidde og udbredelse, ligesom også de vilkår, der fremmer eller hæmmer dets udvikling; det påviste desuden nødvendigheden af, at Kommissionen definerer begreberne »racisme«, »fremmedhad« og »antisemitisme« på grundlag af internationale organisationers og institutioners tekstmodeller og terminologi, som f.eks. FN, ILO og Europarådet; og slog ikke mindst til lyd for anvendelsen af de af ØSU foreslåede konkrete kriterier for begreberne »etnisk mindretal«, »indvandrere« og »fremmedarbejdere«.

2.2.3. For så vidt angår midlerne til bekæmpelse af racisme fremhæver ØSU i ovennævnte udtalelse især den rolle, som uddannelse og massemedier spiller.

2.3. Den foreliggende meddelelse fra Kommissionen, som har titlen »Handlingsplan mod racisme« er en videreførelse af meddelelsen vedrørende racismen fra 1995. Den præsenterer en handlingsplan for, hvordan man kan tage racismens altid nærværende udfordring op i Den Europæiske Union med udgangspunkt i resultaterne fra Det Europæiske År mod Racisme og inden for rammerne af de nye traktater, der indeholder

bestemmelser om ikke-forskelsbehandling (Amsterdam-traktaten) og oprettelse af et europæisk observatorium for racisme og fremmedhad.

2.3.1. På baggrund heraf og i overensstemmelse med meddelelsen vil handlingsplanen bringe alle berørte parter nærmere sammen og skabe vilkår for udvikling af partnerskaber mod racisme i Den Europæiske Union.

2.3.2. I handlingsplanen, der består af fire afsnit, og som skal gennemføres på mellemlang sigt, lægges der navnlig vægt på nødvendigheden af at samarbejde på alle niveauer, at vise værdien af det mangfoldige og det mangeartede samt at udvikle nye modeller, der skal fremmes og anvendes i hele EU. De fire afsnit er:

- at bane vej for lovgivningsmæssige initiativer,
- bekæmpelse af racisme på tværs af EF-politikkerne,
- at udvikle og udveksle nye modeller, og
- styrkelse af informations- og kommunikations-samarbejdet.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Fra januar 1986, hvor Europa-Parlamentet godkendte den første rapport fra undersøgelsesudvalget vedrørende stigningen i racisme og fascisme i Europa (Evrijenis-rapporten), og indtil den foreliggende meddelelse fra Kommissionen har bekæmpelsen af racismen i EU været betydelig og har gennemløbet mange faser. De vigtigste punkter i dette forløb har været følgende:

- Den fælles erklæring mod racisme og fremmedhad, som Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen afgav i 1986.
- Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder (1989), der blev godkendt af 11 daværende stats- og regeringschefer.
- De relevante resolutioner herom fra Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget i perioden 1990-1995, ligesom også resolutionerne fra arbejdsmarkedets parters organisationer (f.eks. Firenze 1995).
- Oprettelse af Den Rådgivende Kommission om Racisme og Fremmedhad (Det Europæiske Råd på Korfu den 24. og 25. juni 1994).
- Den pågældende meddelelse fra Kommissionen fra 1995, dens forslag om at gøre 1997 til Det Europæiske År mod Racisme samt de aktiviteter i forbindelse hermed, som blev gennemført i løbet af dette år.

⁽¹⁾ EFT C 204 af 15.7.1996.

- Forslaget om oprettelse af et europæisk observatorium for racisme og fremmedhad ⁽¹⁾.
- Amsterdam-traktaten og den generelle bestemmelse heri mod forskelsbehandling.
- Den foreliggende handlingsplan mod racisme.

3.2. Trods alt dette mener ØSU ikke, at de hidtidige resultater af bekæmpelsen af racisme i EU har været tilfredsstillende, eller at de har svaret til forventningerne.

3.3. På baggrund heraf noterer ØSU sig med tilfredshed den foreliggende meddelelse fra Kommissionen og dens holdninger med henblik på udarbejdelse af en ny handlingsplan til at retablere og støtte de kræfter, der bekæmper racisme.

3.4. Det kan også tilslutte sig handlingsplanens aktivitetsområder, arbejdsmetoden og foranstaltningerne til lovgivningsinitiativer samt det forhold, at racismebekæmpelse integreres i alle politikker.

3.4.1. For så vidt angår racismebekæmpelsens sammenkædning med Fællesskabets vigtigste politikker går ØSU især ind for beskæftigelses-, uddannelses- og erhvervsuddannelsespolitikker samt foranstaltninger vedrørende informations- og massekommunikations-samfundet. Med henblik herpå fremhæver ØSU på ny sine forslag til Kommissionen vedrørende beskæftigelse, (erhvervs-)uddannelse og informationssamfundet ⁽²⁾.

3.4.2. ØSU mener også, at hvis forsøgene på politisk at integrere de potentielle ofre for racisme lykkes, vil de i højere grad blive inddraget i beslutningsprocessen og få større politisk opbakning. ØSU beder derfor Kommissionen om at støtte lokale og regionale tiltag på området.

3.5. ØSU anser den rolle, der tillægges det europæiske observatorium for racisme og fremmedhad, for at være et spørgsmål af ganske særlig betydning i bekæmpelsen af racisme ⁽³⁾. Derfor ønsker det også, at man hurtigere skaber forudsætningerne for, at dette organ kan fungere effektivt.

3.5.1. Observatoriet kan dog kun fungere effektivt, hvis det har forbindelse til lignende centre eller andre organer, der kan sidestilles hermed, i medlemsstaterne.

3.6. For ØSU er det også et spørgsmål af stor betydning, at man har sikrest mulig viden om omfanget af accept eller modstand i det europæiske samfund over for forskelsbehandlingen, ligesom også om de årsager, der ligger bag eventuelle resultater. Med henblik herpå insisterer ØSU på så omfattende og hyppige undersøgelser af denne art som muligt.

3.7. ØSU mener, at der skal være en enhedsstrategi til bekæmpelse dels af de sociale årsager og processer, der skaber racistisk adfærd, dels af selve tilkendegivelserne af racistisk adfærd. I hvert fald anser ØSU det for at være det europæiske demokratiske statssamfunds første pligt at opfatte, eller fortsat at opfatte racistiske, fremmedfjendske og antisemitiske fænomener, og mere generelt enhver diskriminerende politik i Fællesskabet, som socialt uacceptabel. Derfor går ØSU helhjertet ind for en effektiv europæisk lovgivning mod forskelsbehandling.

3.8. Med åbne grænser og internationaliseringen er det efter ØSU's mening umuligt effektivt at bekæmpe forskelsbehandlingen »logik« og praksis gennem en ensidig og afgrænset indsats. Derfor lægger ØSU særlig vægt på, at Kommissionen samarbejder med de kompetente internationale organisationer og med visse stater, som har særlig erfaring på området.

3.9. Endelig mener ØSU, at en politik som politikken til bekæmpelse af forskelsbehandling, også vedrører produktivitet, konkurrenceevne og udvikling, og at den på mellemlang og længere sigt har en afgørende indflydelse på disse. Derfor anmoder ØSU Fællesskabets kompetente organer om at sikre de nødvendige bevillinger til en væsentlig udbygning af EU's politik til bekæmpelse af forskelsbehandling.

4. Særlige bemærkninger

4.1. ØSU tilslutter sig den arbejdsmetode, som Kommissionen foreslår, med henblik på at fremme handlingsplanen mod racisme. Det tilslutter sig også, at man drager nytte af de partnerskabsforbindelser og net, som blev udviklet i 1997. ØSU anser det dog for at være en væsentlig forsømmelse fra Kommissionens side, at skolerne og uddannelsessektoren ikke inddrages i samarbejdet om udvikling af den antiracistiske europæiske politik.

⁽¹⁾ KOM(96) 615 endelig udg.

⁽²⁾ Se ØSU's udtalelse herom (EFT C 204 af 15.7.1996).

⁽³⁾ Se ØSU's udtalelse herom (EFT C 158 af 26.5.1997).

4.1.1. Skolerne og uddannelsessektoren er for ØSU det område og plan, hvor en integreret europæisk antiracistisk politik kan krones med held og få afgørende resultater. Det opfordrer derfor Kommissionen til i samarbejdet med medlemsstaterne og som led i de nye tanker om en europæisk dimension i uddannelsen, der er ved at tage form, at lade den antiracistiske uddannelsespolitik indgå heri.

4.1.2. For at omsætte ovenstående i praksis må Kommissionen bl.a. påtage sig initiativer vedrørende udvikling af konkrete aktioner i skolerne og de øvrige uddannelsesinstitutioner samt præmiering af de bedste af disse.

4.2. ØSU støtter bestemmelsen mod forskelsbehandling (artikel 13) i Amsterdam-traktaten, idet det anser den for at være et stort skridt hen imod udvikling af en europæisk antiracistisk politik. ØSU ønsker at spille en afgørende rolle i den dialog, som Kommissionen snart vil indlede om dette emne, og herunder mere konkret, hvordan og på hvilke områder bestemmelsen mod forskelsbehandling skal gennemføres.

4.3. ØSU tilslutter sig Kommissionens forslag om, at bekæmpelsen af racismen skal integreres i de vigtigste fællesskabspolitikker. Beskæftigelse og uddannelse, informationsamfundet og massekommunikationsmidlerne, kultur og sport, ligesom også retsvæsen og indre anliggender, forskningsaktiviteter, forbindelser til tredjelande osv. er alle områder, hvor der opstår racistiske adfærdsformer, og hvor der derfor kan og skal udvikles antiracistiske politikker.

4.3.1. ØSU lægger særlig vægt på behovet for viden om, hvilke årsager der kan ligge bag fremkomst og udvikling af racistiske, fremmedfjendske og antisemitiske fænomener, og det mener derfor, at det er nødvendigt at undersøge disse fænomener indgående. Det er derfor nødvendigt at udvide og styrke Observatoriets rolle.

4.3.2. ØSU anser bekæmpelse af racisme for at være ikke kun medlemsstaternes og EU-organernes ansvar, men også et ansvar, der påhviler regeringerne i tredjelande, og det er derfor særlig opmærksom på Fællesskabets forbindelser udadtil og den måde, hvorpå disse varetages. ØSU finder det korrekt, at den europæiske lovgivning går strengt i rette med holdninger og adfærd hos regeringer for stater med latent racistiske tendenser eller med manglende respekt for menneskerettighederne og de demokratiske principper. Det opfordrer derfor Kommissionen og de øvrige EU-organer til at fortsætte med

loyalt at gennemføre de fastsatte bestemmelser uden tøven, udsættelser eller undtagelser.

4.3.3. ØSU gentager sit forslag om, at der skal »udvikles en europæisk politiuddannelsesstrategi med henblik på at undgå konflikter samt forebygge og opklare racistiske forbrydelser. ØSU mener i den forbindelse, at det ville være hensigtsmæssigt at oprette en speciel politienhed⁽¹⁾«.

4.3.4. Efter ØSU's opfattelse forskelsbehandles der især på arbejdsmarkedet. Derfor opfordrer ØSU Kommissionen til i særlig grad at rette opmærksomheden mod dette problem under udviklingen af handlingsprogrammet dels ved at følge fænomenet gennem observatoriet dels gennem lovgivningen at befæste enhver EU-borgers og lovlig arbeidstagers ret til arbejde i EU.

4.4. Efter ØSU's opfattelse vil bekæmpelsen af racismen blive bedømt efter, i hvor høj grad de racistiske opfattelser og adfærdsformer forbliver socialt uacceptable og forkastelige. For at opnå noget sådant er det ikke tilstrækkeligt kun at gribe ind på uddannelses- og ungdomsområdet. Der kræves en fortsat og systematisk indsats for at oplyse de europæiske borgere om, hvad racisme er, og hvad den fører til. Derfor mener ØSU også, at en integreret, intelligent og af borgerne accepteret relevant informations- og kommunikationspolitik er lige så vigtig som en indsats på uddannelses- og ungdomsområdet.

4.4.1. Bl.a. vil en kommunikationspolitik, der positivt fremhæver budskaber, der vedrører mangfoldigheden, eller som på en enkel og intelligent måde fremhæver antiracistiske budskaber, være en politik, som sikkert giver positive resultater. Efter ØSU's opfattelse vil det imidlertid også være gavnligt at føre en politik med offentlig fordømmelse af konkrete, alvorlige og objektivt konstaterede racistiske episoder eller det modsatte, dvs. offentliggørelse af gode eksempler og gode adfærdsmønstre. Noget sådant kan f.eks. opnås ved, at man i Kommissionens relevante rapporter også redegør for disse episoder og for de foranstaltninger, der blev truffet i denne forbindelse.

4.5. En væsentlig hindring for udviklingen af en samlet, integreret europæisk politik til bekæmpelse af racisme ligger ifølge ØSU også i selve udformningen af denne politik samt i den manglende bredde hvad angår EU-tjenestegrene, som deltager i planlægningen og gennemførelsen.

ØSU finder således, at planlægningen af EU's politik til bekæmpelse af racisme mister både dynamik og accept ved kun at foregå i et enkelt af Kommissionens direktora-

⁽¹⁾ Se ØSU's udtalelse herom (EFT C 204 af 15.7.1996).

ter. Det opfordrer derfor Kommissionen til at tage sin holdning op til fornyet overvejelse og lade alle relevante

tjenestegrene samarbejde om planlægningen og gennemførelsen af det endelige handlingsprogram mod racisme.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om det sociale handlingsprogram 1998-2000«

(98/C 407/30)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 5. maj 1998 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 Carlo Meriano til ordfører og Ursula Engelen-Kefer til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 102 stemmer for, 4 stemmer imod og 7 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

I. Hovedlinjerne i meddelelsen

1. Kommissionens meddelelse om det sociale handlingsprogram 1998-2000 ligger i forlængelse af det foregående handlingsprogram (1995-1997), der igen var baseret på grøn- og hvidbøgerne om socialpolitik (1993 og 1994).

1.1. Med udgangspunkt i en kortfattet oversigt over de hidtidige initiativer (der er anført i dokumentets bilag 1) og en analyse af de sociale udfordringer som følge af de igangværende forandringer (høj arbejdsløshed, forandringernes hastige rytme, fattigdom og social udstødelse, men også den forestående ØMU, den demografiske udvikling og EU's forventede udvidelse) definerer Kommissionen de nye mål for den europæiske socialpolitik under hensyntagen til de nye institutionelle elementer, som indføres med Amsterdam-traktaten, hvori protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken også er blevet optaget.

På denne baggrund skal indsatsen på det sociale område rettes mod tre hovedområder:

- Beskæftigelse, kvalifikationer og mobilitet
- Forandringer på arbejdsmarkedet
- Et samfund baseret på integration.

1.2. Som praktisk løftestang understreges først og fremmest betydningen af den politiske og sociale dialog samt dialogen med borgerne. Kommissionen gør her krav på en særlig rolle i overvågningen af de målsætninger, der er fastlagt i fællesskab, især vedrørende EU's strategi for beskæftigelsen. Kommissionen bebuder snarlige forslag til fornyelse af den sociale dialog. Beskæftigelsesstrategien vil tage strukturfondene i anvendelse, især Den Europæiske Socialfond, som ifølge reformforslaget vil lægge særlig vægt på støtte til modernisering af uddannelses-, erhvervsuddannelses- og beskæftigelses-systemerne. Med hensyn til lovgivning vil Kommissionen i øvrigt spille en aktivt opfølgende rolle gennem regelmæssige drøftelser med Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af de forslag, der er anført i meddelelsens bilag 2.

1.3. På det første af de tre indsatsområder vil Kommissionen gennem årlige evalueringer og evt. henstillinger til medlemsstaterne følge gennemførelsen af den beskæftigelsesstrategi, der blev fastlagt på topmøderne i Amsterdam og Luxembourg. Kommissionen vil bl.a. fremme udveksling af den bedste praksis og af nyskabelser, være særlig opmærksom på problemet med sort arbejde og forbeholde sig ret til at anvende de incitament, der er fastlagt i Amsterdam-traktaten, når ratifikationen har fundet sted. Kommissionen vil mere specifikt arbejde

for at fremme erhvervsmæssig integration på arbejdsmarkedet, iværksætterånd og lige muligheder — på grundlag af sine hidtidige forslag og de forslag, der vil blive fremlagt i løbet af 1998 med henblik på en ny række uddannelses- og erhvervsuddannelsesprogrammer. Om de foranstaltninger, der skal fremme arbejdstagernes frie bevægelighed, vil Kommissionen inden midten af 1998 fremsætte en række forslag, der skal tilpasse og ajourføre de vigtigste lovbestemmelser på området.

1.4. I forbindelse med det andet indsatsområde, forandringer på arbejdsmarkedet, lægger Kommissionen først og fremmest vægt på modernisering af arbejdets tilrettelæggelse, idet den henviser til debatten på grundlag af grønbogen og den betydning, Det Ekstraordinære Europæiske Råd i Luxembourg om beskæftigelse derpå tillagde spørgsmålet. Kommissionen agter ved udgangen af 1998 at fremlægge en ny meddelelse om dette spørgsmål og om udviklingen af tilpasningsevnen. Den vil desuden høre arbejdsmarkedets parter om muligheden for en rammeaftale for hele området, herunder fleksibel arbejdstid, og om nødvendigheden af en fællesskabsaktion for beskyttelse af distancearbejdstagere. Ud over disse initiativer — hvortil kommer forslag til beskyttelse af arbejdstagere, der ikke er omfattet af arbejdstidsdirektivet, samt et initiativ, der skal fremme arbejdstagernes medbestemmelse i virksomhederne — henviser Kommissionen til det mandat, den fik af Det Ekstraordinære Europæiske Råd om beskæftigelse, til at oprette en gruppe på højt plan, der skal undersøge de økonomiske og sociale følger af forandringerne i industrien. På grundlag af denne gruppes forslag vil Kommissionen arbejde for, at der vedtages minimumsnormer for informering og høring af arbejdstagere på nationalt plan, og den vil i 1999 forelægge en rapport om gennemførelsen af direktivet om europæiske samarbejdsudvalg.

I forlængelse heraf vil Kommissionen udarbejde særlige aktioner, der skal udnytte informationssamfundets muligheder for at fremme beskæftigelse, lige muligheder og social integration. Den vil desuden fuldføre det igangværende fællesskabsprogram for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen (1996-2000) og fremsætte forslag til ajourføring og udvidelse af de eksisterende lovinstrumenter til også at omfatte risikoområder, der ikke er dækket for øjeblikket.

1.5. Hvad angår det tredje indsatsområde, et samfund baseret på integration, lægger Kommissionen stor vægt på modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse i forlængelse af den debat, der blev indledt på grundlag af meddelelsen⁽¹⁾ fra 1997. I begyndelsen af 1999 vil den

fremlægge en evaluering af de fremskridt, der er gjort, især med hensyn til den konvergens mellem de sociale beskyttelsessystemer, som Rådet anbefalede i sin henstilling fra 1992⁽²⁾. Den vil også inden udgangen af 1998 fremsætte forslag til reform af forordning (EØF) nr. 1408/71 om samordning af sociale sikringsordninger. I 1999 forventes der desuden fremsat et forslag, der skal ajourføre og supplere lovgivningsrammen om ligebehandling af mænd og kvinder i sociale sikringsordninger.

Kommissionens meddelelse behandler dernæst spørgsmålet om social integration. Det er hensigten at udarbejde et initiativ, der skal forbygge, at der dannes udstødte restgrupper. Kommissionen bebuder bl.a., at den vil fremlægge en rapport om social integration i 1998 og en rapport om gennemførelsen af 1992-henstillingen om mindsteløn. Den vil desuden måske udarbejde et forslag om fastlæggelse af en række instrumenter til fordel for personer, der er udelukket fra arbejdsmarkedet. Når Amsterdam-traktaten er ratificeret, vil Kommissionen tage de incitament i anvendelse, som denne åbner mulighed for på dette område.

Med hensyn til bekæmpelse af forskelsbehandling oplyser Kommissionen bl.a., at den vil fastlægge særlige aktioner vedrørende lige muligheder for mænd og kvinder og udarbejde et lovforslag til bekæmpelse af racediskriminering, når den nye traktat er blevet ratificeret. Den vil også sikre, at der i foranstaltningerne under Amsterdam-traktatens artikel 95 tages hensyn til handicappede i overensstemmelse med den forpligtende erklæring, der er knyttet som bilag hertil. Og så vil den videreføre debatten om grundlæggende rettigheder på grundlag af Vismandsudvalgets rapport.

Kommissionen vil bidrage til at fremme et samfund, der kan garantere en effektiv sundhedsbeskyttelse, på grundlag af erfaringerne fra det nuværende rammeprogram, idet den bl.a. vil fortsætte sin strategi for bekæmpelse af tobaksforbrug og gennemføre de eksisterende sundhedsprogrammer (AIDS, smitsomme sygdomme, kræft, narkotikamisbrug osv.).

1.6. I meddelelsens sidste afsnit behandles socialpolitikens eksterne dimension. Der henvises til de central- og østeuropæiske ansøgerlandes gradvise inddragelse i socialpolitiske programmer og aktiviteter og til styrkelsen af den sociale dialog. Desuden nævnes den finansielle støtte, der især via PHARE-programmet skal ydes til udvikling og tilpasning af disse landes sociale struktur. I betragtning af EU's voksende ansvar på verdensplan efter indførelsen af ØMU'en vil Kommissionen i år (1998) fremlægge en meddelelse om udviklingen af den

⁽¹⁾ KOM(97) 102 endelig udg.

⁽²⁾ EFT L 245 af 26.8.1992, s. 49 og ØSU's udtalelse af 28.11.1991 — EFT C 40 af 17.2.1992.

europæiske socialpolitikks eksterne dimension. Den vil endvidere arbejde for at fremme en kerne af internationalt anerkendte normer og bestræbe sig på at styrke samarbejdet mellem ILO og WTO på dette område.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU erkender, at Amsterdam-traktaten har skabt gunstige betingelser for styrkelse af socialpolitikken, og er derfor enig med Kommissionen i, at der allerede i dette sociale handlingsprogram bør tages hensyn til de nye muligheder, som traktatens ratificering indebærer. Efter ØSU's opfattelse bør socialpolitikken sigte på aftaler om minimumsbetingelser, der er forenelige med kravene om konkurrenceevne, med henblik på at bevare den europæiske sociale model, dog med de tilpasninger, skiftende omstændigheder kræver i tidens løb.

2.2. Den europæiske sociale model — først og fremmest forstået som en konstant bestræbelse på at afstemme de forskellige socialgruppers interesser — betragtes med rette som en fast værdi i vort samfund, men dens gyldighed vil i praksis blive vurderet ud fra dens evne til i tide at tage de udfordringer op, der opstår i en epoke i rivende udvikling. Blandt de politisk-institutionelle udfordringer lægges der i Kommissionens meddelelse med rette særlig vægt på den europæiske monetære unions opbygning, der nu er fremskreden, og i videre perspektiv EU's gradvise udvidelse til også at omfatte de central- og østeuropæiske lande. Der har efter ØSU's mening hidtil manglet en god analyse fra Kommissionens hånd af netop ØMU'ens og udvidelsens konsekvenser for hele det socialpolitiske område.

2.3. Hvad ØMU'en angår er ØSU enig med Kommissionen i, at den nye økonomiske ramme, den skaber, vil gøre en tæt forbindelse mellem økonomisk politik og social- og arbejdsmarkedspolitik endnu mere nødvendig. ØSU henviser her til sin tidligere udtalelse om omstruktureringen af den sociale dialog og den monetære unions konsekvenser for arbejdsmarkedet i EU. Det hedder heri: »Uden muligheden for at devaluere lægges byrderne ved strukturtilpasningen i første række over på lønningerne og priserne«⁽¹⁾. ØSU mener, at alle involverede, især arbejdsmarkedets parter, dermed får et større

ansvar for at skabe et stabilt klima, der fremmer økonomisk vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse og sikrer social beskyttelse på et passende niveau.

2.4. Uafhængigt heraf bør dialogen med borgerne udbygges også på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område (jf. erklæring nr. 23 om samarbejdet med velfærdsorganisationer og ØSU's udtalelse af 10. december 1997 om »Samarbejde med velfærdsorganisationerne som økonomisk og samfundsmæssigt vigtige aktører på det sociale område«)⁽²⁾. Betydningen af at lytte til det civile samfund vinder stadig bredere anerkendelse. Den ekstra værdi, der ligger i inddragelse af borgerne i EU-debatten, bør understreges, så det står lysende klart.

2.5. ØSU vurderer ligesom Kommissionen, at der bør lægges særlig vægt på socialpolitikken i forbindelse med de central- og østeuropæiske landes overgang til markedsøkonomi. ØSU fremhæver især henvisningen til PHARE-programmets rolle i udviklingen og tilpasningen af disse landes sociale infrastruktur. I betragtning af problemernes alvor — således som man allerede i stort omfang kunne opleve det i forbindelse med Østtysklands integration i Forbundsrepublikken — opfordrer ØSU Kommissionen til at foretage en mere indgående undersøgelse og mere præcist angive, hvilke initiativer den agter at tage på området. ØSU mener, at Kommissionen især bør bistå ansøgerlandene med at udvikle deres sociale sikringssystemer og sociallovgivning.

2.6. Som det fremhæves i Kommissionens meddelelse, vil skarpelsen af den internationale konkurrence under alle omstændigheder stille EU's økonomi over for kravet om øget konkurrenceevne. En mere fleksibel arbejdsstyrke, både med hensyn til bredt anvendelige kvalifikationer og arbejdsmetoder, er en nødvendig betingelse for effektivt at kunne leve op til markedets krav og dermed sikre et stabilt opsving i udvikling og beskæftigelse. ØSU er klar over risikoen for, at der opstår en form for »underbygningskapløb« på det sociale område, og er derfor enig med Kommissionen i, at »det er nødvendigt at finde den rette ligevægt mellem fleksibilitet og sikkerhed«. ØSU er ligesom Kommissionen overbevist om, at den sociale dialog bør spille en afgørende rolle i forsøget på at finde denne ligevægt, og at der herunder bør tages særligt hensyn til beskæftigelsesstrategien.

2.7. ØSU mener ligesom Kommissionen, at kun et Europa, der kan tilbyde beskæftigelse, kan siges at efterleve den europæiske socialmodels grundlæggende værdier. ØSU går stærkt ind for, at konklusionerne fra det ekstraordinære europæiske topmøde i Luxembourg

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse af 26.9.1996 om »Virkningerne af Den Økonomiske og Monetære Union: økonomiske og sociale aspekter af konvergens og forberedelse på den fælles valuta« — EFT C 30 af 30.1.1997, s. 73.

⁽²⁾ EFT C 73 af 9.3.1998.

gennemføres med nye impulser til en dynamisk vækst og højere beskæftigelse.

2.8. I forlængelse heraf går ØSU varmt ind for filosofien bag Kommissionens sociale handlingsprogram, der kommer til at fremstå som en helhed med beskæftigelsen som et centralt mål for al socialpolitik. Handlingsprogrammet omtaler en lang række instrumenter, som beskæftigelsesstrategien må benytte sig af i globaliseringens og den hurtige teknologiske udviklings tidsalder. Her kan bl.a. nævnes nye erhvervsuddannelsesprogrammer, forbedring af indslusningen på arbejdsmarkedet, udveksling af den bedste praksis for arbejdstilrettelæggelse — bl.a. under henvisning til de muligheder, informationssamfundets hurtige vækst åbner på det sociale område — fremme af iværksætterånd, lige muligheder og fri bevægelighed, samt på det finansielle plan reformen af Den Europæiske Socialfond, som skal gøre den til et støtteinstrument for medlemsstaternes egen arbejdsmarkedspolitik.

2.9. Disse instrumenter skal alle øge arbejdstagernes jobegnethed ved at bidrage til at forberede den enkelte og fællesskabet på en verden i forandring. I denne sammenhæng kan øget erhvervsfaglig og geografisk fleksibilitet og mobilitet hos arbejdstagerne og et socialt sikringssystem, der i første række tager sigte på at dygtiggøre dem fagligt, effektivt modvirke den nuværende foruroligende udbredelse af udstøelsesfænomenet. Dette kan også bidrage til at højne et utilstrækkeligt økonomisk væksth niveau gennem en effektiv kombination af de principper for den økonomiske politik, der blev fastlagt i maj 1998 på EU-plan, og de ovenfor omtalte retningslinjer for beskæftigelsespolitikken.

2.10. Med dette for øje går ØSU ind for, at der udarbejdes en realistisk tidsplan for de politiske initiativer i handlingsprogrammet og for lovforslagene under behandling. Der bør desuden regelmæssigt føres kontrol med programmet. EU's institutioner og arbejdsmarkedets parter skal bistå med denne kontrol. ØSU opfordrer Kommissionen til at fremsætte konkrete forslag om iværksættelse af de politiske projekter.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU understreger kraftigt, at det er vigtigt at fremme den iværksætterånd, som på Det Ekstraordinære Europæiske Råd i Luxembourg blev gjort til en af grundpillerne i beskæftigelsesstrategien. I erkendelse af, hvor vigtigt det er at fremme selvstændig virksomhed i

den aktuelle situation, tilslutter ØSU sig de prioriterede foranstaltninger, som bebudes i Kommissionens nylige meddelelse om dette emne⁽¹⁾, især hvad angår udbredelse af virksomhedskulturen og forbedring af erhvervsklimaet.

3.2. Blandt de initiativer, der indgår i beskæftigelsesstrategien, bifalder ØSU i særdeleshed Kommissionens forslag om at udforme en strategi til forebyggelse af social udstødelse og — hvor det er muligt og under hensyntagen til den nationale kompetence på området — udnytte de muligheder, der ligger i Amsterdam-traktaten for tilskyndelsesforanstaltninger til gavn for personer, som er udelukket fra arbejdsmarkedet. I øvrigt skal der her mindes om, at disse problemer længe har ligget ØSU på sinde⁽²⁾.

3.3. ØSU anser det for fuldt ud berettiget, at der i handlingsprogrammet lægges stor vægt på den sociale dialog, navnlig på beskæftigelsesområdet. ØSU går ind for, at arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med aftalefriheden selv forhandler sig frem til aftaler om afbalancerede minimumsregler, som derefter omsættes til EU-bestemmelser vedtaget af Rådet på forslag af Kommissionen — således som det allerede er sket i tilfældet med forældreorlov og deltid, hvor Kommissionen med rette tog initiativ til lovgivning. Kommissionens katalysatorfunktion bør ikke overskygge arbejdsmarkedsparternes eget initiativ. De bør tværtimod helt fra starten inddrages i selve udarbejdelsen af det sociale handlingsprogram og under alle omstændigheder høres om de konkrete forslag i programmet, inden de er definitivt fastlagt.

3.4. ØSU mener endvidere, at overvejelser over nye måder, hvorpå arbejdet kan tilrettelægges, bør være et vigtigt element i en integreret beskæftigelsesstrategi på EU-plan. Da arbejdsprocesserne i industrien og servicesektoren bliver stadig mere videnskabsbaserede, må virksomhedernes innovationskapacitet og fleksibilitet gå hånd i hånd med større faglig kompetence og motivation blandt de ansatte. Sammen må de tilstræbe effektivitet, konkurrencedygtighed og personlig udvikling i form af bedre kvalifikationer og større udfoldelsesmuligheder for deres evner. Innovation i virksomhederne og deres tilpasning til strukturændringer og nye former for arbejdstilrettelæggelse forudsætter, at de ansatte har mulighed for at kvalificere sig til nye arbejdsmæssige krav.

⁽¹⁾ Jf. ØSU's udtalelse af 27.5.1998 om Kommissionens meddelelse om »Fremme af iværksætterånden i EU: Prioriterede områder for det fremtidige arbejde« — EFT C 235 af 27.7.1998, s. 69.

⁽²⁾ Jf. især ØSU's udtalelse af 28.11.1996 om Kommissionens meddelelse om fremtiden for social beskyttelse, EFT C 66 af 3.3.1997, samt udtalelsen af 1.7.1998 om »Omkostninger ved fattigdom og social udstødelse i EU« — EFT C 284 af 14.9.1998, s. 25.

3.5. Med hensyn til Kommissionens initiativer til opfølgning dels af den debat, som grønbogen om en ny tilrettelæggelse af arbejdet gav anledning til, dels af de retningslinjer, der blev fastlagt på Det Europæiske Råds ekstraordinære topmøde i Luxembourg, er ØSU enig i, at der bør eksperimenteres med nye demokratiske former for arbejdets tilrettelæggelse i virksomhederne og — hvor det er muligt — på sektorplan. I denne sammenhæng er det nyttigt at udveksle positive erfaringer og knowhow, men ØSU understreger endnu en gang, at nye former for arbejdstilrettelæggelse bør tilpasses de meget varierende forhold, og de kan selvsagt ikke ophøjes til almengyldige modeller⁽¹⁾. ØSU mener endvidere, at der kan sættes yderligere skub i den igangværende proces ved at inddrage især de dårligst kvalificerede arbejdstagere i uddannelsesprogrammerne i den private og offentlige sektor. Her ville det være nyttigt med et politisk initiativ fra Kommissionens side.

3.6. Den igangværende eksperimentering med nye former for arbejdstilrettelæggelse må ses i sammenhæng med eventuelle overenskomstmæssige aspekter, og ØSU håber, at der i fremtiden også kan indgås aftaler om fleksibelt arbejde og andre nye arbejdsformer. Det står dog fast, at ingen løsning må gå ud over arbejdsmarkedspartneres aftalefrihed. Den debat, som Kommissionen lægger op til med sin nylige meddelelse om sort arbejde⁽²⁾ kan i høj grad bidrage til indkredsningen af mulige interventionsområder.

3.7. Hvad angår høringen af arbejdsmarkedets parter i 1998 om behovet for fællesskabsinitiativer til beskyttelse af distancearbejdstagere, der bebudes i Kommissionens meddelelse, er ØSU af den opfattelse, at spørgsmålet forinden må afklares gennem en bred debat mellem de berørte parter for at »fastlægge og analysere fælles rammer, en fælles definition og en fælles fortolkning« af begrebet distancearbejde⁽³⁾. Samtidig er det nødvendigt gennem minimumsforskrifter at beskytte oplysninger om de ansatte, som virksomheder over hele EU ligger inde med, hvad enten de er af personlig art eller kan føres tilbage til den enkelte.

3.8. Mere generelt anser ØSU det for positivt, at der i handlingsprogrammet vises interesse for de muligheder, der ligger i informationssamfundet for forbedring af leve- og arbejdsvilkårene og jobskabelse, især hvad

angår lige muligheder for mænd og kvinder og handicappedes integration. Her henvises i øvrigt til en nylig ØSU-udtalelse⁽⁴⁾.

3.9. ØSU noterer sig Kommissionens løfte om at tilskynde til rimelig information og høring af arbejdstagerne om de beslutninger, der vedrører dem, og tage initiativer med henblik på fastlæggelse af minimumsforskrifter på nationalt plan. ØSU understreger endnu en gang⁽⁵⁾, at forbedring af den interne kommunikationsstruktur og større mulighed for medarbejderindflydelse er en forudsætning for, at en virksomheds mål kan realiseres. I øvrigt mener ØSU, at arbejdstagerrepræsentanternes ret til information, høring og medbestemmelse, hvor dette er forudsat, bør sikres effektivt på nationalt plan.

3.10. Kommissionen bebuder i meddelelsen, at den i 1999 vil fremlægge en rapport om, hvordan direktivet om europæiske samarbejdsudvalg fungerer. Oprettelse af samarbejdsudvalg er en forudsætning for, at et selskab kan få status som »europæisk selskab«, og her henviser ØSU til den holdning, det gav udtryk for i sin udtalelse om Statut for Det Europæiske Selskab⁽⁶⁾, hvori det hedder, at der ikke kan være tale om at overføre en bestemt medbestemmelsesmodel, der kun eksisterer i én eller nogle få medlemsstater, til de andre medlemsstater. ØSU påpegede i samme forbindelse, at det må forhindres, at de nationale regler om arbejdstagerrepræsentanternes medbestemmelse i tilfælde af fusion kan omgås ved hjælp af et europæisk retsinstrument. Endelig fremlagde ØSU nogle forslag med det mål at forhindre, at der indføres medbestemmelsesordninger, som strider mod de berørte parter interesser, og det understregede, at der ad frivillighedens vej må aftales passende løsninger⁽⁷⁾.

3.11. ØSU støtter indførelsen af en ny rammeforskrift om beskyttelse af arbejdstagere. En sådan lovgivning er en afgørende forudsætning for aktivt at nedbringe risiciene for arbejdsulykker og erhvervssygdomme og for at begrænse de store offentlige udgifter, der er forbundet med erhvervssygdommene. På dette område

⁽¹⁾ Jf. især ØSU's udtalelse af 11.12.1997 om Kommissionens grønbog »Partnerskab — vejen til en ny tilrettelæggelse af arbejdet«, EFT C 73 af 9.3.1998.

⁽²⁾ KOM(98) 219 endelig udg.

⁽³⁾ Jf. ovennævnte udtalelse om tilrettelæggelse af arbejdet, punkt 3.7.7.

⁽⁴⁾ ØSU's udtalelse af 26.2.1998 om Kommissionens meddelelse om informationssamfundets sociale og arbejdsmarkedsmæssige dimension — EFT C 129 af 27.4.1998.

⁽⁵⁾ Jf. især ØSU's udtalelse af 28.11.1996 om Kommissionens meddelelse om fremtiden for social beskyttelse, EFT C 66 af 3.3.1997, samt udtalelsen af 1.7.1998 om »Omkostninger ved fattigdom og social udstødelse i EU« — EFT C 284 af 14.9.1998, s. 25, punkt 3.5.4.

⁽⁶⁾ ØSU's udtalelse af 11.12.1997 om »Statut for Det Europæiske Selskab« — EFT C 129 af 27.4.1998.

⁽⁷⁾ Jf. Ekspertgruppens slutrapport om »European Systems of Worker Involvement« (Davignon-rapporten), maj 1997.

er der brug for en konstant indsats for at fremme gennemførelsen af en sådan lovgivning, blandt andet gennem programmer udarbejdet af Kommissionen. ØSU lægger stor vægt på den del af handlingsprogrammet, der omhandler modernisering og forbedring af den sociale beskyttelse. ØSU er enig med Kommissionen i, at Europas sociale beskyttelsessystemer bør tilpasses, så de bedre imødekommer de nuværende krav og opfylder nye behov, ændrede omstændigheder og det øgede pres for at dæmme op for omkostningerne. I denne sammenhæng bør den sociale sikrings høje kvalitetsniveau i Europa fastholdes. ØSU er især tilfreds med, at Kommissionen vil fokusere på at gøre skatte- og understøttelsessystemerne mere beskæftigelsesvenlige og fremlægge en analyse af demografiske udviklingstendenser. ØSU opfordrer Kommissionen til inden for en rimelig tidsfrist at fremlægge forslag til EU-rammelovgivning om supplerende pensioner, som ØSU efterlyste i sin udtalelse om grønbogen af 1997. Kommissionen opfordres endvidere til at træffe yderligere foranstaltninger for at sikre, at arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, der flytter inden for EU, kan bevare deres supplerende pensionsrettigheder — sådan som ØSU foreslog i sin udtalelse om direktivforslaget om dette emne.

3.12. Mulighederne på det beskæftigelsesmæssige og faglige område er stadig meget ulige fordelt mellem mænd og kvinder. Denne ulighed har naturligvis konsekvenser for hele socialpolitikken, og det er derfor nødvendigt at tage forholdet mellem familieliv og arbejde op til generel revision og fjerne den diskrimination, som gør det vanskeligt for kvinder at deltage i kurser, blandt andet af tidsmæssige årsager. Målet hermed skal være at forbedre kvindernes jobegnethed og give dem mulighed for at udnytte deres evner på arbejdspladsen. Derfor

må der i enhver politisk indsats tages højde for de særlige vilkår, som bestemmes af en lang række kønsbestemte faktorer. EU bør på dette område spille en aktiv rolle. ØSU støtter Kommissionens bestræbelser på at inddrage ligestilling i alle vigtige politiske initiativer, herunder især beskæftigelsesstrategien. De særlige tiltag for at forbedre kvindernes stilling og inddrage kønsaspektet i EU-politikken på alle relevante områder hilses velkommen.

3.13. Blandt andet på baggrund af sit tidligere arbejde med dette emne tillægger ØSU det stor betydning, at Kommissionen ikke kun bebuder en række initiativer for at bekæmpe den diskrimination af forskellig art, der stadig gør sig gældende på arbejdsmarkedet i EU, men også i et særligt afsnit kommer ind på socialpolitikkenes eksterne dimension. Efter ØSU's opfattelse er de grundlæggende sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder i vid udstrækning afhængige af de enkelte landes økonomiske potentiale og produktivitetsniveau. Derfor glæder ØSU sig over, at Kommissionen med udgangspunkt i vismandsrapporten vil videreføre debatten om de grundlæggende rettigheder. ØSU bifalder også Kommissionens tilsagn om at fremme internationalt anerkendte arbejdsnormer, især via ILO, og at styrke samarbejdet med ILO, WTO og OECD på dette område.

3.14. ØSU går ind for ligebehandling af mindretallene i EU og støtter de politiske initiativer til bekæmpelse af intolerance, racisme og fremmedhad.

3.15. ØSU henleder opmærksomheden på Amsterdam-traktatens bestemmelse om folkesundhed og henviser til ØSU's udtalelse om »Udviklingen i folkesundhedspolitikken i Det Europæiske Fællesskab«, hvori der foreslås en mere detaljeret revision af politikken.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om et EF-handlingsprogram på mellemlang sigt for foranstaltninger med henblik på fælleseuropæisk støtte til medlemsstaternes indsats over for vold mod børn, unge og kvinder (Daphne-programmet) (2000-2004)«⁽¹⁾

(98/C 407/31)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 14. august 1998 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, der udpegede Christina Wahrolin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

Sigtet med Kommissionens meddelelse er på europæisk plan at styrke initiativer, aktioner og foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod børn, unge og kvinder.

Kommissionen foreslår

- et flerårigt EF-handlingsprogram (Daphne-programmet), som er udformet med henblik på at etablere nye og styrke eksisterende netværk mellem ikke-statslige organisationer i EU,
- specifikke foranstaltninger til beskyttelse af børn mod vold, bl.a. via indsamling af statistikker og ved i højere grad at gøre brug af Europol i eftersøgningen af forsvundne børn,
- desuden foreslås specifikke foranstaltninger på fællesskabsplan i løbet af 1999.

2. ØSU's bemærkninger

2.1. Programmet indeholder nogle meget rigtige synspunkter, men der er brug for at præsentere disse på en mere tydelig og sammenhængende måde. Det er vigtigt at pointere, at der er tale om usædvanligt komplicerede problemer, hvis løsninger og årsager det kan være nødvendigt at diskutere på forskellige niveauer.

2.2. Vold mod kvinder og børn er udbredt og forekommer overalt i samfundet. De mænd, som mishandler eller begår seksuelle overgreb, kommer fra alle miljøer og fra alle aldersgrupper. De mishandlerne kender som regel kvinden. Volden sker hovedsagelig inden for hjemmets fire vægge. Disse omstændigheder er årsag til, at volden ofte er usynlig og har høje mørketal.

Visse grupper er særligt udsatte for vold og overgreb, f.eks. handicappede. Dette skyldes dels, at de kan have svært ved at give udtryk for, at de har været udsat for vold, dels at de kan befinde sig i et afhængighedsforhold til bestemte mennesker i deres dagligdag.

Lignende afhængighedsforhold kan opstå mellem børn og voksne i mange andre sammenhænge. De er eksempler på situationer, hvor en relation, der er baseret på afhængighed, udnyttes på en hensynsløs måde af den stærkere part i forholdet.

Til trods for at samfundet i løbet af de senere år har vedtaget en lang række foranstaltninger, er den skjulte vold fortsat meget udbredt. For at løse dette alvorlige samfundsproblem kræves det derfor, at man i større udstrækning fokuserer på årsagerne til volden mod kvinder. Det handler bl.a. om samfundets og de enkelte individers kvindesyn. Forældede opfattelser af kvindens rolle eksisterer stadigvæk. Sådanne fordomme, som direkte eller indirekte kommer til udtryk i opfattelsen af mænds magt over kvinder, må bekæmpes med alle midler, da de i længden kan give grobund for vold mod kvinder. For at kunne træffe passende forholdsregler mod denne vold er det derfor vigtigt at øge bevidstheden om de årsager, som ligger bag volden mod kvinder.

Spørgsmål vedrørende vold mod kvinder hænger således sammen med ligestilling mellem kvinder og mænd, magtfordelingen mellem kønnene og mænds syn på kvinder. Voldtægt kan ses som et ekstremt eksempel på ubalance i magtforholdet mellem kønnene. Der er andre fænomener i samfundet, der er nært forbundet med volden mod børn og kvinder, og som på lignende måde er udtryk for en sådan ubalance: prostitution, pornografi, incest, lemlæstelse af kønsdelene og sexchikaner.

Det kvindesyn, der kommer til udtryk i disse foreteelser, er næppe foreneligt med EU's ligestillingsmål, der bl.a.

⁽¹⁾ EFT C 259 af 18.8.1998, s. 2.

går ud på, at kvinder og mænd skal have lige rettigheder, forpligtelser og muligheder på alle områder. ØSU håber, at Daphne-programmet kan bidrage til at opfylde denne målsætning og sikre kvinder og børn retten til at nyde de grundlæggende menneskerettigheder.

2.3. Gerningsmændene

ØSU påpeger, at man i diskussionen om præventive foranstaltninger af letforståelige grunde også må se på de personer, som begår disse forbrydelser, altså gerningsmændene. En åbenlys mangel ved programmet er, at gerningsmændene knap nok nævnes. Spørgsmål, der bør tages op, er: Hvem er det, som mishandler? Hvorfor gør de det? Hvordan kan man få vedkommende til at stoppe?

Det bør desuden påpeges, at forskellige typer gerningsmænd kræver forskellige typer aktioner i lovgivning og programmer. Forskning omkring årsagerne til volden samt behandlingsmetoder for mænd med voldsproblemer kan give svaret på disse spørgsmål. ØSU ville ønske, at der også kunne afsættes projektmidler til behandlingsmetoder for gerningsmændene. ØSU har konstateret, at opfølgningssystemet er forskelligt fra land til land, og mener, at det ville være værdifuldt med en erfaringsudveksling mellem medlemsstaterne, både om opfølgningssystemet og forskellige rehabiliteringsprogrammer.

Der siges meget om informationskampagner i Kommissionens forslag til program, hvilket sikkert er af stor betydning. Det er dog ikke alle kategorier af gerningsmænd, som er modtagelige for sådanne kampagner. Resultatet fra Verdenskongressen mod Kommerciel Seksuel Udnyttelse af Børn⁽¹⁾ viser tydeligt, at kampagner af denne art ikke har nogen større effekt på de pædofile, men derimod kan have en væsentlig præventiv indvirkning på de mænd, der ved siden af deres seksuelle kontakter med voksne også udnytter børn.

3. Samarbejde

Programmet tager højde for behovet for samarbejde mellem de frivillige organisationer samt mellem de frivillige organisationer og myndighederne, hvilket ØSU støtter. For at kunne udnytte de forskellige myndigheders og frivillige foreningers erfaringer og viden er det vigtigt at støtte forskellige samarbejdsformer.

4. Børn

ØSU er klar over, at der af kulturelle og andre årsager kan findes forskellige definitioner af begrebet barn. Man

kan derfor ønske en henvisning til artikel 1 i FN's Konvention om barnets rettigheder, hvor der ved et barn forstås ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet.

Med henvisning til artikel 12 i ovennævnte børnekonvention bør et kommende handlingsprogram sikre børn retten til efter alder og modenhed at udtrykke deres synspunkter i alle forhold, der vedrører dem. Det er endvidere vigtigt at identificere eller indrette og støtte netværk for børn og unge, som arbejder for børns rettigheder, samt at garantere deres deltagelse i udarbejdelse og gennemførelse af programmer, der vedrører dem.

ØSU påpeger også, at børn af mishandlede kvinder er blevet glemt, og at det er på høje tid at sætte fokus på de børn, som lever i familier, hvor moderen mishandles. I overensstemmelse med FN's børnekonvention er det derfor vigtigt, at disse børn betragtes som selvstændige individer, der selv behøver hjælp og støtte. Forskningsresultater viser, at vold overføres mellem generationerne, og det er derfor vigtigt, at børn straks får mulighed for at bearbejde deres oplevelser.

5. Ansøgerlandene

Det er meget positivt, at ansøgerlandene får mulighed for at deltage i programmet. Det er på høje tid, at man fokuserer på børns situation i disse lande og samtidig øger bevidstheden både hos almenheden og hos de lovgivende og udøvende myndigheder. Der er et stort behov for mere viden på dette område, og det er derfor utrolig vigtigt, at de frivillige organisationer i Vesten kan dele deres erfaringer og viden på dette område med andre. Videns- og erfaringsudveksling mellem ansøgerlandene og de vesteuropæiske lande bør fremmes.

6. Medierne

Medierne har utrolig stor indflydelse i dagens samfund og kan derved spille en betydningsfuld rolle ved spredningen af information. Det er vigtigt at opmuntre dem, som arbejder i medierne, til at udarbejde strategier til at styrke mediernes rolle og sikre information af højeste kvalitet, troværdighed og etiske standard om alle aspekter af vold og seksuelle overgreb mod børn og kvinder.

Kommunikationen mellem borgerne foregår i stadig større udstrækning via Internettet, hvilket åbner store informationsmuligheder og kan lette samarbejdet mellem organisationerne. Der kan indrettes vidensbanker, hvor forskellige typer af faktamateriale kan samles på en struktureret og lettilgængelig måde. Indførelsen af

⁽¹⁾ Se også initiativudtalelsen »Sex-turisme og udnyttelse af børn« — EFT C 284 af 14.9.1998, s. 92, der er under udarbejdelse med Georgios Sklavounos som ordfører.

den ny teknologi har dog også haft negative konsekvenser. Distribution af ulovligt materiale såsom børnepornografi og voldspornografi hen over grænserne er nu blevet lettere. Eftersom det er et meget alvorligt globalt problem af grænseoverskridende karakter, er der brug for nært samarbejde mellem medlemslandene.

7. Sammenfatning

ØSU ønsker stærkt at understrege Kommissionens holdning, at vold mod kvinder og børn skal betragtes som en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder. Mishandling og seksuel udnyttelse af kvinder og børn er i alt for lang tid blevet betragtet som et internt familieanliggende. Kommissionens meddelelse vil væsentligt styrke mulighederne for at bekæmpe undertrykkelsen af kvinder og børn.

Det er desuden meget positivt, at de frivillige organisationers betydning fremhæves. Disse organisationer har et stort videns- og erfaringsgrundlag vedrørende vold mod kvinder og børn.

ØSU tilslutter sig også forslaget om indsamling og analyse af offentlige statistikker på EU-niveau om seksuel udnyttelse og misbrug af børn såvel som forslaget om at opfordre medlemsstaterne til at udnytte Europol's ressourcer både ved eftersøgning og returnering af forsvundne børn, ved eventuel indgriben mod gerningsmænd og i forbindelse med organiseret kriminalitet.

Eftersom dette problem findes i alle lande, er det vigtigt, at ansøgerlandene også indbydes til at deltage i programmet.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om den fælles markedsordning for oksekød«⁽¹⁾

(98/C 407/32)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juli 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Rudolf Strasser til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. juni 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling den 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 101 stemmer for, 2 imod og 6 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I sommeren 1996 offentliggjorde Kommissionen sine undersøgelser, »Long Term Prospects«, af de enkelte produktsektorer i landbruget, herunder en detaljeret undersøgelse af situationen og den mulige fremtidige udvikling på kødmarkederne i det indre marked.

1.2. I lyset af det faldende forbrug pga. BSE-krisen (som begyndte i foråret 1996) baserer Kommissionen sine prognoser, der dækker perioden 2000-2006, på følgende antagelser:

- som følge af GATT-eksportbegrænsningerne for oksekød vil der fra år 2000 højst kunne eksporteres 822 000 t kød med restitution;
- de fleste central- og østeuropæiske lande optages i EU inden 2005;
- produktionen stiger kraftigt efter 1999 som et resultat af cykliske tendenser i kvægopdrættet;
- forbruget vil fortsat stagnere eller falde lidt som følge af BSE-krisen og;
- som følge af stigningen i interventionsmængderne til 1,5 mio. ton i 2005;
- markedet bliver vanskeligt at manøvrere.

1.3. BSE-krisen har sat hele oksekødssektoren i EU's medlemsstater under et massivt pres. Vanskelighederne er endnu ikke løst. Europæiske statistikker viser, at kvægproducenternes indkomster i de seneste år har ligget under EU-gennemsnittet. Det samme gælder for alle forsynings- og forarbejdningsvirksomheder i oksekødssektoren, som er blevet særligt hårdt ramt af reformforanstaltningerne.

1.4. Kommissionen er af den opfattelse, at en kompensation på ca. 80 % er tilstrækkelig.

1.5. I betragtningerne angives følgende som et af de vigtigste mål for den nuværende og kommende markedsordning:

»den fælles landbrugspolitik tager sigte på at virkeliggøre målene i traktatens artikel 39 ... for at stabilisere markederne og sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard.«

1.6. Forslagene til en reform af markedsordningen for oksekød tager sigte på at forbedre den europæiske oksekødssektors konkurrenceevne på såvel det indre marked som på de internationale markeder. De mængdemæssige indgreb på markedet begrænses, og de direkte udligningsbetalinger til producenterne øges på bekostning af markedsstøtteforanstaltningerne.

1.7. Den nye fokusering på direkte betalinger inden for rammerne af den fælles markedsordning for oksekød tager sigte på at udligne indkomsterne i et vist omfang gennem en mere retfærdig fordeling og samtidig opnå større fleksibilitet på nationalt plan og en langt kraftigere binding til miljøkrav. Kommissionen fremhæver endvidere, at reformen vil sikre den langsigtede finansiering af de fælles markedsordninger.

1.8. Genoptagelsen af forhandlingerne om den yderligere liberalisering af de internationale landbrugsmarkeder inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen (WTO), samt den sandsynlige udvidelse af EU med de central- og østeuropæiske lande og Cypern er andre vigtige begrundelser for radikale ændringer i den videre udvikling af den fælles markedspolitik. Endvidere ønsker Kommissionen med reformen af markedsordningen for oksekød, at man i højere grad imødekommer forbrugernes forventninger om sundere og mere miljøvenlige produktionsmetoder for kvalitetsprodukter, og sikrer bevarelsen af et alsidigt, traditionsrigt landbrug med mange funktioner.

1.9. Sektionen kommenterer nedenunder de vigtigste forslag til ændringer af den fælles markedsordning for oksekød. De omfatter bl.a. afskaffelse af intervention, dens erstatning af privat oplagring og indførelse af en

⁽¹⁾ EFT C 170 af 4.6.1998, s. 13.

basispris i 2002 som afløsning for det nuværende interventionsprissystem. På nuværende tidspunkt er det praktisk talt umuligt at vurdere, hvordan disse foranstaltninger vil komme til at fungere.

2. Kommissionens forslag

2.1. For at skabe en bedre ligevægt mellem udbud og efterspørgsel foreslår Kommissionen at reducere markedsstøtteniveauet med i alt 30 % i tre lige store trin i perioden 2000-2002. Interventionsprisen erstattes af en basispris, som fra 2002 skal ligge på 1 950 ecu/pr. ton oksekød. Det nuværende interventionssystem skal erstattes af støtte til privat oplagring, som det kendes fra markedsordningen for svinekød.

2.2. De direkte betalinger vil ligeledes blive øget i tre parallelle trin:

— for tyre fra 135 ecu pr. dyr til 220 ecu pr. dyr,

— for stude fra 108,7 ecu pr. dyr til 170 ecu pr. aldersgruppe,

— for ammekøer fra 145 ecu pr. dyr til 180 ecu pr. dyr.

Ekstensiveringspræmien pr. dyr og år øges fra 36 ecu til 100 ecu. Sæsonpræmien for stude videreføres — med mindre ændringer — som hidtil, forudsat at produktionen i en medlemsstat har en væsentlig betydning. Endvidere foreslås det, at op til 20 % af rettighederne til ammekopræmie kan anvendes til kvier.

2.3. En malkekopræmie på mellem 27,6 ecu og 45,4 ecu pr. ko og år (alt efter mælkeproduktionsniveauet i den pågældende medlemsstat) indføres på grundlag af malkekopræmieenhederne for at afbøde det forholdsvis tab pr. ko og år, som nedsættelsen af kødprisen betyder. Denne præmie skal bygge på »præmiekøer«, hvis antal beregnes ud fra en mælkekvote, hvor der opereres med en gennemsnitlig ydelse på 5 800 kg pr. ko og år.

2.4. Foruden disse præmier vil medlemsstaterne kunne tildele globalt fastlagte, supplerende betalinger inden for visse grænser og finansieret af EU. Betalingerne ydes pr. dyr eller pr. ha græsareal. En række fællesskabskriterier og specifikke krav til belægningsgrad skal være opfyldt på nationalt plan for at sikre en passende produktionskontrol og undgå diskriminering.

2.5. Belægningsgraden for handyr og ammekøer vil (under hensyntagen til malkekøerne) fortsat ligge på 2 SK pr. ha. For bedrifter med udelukkende malkekøer

er der ikke fastsat nogen maksimal belægningsgrad. Producenter, der har en belægningsgrad (baseret på alle dyr over 6 måneder og moderfår) på under 1,4 SK pr. ha, og som holder dyrene på græsarealer, kan få udbetalt et tillægsbeløb på 100 ecu pr. præmie. 90-dyrsløftet for handyr opretholdes uændret.

2.6. For handyr, ammekøer og malkekøer videreføres de nuværende nationale og individuelle referencemængder, med forskellige nedsættelser for handyr; for ammekøer vil der sågar blive tale om en nedsættelse på over 10 % som EU-gennemsnit.

2.7. Ydelsen af de foreslåede præmier forudsætter, at der oprettes en velfungerende central kvægdatabase i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 820/97 samt udarbejdes en komplet fortegnelse over kvægbestanden og alle ændringer i bestanden på en bedrift.

2.8. Der gives mulighed for at tilpasse de direkte betalinger til produktions- og produktivitetsudviklingen samt til markedsudviklingen efter proceduren i EF-traktatens artikel 43.

3. Generel vurdering

3.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at det er nødvendigt at ændre markedsordningen for oksekød for at kunne klare de udfordringer, denne sektor vil komme til at stå overfor, eksempelvis WTO-restriktioner, en yderligere liberalisering af landbrugsmarkederne og EU's østudvidelse. Et vigtigt element i den foreslåede reform af markedsordningen for oksekød er en 30 procents nedsættelse af det institutionelle prisniveau og delvis kompensation herfor gennem højere direkte betalinger til producenterne. Ud over de eksisterende dyrepræmier kan de supplerende præmier efter Kommissionens mening også passes ind i den »blå boks« eller ikke længere anfægtes. Dette er der dog tvivl om. Enhver prisnedsættelse forudsætter ifølge ØSU, at Kommissionen ud over at sikre fuldkommen kompensation allerede nu giver de berørte landmænd en pålidelig redegørelse for, om eller hvorledes de foranstaltninger, den planlægger som kompensation for indkomstab, er i overensstemmelse med de gældende WTO-regler og kan videreføres ud over den næste WTO-runde.

3.2. ØSU mener, at de europæiske landmænd under alle omstændigheder bør kunne forlade sig på pålidelige og mere langfristede produktionsvilkår.

3.2.1. Trods en videre udvikling af markedsordningen må producenterne i sidste instans sikres samme levestandard som den øvrige befolkning.

3.3. Kvægavl er ofte af stor betydning for udnyttelsen af jorden i landdistrikter og ugunstigt stillede områder. Den naturbetingede store andel græsarealer betyder, at anden form for udnyttelse af jorden heller ikke er mulig. En reform af den fælles markedsordning for oksekød kan ikke gennemføres uden hensyntagen til denne vigtige omstændighed, da kvægavlere og især dem i ugunstigt stillede områder og i bjergegne i mange EU-regioner allerede tegner sig for de laveste indkomster. En forværring af rentabiliteten ved ammekobesætninger og oksekødsproduktion generelt vil især gå ud over producenter i ugunstigt stillede områder, navnlig gennem lavere kalvepriser. Dette forhold må der tages hensyn til ved fastlæggelsen af referencemængderne for ammekøer.

3.3.1. Reformens nødvendighed og omfang afhænger dog i høj grad af den faktiske udvikling på det indre marked og tredjelandemarkeder efter år 2000. ØSU gør opmærksom på, at eksperter fra de vigtigste producentorganisationer og marketingsvirksomheder vurderer den fremtidige markeds- og produktionsudvikling på en måde, der i nogle tilfælde afviger kraftigt fra Kommissionens egne.

3.4. ØSU finder det usandsynligt med et cyklisk genopsving i oksekødsproduktionen i det omfang, man oplevede før 1992-reformen, idet foranstaltningerne til produktionsstyring (f.eks. indførelse af individuelle og nationale kvoter, dyrepræmier, ekstensiveringspræmie...) først fik fuld og varig effekt fra 1995. Kalvepræmierne, der indførtes i slutningen af 1996, har fjernet presset på oksekødsproduktionen mærkbart.

3.4.1. Kommissionen har udarbejdet to rapporter om, hvorledes foranstaltningerne vedrørende kalve fungerer. Forarbejdningspræmien har således haft et meget positiv indvirkning på markedet som helhed; præmien for tidlig markedsføring har på den anden side været mere mærkbar for de enkelte bedrifter. Den kort- og mellem-langsigtede nytte af de to foranstaltninger for oksekødsproduktionen som sådan gør således udgifterne for det fælles budget berettiget. Gennem disse foranstaltninger har man effektivt kunnet imødegå opbygningen af dyre interventionslagre med deraf følgende store besparelser. De omtales dog kun overfladisk i »Long term prospects«.

3.4.2. Ved en vurdering af den fremtidige udvikling må man især holde sig for øje, at den foreslåede videreførelse af mælkekvotepolitikken frem til 2006, færre malkekvgbesætninger som følge af en stigende mælkeydelse samt restriktioner på ammekobesætninger vil fremme en tendens hen imod en faldende kalveproduktion⁽¹⁾. Fra 1996 til 1997 er det samlede antal køer

eksempelvis faldet med 340 000 (ifølge EUROSTAT's kvægtælling i december 1997). I de kommende år må det forventes, at malkekvgbestanden, der i dag tæller ca. 21,5 mio. dyr (EUROSTAT 1997, EU-15), bliver 7-10 % mindre pga. den årlige stigning i ydelsen, og at ammekvgbestanden, som for øjeblikket omfatter ca. 11,7 mio. dyr, bliver 10-20 % mindre pga. kvotenedsættelsen og medtagelse af kvier frem til 2005. Dette får også stor indvirkning på oksekødsproduktionens størrelse og dermed på markedet.

3.5. ØSU mener ikke, at udbudspresset på oksekødsmarkederne vil blive så stort som Kommissionen forudser, idet

- der i lyset af 1992-reformerne, som allerede er gennemført, og den nu foreslåede pakke reformforanstaltninger ikke indtræder en cyklisk udvidelse af produktionen i samme omfang som tidligere,
- en videreførelse af eksisterende foranstaltninger til styring af udbuddet, f.eks. en præmieordning for kalve, kan aflaste markedet yderligere,
- BSE-krisen kan bringes under kontrol,
- der kan forventes en yderligere forbrugsstigning og -stabilisering.

3.5.1. ØSU mener, at man ved at anvende de eksisterende og potentielle instrumenter til produktionsstyring kunne få oksekødsmarkedet til at fungere med en langt mindre radikal nedsættelse af oksekødspriserne.

3.6. Kommissionen begrundet endvidere sit forslag om en trinvis nedsættelse på 30 % af det institutionelle prisniveau med, at oksekødsforbruget i EU, som er faldet til fordel for andre kødtyper, dermed normaliseres, og at oksekødsprodukters konkurrenceevne på de internationale markeder forbedres.

3.6.1. Udviklingen i forbrugerpriserne har vist, at prisnedsættelser ikke slår fuldstændigt igennem fra handels- til forbrugerleddet. Det er derfor tvivlsomt, om yderligere prisnedsættelser i producentleddet kan få forbruget til at stige i det ønskede omfang.

3.6.2. Hvis forbruget skal stige, er det i stedet for den foreslåede prisnedsættelse efter ØSU's mening langt vigtigere at genskabe forbrugernes tillid til produktet. Dette kunne opnås gennem øget kvalitetsorientering i produktion og markedsføring, et velfungerende mærkningssystem, der giver alle de oplysninger, forbrugere har behov for, samt anvendelse af afprøvede marketingsforanstaltninger.

3.7. Selv med en betydelig lavere prisnedsættelse end 30 % kan oksekød ifølge ØSU stadig konkurrere med fjerkræ- og svinekød, der som følge af reformer er op til

⁽¹⁾ Ifølge EUROSTAT er der i de seneste år sket følgende stigning i mælkeydelsen pr. malkeko: 1993/1994: + 1,5 %, 1994/1995: + 2,2 %, 1995/1996: + 1,9 %, 1996/1997: + 1,8 %.

10 % billigere, da det ikke kun er prisen, der bestemmer, om oksekød kan klare sig i konkurrencen eller ej.

3.7.1. I forbindelse med den generelle debat i december 1997 om Agenda 2000's forslag vedrørende kødsektoren indvilgede Kommissionen i at foretage en analyse af konsekvenserne for de enkelte kødproduktionssektorer samt af vekselvirkningen mellem de enkelte kødtyper. En sådan analyse foreligger endnu ikke.

3.7.2. ØSU mener derfor, at der bør foretages en vurdering af markedsudviklingen i det sidste halvandet år, som bør sammenholdes med den nuværende situation og de prognoser, der i sin tid blev opstillet.

3.8. På linje med ØSU's udtalelse af 10. og 11. december 1997 (CES 1396/97, pkt. 3.3.5, s. 9) mener ØSU, at der bør »findes et kompromis mellem foranstaltninger til mængdemæssig regulering af produktionen og en nedsættelse af de institutionelle priser«.

3.8.1. En videreudvikling af de eksisterende instrumenter er den bedste måde, hvorpå man kan opretholde de særlige europæiske sundhedsnormer for oksekødsproduktion, som omfatter en generel streng kontrol med fravær af hormoner og visse vækstfremmere, overholdelse af omfattende miljøkrav og produktionens sporbarhed.

3.8.2. Dette ville være langt bedre til at sikre bevarelsen af den europæiske landbrugsmodel, som stats- og regeringsscheferne gav deres fulde opbakning på Det Europæiske Råd i Luxembourg i december 1997.

3.9. ØSU understreger kritisk, at Kommissionen begrundes kun delvis indkomstkompensation med, at prisnedsættelsen i realiteten bliver langt mindre end de anførte 30 %. Kommissionens antagelse er dog i modstrid med dens egen pessimistiske vurdering af produktionsudviklingen. Herimod taler også afskaffelsen af interventionsordningen, et vedvarende nettooverskud samt en yderligere nedsættelse af kornpriserne. Hvis eksportrestitutionerne samtidig sættes ned, eller hvis mængdestyringsforanstaltningerne forsvinder, skærpes pristrykket yderligere.

3.10. ØSU mener i modsætning til Kommissionen ikke, at en storstilet eksport vil være mulig uden restitutioner. De vigtigste eksportører i medlemsstaterne mener også, at en sådan eksport kun er mulig til meget få lande eller til niche-markeder. Mange potentielle

aftagerlande har ikke råd til at købe oksekød. Det er nødvendigt at opretholde en passende beskyttelse udadtil.

3.11. En opdeling af kompensationen i basisbeløb og tillægsbeløb er en helt ny indfaldsvinkel. Kommissionens begrundelse for dette forslag er at skabe fleksibilitet i afpasningen af ressourceanvendelse efter regionale behov i de forskellige medlemslande og sikre en mere retfærdig fordeling af EU-midler ved at tage udgangspunkt i medlemsstatens produktionsandel.

3.11.1. Ifølge Kommissionen vil basisbeløbene blive baseret på støttens omfang før reformen, plus 50 % af det beløb, som den samlede præmie sættes op med. De andre 50 % af forhøjelsen fordeles på medlemsstaterne efter deres andel af produktionen. Medlemsstaterne skal så fordele disse beløb inden for visse grænser og i overensstemmelse med fælles bestemmelser.

3.11.2. Man bør være meget omhyggelig med at sikre, at dette forslag, som så absolut er interessant, er foreneligt med principperne for det indre marked, og at faren for en renationalisering af markedsordningen afværges. Det må kræves, at midlerne i den nationale pulje udbetales fuldt ud til producenterne.

3.11.3. ØSU mener, at der er behov for en yderligere, indgående undersøgelse af dette aspekt.

3.11.4. Den foreslåede opsplитning af støtten i en del, der udbetales på et ensartet grundlag i hele EU, og i en del, der i et vist omfang forvaltes nationalt, kunne i sidste ende medføre, at princippet om en »fælles« politik på dette markedsordningsområde falder væk, og at der opstår konkurrenceforvridninger mellem forskellige medlemsstater. Kommissionen må føre tilsyn med anvendelsen af disse midler og sikre, at princippet om en fælles markedspolitik opretholdes.

3.12. ØSU finder den foreslåede kompensation på kun 80 % uacceptabel. ØSU har svært ved at se, hvorledes yderligere prisnedsættelser og øget konkurrenceevne kan forenes med stigende produktionsomkostninger som følge af strengere krav og faldende indkomstkompensation. Endvidere påpeger ØSU, at de forslag til indkomstkompensation, Kommissionen har fremlagt, ikke i et eneste medlemsland vil give den pågældende oksekødssektor en kompensation på 80 %. Især vil videreførelsen af 2 SK-grænsen bidrage til, at mange bedrifter og regioner vil få væsentligt under 80 % i kompensation, og at skævheder i støttefordelingen øges.

3.13. ØSU frygter, at kvægbrugenes faldende rentabilitet, især i ugunstigt stillede og udprægede landbrugsregioner, vil resultere i enten et øget pres for omstilling og spredning til andre aktiviteter eller afvandring og et yderligere uvelkomment pres på et allerede anspændt arbejdsmarked i EU. I 1997 fandtes der over 1,7 mio. kvægavlere. Der er endnu flere beskæftigede i sektorens forsynings- og forarbejdningsindustri, for hvem den kommende udvikling inden for kvægavl vil få stor betydning.

3.14. Efter en kritisk gennemgang af Kommissionens forslag fastslår ØSU, at en række af de fremsatte forslag vil medføre øget bureaukrati. På de fleste områder vil det erklærede mål om enklere og mere gennemskuelige ordninger for producenterne ikke blive nået, idet de foreslåede nye ordninger bliver endnu mere komplicerede. Producenterne vil dermed også få ekstraomkostninger, og der mangler klare signaler mht. den videre bedriftsudvikling.

4. Bemærkninger til de enkelte forslag til reform af oksekødssektoren

4.1. *En prisnedsættelse på 30 % i tre trin*

4.1.1. Som Kommissionen understreger, vil prisen efter den foreslåede 30 %'s nedsættelse stadig ligge over niveauet i eksportlande som Australien, Argentina eller Brasilien, der har en væsentlig indflydelse på de internationale markeder. ØSU mener derfor, at EU selv under disse betingelser næppe vil være i stand til at afskaffe eksportrestitutioner. En stor del af EU-eksporten går desuden til traditionelle markeder (Rusland, Mellemøsten, Afrika), hvis købekraftstigning i de næste få år næppe vil kunne matche de asiatiske vækstregioners.

4.1.2. En vis prisnedsættelse kan sikkert ikke undgås. Af de anførte grunde finder ØSU dog den foreslåede prisnedsættelse alt for stor. Den foreslåede størrelsesorden er ubegrundet og kan derfor heller ikke godkendes i den foreliggende version. En prisnedsættelse er desuden kun acceptabel i det omfang, hvor der er midler til rådighed til at kompensere herfor.

4.2. *Afskaffelse af intervention og indførelse af privat oplagring (artikel 24)*

4.2.1. Afskaffelse af intervention til fordel for indførelse af privat oplagring er orienteret efter den gældende ordning på svinekødsmarkedet. Men de påvirkninger, dette marked er underlagt, kan ikke sammenlignes med oksekødsmarkedet, som har en længere produktionscyklus.

4.2.2. ØSU forstår ganske vist, hvorfor Kommissionen vil afskaffe interventionsordningen, men er dog af den opfattelse, at den fortsat bør kunne anvendes i tilfælde af alvorlige kriser på markedet.

4.2.3. Afskaffelse af intervention vil være ensbetydende med at opgive det eksisterende prissystem, idet privat oplagring ikke er nogen fuldstændig erstatning for offentlig intervention. ØSU mener ikke, at det på nuværende tidspunkt er muligt at foretage en realistisk vurdering af konsekvenserne af at erstatte offentlig intervention med privat oplagring i 2002. Derfor bør spørgsmålet om en eventuel afskaffelse tages op til en grundig behandling på et senere tidspunkt, dvs. så snart konsekvenserne af en reform bedre kan vurderes.

4.3. *Artikel 4, stk. 4 (regionale og individuelle lofter)*

4.3.1. ØSU støtter videreførelsen af en vis grad af mængdestyring gennem opretholdelse af disse lofter.

4.3.2. Der bør imidlertid gøres alt for at forenkle systemet. Indførelsen af en øvre grænse pr. bedrift for malkekøer vil i den foreslåede form i praksis udgøre en yderligere bureaukratisk byrde for producenterne.

4.4. *Særlig præmie for handyr*

4.4.1. Det foreslåede nye system vil alt i alt gøre den særlige præmieordning for handyr mere kompliceret. Forskellen mellem den støtte, der betales til de enkelte dyr, alt efter om de er berettigede til en præmie eller to præmier eller slet ingen, eller til tillægs- og ekstensiveringspræmier bliver væsentlig større, ekstensiveringspræmieordningen bliver mere kompliceret, og der kan desuden opstå spændinger og konkurrenceforvridninger mellem de enkelte produktionssektorer.

4.4.2. ØSU finder, at forskelle ved ydelse af præmier må være sagligt begrundet, og at konkurrenceforvridninger mellem de enkelte produktionsformer må undgås.

4.4.3. 90-dyrsløftet er et problem for producenterne i nogle medlemsstater. Det er nødvendigt at løse dette problem i de enkelte medlemsstater under anvendelse af de nationale referencemængder.

4.5. *Artikel 5 (Sæsonpræmie)*

4.5.1. Kommissionen bør redegøre for denne foranstaltningens positive indvirkning på oksekødsmarkedet. Efter ØSU's mening bør sæsonpræmien kun bevares i den udstrækning, hvor den rent faktisk er nødvendig for

at stabilisere markedet i regioner med en stor produktion af stude.

4.6. Artikel 6 (Ammekopræmie)

4.6.1. ØSU udtrykker tilfredshed med, at ammekopræmien udvides til at omfatte kvier som et instrument til mængdestyring af produktionen. Såvel denne foranstaltning som den planlagte reduktion af de nationale referencemængder fører til en hurtigere afvikling af bestandene, hvilket vil påvirke oksekødsproduktionens størrelse.

4.6.2. ØSU anmoder Kommissionen om at vurdere denne foranstaltnings indvirkning på produktionsnedgangen.

4.6.3. ØSU mener, at de nationale tillægspræmier bør opretholdes og betragtes som et middel til at kompensere for indkomstab; præmierne bør så vidt muligt ydes generelt.

4.7. Artikel 10 og 11 (Belægningsgrad og ekstensiveringspræmie)

4.7.1. Omstruktureringen af ekstensiveringspræmien vil — trods den glædelige forøgelse af præmiebeløbet til 100 ecu pr. dyr og år — medføre et lavere antal støtteberettigede. Inden for visse produktionsgrene og regioner vil producenterne pga. inddragelsen af alle dyrekategorier og kravet om at holde dyrene på græsarealer måske helt indstille produktionen, selv om bedriftens belægningsgrad er mindre end 1,4 SK pr. ha. Desuden vil målsætningerne og kredsen af deltagere i miljøprogrammer blive kraftigt ramt. Ændringen i kriterierne for præmiedydelser kan derfor ikke godkendes.

4.7.2. En yderligere mindskeelse af støttemodtagerkredsen vil være konsekvensen og bifaldes ikke af ØSU, da dette også vil få negative følger for udnyttelsen af jorden i ugunstigt stillede regioner.

4.8. Artikel 12 (Malkekopræmie)

4.8.1. ØSU erkender, at malkekopræmien skal kompensere for tab i forbindelse med kødkomponenten pr. malkeko.

4.8.2. ØSU gør imidlertid opmærksom på, at grundlaget for den fremtidige gennemsnitlige mælkeydelse, nemlig 5 800 kg pr. dyr, vil føre til en yderst forskellig behandling af de faktiske malkekvægbesætninger i de enkelte lande. Desforuden tages der ikke højde for, om de pågældende racer primært er kød-, malke- eller blandingsrace, og at tabene derfor vil variere meget.

4.8.3. ØSU mener, at denne bestemmelse vil udgøre endnu en bureaukratisk byrde for producenterne, og at der først og fremmest bør ydes fuld indkomstkompensation for kødkomponenten samt for hvert dyr. Det

foreliggende forslag synes ikke at sikre dette og vil føre til uretfærdigheder. Ved ydelse af kompensation for nedgang i kødindtægten må der derfor — uafhængigt af præmien til »præmiekøer« — findes en løsning, der sikrer en reel kompensation pr. malkeko.

4.9. Artikel 13 ff. (Supplerende betalinger af EU-midler)

4.9.1. Ydelse af supplerende betalinger for at skabe øget fleksibilitet på nationalt plan, gøre fordelingen af støtte mere retfærdig samt opnå miljømæssige mål på nationalt plan er en helt ny strategi.

4.9.1.1. Af den grund mener ØSU, at der er et behov for en diskussion og orientering om ydelse af supplerende betalinger pr. ha og/eller pr. dyr. Men også obligatorisk anvendelse af midlerne til udligning af tab er et vigtigt krav.

4.9.2. De uligevægte, der fulgte i kølvandet på 1992-reformen af den fælles landbrugspolitik, har — især i oksekødssektoren — fået en række medlemsstater til at kræve, at EU-midlerne til oksekødssektoren fuldt ud fordeles på basis af de enkelte medlemsstaters produktionsandel.

4.9.2.1. ØSU mener derfor, at Kommissionen ved opstilling af kriterier for ydelse af præmier bør sikre en afbalanceret fordeling af midlerne.

4.9.3. ØSU kan i princippet gå ind for en mere fleksibel anvendelse af EU-midler for at tage bedre højde for de enkelte landes behov, men betvivler dog kraftigt, at det foreliggende forslag er et egnet og især et tilstrækkeligt instrument til at kompensere for naturlige, strukturelle eller regionalt betingede ulemper.

4.9.3.1. ØSU mener, at Kommissionen bør iværksætte yderligere foranstaltninger, især på strukturuområdet.

4.9.4. Oprettelsen af kvægdatabanker i medlemsstaterne vil betyde mere arbejde, hvis faktiske nyttevirkning ikke er tilstrækkelig klar. De dermed forbundne omkostninger må kunne retfærdiggøres, f.eks. med, at oksekød således rent faktisk kan spores. Producenterne må dog ikke pålægges ekstraomkostninger i den forbindelse.

4.9.5. Desuden får man efter ØSU's mening det indtryk, at de supplerende betalinger (national pulje) kan sikre kompensation til en bestemt producentkategori inden for alle områder af animalsk produktion, hvis blot der vælges den rigtige metode til ydelse af præmier (dvs. via kombinationen af præmier pr. dyr og/eller arealpræmie).

4.9.5.1. ØSU betvivler imidlertid, at de dertil nødvendige midler er til rådighed.

4.9.6. De præmier, der skal tjene som indkomstkompensation, gælder kun for kvier på visse betingelser. Da en generel nedsættelse af oksekødspriserne ligeledes vil påvirke disse kategorier, bør kvier og kalve også kunne være præmieberettigede.

4.10. *Artikel 21* (Udelukkelse fra EU-præmier i tilfælde af anvendelse af visse forbudte stoffer)

4.10.1. ØSU godkender ubetinget forslaget om at opretholde forbudet mod anvendelse af stoffer med hormonal virkning samt sanktionen i tilfælde af overtrædelse af direktiv 96/23/EF.

4.11. *Artikel 22* (Tilpasning af præmiebetalingerne)

4.11.1. Kommissionens forslag om at ændre præmierne efter proceduren i artikel 43 i traktaten om oprettelse

af Det Europæiske Fællesskab på baggrund af udviklingen i produktion, produktivitet og markedsforhold kræver en ordentlig begrundelse. Denne mulighed vil under alle omstændigheder være en yderligere kilde til usikkerhed for kvægproducenterne.

4.12. *Yderligere kommentarer*

4.12.1. Kommissionens kampagne for at fremme afsætningen af kvalitetsoksekød har i alt væsentlig været en succes, og der bør tages hensyn til den i forbindelse med de opstillede mål i artikel 2. Den har især under BSE-krisen ydet et stort bidrag til sikring af afsætningen, og desuden er den tilladt under WTO-reglerne.

4.12.1.1. Fremover bør der afsættes flere EU-midler til dette formål. ØSU forventer endvidere, at Rådet snarest træffer en positiv afgørelse om de for tiden blokerede midler, og den anmoder Kommissionen om en redegørelse for den videre fremgangsmåde.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Forslag til Rådets forordning (EF) om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter«, og
- »Forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter«⁽¹⁾

(98/C 407/33)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juli 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Seppo Kallio til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 101 stemmer for, 2 imod og 13 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Europa-Kommissionen offentliggjorde i juli 1997 et Agenda 2000-forslag vedrørende landbrugspolitikken for årene 2000-2006. Forslaget blev i marts 1998 nærmere præciseret med forslag til forordninger, som indeholdt væsentlige ændringer i forhold til forslaget fra juli 1997. Reformen er en videreførelse af landbrugsreformen fra 1992, hvor priserne for en række landbrugsprodukter blev sænket. Den nu foreslåede reform indeholder endnu en kraftig nedsættelse af de institutionelle priser og en delvis stigning i den direkte støtte. Ud over specifikke forslag for de enkelte sektorer indeholder Agenda 2000 også forslag vedrørende horisontale spørgsmål, EU's udvidelse, budgettet og strukturfondsreformen. Disse spørgsmål tages der kun stilling til her, i det omfang de har væsentlig indflydelse på mælkesektoren.

1.2. Kommissionen begrundet nødvendigheden af reformen med nogle problemer i den fælles landbrugspolitik, som man kun delvis har haft held til at løse med 1992-reformen. Der er bl.a. tale om en ulige fordeling af støtten, idet den ikke primært kommer de mest ugunstigt stillede regioner og producenter til gode. Dette har ifølge Kommissionen resulteret i, at landbrugserhvervet i mange regioner er blevet reduceret med heraf følgende skadevirkninger. Samtidig har koncentrationen af produktionen i bestemte områder ifølge Kommissionen ført til anvendelse af alt for intensive produktionsmetoder, hvilket i visse tilfælde ligefrem har skabt et negativt billede i offentligheden.

1.3. Kommissionen har også begrundet reformens nødvendighed med ydre faktorer, bl.a. EU's udvidelse, der gør de foreslåede markedsforanstaltninger og foren-

klinger desto mere påkrævet. Også forpligtelserne over for Verdenshandelsorganisationen (WTO) og den kommende forhandlingsrunde skaber et pres, ligesom Europa påvirkes af den internationale markedssituation og verdensmarkedspriserne.

1.4. Kommissionen fremlægger følgende centrale forslag på mælkeområdet: Det foreslås, at kvoteordningen opretholdes indtil den 31. marts 2006. Kommissionen foreslår en tillægskvota på to procent til fordeling blandt unge producenter og producenter i ugunstigt stillede bjergområder med én procent til hver kategori. Interventionspriserne for mælk foreslås sænket med 15 % og indikativpriserne med 17 % over en fireårsperiode fra den 1. juli 2000. Forslaget fastsætter støttepriserne for hele indfasningsperioden. Den foreslåede prisnedsættelse er 5 procentpoint større end i forslaget fra 1997. Der kompenseres delvis for prisnedsættelsen med en malkekopræmie og med støtteordningerne for silomajs, der nu, til forskel fra 1997-forslaget, foreslås bevaret. Opretholdelse af støtteordningen for silomajs anføres som årsag til en større prisnedsættelse.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Denne udtalelse kan ses som en præcisering af den udtalelse, ØSU vedtog den 10. og 11. december 1997, idet der nu tages hensyn til de vigtigste af de ændringer, der er kommet til med forordningsforslagene fra marts 1998. Efter ØSU's opfattelse er forslaget fra marts 1998 på visse punkter endog sværere at godtage end forslaget fra juli 1997. ØSU foreslår således, at Kommissionen går videre med udarbejdelsen af forslaget, idet den tager hensyn til synspunkterne i denne udtalelse.

2.2. ØSU støtter Kommissionens forslag om at opretholde kvoteordningen, men mener samtidig, at Kommissionen bør give et klarere billede af kvoteordningens

⁽¹⁾ EFT C 170 af 4.6.1998, s. 38-60.

skæbne efter den 31. marts 2006. Kvoteordningen og navnlig kopræmieordningen er af stor økonomisk betydning for mælkeproducenterne. Desuden vil EU's udvidelse mod øst påvirke den fremtidige mælkepolitik. Det nuværende forslag overlader for meget til fantasien og vanskeliggør mælkeproducenternes og industriens langsigtede planlægning.

2.3. Kommissionen bør tage hensyn til de kvoteproblemer i regioner med underproduktion, som visse medlemsstater har gjort opmærksom på, således at den stabile situation på EU's mælkemarked kan bevares.

2.4. Efter ØSU's opfattelse er den foreslåede prisnedsættelse på det indre marked stor, når man betænker, at der ikke foregår nogen diskussion af betydning om fødevarepriserne. ØSU finder, at tyngdepunktet i Kommissionens forslag i høj grad ligger på den internationale konkurrenceevne, og at forslaget ødelægger forudsætningerne for den europæiske landbrugsmodel. Agenda 2000 tager ikke i tilstrækkeligt omfang sigte på at skabe et miljøvenligt, alsidigt og bæredygtigt landbrug, der samtidig giver landmændene en rimelig indkomst.

2.5. Efter ØSU's opfattelse skal mælkeproducenterne i forskellige regioner have fuld og ligelig kompensation for prisnedsættelsen. Det er navnlig mælkeproducenter og mejeriindustri i ugunstigt stillede bjergregioner og i regioner, som ikke kan få gavn af støtteordningen for silomajs, der rammes, hvilket medfører tab af arbejdspladser dér, hvor behovet er størst, og hvor der er få alternativer.

2.6. ØSU er ikke sikker på, at en nedsættelse af støttepriserne vil føre til lavere forbrugerpriser og dermed øget forbrug. På dette område bør Kommissionen have et hurtigt og effektivt overvågningssystem til rådighed.

2.7. ØSU mener ikke, at Kommissionens forslag løser de — navnlig interne — problemer, som man begrundet reformen med. I begrundelserne nævnes den ulige fordeling af støtten, som dermed ikke primært kommer de mest ugunstigt stillede regioner og producenter til gode. Støtteordningen for silomajs gavner f.eks. især gunstigt stillede regioner, og der fremlægges ikke noget forslag om støtte med samme økonomiske tyngde til regioner, hvor der ikke kan dyrkes majs, og madvanerne er anderledes.

2.8. ØSU kræver, at en ordning svarende til støtteordningen for silomajs indføres i de regioner, hvor man

af klimatiske årsager eller pga. det lokale mælkeproduktionssystem ikke kan drage nytte af støtteordningen for silomajs. Med henblik på at sikre en bæredygtig udvikling inden for landbruget bør man være særlig opmærksom på prisforholdet mellem forskellige typer grovfoder. Dette problem er særlig stort i nordlige og andre ugunstigt stillede regioner, hvor græssets ringe konkurrenceevne i forhold til korn er mest udtalt. Mælkeproduktionen bør være lige rentabel, hvad enten den er baseret på majs, græs eller andre typer grovfoder end korn. De løsninger, der vælges, skal ligge i forlængelse af beslutningerne fra Luxembourg-topmødet.

2.9. ØSU føler sig ikke overbevist om, at forslaget rent faktisk indebærer en forenkling af markedsordningen og dermed opfylder Kommissionens målsætning. Nogle af de foreslåede detaljer kræver komplekse administrative systemer.

2.10. ØSU ønsker især at fremhæve, at mælkesektoren er landbrugets største delsektor. Der produceres mælk i alle regioner, og mælkeproduktion har stor betydning i de ugunstigt stillede regioner i de fleste europæiske lande.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Kvoteordningen

3.1.1. Medlemsstaterne ser meget forskelligt på kvoteordningen. En afvikling af ordningen støttes hovedsagelig af lande, hvor mælkeproduktionsstrukturen og de naturlige forhold er gunstige, og eksporten spiller en vigtig rolle. En afvikling støttes til dels også af de lande, der ikke er selvforsynende. Omvendt støttes ordningens bevarelse af lande, hvis mælkeproduktionsstruktur og naturforhold gør, at konkurrenceevnen er svag. De, der forsvare kvotesystemet, mener, at en fjernelse af kvoterne primært vil øge produktionen i de »billige« regioner til skade for de »mindre billige« regioner. En øget produktion vil medføre lavere priser og vanskeliggøre situationen for alle producenter, men især for producenter i ugunstigt stillede regioner.

3.1.2. Kvoteordningen berøres også af den planlagte udvidelse af EU. Det skal bemærkes, at de nye medlemsstater har mulighed for at øge mælkeproduktionen betydeligt, hvis de tager ny teknologi og nye produktionsmetoder i anvendelse. Desuden vil det nuværende prissystem fremme en produktionsvækst i de nye

medlemsstater. Hvis kvoterne fjernes og prisen falder, kan det skabe en vanskelig situation for de nye medlemsstater. Dette kan have en forstyrrende indvirkning på markedets ligevægt.

3.1.3. Kommissionens forslag til en europæisk landbrugsmodel afviger fra de modeller, man finder hos vore største konkurrenter. Den foreslåede model tillader en moderat udvikling i produktionsmængden og bidrager dermed også til prisstabiliteten. Selvom kvoteordningen har sine svagheder, har den skabt en stabil markedssituation. Mælkesektorens andel af EU's samlede landbrugsbudget er faldet kraftigt.

3.1.4. Kommissionen foreslår, at kvoterne og kopræmierne knyttes sammen i en præmieenhedsmodel. Denne sammenkobling kan betyde, at den økonomiske værdi af kvoten bliver større. Lande med en lav gennemsnitlig ydelse anser præmieenhedsmodellen for uretfærdig. Producenter, der udvider deres produktion og ønsker en større kvote, kan imidlertid ikke vide, om det kan betale sig at få kvoten og dermed kopræmierne hævet i Agenda 2000-perioden, eller om det er bedre at vente til bagefter. Denne usikkerhed bør fjernes.

3.1.5. ØSU støtter kun en forhøjelse af kvoterne, hvis markedssituationen tillader det. ØSU støtter Kommissionens forslag om særlige ordninger for unge producenter, f.eks. i form af kvoteforøgelser, men efter ØSU's opfattelse vil de forhøjede kvoter til bjergområderne ikke have samme positive indvirkning på rentabiliteten i ugunstigt stillede regioner som støtteordningen for silomajs har andre steder. Kommissionen bør navnlig ved hjælp af interne ordninger løse de kvoteproblemer, som visse medlemsstater har peget på, således at stabiliteten på markedet ikke svækkes i hele EU-området.

3.1.6. Idet ovenstående synspunkter understreges, støtter ØSU en forlængelse af kvoteordningen indtil 2006, eftersom denne ordning har vist sig at være en vigtig og velfungerende styringsmekanisme på markedet.

3.2. Prissænkningen

3.2.1. Kommissionen foreslår, at nedsættelsen af interventionspriserne med 15 % og indikativpriserne med 17 % skal ske i fire trin, hvilket indebærer en stramning i forhold til den prisnedsættelse på 10 %, der blev foreslået i juli 1997. Kommissionen begrundet skærpelsen med en forbedring af mælkeprodukternes konkurrenceevne samt med, at mælkekvoterne øges, og støtteordningen for silomajs opretholdes. Desuden gør EU's udvidelse en ny markedsordning — som også omfatter en prissænkning samt mulighed for at afskaffe eksportstøtten for visse produkter en gang i fremtiden — desto mere påkrævet.

3.2.2. ØSU har i sin udtalelse fra december 1997 støttet målsætningerne om at forbedre konkurrenceevnen, for så vidt mælkeproducenternes indkomst stabiliseres, og mælkeproduktionen kan opretholdes i alle dele af EU, ikke mindst i ugunstigt stillede regioner og bjergområder. Betingelserne i ØSU's tidligere udtalelse er ikke opfyldt med prisnedsættelsen og kompensationen i det foreliggende forslag, navnlig ikke med hensyn til at stabilisere indkomsten hos mælkeproducenter i ugunstigt stillede regioner og bjergområder. Efter ØSU's opfattelse bør den direkte indkomststøtte øges. Hvis Rådet går i retning af den af Kommissionen foreslåede ordning (prisenedsættelse — udligningsbetalinger for køer — forhøjelse af kvoterne), er en fuldstændig kompensation for prisnedsættelsen absolut påkrævet.

3.2.3. ØSU mener ikke, at en prissænkning vil skabe øget forbrug. Mange lande har et højt forbrug af mælkeprodukter, og hvad de basale produkter angår er prisfleksibiliteten meget ringe. Efter ØSU's opfattelse rammer en sænkning af priserne først og fremmest mælkeproducenterne, mens det — navnlig på det indre marked — primært er detailhandelen, der drager nytte af en prisnedsættelse. Kommissionen bør fremlægge yderligere belæg for, at en sænkning af prisen påvirker markedet og forbruget.

3.2.4. En lavere pris vil lette nye medlemsstaters adgang til EU. Ansøgerlandenes priser på mælkeprodukter er generelt klart lavere end de nuværende medlemsstaters. Den foreslåede betydelige sænkning af priserne og den kun delvise kompensation herfor gør, at der bliver penge til overs til ordninger i forbindelse med de nye medlemsstaters optagelse. Efter ØSU's opfattelse må en udvidelse af EU ikke ske på bekostning af landbruget i de nuværende medlemsstater. EU's udvidelse bør kunne ske inden for rammerne af den foreslåede stramme budgetplan.

3.2.5. Hensigten med at sænke priserne er at forbedre konkurrenceevnen for EU's mælkeprodukter på verdensmarkedet. De foreslåede priser kan ikke engang i de billigste lande dække produktionsomkostningerne. ØSU mener ikke, at omfanget af den af Kommissionen foreslåede prissænkning er tilstrækkelig begrundet. Man kan desuden betvivle, at reformens målsætninger virkelig kan indfris med den foreslåede prissænkning. Det er vigtigt at forbedre konkurrenceevnen for EU's mælkeprodukter på verdensmarkedet, men man bør ikke glemme, at ca. 90 % af EU's mælkeproduktion sælges på det indre marked. EU's store enhedsmarked er helt afgørende for rentabiliteten i mælkesektoren.

3.3. *Kompensationen*

3.3.1. Ifølge Kommissionens forslag skal der betales en basispræmie og en supplerende præmie for malkekøer og som kompensation for de lavere priser desuden en oksekødspræmie. Efter ØSU's opfattelse bør der være tale om fuld og vedvarende kompensation til alle.

3.3.2. Det er ØSU's opfattelse, at basispræmien for malkekøer, der er beregnet på grundlag af den gennemsnitlige ydelse i EU, teknisk set er en rimelig måde at yde kompensation for den sænkede mælkepris til de enkelte bedrifter, når kompensationen ikke kan betales på en enklere måde via mælkenes pris. ØSU kan dog ikke acceptere, at denne kompensation, der er tiltænkt alle producenter, ikke er forhøjet i forhold til forslaget fra juli sidste år, når mælkeprisen nu sænkes yderligere.

3.3.3. Efter ØSU's opfattelse har Kommissionen gjort det rigtige ved at overlade det til de enkelte medlemsstater at afgøre, om betalingen af den ekstra præmie skal ske i form af en dyrepræmie eller som arealstøtte. Her afviger det nye forslag fra det forslag, der blev fremlagt i juli 1997. Den enkelte medlemsstat får således et vist spillerum til at udbetale en del af denne direkte støtte på sin egen foretrukne måde. Her er tale om en snigende renationalisering af landbrugspolitikkerne. Det vil med stor sikkerhed føre til konkurrenceforvridninger medlemsstaterne imellem og mellem regioner inden for samme medlemsstat, et aldeles bemærkelsesværdigt forhold på baggrund af selve princippet om et europæisk enhedsmarked.

3.3.4. Kravet om vedvarende græsarealer er ifølge definitionen ikke relevant i alle medlemsstater, hvorfor ØSU foreslår, at definitionen også fremover skal omfatte midlertidige græsarealer. Problemet vedrører navnlig de nordlige dyrkningsområder, hvor græsarealerne pga. kort vækstperiode og frostskafer må fornyes med bestemte årsintervaller.

3.3.5. Ifølge Kommissionens forslag skal baggrunden for de lavere oksekødspriser ses i malkekopræmierne og den supplerende støtte via de nationale puljer. Efter ØSU's opfattelse er malkekopræmien, der er omvendt proportional med køernes gennemsnitsydelse, et kunstigt udgangspunkt, hvis man vil yde en retfærdig kompensation for den lavere kødpris. Efter ØSU's opfattelse bør Kommissionen bestræbe sig på at finde et enklere system, der på en mere retfærdig måde kobler støtten til den enkelte bedrift sammen med den solgte mængde oksekød. Under forbehold af de ændringer af betingelserne for græsarealer uden for omdrift, der foreslås i det foregående punkt, støtter ØSU Kommissionens forslag om fordeling af supplerende støtte på en

nationalt set mere hensigtsmæssig måde ud fra antallet af præmiekøer eller areal. ØSU kan imidlertid ikke acceptere, at støtten reduceres i forhold til forslaget fra juli 1997.

3.3.6. Kommissionen har foreslået, at såvel mælkesom kødproducenter delvis kompenseres for opretholdelsen af støtteordningen for silomajs. Det er ØSU's opfattelse, at der for de regioner, der ligger uden for majszone, bør skabes en støtteordning for grovfoder, som gør det prismæssigt i stand til at konkurrere med den støttede majs. Dette problem kunne f.eks. løses ved at hæve den nationale pulje. Eftersom udgifterne til foder udgør en væsentlig del af omkostningerne i forbindelse med mælkeproduktion, må der absolut gøres noget af hensyn til den fri konkurrence på markedet for mælkeprodukter. Kommissionen bør også gribe ind over for det problem, man har i visse ugunstigt stillede regioner for så vidt angår prisforholdet mellem forskellige typer foder, idet prisen for køernes grovfoder fortsat ligger væsentligt over EU's kornpris. Disse ugunstigt stillede regioner omfatter regioner i Norden, regioner med høje eller lave bjerge, eller andre typer ugunstigt stillede regioner, som findes i de fleste producent-medlemsstater, hvor intensiv avl baseret på silomajs ikke er mulig.

3.3.7. Efter ØSU's opfattelse kan den foreslåede supplerende kvote til bjergområder, som ikke udløser præmieandele, ikke ses som en retfærdig kompensation for opretholdelsen af støtteordningen for silomajs. Den supplerende kvote tager navnlig sigte på fjerntliggende regioner, der slås med rentabilitetsproblemer og først og fremmest har behov for rentabilitetsforbedrende elementer, der kan forhindre en produktionsnedgang. ØSU mener ikke, at det »ekstraarbejde for lavere løn«, der skabes mulighed for i bjergområderne, kan sammenlignes med støtteordningen for silomajs i de begunstigede majsområder, hvis hensigten er at yde kompensation for den lavere mælkepris.

3.4. *Andre særlige bemærkninger*

3.4.1. ØSU ser med interesse på Kommissionens forslag om at give medlemsstaterne frihed med hensyn til visse præmier. ØSU finder det positivt, at man tager bedre hensyn til særlige regioner og karakteristika. Resultatet må dog ikke blive, at den indkomst, mælkeproducenterne får i form af støtte, efterhånden beskæres nationalt via en decentral model, eller at der skabes konkurrenceforvridning.

3.4.2. ØSU ser positivt på Kommissionens forslag til en europæisk landbrugsmodel. Den nu foreslåede reform er dog delvis i strid med målsætningerne i denne model, hvorfor ØSU tvivler på, at det foreliggende forslag er den rigtige vej at gå. Hvordan kan man i Europa have et internationalt konkurrencedygtigt landbrug, der kun

får begrænset støtte, samtidig med, at man opretholder miljøvenlige produktionsmetoder, der afspejler traditionsrigdommen? Desuden skal ændringerne, ifølge Kommissionen, ske, samtidig med at landmændenes indkomstniveau sikres. I øvrigt stiller den europæiske detailhandel til stadighed krav over for fødevarerindustrien og producenterne om værdiforøgende faktorer og truer med billig import fra det globale marked, når omkostningerne bringes på bane. Efter ØSU's opfattelse kan Kommissionen ikke få det hele på én gang. Som verdens største mælkeproduktionsområde bør EU målbevidst forsvare den europæiske landbrugsmodel, som hovedsagelig er baseret på familiebrug, og hvor landbruget på en bæredygtig måde er tilpasset forholdene i den enkelte region med produktion af sikre fødevarer og bevarelse af landbrugets og landdistrikternes livskraft og alsidighed for øje.

3.4.3. ØSU mener, at reformen af den fælles markedsordning for mælk bør sætte EU i stand til at bevare sine markedsandele på EU's og det internationale mælkeproduktmarked. For at fremtidssikre mælkesektoren i EU må en reform af markedsordningen for mælk indføre økonomisk fleksibilitet i den gældende mælkemarkedsordning for især at gøre det muligt at eksportere yderligere mængder mælkeprodukter uden restitution

takket være opnåelsen af en råvare (for marginale mængder) til en billigere pris.

4. Konklusioner

4.1. Efter ØSU's opfattelse er der i den reform på mælkeområdet, der er foreslået i marts 1998, endnu detaljer, der skal arbejdes videre med, idet det foreliggende forslag ikke vil kunne sikre mælkesektorens fremtid. Efter ØSU's opfattelse kan forslaget ikke godkendes i sin nuværende form, eftersom det hverken ligger i forlængelse af beslutningerne fra Luxembourg-topmødet eller opfylder de overordnede målsætninger, som Kommissionen selv har opstillet for Agenda 2000. ØSU kræver, at mælkeproducenterne kompenseres 100 % for deres indtægtstab.

4.2. Endelig mener ØSU at iværksættelsen af en sådan reform ville gøre producenterne indkomstmæssigt afhængige af denne direkte støtte, hvis opretholdelse af mindst to grunde ikke er sikret:

- den budgetmæssige udgift;
- indførelsen af begrebet »præmieko« indebærer, at den direkte støtte udbetales i forhold til den producerede mængde mælk.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte«⁽¹⁾

(98/C 407/34)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. juni 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Giorgio Liverani til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, følgende udtalelse med 66 stemmer for, 3 imod og 3 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Det foreliggende forslag indgår i den pakke af forordningsforslag, Kommissionen har fremlagt for at omsætte retningslinjerne for en reform af den fælles landbrugspolitik i retsforskrifter. Disse retningslinjer er opstillet i Kommissionens meddelelse »Agenda 2000«, som ØSU for nylig generelt udtalte sig positivt om. Ved den lejlighed henviste ØSU bl.a. til den fælles landbrugspolitik's betydelige sociale, miljø- og beskæftigelsesmæssige virkninger i EU og understregede på ny, hvor vigtigt det er, at den som mål også har en forbedring af landbrugets produktivitet og konkurrenceevne, sikring af beskæftigelsen og stabilisering af befolkningstallet i landdistrikterne i EU⁽²⁾.

1.2. Som noget helt nyt foreslår Kommissionen nu:

- at indføre lofter for de samlede betalinger, der måtte blive ydet til en landbruger inden for støtteordningerne⁽³⁾,
- at lade medlemsstaterne graduere det samlede støttebeløb efter bedriftens arbejdsstyrke⁽⁴⁾,
- at indføre miljøbetinget støtte⁽⁵⁾.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Forslaget om at graduere støtten efter bedriftens arbejdsstyrke tager sigte på at stabilisere beskæftigelsen i landbruget på det nuværende niveau eller om muligt øge den. Indførelsen af et graderet støtteloft er ifølge Kommissionen dikteret af behovet for at tage hensyn til mulige stordriftsfordele på visse bedrifter.

2.1.1. Helt på linje med ovennævnte udtalelse støtter ØSU fuldt ud målet om at sikre det nuværende beskæftigelsesniveau i landbruget. Man kan ikke forholde sig passivt til afvandingsfænomenet, og især til affolkningen i bjergegne og ugunstigt stillede områder, hvor menneskets tilstedeværelse er nødvendig for miljøbeskyttelsen, landskabsplejen og sikring af indkomstskabende landbrugsaktiviteter.

2.2. På nuværende tidspunkt kan beskæftigelsesniveauet nok øges, hvis der gennemføres en effektiv politik for især udvikling af kvalitetsprægede non-food-produkter samt en politik for udvikling af landdistrikterne, der bl.a. tager sigte på bevarelse af jordbunden, skovrejsning og beskyttelse af grundvandet.

2.3. Hvad angår beskæftigelsen må ØSU også henvise til de vanskeligheder, som den foreslåede gennemførelsesmåde kan skabe. Afgørelsen om anvendelse af denne ordning og dermed fastsættelsen af minimumsarbejdsstyrken på bedrifterne overlades således helt til de enkelte medlemsstater⁽⁶⁾. Til denne vanskelighed skal føjes dem, der skyldes de forskellige nationale systemer til kontrol med arbejdsmarkedet.

2.4. En således formuleret bestemmelse kan efter ØSU's mening føre til en yderst forskellig praksis i medlemslandene. Der vil opstå yderligere vanskeligheder — selv inden for det enkelte land — ved fastsættelsen af arbejdsstyrkens minimumsstørrelse efter bedriftstyper og deres geografiske beliggenhed. Det vil endvidere blive vanskeligt at vurdere de beskæftigelsesmæssige konsekvenser for de landbrugsrelaterede aktiviteter: forarbejdning, markedsføring osv. Der kan også opstå

⁽¹⁾ EFT C 170 af 4.6.1998, s. 93.

⁽²⁾ ØSU's udtalelse EFT C 73 af 9.3.1998, s. 71 om »Landbrugsaspekterne af Kommissionens meddelelse "Agenda 2000"«.

⁽³⁾ Forordningsforslagets artikel 6.

⁽⁴⁾ Forordningsforslagets artikel 4.

⁽⁵⁾ Forordningsforslagets artikel 3.

⁽⁶⁾ Beskæftigelsen udtrykkes i »årsarbejdsenhed« som anført i forordningsforslagets artikel 4, stk. 1.

forskelbehandling på EU-plan mellem bedrifter i de medlemslande, som beslutter at anvende ordningen, og bedrifter i de medlemslande, som beslutter ikke at gøre det — med en indlysende risiko for konkurrenceforvridninger og EU-kontrolvanskeligheder.

2.5. Indførelsen af graduerede støtteløfter, som foreslået af Kommissionen, svarer nok til behovet for en mere retfærdig fordeling af EU-midler mellem de forskellige aktører (og sektorer) i landbruget, hvilket ØSU også støtter, men de kan få den modsatte virkning. Der kan nemlig forekomme reelle eller fiktive opsplitninger af bedrifter, således at de ikke overskrider loftet, og dette kan hæmme den jordsammenlægning og strukturforbedring, der er nødvendig i lyset af den yderligere liberalisering af den internationale handel med landbrugsvarer og den voksende konkurrence på verdensplan.

2.6. ØSU støtter Kommissionens idé om at gøre EU-støtte afhængig af overholdelse af EU's miljøbestemmelser. Det er nemlig klart, at den nye orientering af den fælles landbrugspolitik både må være baseret på bevarelse af det naturlige miljø og produktion af fødevarer, som er så sikre som muligt for forbrugerne.

2.6.1. ØSU finder det forkert, at man vil lade de enkelte medlemsstater bestemme, hvilke sanktioner der skal anvendes ved manglende overholdelse af miljøkravene, fordi dette kan bevirke, at der gribes forskelligt ind fra land til land, og at nogle landmænd derfor straffes hårdere end andre — med deraf følgende konkurrenceforvridninger.

2.7. Et andet vigtigt aspekt vedrører anvendelsen af de midler, der bliver disponible gennem støttenedsættelse, til gennemførelse af miljøforanstaltninger.

2.7.1. Det står helt klart, at hele miljøproblematikken fortjener en særlig opmærksomhed, og at incitament og sanktioner eller særlige forpligtelser kan og bør få landmændene til at opfylde miljømålene. Det er imidlertid lige så indlysende, at en sådan ordning må sikre, at også tredjelande overholder visse miljø- og sundhedsmæssige minimumsnormer, hvis europæisk landbrugs konkurrenceevne ikke skal bringes i fare.

2.7.2. Af denne grund bør problemet løses på et mere generelt niveau, nemlig under WTO-forhandlingerne, der indledes i år 2000.

3. Særlige bemærkninger

3.1. I forbindelse med artikel 3 (krydsoverensstemmelse) understreger ØSU, at EU's støttopolitik bør være forenelig med miljøbestemmelser, der er baseret på EU-lovgivning og medlemsstaternes nationale og regionale lovgivning.

3.2. For så vidt angår implementeringen af artikel 4 (graduering) mener ØSU, at Kommissionen bør forpligte hver enkelt medlemsstat til at meddele (alt efter bedriftstype og region), hvilke kriterier den agter at anvende for konkret at stabilisere beskæftigelsen, bl.a. med henvisning til den tidligere situation. Dette bør gøres ved at opstille forståelige og let gennemførlige regler, som ikke pålægger landmændene et dyrt og kompliceret papirarbejde.

3.3. Mht. artikel 5 (fælles bestemmelser) er ØSU nok principielt enig i at opretholde de beløb, der for øjeblikket ydes de enkelte medlemsstater under den fælles landbrugspolitik støtteordninger, men mener, at den yderligere fællesskabsstøtte, der i medfør af artikel 3 og 4 ydes til miljøvenligt landbrug og landdistrikter, bør gå til foranstaltninger med den størst mulige beskæftigelseskabende effekt.

3.4. Efter ØSU's mening bør Kommissionen i forbindelse med indførelse af et loft (artikel 6), hvis effektivitet ØSU i øvrigt betvivler, forpligte medlemsstaterne til at vedtage særlige bestemmelser og tilsynsprocedurer, som kan forhindre, at bedrifter splittes op fiktivt for ikke at ramme loftet.

3.5. Under henvisning til artikel 8 (begrænsning af betalingerne) støtter ØSU ethvert skridt, der tages for at forhindre misbrug, men finder, at der gives medlemsstaterne for store beføjelser, og at det er uklart, hvilke landmænd der ikke har ret til støtte ved udøvelse af aktiviteter, som ikke overvejende er knyttet til landbrug.

4. Konklusion

4.1. Som ØSU allerede anførte i sin tidligere udtalelse⁽¹⁾, er det enig i de retningslinjer for en generel reform af den fælles landbrugspolitik, der er opstillet i Kommissionens Agenda 2000, og også i behovet for at opstille fælles regler for direkte støtteordninger for landmænd.

4.2. ØSU er bekymret for, at nogle aspekter af Kommissionens forordningsforslag forekommer at være udtryk for en uvelkommen tendens hen imod en renationalisering af den fælles landbrugspolitik. Dermed kan dens grundlæggende mål blive sat på spil, det være sig såvel indkomstsikring som udvikling af miljøforan-

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse EFT C 73 af 9.3.1998, s. 71 om »Landbrugsaspekterne af Kommissionens meddelelse "Agenda 2000"«.

staltninger til landskabspleje og bevarelse af landdistrikterne. Der kan også opstå forstyrrelser på EU-markedet til skade for både landmændene og forbrugerne, og jobsikringspolitikken ville blive bragt i fare.

4.3. ØSU opfordrer derfor Kommissionen og Rådet til nøje at undersøge forslagens praktiske konsekvenser, bl.a. på baggrund af de særlige bemærkninger, der er fremsat i denne udtalelse.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)«⁽¹⁾

(98/C 407/35)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. juni 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Adalbert Kienle til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling den 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 72 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Landdistrikterne som hjemsted for landbrug

1.1. Accepterer man en befolkningstæthed på under 100 indbyggere pr. km² som kriterium for begrebet »landdistrikt«, så bor ifølge Kommissionen for øjeblikket 17,5 % af EU's befolkning i landdistrikterne, der udgør ca. 80 % af det samlede areal.

1.2. Landbruget tegner sig i dag stadig for ca. 5 % af alle arbejdspladser i EU. Der findes ca. 7 mio. landbrugsbedrifter, og 14 mio. mennesker er beskæftiget med landbrug enten på heltids- eller på deltidsbasis. I mange tilfælde ligger landbrugene i regioner med relativt høj arbejdsløshed og underbeskæftigelse.

1.3. Modsat tidligere er landbruget i vore dage ikke automatisk hovedindkomstkilde i alle landdistrikter. Men i de fleste landdistrikter er det fortsat grundlaget for produktion og beskæftigelse. Det er det såvel for landbrugere, deres familier og deres medarbejdere som for de forudgående led, der leverer driftsmidler til landbruget, og for de efterfølgende led, der forarbejder

og markedsfører landbrugets produkter, og endelig er der mange arbejdspladser i tjenesteydelsessektoren i landdistrikterne, der i høj grad lever af at opretholde aktiviteten i landbruget. Man skønner, at en arbejdsplads i landbruget skaber fire andre arbejdspladser i de forudgående og efterfølgende økonomiske led, og heraf findes de fleste i landdistrikterne selv.

1.4. Landbruget i EU-15 hører til de største levnedsmiddelproducenter i verden, og EU er både den største importør og den største eksportør af levnedsmidler. Til trods for strukturudviklingen, der årligt har øget den gennemsnitlige bedriftsstørrelse i EU som helhed med ca. 3 %, og som på det seneste er taget kraftigt til, er den gennemsnitlige bedriftsstørrelse i landbruget i EU med sine 17,5 ha — et gennemsnit, der dækker over store variationer — mindre end hos konkurrenterne i f.eks. Nord- og Sydamerika eller Australien. Landbruget i EU har den fordel, at det har arealer med fremragende jordkvalitet og desuden gode vejrforhold. Alligevel defineres over halvdelen af landbrugsarealet som »ugunstigt«, dvs. behæftet med vedvarende naturgivne ulemper.

⁽¹⁾ EFT C 170 af 4.6.1998, s. 67.

2. »Den europæiske landbrugsmodel«

2.1. Landbruget i EU-15 er særdeles mangfoldigt både geografisk, kulturelt, (landbrugs)historisk og kulinarisk set, og det bevarer mange traditioner. Derfor betragtes landbruget ikke i nogen medlemsstat udelukkende som »producent« og økonomisk faktor. Tværtimod tillægges det overalt en omfattende »multifunktionel« rolle, hvor det skal løse opgaver både for økonomien, miljøet og samfundet, men ikke mindst sørge for at opretholde en minimal befolkningstæthed i landdistrikterne.

2.2. Dette forsøger EU at tage hensyn til med den fælles landbrugspolitik. I begyndelsen anvendtes navnlig midler som markeds- og prisstøtte og fællesskabspræference. Senere ændredes prioriteringen med landbrugsstrukturstøtten, udligningsbeløbene til ugunstigt stillede områder og ledsageforanstaltningerne. Siden landbrugsreformen i 1992 har støtteforanstaltningerne i højere grad haft form af direkte ydelser, mens fællesskabspræferencen (beskyttelse udadtil) klart har mistet betydning — jf. beslutningerne under GATT's Uruguayrunde.

2.3. På det seneste er det europæiske landbrugs multifunktionelle rolle blevet diskuteret særdeles intensivt både i Ministerrådet, Europa-Parlamentet, ØSU og organisationerne. Årsagen er følgende udfordringer, der til dels er indbyrdes modstridende:

- på den ene side er der i verden som helhed et vedvarende pres i retning af stærkere liberalisering af handelen, herunder handelen med landbrugsprodukter;
- på den anden side er offentligheden i EU i stigende grad optaget af levnedsmidlernes sikkerhed og kvalitet, af dyre- og miljøbeskyttelse, af landskabspleje og af geografisk og social samhørighed;
- hertil kommer de netop indledte tiltrædelsesforhandlinger med de tidligere kommunistiske, central- og østeuropæiske lande, der ganske vist har et enormt landbrugsmæssigt potentiale, men for det meste helt andre landbrugsstrukturer og sociale strukturer på landet end EU-15;
- desuden er der en debat i gang om håndværks- og SMV-sektorens rolle og den pågældende politiks konsekvenser for udviklingen af landdistrikterne.

2.4. På topmødet i Luxembourg i december 1997 henviste stats- og regeringscheferne til Landbrugsministerrådets beskrivelse fra mødet i november 1997 af et multifunktionelt landbrug i Europa og bekræftede erklæringen fra samme møde som entydigt mandat til videreudvikling af den fælles landbrugspolitik som led i Agenda 2000. Det hedder bl.a. i topmødeerklæringen:

»Det europæiske landbrug skal i sin egenskab af økonomisk sektor være multifunktionelt, bæredygt-

tigt, konkurrencedygtigt og fordelt på hele det europæiske område, herunder i regioner med særlige vanskeligheder.

Reformen bør føre frem til løsninger, der er økonomisk sunde og levedygtige og socialt acceptable, og som åbner mulighed for, at der kan sikres rimelige indkomster samt en passende balance mellem produktionssektorer, producenter og regioner samtidig med, at konkurrenceforvridning undgås ...«.

2.5. I sin erklæring havde Landbrugsministerrådet beskrevet kravene til et multifunktionelt europæisk landbrug, således:

»Det skal kunne være landskabsbevarende, opretholde naturområderne og yde et væsentligt bidrag til landsbysamfundenes levedygtighed, og det skal kunne imødekomme forbrugernes ønsker og krav med hensyn til levnedsmiddelkvalitet og -sikkerhed, miljøbeskyttelse og dyrevelfærd.«

Dette omfatter utvivlsomt også et krav om at skabe og opretholde stabile og varige arbejdspladser i samtlige erhvervs- og aktivitetssektorer på landet.

3. Udvikling af landdistrikterne i Agenda 2000

3.1. I overensstemmelse hermed nævner Kommissionen som en af seks målsætninger for den »nye« landbrugspolitik, at vi skal bevare kulturlandskabet og sikre landdistrikternes levedygtighed. Videre hedder det, at »en politik til udvikling af landdistrikterne bør sigte på at genoprette og udbygge landdistrikternes konkurrenceevne og dermed bidrage til at bevare og skabe beskæftigelse i disse områder«.

3.2. Kommissionens forslag til Rådets forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) er en del af den samlede landbrugspakke i Agenda 2000 og skal ledsage og supplere den foreslåede reform af markeds- og prispolitikken. Kommissionen nævner i Agenda 2000 udtrykkeligt, at yderligere reformer af strukturpolitikken og den fælles landbrugspolitik forpligter Unionen stadig stærkere til at udvikle landbruget og landdistrikterne.

3.3. Denne forordning — der i nærværende udtalelse for nemheds skyld omtales som forordningen om udvikling af landdistrikterne — har flere berøringsflader i forhold til den almindelige strukturfondsforordning. Men både med hensyn til støtteprincip og finansiering adskiller de to forordninger sig fundamentalt. I forordningen om udvikling af landdistrikterne drejer det sig om at dække hele arealet. I strukturfondsforordning-

en sker der derimod en koncentration, om bestemte mål og områder. Foranstaltningerne i forordningen om udvikling af landdistrikterne finansieres udelukkende via EUGFL og specielt dennes Garantisektion.

3.4. Den nye forordning om udvikling af landdistrikterne skal sammenfatte eller erstatte ni eksisterende forordninger, nemlig:

- den hidtidige EUGFL-strukturfondsforordning,
- fem forordninger om støtte til land- og skovbrug,
- de tre forordninger om ledsageforanstaltninger i tilknytning til EU-landbrugsreformen i 1992.

Sammenfatningen af disse ni instrumenter til en enkelt forordning udgør ifølge Kommissionen et vigtigt bidrag til forenkling og afbureaukratisering af fællesskabsretten.

3.5. Desuden indgår der i forordningen en række foranstaltninger, der efter Kommissionens opfattelse skal være centrale elementer i den fremtidige politik til udvikling af landdistrikterne, men for en stor dels vedkommende »kun indirekte tjener landbruget«. De er anført i forordningens artikel 31 »Fremme af tilpasningen og udviklingen af landdistrikterne«. Dertil hører bl.a. foranstaltninger, der sigter på grundforbedring og jordfordeling, afsætning af kvalitetsprodukter, diversificering af aktiviteterne, så der skabes alternative beskæftigelses- og indkomstmuligheder, forbedring af levevilkårene, udvikling og forbedring af landdistrikternes infrastruktur, renovering af landsbyer, beskyttelse af landdistrikternes bygnings- og landskabsværdier, opretholdelse og udvikling af håndværksvirksomheder, fremme af turistaktiviteter og miljøbeskyttelse og forvaltning af landdistrikter.

3.6. Ved støtteperiodens begyndelse i år 2000 stilles der 4,7 mia. ecu til rådighed for forordningen om udvikling af landdistrikterne, for så vidt angår EUGFL's Garantisektion. Deraf skal 1,9 mia. ecu gå til foranstaltninger, der hidtil er blevet finansieret via Landbrugsstrukturfonden (EUGFL's Udviklingssektion).

3.6.1. Landbrugsstrukturfonden inddrages kun i finansieringen af forordningen om udvikling af landdistrikterne i mål 1-regioner. Ledsageforanstaltningerne og udligningsbeløbene til ugunstigt stillede områder finansieres dog også i mål 1-regioner — som samtlige foranstaltninger i regioner, der ikke er omfattet af mål 1 — via garantisektionen.

3.7. Medfinansieringssatserne fra den almindelige strukturfondsforordning finder anvendelse på støtteforanstaltningerne i forordningen om udvikling af landdistrikterne.

3.8. For fremtiden ydes landbrugsstrukturstøtten i henhold til såkaldte operationelle programmer, dvs. at hver stat opstiller et flerårigt program og foretager sin egen prioritering af støtten inden for et fastlagt spillerum og begrænset af de til rådighed stående midler.

3.9. Det fremgår af en krydshenvisning i forordningen om udvikling af landdistrikterne, at fællesskabsinitiativet LEADER videreføres.

4. Generelle bemærkninger

4.1. ØSU bifalder, at stats- og regeringscheferne på topmødet i Luxembourg klart bekendte sig til et »multifunktionelt, bæredygtigt og konkurrencedygtigt« europæisk landbrug og dermed til dets selvstændige og særegne identitet. Det er formentlig også enestående i verden, at politikerne så klart har givet udtryk for, at landbruget skal være til stede i hele området, altså også i regioner med særlige problemer.

4.2. Efter ØSU's mening kan Luxembourg-topmødets »filosofi« ikke føres ud i livet, endsize fastholdes i længden, hvis der praktiseres fuldstændig økonomisk liberalisme — det være sig på det europæiske indre marked eller i verden som helhed efter den kommende WTO-runde.

4.3. ØSU går ud fra, at produktion og markedsføring af landbrugsvarer som hovedregel er den mest effektive metode til at fremme økonomien og beskæftigelsen i landdistrikterne. Derfor er det stærkt foruroliget over en række af Agenda 2000's reformforslag vedr. specifikke produkter, som vil resultere i, at det europæiske landbrugs potentiale ikke kan udnyttes (f.eks. oliefrø og fornyelige råstoffer).

4.4. Det må principielt hilses velkommen, at en række allerede eksisterende enkeltforanstaltninger samles i den nye forordning om udvikling af landdistrikterne, at foranstaltningerne skal gennemføres mere fleksibelt, og at der skal tages større hensyn til subsidiaritetsaspektet. Dette gælder f.eks. for investeringer i landbrugsbedrifter, støtte til unge landbrugere, udligningsgodtgørelser til ugunstigt stillede områder, støtte til uddannelse og efteruddannelse og, ikke mindst, for de hidtidige ledsageforanstaltninger (miljøvenligt landbrug, førtidspensionering, skovrejsning). Ved at stramme de hidtidige retsakter kan der opnås en forenkling.

4.4.1. Men Kommissionen skylder at forklare, hvori forenklingen og den større transparens består, når gennemførelsesspørgsmål, der hidtil er blevet afgjort af Rådet, nu henlægges under Kommissionens kompetence og først skal afklares senere via forvaltningsudvalgsproceduren. Man kan dog ikke forlange af medlemsstaterne, at de skal afgive kompetence, for derefter at tvinge dem til »at købe katten i sækken« uden at kende detaljer og konsekvenser.

4.5. På grund af det vedvarende tilpasningspres, som landbruget er udsat for, og som yderligere forstærkes af Agenda 2000-forslagene, finder ØSU det nødvendigt og

rimeligt, at forordningen — som foreslået — anvendes på det samlede areal i EU. Men de afsatte midler er langt fra tilstrækkelige hertil. Opfordringen fra »Konferencen om Udvikling af Landdistrikterne« i Cork om at lade støtten omfatte samtlige landdistrikter følges ganske vist formelt, men ikke indholdsmæssigt og finansielt. ØSU finder det nødvendigt, at man ud over landbruget også støtter andre vigtige erhvervssektorer, f.eks. håndværk og SMV, med egnede foranstaltninger.

4.6. ØSU mener endvidere, at strukturpolitiske instrumenter også bør finansieres med strukturpolitiske midler. Det forholder sig derfor kritisk til forslaget om at finansiere foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, herunder ikke mindst foranstaltninger, der kun indirekte kommer landbruget til gode, via EUGFL's Garantisektion, altså et instrument, der hidtil har været forbeholdt markeds- og prispolitiske foranstaltninger, og som også har vigtige opgaver at løse efter reformen. Det bør forhindres, at strukturstøtten og landbrugsmarkedspolitikken kommer til at konkurrere om midlerne.

4.7. Navnlig bekymrer det ØSU, at der bliver for få midler til den »klassiske« landbrugsstrukturpolitik, når foranstaltningerne under artikel 31 kommer til at omfatte det samlede areal. For at øge det europæiske landbrugs konkurrenceevne — bl.a. med tanke på østudvidelsen og WTO-runden — og navnlig for at sikre og fremme beskæftigelsen bør der afsættes flere midler til dette formål, ligesom støttebetingelserne bør forbedres.

4.8. ØSU stiller sig klart afvisende til forslagene om, at udligningsgodtgørelserne — der hidtil er blevet opfattet som kompensation for naturgivne ugunstige betingelser — behæftes med krav om ekstensivering eller betragtes som kompensation for miljøkrav. ØSU finder, at en særlig miljøindsats også bør honoreres særskilt.

4.9. ØSU bifalder, at de bestående restriktioner i forbindelse med støtten til investeringer i landbrugsbedrifter ophæves. Det gælder f.eks. distinktionen mellem hoved- og bierhverv, den øvre grænse på 90 000 ecu pr. fuldtidsbeskæftiget og restriktionerne på kvæghold. Ligeledes bifalder ØSU forbedringen af støtten til unge landbrugere. Det samme gælder forslaget om, at man for fremtiden kan nøjes med at påvise en investerings økonomiske nytte, så at de hidtidige besværlige bedriftsforbedringsplaner falder bort.

4.9.1. ØSU erklærer sig indforstået med, at der fortsat ikke ydes støtte til investeringer, der tager sigte på at øge en produktion, »som der ikke findes normale afsætningsmuligheder for.« Dog må man også her kritisk spørge, hvorfor beslutningskompetencen flyttes fra Rådet til Kommissionen.

4.10. Det er ØSU's opfattelse, at det øgede spillerum i forbindelse med udformningen og finansieringen af førtidspensionsordningen i landbruget er nødvendigt. ØSU anmoder Kommissionen om at påse, at førtidspensionsordningen gennemføres i alle medlemsstater.

4.11. ØSU bifalder, at Kommissionen har til hensigt at videreføre fællesskabsinitiativet til udvikling af landdistrikter (LEADER). Men initiativet bør for fremtiden forvaltes mindre bureaukratisk, mere fleksibelt og med direkte inddragelse af samtlige berørte parter fra erhverv og samfund.

4.12. På skovbrugsområdet ønsker ØSU at understrege — ligesom i udtalelsen af 24. april 1997⁽¹⁾ om dette spørgsmål — at støtten til skovbrug bør bygge ikke blot på tiltag til skovbevarelse, men også på tiltag med sigte på bæredygtig, langsigtet udnyttelse af skovens ressourcer.

5. Sammenfatning

5.1. Efter ØSU's opfattelse har Kommissionens bestræbelser for at gøre bæredygtig udvikling i landdistrikterne til den fælles landbrugspolitik »anden søjle« gode chancer for at lykkes. Uden landbruget er det ikke muligt at sikre miljøbeskyttelse og udvikling i landdistrikterne. En succesrig udvikling af landdistrikterne bygger imidlertid også på håndværk, SMV, handel og en række liberale erhverv. Det må derfor være alle berørte parter i det politiske liv, erhvervslivet og samfundet som sådant magtpåliggende at realisere den europæiske model for såvel landbruget som landdistrikterne. En »drømmeordning« gavner hverken landbruget eller udviklingen i landdistrikterne. Men de midler, der hidtil er afsat til forordningen om udvikling af landdistrikterne, svarer efter ØSU's opfattelse på ingen måde til målsætningen: at modvirke risikoen for marginalisering af landdistrikterne og at sikre landbrugets konkurrenceevne over for de nye udfordringer. Derfor henstiller ØSU — i tråd med udtalelsen om den fælles landbrugspolitik finansiering — at finansieringsreformen, som følge af indførelsen af en politik for landdistriktudvikling, i alle tilfælde garanterer en klar, gennemsigtig og passende finansiell planlægning af de tiltag, som forordningen om landdistriktudvikling lægger op til.

5.2. ØSU frygter desuden, at udviklings- og strukturpolitikken for landdistrikterne, til trods for en række gode initiativer i retning af forenkling og fleksibilisering, fortsat vil være meget kompliceret og dermed vanskelig at gennemskue for interesserede borgere og andre berørte parter. ØSU udtrykker derfor håb om, at der også vil

⁽¹⁾ EFT C 206 af 6.7.1997, s. 128.

blive taget behørigt hensyn til dette krav om forenkling, når forordningens gennemførelsesbestemmelser skal udformes. ØSU ønsker en afbalanceret udvikling og beklager derfor manglen på foranstaltninger for de øvrige erhvervsaktører.

5.3. Des mere må man håbe, at EU-organerne udnytter den store erfaring, der findes hos samtlige de

organisationer, som repræsenterer de forskellige aktører i landdistrikterne og ikke mindst hos deres repræsentanter i Det Økonomiske og Sociale Udvalg, til en konstruktiv dialog, som kan sikre »udviklingen i landdistrikterne« succes. ØSU opfordrer kraftigt til, at alle foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, både på europæisk, nationalt og lokalt plan, træffes i samråd med alle disse aktører.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om mindstekrav til beskyttelse af æglæggende høner i forskellige produktionssystemer«⁽¹⁾

(98/C 407/36)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. marts 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Kenneth J. Gardner til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin plenarforsamling den 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september 1998, følgende udtalelse med 62 stemmer for, 37 imod og 5 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Kommissionens forslag bygger på en udtalelse fra Den Videnskabelige Veterinærkomité, som blev fremlagt i oktober 1996, og som ajourfører en tidligere betænkning fra 1992.

1.2. 93 % af EU's høner (ca. 320 mio. i 1997) holdes i bure, der er omfattet af bestemmelserne i direktiv 88/116/EØF, som siden 1995 har været bindende for alle EU's medlemslande. Der findes ikke i øjeblikket nogen EU-mindstekrav til æglæggende høners velfærd i andre produktionssystemer end bure.

1.3. Det foreliggende forslag tager sigte på at afløse dette direktiv samt på at fastlægge normer for andre produktionssystemer. Det er baseret på en nylig udtalelse

om høners velfærd fra Den Videnskabelig Veterinærkomité, der blev udarbejdet i henhold til direktivet fra 1998. De fleste af detailændringerne vil give høner mere plads. En stor del af infrastrukturen må følgelig erstattes af større enheder. Forslaget forudser derfor en tiårig overgangsperiode.

1.4. Der forligger imidlertid ikke noget forslag om udfasning af bursystemer.

1.5. Hvad angår det socioøkonomiske aspekt, må man ikke glemme, at fjerkræavl er uløseligt forbundet med landbruget og landdistrikternes økonomi, der er af afgørende betydning for visse regioner i EU. Den europæiske fjerkræavl koster næsten intet for skatteyderne og forbruger store mængder korn, som er produceret

⁽¹⁾ EFT C 123 af 22.4.1998, s. 15.

i EU. Den opererer desuden på et stadig mere liberaliseret og konkurrencedygtigt verdensmarked.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det fremgår klart af Den Videnskabelige Veterinærkomitès betænkning, at vilkårene for hønseopdræt må forbedres. Forskellige rapporter fra de enkelte lande munder ud i den samme generelle konklusion, f.eks. rapporten fra det britiske Farm Animal Welfare Council.

2.1.1. I et bur med et areal på 450 cm² pr. høne begrænses eksempelvis bevægelsesfriheden kraftigt, og der er ikke plads til naturlig adfærd såsom vingeclap. Med en maksimalhøjde på 40 cm kan de fleste høner ikke stå opret.

2.2. Dyrenes velfærd ligger borgerne i EU stærkt på sinde. De forskellige medlemsstater tillægger imidlertid problemerne omkring æglæggende høner vidt forskellig betydning, og borgernes krav om ændringer varierer på tilsvarende vis. I nogle medlemsstater anses det således for yderst vigtigt at forbedre dyrevelfærden, mens der i andre ikke er nævneværdige krav om ændringer. I et indre marked må enhver ændring af mindstekravene imidlertid gælde for alle medlemsstater, uanset om der er et pres fra offentligheden eller ej.

2.3. En forbedring af dyrevelfærdsnormerne for hønseopdræt driver prisen på æg og ægprodukter i vejret med indlysende virkninger for forbrugerprisen. Ifølge undersøgelser foretaget i fem medlemsstater ⁽¹⁾ er forbrugerne villige til at betale mere for æg, som er produceret efter høje velfærdsnormer.

2.4. Producenterne får betydelige éngangsomkostninger, da en stor del af infrastrukturen skal ændres eller helt skiftes ud. Denne opgave vanskeliggøres yderligere af miljø- og planlægningsmæssigt begrundede restriktioner, idet mange bygninger skal gøres større. En forøgelse af driftsomkostningerne er også sandsynlig med deraf følgende lavere producentindkomster. Nogle producenter kan sågar blive nødt til at dreje nøglen om, hvilket generelt vil mindske fjerkræbestanden i EU.

2.5. De foreslåede velfærdsforbedringer vil gøre EU-produkter mindre konkurrencedygtige og kan påvirke producentindkomsterne og beskæftigelsen i EU gennem øget import fra lande med lavere velfærdsnormer, såsom USA eller Kina.

2.6. Kommissionen siger, at den vil søge andre landes støtte til at indføre mindstekrav til beskyttelse af æglæggende høner i forskellige produktionssystemer. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det i hele verden kun er EU og Schweiz, der har obligatoriske regler for hønens velfærd.

2.7. I henhold til WTO-aftalen kan ovennævnte import ikke længere forbydes. I begrundelsen for forslaget omtales muligheden for at få ændret WTO-bestemmelserne, så de kommer til at omfatte dyrevelfærd. ØSU insisterer på, at Kommissionen forpligter sig til at lade en sådan politik indgå i sine forhandlingsmål under den næste WTO-forhandlingsrunde. Dette vil dog være et meget langsigtet mål og ligge langt uden for tidsrammen for dette forslag.

2.8. Kommissionen erklærede for nylig, at den står fast på sin erklæring til Rådet fra 1986 om iværksættelse af passende foranstaltninger for at tage højde for de finansielle konsekvenser af det nuværende direktiv. ØSU tillægger Kommissionens holdning på dette felt stor betydning.

2.9. I forbindelse med tariffikationsprocessen indførte EU importtold på æg og ægprodukter. Ifølge WTO-aftalen om landbrug vil denne told blive nedsat med ca. en tredjedel inden år 2000. Told står dog ikke højt på WTO's liste over uacceptable handelsrelaterede foranstaltninger. Hvad angår æg og ægprodukter kunne fremtidige toldindrømmelser gøres betinget af en accept fra tredjelande af, at en lavere told (eller nultold) kun gælder for æg, som opfylder EU's mindstekrav.

2.10. En anden langsigtet løsning ville være at udnytte presset fra forbrugerne til at bremse salget af importerede produkter, der er fremstillet på en måde, som er belastende for dyrene. For øjeblikket er angivelse af produktionssystemet på etiketten frivillig. Kommissionen ønsker at gøre en sådan mærkning obligatorisk (12. betragtning). Den kunne i så fald suppleres med ordene »Fremstillet efter anerkendte EU-normer« eller blot det sædvanlige CE-logo. Erfaringen på andre områder viser, at sådanne oplysninger kan få distributionsektoren til at foretrække produkter, som er fremstillet på de betingelser, forbrugerne sætter i højsædet. En sådan mærkning skal naturligvis også gælde for ægprodukter, hvis de er opført på listen over ingredienser.

⁽¹⁾ Mori Poll for Eurogroup for Animal Welfare, June 1998.

3. Konklusion

3.1. Forslaget vil i høj grad forbedre dyrevelfærden, men øge forbrugerpriserne på æg samt producenternes omkostninger.

Efter en afvejning af fordele og ulemper må ØSU afvise en grundlæggende ændring af direktivet, så længe det ikke er sikret:

- at mindstekravene i det gamle direktiv rent faktisk er gennemført i alle EU-medlemsstaterne;
- at import fra tredjelande er underlagt de samme produktions- og opdrætsbetingelser;
- at der ydes en tilstrækkelig EU-støtte til omlægningen.

4. Særlige bemærkninger

4.1. »Stimulusberiget bur« er ikke det korrekte udtryk på alle sprog og bør ændres, f.eks. på engelsk til »enriched battery cage«, på tysk til »Ausgestattete Batterie«.

4.2. Artikel 2, stk. 6 (ny)

Ud fra et dyrevelfærdsmæssigt synspunkt bør næbtrimning gradvis indstilles, overalt hvor dette er muligt, og til at begynde med i de produktionssystemer, hvor en sådan fremgangsmåde ikke er absolut nødvendig. I mellemtiden må begrebet defineres nærmere, så det ikke blandes sammen med næbfjernelse, der helt bør forbydes. Følgende foreslås:

»Fjernelse af spidsen på over- og undernæb.«

4.3. Artikel 3

Datoen den 1. januar 1999 og alle de andre datoer i forslaget bør ændres til:

»x måneder/år efter vedtagelsen af dette forslag«.

4.4. Artikel 3, stk. 1, litra a)

Tilføj:

»Der bør lukkes af for redekasser eller redearealer om natten for at forhindre, at dyrene sætter sig der og forurener med ekskrementer.«

4.5. Artikel 3, stk. 1, litra e)

Klokke-drikkestrug bør tilføjes.

4.6. Artikel 3, stk. 2 (ny)

Det må angives, hvor megen plads hvert dyr i alt kan benytte sig af, og hvor stor populationstætheden i alt må være. Følgende er et eksempel på nuværende praksis:

»I systemer med kun to dimensioner skal hvert dyr mindst kunne benytte sig af 1 400 cm², svarende til en belægning på 7 dyr pr. m².

I systemer med et tredimensionalt areal (f.eks. voliersystemer eller systemer med siddepinde) kan belægningen øges til maksimalt 15,5 dyr pr. m² disponibelt gulvareal.«

4.7. Artikel 3, stk. 3

Stimulusberigede bure befinder sig stadig på forsøgsstadiet, og det ville være forkert at opstille for detaljerede betingelser herfor. I nogle tilfælde, og for nogle hønsraceres vedkommende, har næbtrimning faktisk vist sig nødvendig.

4.8. Artikel 3, stk. 4

Det er især denne artikel, som forbedrer dyrevelfærden, og som samtidig øger de europæiske landmænds omkostningsniveau. For øjeblikket er mindstekravet i hele EU 450 cm² pr. dyr, men nogle lande kræver et større areal (op til 600 cm² pr. dyr i bure med flere dyr). Et burareal på 800 cm² vil sammen med andre bestemmelser såsom mindstemålet for gangenes bredde og burens højde derfor kræve betydelige investeringer i EU.

Det er navnlig denne artikel, som nødvendiggør omfattende investeringer, og som gør EU-støtte påkrævet. Omkostningerne vil ligeledes stige i forhold til konkurrenternes uden for EU.

4.9. Artikel 3, stk. 4, litra a)

I forslaget eller i begrundelsen må der gives en bedre forklaring på, hvorfor det er nødvendigt med et areal på nøjagtigt 800 cm².

4.10. Artikel 3, stk. 4, litra e)

Der bør foretages en cost/benefit-analyse af den ideelle gangbredde. Den foreslåede udvidelse til mindst 1 m er omkostningskrævende, men skulle gøre udtagning af høner lettere. Selv med 1 m risikerer man imidlertid, at der ikke er tilstrækkelig plads til modulbaserede transportbakkesystemer ved udtagning af høner, som er en langt mere human metode end at tage dyrene ud enkeltvis og anbringe dem i transportkasser.

4.11. Artikel 7

De kontrolbestemmelser, Kommissionen foreslår, er mindre strenge end det nuværende direktiv, som allerede giver anledning til problemer (der foreligger for øjeblikket klager fra fire medlemsstater over overtrædelse af visse dele af dette direktiv).

I det mindste bør denne artikel affattes således:

»Veterinærsagkyndige fra Kommissionen skal i tilfælde, hvor det er ...«.

I betragtning af de omfattende konsekvenser, dette forslag får for konkurrencen og dyrebeskyttelsen, må

kontrollsystemet generelt skærpes, især i forbindelse med import. Kommissionen bør udarbejde særskilte forslag herom.

4.12. Bilag

6. Dette indebærer en fordobling af det nuværende inspektionskrav til to inspektioner om dagen. Kravet om en daglig inspektion kunne fastholdes under forudsætning af, at der findes et effektivt kameraovervågningssystem.

15.(nyt) Hvor der er mulighed for støvbadning, må de anvendte materialer ikke frembyde nogen sundhedsfare for det personale, der passer hønerne.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende udtalelse fra sektionen blev forkastet under forhandlingerne:

1. Indledning

1.1. Kommissionens forslag bygger angiveligt på en udtalelse fra Den Videnskabelige Veterinærkomité, som blev fremlagt i oktober 1996, og som ajourfører en tidligere betænkning fra 1992.

1.2. 93 % af EU's høner (ca. 320 mio. i 1997) holdes i æglægningsbure, der er omfattet af bestemmelserne i direktiv 88/116/EØF, som siden 1995 har været bindende for alle EU's medlemslande. Der findes ikke i øjeblikket nogen EU-mindstekrav til æglæggende hønens velfærd i andre produktionssystemer end æglægningsbure.

1.3. Hvad angår det socioøkonomiske aspekt, må man ikke glemme, at fjerkræavl er uløseligt forbundet med landbruget og landdistrikternes økonomi, der er af afgørende betydning for visse regioner i EU (jf. bilag 1). Den europæiske fjerkræavl koster næsten intet for skatteyderne og forbruger store mængder korn, som er produceret i EU. Den opererer desuden på et stadig mere liberaliseret og konkurrencedygtigt verdensmarked.

1.4. I Den Videnskabelige Veterinærkomité's betænkning gøres der rede for de forskellige opdrætningsformers fordele og ulemper. Opdræt af høner i æglægningsbure har mange fordele i forhold til andre systemer: færre parasitinfektioner, bedre kontrol med fødeindtagelsen, lav risiko for aggressivitet og kannibalisme, mindre smitte af æggene, en stabil social orden, lavere produktionsomkostninger, god ægkvalitet, bedre arbejdsvilkår på farmen, begrænsede miljøkonsekvenser og mindre dødelighed og infektionshyppighed blandt hønerne.

1.5. Kommissionen slår fast, at der skal være reder, siddepinde og strøelse i alle produktionssystemer for høner, hvilket ifølge betænkningen fra Den Videnskabelige Veterinærkomité, som Kommissionens forslag baserer sig på, til en vis grad sikrer bedre trivsel. Kommissionen foreslår endvidere anvendelse af

»stimulusberigede bure«, som stadig er genstand for forskning og endnu ikke er frit til salg på det europæiske marked.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Kommissionen erklærer direkte i konklusionerne på sin meddelelse, tredje afsnit, at den ønsker at afvikle æglægningsbure over en periode, som er »lang nok« til at undgå økonomiske problemer og negativ påvirkning af ægkvaliteten. Den melder dog intet om, hvordan disse to mål skal nås, og problemet løses heller ikke i direktivet.

2.2. For at mildne de økonomiske konsekvenser af sit forslag foreslår Kommissionen ledsageforanstaltninger som f.eks. obligatorisk angivelse af produktionsmetoden for æg produceret i EU. En sådan obligatorisk mærkning vil på ingen måde beskytte EU's marked mod importen fra tredjelande.

2.3. Kommissionen foreslår desuden medfinansiering af investeringsstøtten. Kapitalinvesteringer med henblik på sektorens tilpasning til de foreslåede normer har ingen relation til den EU-finansiering af investeringsstøtte, som EU's strukturpolitik giver mulighed for. Det må snarere forventes, at ægproducenterne ikke modtager nogen form for kompensation, eftersom Kommissionen i sine forslag vedrørende »Agenda 2000« ikke har øremærket nogen midler dertil under budgetposten for fjerkræsektoren.

2.4. Kommissionen siger, at den vil søge andre landes støtte til at indføre mindstekrav til beskyttelse af æglæggende høner i forskellige produktionssystemer. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det i hele verden kun er EU og Schweiz, der har obligatoriske regler for høners velfærd.

2.5. Kommissionen foreslår et forbud mod opdræt af høner i æglægningsbure, som efter de enkelte medlemsstaters afgørelse skal træde i kraft efter en tilpasningsperiode på højst ti år. Forbuddet er uforeneligt med de reelle vilkår for produktionen i EU og i resten af verden.

2.6. Det er uacceptabelt, at Kommissionen ændrer de aktuelle mindstekrav til beskyttelse af høner i æglægningsbure, som har været i kraft siden 1. januar 1995, når den ikke har sikret sig, at de faktisk er gennemført i hele EU, når der stadig ikke er nogen international anerkendelse af de betingelser, der pålægges de europæiske producenter, og når der ikke er sikkerhed for, at EU's fjerkræavl er konkurrencedygtig på et stadig mere liberaliseret verdensmarked.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Ethvert forslag, der overvejes, bør ud over følgerne for dyrenes velfærd tage hensyn til hygiejniske, socioøkonomiske og miljømæssige aspekter. Kommissionens økonomiske analyse er helt klart utilstrækkelig. Det er absolut nødvendigt, at der foretages en uafhængig undersøgelse af forslagets konsekvenser på ovennævnte områder, eftersom det berører 93 % af EU's ægproduktion.

3.2. Kommissionens forslag til direktiv kan få følgende konsekvenser:

3.2.1. Dyrevelfærd

Det er vildledende at påstå, at afskaffelse af det aktuelle bursystem til fordel for alternative systemer vil øge dyrenes velfærd. Der er nemlig ikke udviklet hønseracer, der genetisk set er tilpasset alternative systemer. I disse systemer er der problemer med hakning, kannibalisme, parasitangreb, udefrakommende smitte, høj støv- og ammoniakkoncentration i luften og vanskelig kontrol med mikrobeinfektioner. En større veterinær indsats er nødvendig for at mildne disse forhold. Selv med denne indsats er dødeligheden langt højere end ved systemet med æglægningsbure.

3.2.2. Socioøkonomiske aspekter

Gennemførelsen af det foreslåede direktiv vil kunne mærkes på flere forskellige områder:

- beskæftigelsen: De øgede omkostninger vil tvinge mange, der er beskæftiget i denne sektor, til at opgive deres arbejde, fordi de ikke længere er konkurrencedygtige. Der er i øjeblikket 90 000 direkte beskæftigede i sektoren, mens 120 000 er beskæftiget i relaterede sektorer;
- priserne: De øgede omkostninger vil drive markedsprisen på æg i vejret, hvilket især vil ramme de dårligst stillede samfundsgrupper;
- kvalitet og sundhed: Levnedsmiddelkvaliteten og -sikkerheden i den europæiske ægindustri kan bringes i alvorlig fare, hvis det foreliggende forslag gennemføres. Med de betingelser, der foreslås, vil det blive vanskeligere at forebygge bl.a. salmonellasygdomme. Det er en uacceptabel risiko. Hvis EU-producerede æg erstattes af importerede æg eller ægprodukter, vil det give mindre sikkerhed for forbrugerne;
- arbejdsvilkår: Kommissionens forslag indebærer forværrede arbejdsforhold på hønsefarmene og større risiko for sygdomme (på grund af støv i luften og større ammoniakkoncentration fra strøelsen), belastende arbejdsstillinger (æg skal samles op fra jorden, strøelse fjernes, dyrene kontrolleres osv.);
- andre markeder: Den ægproducerende del af fjerkræindustrien konsumerer omkring 10 mio. ton korn om året (byg, majs og hvede). Den forventede produktionsnedgang vil få direkte konsekvenser for balancen på EU's kornmarked.

3.2.3. Hygiejne

Sygdomskontrol og -forebyggelse er ikke så effektiv i alternative systemer som i bursystemer, da reder, siddepinde, strøelse og andet forhindrer en fuldstændig desinfektion og bekæmpelse af skadedyr på det område, hønerne opholder sig på.

Der er større risiko for sygdomme på hønsefarme, der anvender alternative systemer, og i fri luft er der større risiko for, at sygdommene spredes til andre farme eller bygninger i nærheden. Det er heller ikke let at undgå kontakt med andre dyr (fugle, gnavere, rovdyr). Muligheden for spredning af zoonose øger sundhedsrisikoen for høner og mennesker.

3.2.4. Miljø

Direktivforslaget vil få negative følger for miljøet af følgende årsager:

- det vil være nødvendigt med et op til tre gange så stort areal til de æglæggende høner;
- systemer med strøelse producerer større mængder af gårdaffald og af dårligere kvalitet. Det giver stærkere lugt og mere ammoniak i luften. Systemerne kan ikke mekaniseres, og ekskrementerne kan ikke tørres under samme tag, hvilket er tilfældet i farme med bursystemer. Der kræves ekstra anlæg til behandling af gødningen, og risikoen for miljøet er større (udsivning af afløbsvand, lugtgener, jordforurening osv.). På friluftsfarme påvirkes jorden i højere grad af hønerne og deres gødning.

4. Konklusioner

4.1. Kommissionens direktivforslag indebærer ikke forbedringer af de æglæggende høners velfærd, men tværtimod større risiko for forværring af deres aktuelle velfærd. Velfærd bør ikke reduceres til at være et spørgsmål om frihed til at gøre visse bevægelser eller gennemføre visse aktiviteter. Alle velfærdsaspekter bør tages i betragtning, især dyrets sundhed og beskyttelse mod aggression.

4.2. I relation til hygiejne, miljø og socioøkonomiske aspekter vil forslaget virke mod hensigten. Det indebærer meget alvorlige risici for, at en stor del af den erhvervssektor, der er afhængig af europæisk ægproduktion, forsvinder, at markedsprisen på æg stiger drastisk, at den europæiske forbrugers sundhedssikkerhed mindskes, og at hønsefarmenes påvirkning af miljøet vokser.

4.3. På denne baggrund afviser Landbrugssektionen det foreliggende forslag til Rådets direktiv, idet den mener, at velfærdsbetingelserne for æglæggende høner i æglægningsbure er sikret tilfredsstillende med bestemmelserne i direktiv 88/166/EØF. Hvis der imidlertid er ønske om at fastlægge vilkårene for æglæggende høner i alternative systemer, bør der udarbejdes et særligt forslag herom.

Bruxelles, den 23. juli 1998.

Pere MARGALEF i MASIA

Formand for

*Sektionen for Landbrug
og Fiskeri*

BILAG 1

Ægproduktionen i EU

Der produceres årligt mere end 87 mia. konsumæg (5 007 mia. tons) i EU's 15 medlemslande (1997).

Lande	Tons	%
Frankrig	890 000	17,8
Tyskland	810 000	16,2
Italien	775 000	15,5
UK	582 000	11,6
Spanien	565 000	14,3
Nederlandene	550 000	11,0
Belgien/Luxembourg	226 000	4,5
Grækenland	123 000	2,5
Portugal	106 000	2,1
Sverige	108 000	2,1
Østrig	100 000	2,0
Danmark	74 000	1,5
Finland	67 000	1,3
Irland	31 000	0,6

Æglæggende høner

Der opdrættes ca. 320 mio. æglæggende høner i EU.

Nogle af dem (ca. 50 mio.) opdrættes på typiske landlige gårdbrug, og æggene er til eget forbrug.

Andre (ca. 20 mio.) opdrættes på friluftsfarme eller på gårde med ekstensivt brug, på siddepinde eller på jorden.

Resten (ca. 250 mio.) opdrættes i æglægningsbure og producerer 93 % af de æg, der konsumeres i EU.

Salgbar bruttoproduktion og omsætning

Den salgbare bruttoproduktion i EU's konsumægsektor beløber sig til 4,5 mia. ecu, og den samlede omsætning af æg og ægprodukter skønnes at ligge på 5,6 mia. ecu.

Arbejdspladser

EU's sektor for æg og ægprodukter beskæftiger direkte 90 000 mennesker (farme, ægpakkerier, forarbejdningscentre).

I de relaterede sektorer (virksomheder, der producerer foder, udstyr og emballage) er der 120 000 arbejdspladser i forbindelse med ægsektoren alene.

Kornforbrug

EU's ægsektor forbruger hvert år 10 mio. ton korn, der er produceret i EU (især majs, byg og hvede).

Ægforbrug

Det gennemsnitlige årlige ægforbrug i EU er på 210 æg pr. indbygger (1997).

Afhængigt af spisevaner konsumeres en del af æggene i familierne, resten anvendes til industriel eller hjemmelavet fremstilling af levnedsmidler.

I de seneste 10 år er efterspørgslen efter ægprodukter steget støt, både fra levnedsmiddelindustriens side og fra sektoren for hjemmelavet mad.

Ægprodukter tegner sig for 28-40 % af ægforbruget i EU — afhængigt af spisevaner.

Resten af verden

EU's medlemsstater er de eneste i verden, der har fastlagt regler for æglæggende hønens velfærd i æglægningsbure. Schweiz har forbudt dette produktionssystem.

For mere end 88 % af verdens ægproduktion er der ingen regler overhovedet.

I USA (10 % af verdensproduktionen) og i de andre større ægproducerende lande (Kina, det tidligere Sovjetunionen, Japan og Brasilien, som tegner sig for hhv. 28 %, 9 %, 6 % og 4 % af verdensproduktionen) anbefales der et mindsteareal på 310 cm² pr. høne.

Australien anbefaler 349 cm² pr. tung høne og 327 cm² pr. let høne, mens New Zealand mener, at tunge høner kræver 363 cm² og lette 340 cm².

Afstemningsresultat

For: 59, imod: 44, hverken for eller imod: 5.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om finansiering af den fælles landbrugspolitik« (1)

(98/C 407/37)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. juni 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Jean-Paul Bastian til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 9. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 105 stemmer for, 3 imod og 8 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Det forslag til reform af den fælles landbrugspolitik, som er indeholdt i Agenda 2000, omfatter reform af de fælles markedsordninger for korn, oliefrø og proteinafgrøder, oksekød, mælk og mejeriprodukter, indførelse af horisontale foranstaltninger for samtlige sektorer, samt etablering af en politik for landdistriktudvikling. Reformen ledsages af en revision af den måde, hvorpå den fælles landbrugspolitik finansieres af EUGFL's garanti- og udviklingssektion.

1.2. Iværksættelsen af den reform, som Kommissionen foreslår, gør det nødvendigt at medtage nye budgetformodninger, hvor der dels tages hensyn til udgifterne ved en reform af de fælles markedsordninger og dels til optagelsen i EUGFL's Garantisektion af »nye foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne«, horisontale foranstaltninger for fiskerisektoren og førtiltrædelsesstøtte til EU-ansøgerlandene.

1.3. Kommissionen foreslår således at overføre finansieringen af strukturforanstaltninger fra EUGFL's Udviklingssektion til EUGFL's Garantisektion, at oprette nye budgetposter inden for EUGFL's Garantisektion og at forhøje de markedsudgifter, som traditionelt finansieres af EUGFL's Garantisektion.

1.4. Ekstraudgifterne for EUGFL's Garantisektion anslås til i alt ca. 4 mia. ecu i 2006; de omfatter en forhøjelse af udgifterne i faste priser på 3,15 mia. ecu til den nuværende reformerede fælles landbrugspolitik, 2,2 mia. ecu til de nye ledsageforanstaltninger og 500 mio. ecu i førtiltrædelsesstøtte til de nye medlemsstater, hvortil kommer 3,9 mia. ecu til integrering af ansøgerlandene i den fælles landbrugspolitik. De samlede reformudgifter skal finansieres inden for rammerne af landbrugsretningslinjen, hvis beregningsmetode ikke ændres.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU noterer sig forelæggelsen af Kommissionens forslag om reform af den fælles landbrugspolitik som

led i Agenda 2000. Det henviser til sin udtalelse om landbrugsaspekterne af Kommissionens meddelelse Agenda 2000 og fremsætter en række indvendinger mod reformens nærmere bestemmelser.

2.2. Generelt bemærker ØSU, at Kommissionen principforeslår en reform af den fælles landbrugspolitik finansiering til opfølgning af indførelsen af en politik for landdistriktudvikling. Dog er ØSU foruroliget over, at den nye finansieringsform er så indviklet, ligesom den sætter spørgsmålstejn ved balancen mellem de forskellige former for foranstaltninger, hvis finansiering skal varetages af EUGFL's Garantisektion alene.

2.3. Det påpeges, at EUGFL har til opgave at finansiere foranstaltninger i tilknytning til landbrugsproduktionen, og at markedspolitikens finansiering fuldt ud skal forblive et EU-anliggende.

3. Landbrugsretningslinjen

3.1. Kommissionen foreslår, at landbrugsretningslinjens beregningsform ikke ændres, og at stigningen i landbrugsretningslinjen forbliver en funktion af den økonomiske vækstrate, som Kommissionen anslår til 2,5 % årlig. Den forudser, at der efter medtagelsen af udgifterne til reform af den fælles landbrugspolitik i 2006 vil bestå en finansiell mærgen mellem landbrugsretningslinjen og udgiftsoverslagene på omkring 4 mia. ecu.

3.2. ØSU noterer sig, at landbrugsretningslinjen opretholdes, hvilket er afgørende for at man fortsat kan finansiere den fælles landbrugspolitik, idet denne er en garanti for, at landbrugsbedrifterne kan overleve i hele EU. Det mener, at den budgetmærgen, som er berammet inden for landbrugsretningslinjen, bør opretholdes i betragtning af de igangværende omfattende reformer inden for den fælles landbrugspolitik.

(1) EFT C 170 af 4.6.1998, s. 85.

4. Finansiering af reformen af de fælles markedsordninger

4.1. Kommissionen foreslår en reform af de fælles markedsordninger, som skal gøre de europæiske landbrugspriser mere konkurrencedygtige; som kompensation for prisfaldet hæves den direkte støtte. Udgifterne ved denne reform af markedspolitikken beløber sig til 4,3 mia. ecu i 2006 og skal finansieres inden for rammerne af landbrugsretningslinjen.

4.2. ØSU mener, at stigningen i markedsudgifterne formentlig kan dækkes inden for landbrugsretningslinjen, da dennes stigningstakt fastholdes uændret.

4.3. ØSU finder det væsentligt, at enhver reform af de fælles markedsordninger kan finansieres fuldt ud af EUGFL's Garantisektion. Med henvisning til udtalelsen om landbrugsaspekterne af Kommissionens meddelelse Agenda 2000 beklager det imidlertid, at Kommissionen kun forudser delvis kompensation for det planlagte prisfald i de forskellige produktionssektorer, og at den ikke foreslår tiltag for middelhavsprodukter. ØSU minder om, at det har slået til lyd for fuld kompensation for prisfaldet og mener, at der bør tages højde for denne udgiftsstigning i de finansielle overslag vedrørende reform af landbrugspolitikken, som omhandler markedspolitik.

5. Medtagelse af nye ledsageforanstaltninger til landdistriktudvikling

5.1. Ifølge reformforslaget overføres strukturudgifter fra EUGFL's Udviklingssektion til Garantisektionen, når bortses fra foranstaltninger, der indgår i programmerne for mål 1-regioner. Dette forslag er ensbetydende med, at strukturforanstaltninger, som traditionelt henhører under strukturfondene, skal finansieres over landbrugsbudgettet.

5.2. Ifølge Kommissionen er denne overførsel mulig, bl.a. fordi der findes en budgetmargen inden for landbrugsretningslinjen.

5.3. ØSU konstaterer, at det foreslås, at man i et og samme budget vil samle markedsstøtteforanstaltninger og strukturforanstaltninger.

5.4. Det påpeges i denne forbindelse, at samtlige foranstaltninger, som finansieres af EUGFL's Garantisektion, det være sig markedsforanstaltninger eller strukturforanstaltninger, skal have direkte tilknytning til landbrugsproduktionen.

5.5. Imidlertid advarer ØSU mod risikoen for sammenblanding af de to typer foranstaltninger, hvis logik og målsætninger supplerer hinanden, men som er radikalt forskellige.

5.6. Det understreger, at sondringen mellem de to typer politik bør nedfældes tydeligt inden for selve budgettet, og at opdelingen i obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter bør opretholdes.

5.7. ØSU tilføjer, at denne sammenlægning under ingen omstændigheder må føre til at den ene af politikkerne svækkes i forhold til den anden. ØSU agter således at påse, at sammenlægningen ikke bruges som påskud for at reducere den del af landbrugsbudgettet, der går til markedspolitik, da dette budget det eneste middel til at sikre prisstabilitet og hovedmidlet til beskyttelse af producenternes indkomster.

5.8. ØSU præciserer, at politikken for landdistriktudvikling skal supplere markedspolitikken, som fortsat har sin berettigelse.

6. Finansiering af førtiltrædelsesforanstaltningerne

6.1. ØSU er tilhænger af, at der optages nye medlemmer i Den Europæiske Union. Det erkender, at tiltrædelsen må forberedes gradvist ved hjælp af førtiltrædelsesforanstaltninger og eventuelt overgangsperioder.

6.2. ØSU er klar over landbrugets betydning for ansøgerlandenes økonomi og finder det nødvendigt allerede nu at anstille overvejelser over disse landes deltagelse i den fælles landbrugspolitik. Indførelse af førtiltrædelsesforanstaltninger i den fælles landbrugspolitik må anses for en første nødvendig etape.

6.3. ØSU ser dog med bekymring på, at foranstaltningerne før og efter tiltrædelsen skal finansieres inden for den landbrugsretningslinje, som gælder for de 15 medlemsstater.

6.4. Kommissionen skønner, at førtiltrædelsesforanstaltningernes budgetmæssige virkning vil være begrænset og ligge på omkring 500 mio. ecu årligt mellem 2000 og 2006.

6.5. Kommissionen forventer desuden at medtage udgifterne ved de nye ansøgerlandes deltagelse i den fælles landbrugspolitik allerede i år 2002 (foranstaltninger »efter tiltrædelsen«). Budgettet vedrørende disse nye medlemmer anslås til i alt 3,9 mia. ecu i 2006, nemlig

1,4 mia. ecu til markedspolitik og 2,5 mia. ecu til ledsageforanstaltninger vedrørende landdistrikter.

6.6. ØSU rejser dog spørgsmålet om det ringe omfang af udgifterne til ledsageforanstaltninger vedrørende landdistrikter, som ellers burde spille en vigtig rolle i forbindelse med tilpasningen af de nye medlemslandes landbrugsstrukturer. Det mener, at de bevillinger, som Kommissionen forslår til disse strukturforanstaltninger, ikke er store nok.

6.7. Uanset hvor store midler der afsættes til førtiltrædelsesstøtte eller til de nye medlemsstaters deltagelse i den fælles landbrugspolitik, understreger ØSU det vigtige i, at der sondres nøje mellem udgifter vedrørende de 15 EU-landes fælles landbrugspolitik og udgifterne vedrørende de nye medlemsstater. Denne sondring bør opretholdes igennem hele overgangsperioden.

6.8. ØSU foreslår, at der etableres en særskilt førtiltrædelsesfond, som skal finansieres over det samlede EU-budget.

6.9. Med hensyn til posttiltrædelsesudgifter tilføjer ØSU, at Kommissionen under ingen omstændigheder må benytte optagelsen af udgifter vedrørende de nye medlemsstater i landbrugsretningslinjen som påskud for at justere de 15 EU-landes landbrugsudgifter på en sådan måde, at der afsættes flere midler til de nye medlemsstater. Enhver ekstra udgift til gavn for de nye lande må indføres via en forhøjelse af landbrugsretningslinjen. ØSU bemærker, at den nuværende landbrugsretningslinje, som gælder for de 15 medlemsstater, ikke har til opgave at finansiere en fælles landbrugspolitik omfattende 20 medlemsstater eller mere, og at den bør sættes i vejret i funktion af de nye landes BNP.

Bruxelles, den 9. september 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. 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik«⁽¹⁾

(98/C 407/38)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 11. juni 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Eduardo Chagas til ordfører. ØSU vedtog sin udtalelse den 24. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling den 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 108 stemmer for og 4 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Ved forordning (EØF) nr. 2847/93⁽²⁾ indførtes en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik. Ordningen er senest ændret ved forordning (EØF) nr. 2635/97⁽³⁾. Sidstnævnte forordning ændres nu for at tage hensyn til nogle udviklingstendenser i den fælles fiskeripolitik og rette op på aspekter af den, der ikke er faldet så heldigt ud.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU godkender forordningsforslaget under forbehold af følgende bemærkninger.

2.2. Kommissionen har ønsket at foretage trinvis ændringer og inddrager denne gang kun nogle af de aspekter, den finder vigtige for en forbedring af kontrolforanstaltningerne. Der vil senere blive foreslået andre justeringer af de forskellige områder inden for den fælles fiskeripolitik.

2.3. ØSU havde gerne set et mere gennemgribende forslag end det foreliggende, således at der kan opstilles en generel lovramme, som er bedre afstemt efter behovene på kontrolområdet. Trods den ydede indsats og de allerede opnåede fremskridt er ØSU nemlig klar over, at kontrolbestemmelserne og de konkrete foranstaltninger fortsat varierer meget fra den ene medlemsstat til den anden.

2.3.1. Dette er ikke noget godt udgangspunkt for at få erhvervets folk til at indse værdien af kontrolforanstaltningerne eller give dem garanti for, at bestemmelserne anvendes ens i hele EU.

2.4. ØSU har i talrige udtalelser understreget, at kontrollen af regulerede aktiviteter er altafgørende for effektiviteten af bestemmelserne vedrørende de forskellige aspekter af den fælles fiskeripolitik. Det er derfor yderst vigtigt, at der på medlemsstatsplan opnås reelle fremskridt på kontrolområdet, i den forstand at eksisterende forskelle mellem medlemsstaterne imellem, såvel i måden at gribe kontrollen an på som i anvendelsen af EU-bestemmelserne fjernes eller i det mindste seriøst udglattes.

2.4.1. Kommissionen bør snarest muligt foranledige, at forordning (EØF) nr. 2847/93 offentliggøres på ny med alle de i mellemtiden foretagne ændringer indarbejdet i teksten.

2.5. Udviklingen af kontrolmidlerne forudsætter ligeledes — på medlemsstatsplan — at kontrolmidlerne på havet og/eller på land anvendes korrekt, fordi det der dem, der muliggør kontrol af arterne, mængden og størrelsen af de fangede fisk eller den anvendte nettype. Her kan der stadig konstateres store forskelle mellem medlemsstaterne imellem. De eksisterende vanskeligheder er af forskellig karakter, men problemerne vedrørende EEZ's størrelse kræver særlig opmærksomhed.

2.5.1. ØSU har derfor altid slået til lyd for, at medlemsstaterne opmuntres og støttes i deres indsats for at tilpasse og styrke kontrollen, under bæredygtig anvendelse af den mest avancerede teknologi og edb. Kun således kan man gøre fremskridt og sikre en mere effektiv kontrol og desuden bidrage til, at der i EU og inden for fiskerierhvervet skabes et klima præget af tillid, mere gennemsigtighed og retfærdighed.

2.5.2. Gennemførelsen af kontrol vanskeliggøres af, at der landes fangster så mange steder. Koncentration af landingen omkring bestemte havne eller pligt til at benytte bestemte infrastrukturer som f.eks. fiskeauktioner ville måske kunne være et afgørende middel til at gøre gennemførelsen af kontroller troværdig.

⁽¹⁾ EFT C 201 af 27.6.1998, s. 14.

⁽²⁾ EFT L 261 af 20.10.1993, s. 1.

⁽³⁾ EFT L 356 af 21.12.1997.

2.6. En effektiv kontrol kræver efter ØSU's mening, at der anlægges en global og integreret strategi, som dækker alle aspekter af den fælles fiskeripolitik.

2.6.1. ØSU påpeger endnu en gang, at en succesrig kontrolpolitik i EU og opnåelse af fremskridt under dens gennemførelse i alle medlemsstaterne bl.a. kræver, at der findes frem til en løsning på spørgsmålet om øgede beføjelser og et større EU-inspektionskorps, og især at der bliver gjort noget ved de eksisterende forskelle i medlemsstaternes sanktionsordninger. Sidstnævnte problem giver anledning til alvorlige forstyrrelser, hvilket Kommissionen selv bekræfter i sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet ⁽¹⁾.

2.6.2. Da der er tale om en centralt problem, må der sættes kraftigere ind for reelt at komme videre i harmoniseringen af sanktionsordningerne. Herom har Kommissionen tidligere fremsat konkrete forslag, som ØSU og Europa-Parlamentet støttede, men som Rådet ikke kunne acceptere. I det foreliggende forordningsforslag omtales dette punkt slet ikke.

2.7. ØSU udtrykker tilfredshed med, at forslaget indeholder bestemmelser om tredjelandsfartøjer. ØSU har altid peget på nødvendigheden af at øge kontrollen, inspektionen og overvågningen af fiskeriaktiviteter udført af tredjelandsfartøjer, som i visse havne underkastes en mindre streng kontrol end EU-fartøjer. ØSU kræver, at denne urimelige situation bringes til ophør, idet den udsætter EU-fartøjerne for illoyal konkurrence og — i visse havne med en lempeligere kontrol — decideret kan forvride konkurrencen.

2.7.1. Som ØSU allerede flere gange har understreget, er det vigtigt, at tredjelande — og navnlig de lande, hvis

farvande grænser op til EU-farvande — er involveret i de europæiske bestræbelser for ansvarlig pleje af fiskebestandene, idet de vedtager retsfor skrifter, der er på niveau med EU-reglerne. Kommissionens bestræbelser inden for rammerne af de bilaterale kontakter med disse lande bør gå i samme retning.

2.8. ØSU mener, at tredjelandsfartøjer, som med behørig tilladelse driver fiskeri i EF-fiskerizonen, i det mindste bør være omfattet af de samme krav som EU-fartøjer. Der bør tages passende hensyn til dette i formuleringen af artikel 28 C.

2.9. ØSU mener desuden, at bestemmelserne i artikel 28 G, stk. 2, hvorefter føreren af tredjelandsfiskerfartøjet skal indberette fangster, der er taget på åbent hav, er upræcise i nogle sproglige versioner. Bestemmelserne på dette område bør især bidrage til, at der mere generelt kan føres en passende politik for ressourcebevarelse, og til at højne moralen, så de værste former for rovfiskeri undgås.

2.10. ØSU tvivler på, at medlemsstaternes kompetente myndigheder kan nå at indsende en indberetning om gennemførelsen af forordningen inden den 1. marts (jf. artikel 35), idet fristen tidligere var den 1. juni. På nationalt niveau er kompetencen på de områder, hvor der skal gennemføres kontrol, fordelt mellem forskellige institutioner og myndigheder, hvorfor Kommissionen bør foreslå en anden frist for indberetningerne.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Artikel 28c bør tilpasses ovenstående bemærkninger.

3.2. Artikel 28g bør tilpasses ovenstående bemærkninger.

⁽¹⁾ KOM(98) 92 endelig udg.

Bruxelles, den 9. september 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 (EF) nr. 1221/97 om almindelige regler for anvendelsen af foranstaltninger til forbedring af produktionen og afsætningen af honning«⁽¹⁾

(98/C 407/39)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. september 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Carlo Gottero til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling den 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 100 stemmer for og 6 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. ØSU godkender Kommissionens forslag om i det første anvendelsesår for forordning (EF) nr. 1221/97 at udsætte fristen for betalinger til den 31. januar 1999. Det drejer sig om betaling af udgifterne til foranstaltninger i

forbindelse med de nationale programmer til forbedring af betingelserne for produktion og afsætning af honning.

2. Hvis fristen ikke udsættes, vil de nationale programmers varighed i det første år efter ØSU's mening blive for kort, hvilket kan gå ud over deres gennemslagskraft.

⁽¹⁾ EFT C 222 af 16.7.1998, s. 15.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om den agromonetære ordning for euroen«, og
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om overgangsforanstaltninger for euroens indførelse i den fælles landbrugspolitik«

(98/C 407/40)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 3. juli 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg udpegede José María Espuny til hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 59 stemmer for, 1 imod og 8 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionens forslag beskæftiger sig med den gennemgribende revision af den agromonetære ordning, som er nødvendig på grund af euroens indførelse i forbindelse med den fælles landbrugspolitik fra den 1. januar 1999. Den nuværende agromonetære ordning er karakteriseret ved, at man fastsætter særlige omregningskurser for landbruget, de grønne kurser. Når euroen rent faktisk overtager rollen som betalingsmiddel i tilknytning til landbrugspolitikken priser og beløb, vil anvendelsen af de grønne kurser være forældet. Den nuværende situation er dog kendetegnet ved, at en række medlemsstater ikke deltager i euroen, hvilket gør det nødvendigt at bevare en minimal »agromonetær« ordning. Kommissionens forslag bygger på erfaringerne fra det nuværende system, idet der dog tages højde for den nye situation, som overgangen til euroen og Agenda 2000's retningslinjer for reformen af landbrugspolitikken medfører.

1.2. Kommissionen præsenterer i et første forslag den agromonetære ordning, som skal anvendes fra 1. januar 1999. I et andet forslag beskriver den overgangsforanstaltningerne, der skal muliggøre overgangen fra den nuværende ordning til den nye ordning.

1.3. Disse forslag omfatter særlig:

- en gennemgribende forenkling i form af en afskaffelse af landbrugspolitikken særlige omvekslingskurser, hvilket skal gælde for alle medlemsstaterne, hvad enten de deltager i euroen eller ej, og anvendelse af den faktiske vekselkurs, markedskursen. Denne faktiske vekselkurs bliver den kurs, som uigenkaldeligt bliver fastlåst for medlemsstaterne i eurozonen, og vekselkursen på dagen for den udløsende begivenhed i de andre medlemsstater;
- bevarelse af en ordning vedrørende degressiv og tidsbegrænset udligningsstøtte i forbindelse med indtægtstab for landmænd i medlemsstater uden for

eurozonen, som skyldes reevalueringer. Hovedtrækkene er inspireret af den nuværende ordning. Den nye ordning, hvor EU deltager i finansieringen, er valgfri for de berørte medlemsstater, og sonderer imellem indtægtstab, der skyldes en nedskæring af den direkte støtte, og de, som skyldes en reevalueringens virkning på de andre beløb, som fastsættes inden for rammen af landbrugspolitikken. Den betragtes som en overgangsordning, der skal afskaffes den 1. januar 2002;

- afvikling af monetære afvigelser fremkaldt af euroens indførelse mellem de grønne kurser og markedskurserne den 21. december 1998. Denne afvikling, som kan minde om en sidste revaluering eller devaluering af den grønne kurs i henhold til den gældende ordnings regler, fastsætter udligningsstøtte, idet der både hentes inspiration fra den gældende ordning og den, som ifølge planen træder i kraft den 1. januar 1999.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU ser positivt på de generelle retningslinjer i Kommissionens forslag, der indebærer en gennemgribende forenkling af den gældende ordning — der i øvrigt fuldt ud løser de nødvendige opgaver — men som af landmændene, forarbejdningsindustrien og de øvrige aktører anses som den mest indviklede og mindst gennemsigtede del af den fælles landbrugspolitik.

2.2. ØSU deler Kommissionens analyse, ifølge hvilken indførelsen af euroen og den fælles landbrugspolitik udvikling gør det muligt at afskaffe de særlige omvekslingskurser på landbrugsområdet fra den 1. januar 1999 til fordel for euroens reelle vekselkurs, og dette skal også gælde for de medlemsstater, som ikke deltager i euroen. Dette valg gør det muligt at gøre ordningen for landbrugspolitikken mere fleksibel og bringe den nærmere op ad den monetære virkelighed.

2.3. Der er mange store fordele:

- de institutionelle landbrugsprisers stabilitet vil for producenterne og forarbejdningsindustrien i eurozonen medføre, at en vigtig kilde til misforståelser og gnidninger i de handelsmæssige forbindelser mellem landbrugspolitikens forskellige aktører fjernes — på produktionsniveau, i de forskellige faser af forarbejdningen og indtil distributionen;
- forenklingen af omvekslingen fra de institutionelle priser til nationale valutaer for de medlemsstater, som ikke deltager i euroen, fordi den grønne kurs bliver erstattet af markedskursen, vil desuden gøre det muligt at anvende finansmarkedernes mekanismer for at sikre sig i forhold til kursudviklingen;
- afskaffelsen af de grønne kurser til fordel for de institutionelle landbrugspriser vil også indirekte gøre markedspriserne mere gennemsigtige;
- den nye ordning vil fjerne de kunstige handelsstrømme, som skyldes forskellene mellem de grønne kurser og markedskurserne;
- på det budgetmæssige område vil virkningen af en stigning i udgifterne på landbrugsområdet, som skyldes franchisernes asymmetri i den nuværende agromonetære ordning, blive fjernet.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU er opmærksom på, at det vigtigste problem ligesom tidligere består i at kompensere for de indkomstab, som skyldes en reduktion af landbrugspolitikens priser og støttebeløb efter en revaluering. Dette spørgsmål berører — selv om det er af fælles interesse for hele EU — i første omgang kun de medlemsstater, som ikke deltager i euroen, og med hensyn til den direkte støtte er det et spørgsmål, som man på grund af landbrugspolitikens udvikling i stigende grad er opmærksom på.

3.2. I forbindelse med den nuværende agromonetære ordning har ØSU fulgt udviklingen i kompensationsordningerne, der både skyldes budgetmæssige krav, landbrugspolitikens udvikling og EU's internationale forpligtelser. ØSU mener derfor, at de nye planlagte udligningsregler er et logisk resultat af de indhøstede erfaringer og den nye situation, som euroen skaber. ØSU er ligeledes enig i, at disse ordninger skal gælde i

en overgangsperiode, men mener, at deres afskaffelse fra 1. januar 2001 skal underkastes en forudgående undersøgelse af situationen før denne dato.

3.3. ØSU ønsker dog at henlede Kommissionens opmærksomhed på, at denne udligningsstøttes udformning og den anvendte finansieringsmetode ikke er af en sådan beskaffenhed, at enhver diskrimination mellem medlemsstaterne og inden for en enkelt medlemsstat fjernes. Derfor anmoder ØSU om, at udligningsstøtten i det omfang, den anvendes, skal tildeles uden forskelsbehandling og til alle de berørte parter, herunder industrien.

3.4. I forbindelse med forslagets artikel 8, der fastsætter den agromonetære ordning for euroen (direkte betaling i euro) tager ØSU til efterretning, at de medlemsstater, som ikke deltager i euroen, kan anvende euro i stedet for den nationale valuta til betaling af beløb i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Når man lægger så stor vægt på, at den nye ordning skal være neutral uanset landenes deltagelse i euroen, er det strengt nødvendigt at være opmærksom på en nøje overholdelse af denne artikels bestemmelser for at sikre, at det ikke er mere fordelagtigt at anvende euroen for medlemsstaterne uden for eurozonen end for de medlemsstater, som deltager i euroen.

4. Konklusion

4.1. ØSU støtter i det store hele den nye agromonetære ordning, som Kommissionen foreslår. Det er den logiske konsekvens af en tilnærmelse til den monetære virkelighed, af forenklingen og af de budgetmæssige besparelser.

4.2. ØSU ønsker, at euroens indførelse vil bidrage til stabilitet på valutamarkedene, hvilket vil gøre behovet for en agromonetær ordning mindre. ØSU håber, at alle medlemsstaterne vil ende med at deltage i den fælles valuta, hvilket definitivt vil løse det agromonetære spørgsmål.

4.3. ØSU konstaterer, at Kommissionens forslag ikke tager højde for de kommende medlemsstater. ØSU opfordrer Kommissionen til at undersøge dette spørgsmål, så snart vilkårene for overgangsordningerne i forbindelse med optagelsen ligger fast.

4.4. ØSU opfordrer Kommissionen og Rådet til at tage højde for de særlige bemærkninger i denne udtalelse.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under forhandlingerne:

Punkt 3.4

Punktet erstattes af følgende:

»3.4. ØSU mener, at den nye ordning bør udformes og gennemføres, så den bliver neutral for alle lande, uanset om de deltager i euroen eller ej. Det gælder den mulighed, som artikel 8 giver for at anvende euroen i stedet for den nationale valuta til betalinger under den fælles landbrugspolitik. Der bør også ses nærmere på udformningen af overgangsreglerne om beregning af den direkte støtte ud fra en referenceproduktion, da dette kan føre til en skæv fordeling af støtten. Forslaget om national medfinansiering kan ligeledes skabe problemer.«

Afstemningsresultat

For: 14, imod: 32, hverken for eller imod: 9.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 97/12/EF af 17. marts 1997 om ændring og ajourføring af direktiv 64/432/EØF om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin«⁽¹⁾

(98/C 407/41)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. september 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Cornelius Scully til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling den 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 112 stemmer for, 2 imod og 4 hverken for eller imod følgende udtalelse.

Formålet med forslaget er at give medlemsstaterne en rimelig frist til at omsætte de nye bestemmelser om kontrol og overvågning af kvægtuberkulose, kvægbrucellose og enzootisk kvægleukose.

ØSU støtter forslaget uden forbehold.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ EFT C 217 af 11.7.1998, s. 21.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Slovakiet og den styrkede førtiltrædelsesstrategi«

(98/C 407/42)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for EU's Eksterne Forbindelser og Handels- og Udviklingspolitik, som udpegede Henri Malosse til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 112 stemmer for og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. »Det Europæiske Råds møde i Luxembourg den 12. og 13. december 1997 er en historisk milepæl for EU's og hele Europas fremtid. Starten på udvidelsesprocessen indvarsler en ny epoke, idet der definitivt gøres ende på fortidens skillelinjer. Udbredelsen af den europæiske integrationsmodel til en større del af kontinentet giver garanti for stabilitet og velstand i fremtiden.« (Uddrag af Det Europæiske Råds konklusioner i Luxembourg den 12. og 13. december 1997 om Den Europæiske Unions udvidelse med de øst- og centraleuropæiske lande.)

1.2. Det Europæiske Råds møde i Luxembourg den 12. og 13. december 1997 definerede en metode for denne historiske udvidelsesproces, som kan opsummeres i fire punkter:

1.2.1. En årlig konference mellem EU's 15 medlemsstater og alle ansøgerlandene, der skal være et forum for samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik, retlige og indre anliggender samt økonomiske spørgsmål og regionalt samarbejde (den første konference fandt sted i London den 12. marts 1998).

1.2.2. En styrket førtiltrædelsesstrategi for de ti ansøgerlande i Central- og Østeuropa (herunder Slovakiet) og Cypern. Den bygger både på de eksisterende foranstaltninger — Europaaftalerne, PHARE-programmet, hvidbogen om det indre marked — og et nyt instrument, nemlig »tiltrædelsespartnerskaberne«.

1.2.3. De egentlige forhandlinger blev indledt den 30. marts 1998 med Den Tjekkiske Republik, Polen, Ungarn, Estland og Slovenien, men ikke med Slovakiet.

1.2.4. Undersøgelsen af fremskridtene i forbindelse med overtagelsen af den eksisterende EU-lovgivning og overholdelsen af kriterierne fra Det Europæiske Råds møde i København — kaldet »screening« — som alle de ti ansøgerlande fra Central- og Østeuropa og Cypern er

omfattet af. Det er endnu ikke klart, om processens vilkår og tidsplan vil være identisk for de lande, der fik adgang til forhandlingerne allerede den 30. marts og de lande, der ligesom Slovakiet ifølge topmødet i Luxembourg den 12. og 13. december er i gang med at »forberede sig til optagelsen«. På lang sigt vil denne fremgangsmåde muliggøre regelmæssig kontakt om gennemførelsen af tiltrædelsespartnerskaberne og ansøgerlandenes fremskridt. En sådan fremgangsmåde vil være særlig betydningsfuld for et land som Slovakiet, for det minder om en »optagelsesprøve«, der, hvis den lykkes, definitivt vil åbne døren til tiltrædelsesforhandlingerne.

1.3. Tiltrædelsespartnerskaberne

Disse består af to elementer: en rammeforordning, som Rådet har vedtaget enstemmigt, og som fastlægger de grundlæggende principper for Rådets beslutninger (der træffes med kvalificeret flertal) vedrørende hvert af landene i Central- og Østeuropa. Hver beslutning om partnerskab omfatter:

1.3.1. Mål på mellemlang sigt, som skal hjælpe det enkelte land med at forberede tiltrædelsen under hensynstagen til den økonomiske og sociale konvergens, med at udarbejde landets program for overtagelsen af den gældende EU-lovgivning og med at opstille en hensigtsmæssig tidsplan.

1.3.2. Prioriteter for den tekniske og finansielle støtte (PHARE-programmet, den bistand, som ydes af TAIEX) i form af finansiell planlægning.

1.3.3. Bekræftelse af princippet om, at hjælpen er betinget af overholdelsen af forpligtelserne i Europaaftalerne og de opnåede fremskridt.

1.4. Man skal bemærke, at det er Rådet og ikke Kommissionen, der opstiller prioriteterne for partnerskaberne. Det er udelukkende den finansielle planlægning, som falder ind under Kommissionens beføjelser, bistået af en forvaltningskomité sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne.

1.5. Tiltrædelsespartnerskaberne skal drøftes med hver af ansøgerlandene, der skal præsentere landets program for at overtage den gældende EU-lovgivning (lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger, reformer af institutionerne og forvaltningen, menneskelige og økonomiske ressourcer, som stilles til rådighed) i forbindelse med screeningen.

Andre evalueringsmetoder vil blive anvendt, f.eks.: fælles evaluering af prioriteringerne for den økonomiske politik, pakten mod organiseret kriminalitet eller »vejen til det indre marked«, som kommissær Monti tog initiativ til i 1997 for at hjælpe ansøgerlandene med at overtage den gældende EU-lovgivning.

2. Førtiltrædelsesstrategiens anvendelse på Slovakiet

2.1. Slovakiet, der har 5,3 millioner indbyggere, er den yngste af de stater, som søger om optagelse. Slovakkerne var længe under ungarsk dominans (først direkte, så i det østrig-ungarske kejserrige), indtil de efter første verdenskrig sluttede sig sammen med Bøhmen og Moldavien og dannede Tjekkoslovakiet. Denne union overlevede ikke fløjlsrevolutionen i november 1989, hvor folkemængdernes protest i Prag og Bratislava fik de kommunistiske magthavere til at gå af. De to republikker besluttede den 1. januar 1993 efter fælles aftale at opløse forbundsstaten og oprette to selvstændige stater. Slovakkerne så således for første gang i deres historie deres drøm om en demokratisk nationalstat konkretisere sig. Tjekkerne ville tydeligvis gerne frigøre sig fra en samarbejdspartner, hvis økonomi var betydeligt mere tilbagestående. De to folk er nemlig på trods af deres fælles slaviske oprindelse forskellige på mange punkter: historie, religion og det geografiske miljø. Slovakiet grænser op til Ukraine mod øst, og den længste grænse er grænsen mod syd til Ungarn, som landet var underlagt i århundreder. Man kan også hævde, at tjekkerne, der er mere talstærke, bedre uddannede og mere velstående, dominerede i den periode, hvor Tjekkoslovakiet eksisterede — også politisk og administrativt — i forhold til Slovakiet, der ligger længere væk fra Prag, og som i højere grad er et landbrugsområde.

2.2. Med valget af Slovakiet som emne for denne initiativudtalelse vil ØSU undersøge tiltrædelsesstrategien for et land, som Kommissionen i sin udtalelse om udvidelsen ikke har skønnet i stand til at påbegynde forhandlingerne på grundlag af kriterierne fra topmødet i København. Kommissionen mente, at institutionerne i Slovakiet ikke fungerede tilfredsstillende: oppositionens rettigheder, overholdelse af forfatningen, magtfordelingen, tilrettelæggelsen af valg, den dømmende magts uafhæn-

ghed. Kommissionen kommenterer ligeledes mindretallenes rettigheder, særlig det ungarske mindretal (10 % af befolkningen) og sigøjnerne.

2.3. Det er dog bemærkelsesværdigt, at Kommissionen har erkendt, at Slovakiet generelt er meget tilfredsstillende placeret med hensyn til de økonomiske reformer og overtagelsen af EU's lovgivning. Hvis det ikke havde været pga. det politiske kriterium, ville Kommissionen uden tvivl have givet Slovakiet tilladelse til at deltage i gruppen 5+1, som får adgang til tiltrædelsesforhandlingerne. Efter Kommissionens vurdering vil Slovakiet på mellemlang sigt være i stand til at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU. Kommissionen har ligeledes udtalt sig positivt om, at Slovakiet konsekvent er gået i gang med at overtage EU's lovgivning.

2.4. En hurtig undersøgelse af de økonomiske præstationer og reformer viser faktisk, at resultaterne er meget hæderlige, særlig hvis man tager højde for Slovakiets situation, der er mindre gunstig end Tjekkiets, og de mulige virkninger af delingen. Af særlig interesse er tallene for privatiseringsprocessen (ved slutningen af 1997 udgjorde den private sektor 82,6 % af BNP og 73 % af industrisektoren), for væksten (6,5 % i 1997) og det forhold, at landet ikke har oplevet hyperinflation med de velkendte katastrofale virkninger for de ringest stillede (6,4 % i 1997). EU's eksport til Slovakiet er vokset med 50 % om året siden 1993, i udstrakt grad til fordel for EU, hvis handelsoverskud er blevet ti gange så stort i løbet af tre år. EU er meget hurtigt blevet Slovakiets vigtigste handelspartner (39 % af udenrigshandelen i 1996).

2.5. Man må dog bemærke, at en række parametre er mindre opmuntrende og udvikler sig i forkert retning, til tider i foruroligende omfang, som f.eks. underskuddet på handelsbalancen (på ca. 25 % i 1997), der på trods af en række midlertidige protektionistiske foranstaltninger ikke bliver mindre (underskuddet voksede i løbet af de første 3 måneder af 1998), udlandsgælden (11 milliarder dollars ved udgangen af 1997), mange industrivirksomheders manglende solvens, den vedvarende høje arbejdsløshed på ca. 12 % af arbejdsstyrken og endelig den voksende ubalance på de offentlige budgetter (underskuddet på statsbudgettet og de sociale sikringsordninger). Man bør også nævne et forhold, der sandsynligvis skyldes den politiske usikkerhed og den økonomiske situation, nemlig den meget lave udenlandske investeringskvote (0,8 % af BNP), betydeligt lavere end i Polen eller i Den Tjekkiske Republik, der opsluger størstedelen af de udenlandske investeringer i Central- og Østeuropa (90 % af disse investeringer i 1995). Man kan desuden konstatere, at en del af lovgivningen på det økonomiske område (loven om priser, loven om økonomisk sanering og konkurslovgivningen) er diskutabel og vanskelig at gennemføre, samt at den ikke tillader et velfungerende marked. Visse institutioners stabilitet og uafhængighed,

som f.eks. nationalbanken, den nationale statistik og monopoltilsynet er endnu ikke sikret i fuldt omfang. Privatiseringerne har været kendetegnet ved manglende gennemsigtighed. I finanssektoren er der et stort antal funktionsforstyrrelser: gennemsigtighed, konkurrence, omfanget af de finansielle virksomheders porteføljer, et dårligt fungerende kapitalmarked.... Banksektoren bør gennemgå en grundig omstrukturering, hvilket er en forudsætning for at skabe den nødvendige stabilitet og forudsigelighed.

2.6. Trepartsdialogen på arbejdsmarkedet har i mere end et år været blokeret på nationalt niveau. Den vigtigste fagforening i landet har nægtet at deltage i dialogen, siden regeringen gennemførte en række foranstaltninger på det økonomiske og sociale område uden at konsultere arbejdsmarkedets parter. Regeringen har endog forsøgt at omgå de mest repræsentative organisationer ved at organisere en mangesidet dialog uden deres deltagelse. Regionaliseringen har de seneste år været kendetegnet ved en tendens til at opretholde eller styrke centraladministrationens beføjelser, særlig på det budgetmæssige område, på bekostning af de folkevalgte på lokalt og regionalt niveau. En virkelig demokratisering af de lokale og regionale institutioner lader endnu vente på sig.

2.7. ØSU har ligeledes konstateret, at betingelserne for at fremme de små og mellemstore virksomheders vækst ikke opfyldes. De spiller, særlig i forbindelse med overgangen til markedsøkonomi, en afgørende rolle for skabelse af job, der kan erstatte de arbejdspladser, som går tabt ved lukningen af store statslige koncerner. De store virksomheders interesseorganisation er meget stærk og får megen opmærksomhed, hvilket ikke er tilfældet for de små og mellemstore virksomheder. De nye erhvervsfonde kommer først og fremmest de store koncerner til gode — de får fordelagtige kreditmuligheder, mens renten for de små og mellemstore virksomheder er afskrækkende.

2.8. I en situation, hvor det politiske klima er usikkert, forekommer de økonomiske og sociale fremtidsudsigter på nuværende tidspunkt mindre gunstige. En række hindringer skal først skaffes af vejen, inden man kan sikre vækst, social og økonomisk samhørighed i landet og et vellykket resultat af tiltrædelsesstrategien.

3. Partnerskabet for Slovakiets tiltrædelse

Rådets beslutning opstillede en række mål på kort sigt (inden udgangen af 1998) og på mellemlang sigt (uden datoangivelse).

3.1. På kort sigt koncentrerer partnerskabet sig særlig om følgende punkter, som ØSU finder væsentlige:

- politiske kriterier: afholdelse af nationale og lokale valg, oppositionens rettigheder, foranstaltninger til fordel for mindretallets sprog,

- økonomiske kriterier: mindske af de interne og eksterne ubalancer, monopolernes stilling (særlig i energisektoren), reform af banksektoren,

- styrkelse af den institutionelle og administrative kapacitet: der skal vedtages en lovgivning for de offentligt ansatte og på miljøområdet,

- indre marked: offentlige indkøb, lovgivning om statsstøtte, harmonisering af lovgivningen på det veterinære og fytosanitære område,

- retlige og indre anliggender: bekæmpelse af korruption og kriminalitet.

3.2. På mellemlang sigt fremhæver partnerskabet en lang række punkter, idet der særlig lægges vægt på de demokratiske institutioners stabilitet. ØSU har særligt bemærket:

- retsvæsnets uafhængighed, støtte til ngo'erne og mediernes uafhængighed,

- styrkelse af de institutionelle strukturer til regional udvikling,

- overtagelse af EU's lovgivning for det indre marked på områder som intellektuel ejendomsret, databeskyttelse og det audiovisuelle område,

- fortsat reform af retsvæsnets og politiet,

- styrkelse af kontrolmyndighederne i forbindelse med nuklear sikkerhed og færdiggørelse af det nukleare anlæg ved Mochovce i overensstemmelse med de internationale sikkerhedsnormer,

- transportsektoren,

- miljøet.

3.3. De midler, der blev ydet til Slovakiet under PHARE-programmet for perioden 1995-1997 beløb sig til 95 millioner ecu. Fra 1998 vil Slovakiet kunne drage fordel af den »tilpasningsfacilitet«, der ydes de lande, som ikke kommer med i de første tiltrædelsesforhandlinger. Kommissionens fremskrivninger kalkulerer med et beløb på 145 millioner ecu for perioden 1998/1999 (PHARE og »tilpasningsfacilitet«). Slovakiet kan også nyde godt af lånegarantier fra Den Europæiske Investeringsbank, og i forbindelse med PHARE-programmet kan det få adgang til en række interne EU-programmer (LEONARDO, programmet for de små og mellemstore virksomheder, Det 5. Rammeprogram for Forskning og Udvikling). Fra år 2000 vil Slovakiet også kunne drage fordel af støtteinstrumentet til landbrug og strukturelle instrumenter som samhørighedsfondene og det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument (ISPA) til miljø og infrastruktur.

4. Første generelle bemærkninger til førtiltrædelsesstrategierne

4.1. ØSU lægger stor vægt på, at erhvervs- og fagorganisationerne inddrages i udvidelsesprocessen (jf. Etторе Masuccis udtalelse om »Udvidelsen af Den Europæiske Union«, CES 1197/97 og Philip Hamro-Drotz's udtalelse om »Styrkelse af førtiltrædelsesstrategien« CES 456/98). ØSU konstaterer, at de meget komplicerede bestemmelser, som Rådet har udarbejdet, ikke medinddrager erhvervs- og fagorganisationerne i EU og ansøgerlandene, hvilket ØSU opfordrer til.

4.2. Rent generelt er ØSU betænkelig ved den betydning, som så komplicerede og ugenomsigtige målsætninger vil få for borgerne både i ansøgerlandene og i EU. ØSU kræver derfor en forenkling af procedurerne og en ægte informationskampagne, der udnytter medierne og de naturlige kommunikationskanaler, som erhvervs- og fagorganisationerne udgør i denne sammenhæng.

4.3. ØSU beklager, at tiltrædelsepartnerskaberne kun flygtigt eller slet ikke nævner meget vigtige emner som borgernes Europa, politikker til støtte for små og mellemstore virksomheder, forsknings- og udviklingspolitikken, den eksterne handelspolitik og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Tiltrædelsen er en proces, der vil strække sig over lang tid, og som vil få betydelige konsekvenser for de økonomiske og sociale aktører og alle borgere i det hele taget.

4.4. ØSU foreslår, at partnerskaberne bør indbefatte et instrument til at evaluere de økonomiske og sociale aspekter af førtiltrædelsesstrategien. Et sådant instrument bør kunne fungere uafhængigt af regeringerne og Kommissionen. En mulighed var oprettelsen af et observationscenter for de økonomiske og sociale virkninger af førtiltrædelsesstrategien. Det kunne organiseres som et netværk af uafhængige teams, der arbejder i hvert ansøgerland i nært samarbejde med erhvervs- og fagorganisationerne. Dette observationscenter bør også have ansvaret for at fremsætte uafhængige udtalelser om forberedelsen af de nødvendige juridiske foranstaltninger med henblik på at tilpasse lovgivningen til EU's regelværk. ØSU kunne give den nødvendige tilskyndelse til igangsættelsen af disse observationscentre og være forbindelsesledet mellem EU-institutionerne og erhvervs- og fagorganisationerne i EU.

5. Resultaterne af ØSU's høring med erhvervs- og fagorganisationerne samt det civile samfund

Den 8. og 9. juni 1998 afholdt ØSU's studiegruppe en høring i Bratislava med de vigtigste erhvervs- og

fagorganisationer i landet [bilag 2⁽¹⁾]. Der var i forvejen fremsendt et spørgeskema til disse organisationer [bilag 1⁽²⁾]. På baggrund af dette arrangement, som blev afholdt takket være støtte fra Kommissionens delegation, kunne man fastslå følgende:

5.1. De fleste af organisationerne understregede vanskelighederne ved at få adgang til information om forbindelserne med EU på grund af myndighedernes holdning. Disse organisationer har dog været i stand til at etablere fremragende forbindelser med de tilsvarende organisationer i EU og er blevet integreret i de europæiske strukturer (EFS, UNICE, Eurochambres, Sammenslutningen af landbrugsorganisationer i Det Europæiske Fællesskab), hvilket giver dem adgang til oplysninger om EU og de europæiske samarbejdsprogrammer. På grund af myndighedernes tillukkede holdning opleves oplysningerne og støtten fra EU-institutionerne og Kommissionens delegation i Bratislava som afgørende for at kunne følge med i udviklingen af førtiltrædelsesstrategien. Set i dette perspektiv har en række organisationer givet udtryk for ønske om en mere konstant og aktiv støtte fra delegationen.

5.2. Behovet for at udarbejde grundige, uafhængige og videnskabelige analyser af integrationsprocessens økonomiske og sociale konsekvenser opleves som påtrængende, særlig i følsomme sektorer som industrien og landbruget. Der bør foregå en grundig debat i civilsamfundet om vilkårene for førtiltrædelsesstrategien. Denne debat bør indledes med en omfattende informationskampagne, og erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfunds organisationer bør medvirke til at gøre debatten levende.

5.3. Erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund, som var repræsenteret under høringen, gik enstemmigt ind for deres lands optagelse i EU. De opfordrede derfor EU-institutionerne til at give det slovakiske folk positive signaler om Slovakiets ret til at blive integreret og dets mulighed for at indhente de lande, som er accepteret til tiltrædelsesforhandlingerne uden andre forudgående betingelser end kriterierne fra topmødet i København og et vellykket resultat af førtiltrædelsesstrategien.

5.4. Erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfunds organisationer mener, at deres integration i de europæiske strukturer og deres samarbejde med de tilsvarende organisationer i EU's medlemslande spiller en afgørende rolle for at styrke deres position i det slovakiske samfund og for at sikre gode vilkår for optagelsen. De forventer således, at EU styrker program-

(1) Se listen i bilaget over de organisationer, som har deltaget i høringen eller svaret på spørgeskemaet.

(2) Se bilaget med spørgeskemaet til erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund i Den Slovakiske Republik.

merne og aktionerne for udveksling og samarbejde på betingelse af, at de får direkte adgang til dem. Disse organisationer giver ligeledes udtryk for et stærkt ønske om, at disse samarbejdsprogrammer og aktioner koordineres med organisationerne i nabolandene med henblik på at styrke det regionale samarbejde og uddybe Slovakiets økonomiske, sociale og kulturelle forbindelser, særlig med Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Polen, Østrig, Ungarn og Ukraine.

5.5. De fleste af de slovakiske organisationer opfordrer stærkt de politisk ansvarlige i landet til at arbejde for en gennemgribende demokratisering og en reel decentralisering af styringsmetoderne, hvilket bør komme til udtryk i en anerkendelse af arbejdsmarkedets parter, erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund som vigtige og selvstændige aktører i landets demokrati.

6. Bemærkninger til Slovakiets tiltrædelsespartnerskab

6.1. ØSU støtter af principielle årsager tanken om at optage Slovakiet i EU. Det beklager, at den nuværende politiske situation har ført til en udsættelse af forhandlingernes påbegyndelse. ØSU har med sin initiativudtalelse til hensigt at styrke skabelsen af en retsstat i Slovakiet i overensstemmelse med EU's demokratiske værdier. ØSU ønsker også at yde et konstruktivt bidrag og at give et positivt signal til erhvervs- og fagorganisationerne og det slovakiske samfund i det hele taget.

6.2. ØSU beklager, at spørgsmålet om at opretholde og styrke forbindelserne mellem de central- og østeuropæiske lande indbyrdes og med deres naboer ikke indgår i partnerskabernes prioriteringer. Dette emne er særlig relevant i Slovakiets tilfælde, eftersom landet grænser op til Østrig, Ukraine, Polen, Den Tjekkiske Republik (fra hvilken det netop har løsrevet sig) og Ungarn. Forholdet til sidstnævnte land har gennem historien været vanskeligt, og der har også for nylig været uoverensstemmelser. ØSU mener, at regional integration og grænseoverskridende samarbejdsprojekter bør være blandt de højest prioriterede spørgsmål i tilknytning til Slovakiets partnerskab, og det skal også gælde for nabolandene, således at den regionale ramme for samarbejde, gensidig tillid og stabilitet styrkes.

6.3. ØSU lægger ligeledes vægt på, at udvidelsesprocessen ikke må rippe op i regionale spændinger, særlig mellem ansøgerlandene. Ud fra den betragtning og idet der tages hensyn til den særlige situation og det historiske forhold mellem de to stater, der tidligere udgjorde Tjekkoslovakiet, ville det være ønskværdigt — hvis omstændighederne tillader det (hvilket ikke er tilfældet nu) — at de optages i EU på samme tidspunkt.

6.4. Med hensyn til indholdet af Slovakiets tiltrædelsespartnerskab foreslår ØSU, at følgende områder videreudvikles eller styrkes:

- Tilrettelæggelsen af den sociale dialog, beskæftigelsesfremmende politikker og gennemførelsen af det sociale charter. I Slovakiet har den for systematiske anvendelse af trepartssystemet, der på nuværende tidspunkt er fastlåst, ikke givet tilstrækkeligt spillerum for direkte forbindelser mellem arbejdsmarkedets parter uden statens indblanding. Man bør derfor støtte en uafhængig social dialog og tilvejebringe midler, så den kan komme til at fungere; den skal desuden knyttes tæt til førtiltrædelsesprocessen, særlig traktatens kapitel om sociale anliggender.

- Skabelsen af mere fordelagtige vilkår for små og mellemstore virksomheder, håndværkssektoren og iværksætterånden: det drejer sig særlig om nye love, der skal sikre en højere grad af gennemsigtighed og en »afpolitisering« af økonomien (f.eks. gennemsigtighed og nemmere adgang for små og mellemstore virksomheder i forbindelse med offentlige udbud), oprettelse af stabile og uafhængige institutioner, en reform af banksektoren for at forbedre kreditmulighederne og endelig støtte til udviklingen af organisationer, der repræsenterer de små og mellemstore virksomheder.

- Mere ansvar og flere ressourcer til rådighed for de folkevalgte lokale og regionale myndigheder. I denne sammenhæng skal der føres en aktiv regionalpolitik for at mindske forskellene i levestandarden og arbejdsløshedsprocenten, der på nuværende tidspunkt er meget betydelige mellem den vestlige og østlige del af landet.

- Aktive politikker på uddannelses-, forsknings- og kulturområdet.

6.5. ØSU opfordrer Kommissionen til mere systematisk at være opmærksom på erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund i Slovakiet.

6.5.1. På kommunikations- og informationsområdet bør Kommissionens delegation i Bratislava have stillet de nødvendige midler til rådighed for at oprette en afdeling, der skal tage sig af kontakten med erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund. Denne afdeling skal på eget initiativ formidle alle de oplysninger om vilkårene for optagelsen og forberedelsesprocessen, som det civile samfund i Slovakiet har behov for for på denne måde at forbedre borgernes kontrol med integrationsprocessen. Alle vedtagne forslag i forbindelse med førtiltrædelsesprocessen (love, forordninger, normer osv.) skal hurtigst muligt — omkostningsfrit, uden særlige formaliteter og oversat til slovakisk — formidles videre til de organisationer, der repræsenterer erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund.

6.5.2. Med hensyn til samarbejds- og støtteprogrammer skal en større del af de projekter, som finansieres af førtiltrædelsesstrategiens instrumenter, anvendes til at støtte det civile samfund og de organisationer, som repræsenterer det. De, som nyder godt af EU-støtte, bør garantere adgang til oplysninger om de igangværende undersøgelser og projekter. Under alle omstændigheder skal borgerne oplyses mere systematisk og mere detaljeret om resultaterne af de projekter, som EU støtter.

6.5.3. I forbindelse med socioøkonomiske analyser af tiltrædelsens virkninger bør Kommissionen bygge på uafhængige eksperter i Slovakiet, der arbejder i tilknytning til det europæiske observationscenter. Analysearbejdet skal foregå i nært samarbejde med erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund.

6.5.4. I forbindelse med det regionale samarbejde anbefaler ØSU at styrke samarbejdsprogrammerne, særlig for uddannelse, kultur, arbejdsmarkedsforhold og økonomisk udveksling. Programmer af samme type som »INTERREG« bør styrkes, og Kommissionen skal sikre sig, at de lokale folkevalgte i de berørte grænseområder reelt deltager.

6.6. ØSU opfordrer regeringen og parlamentet i Den Slovakiske Republik til at imødekomme befolkningens

ønsker, der for størstedelens vedkommende er meget positivt indstillet over for optagelsen i EU. Det er deres opgave at påbegynde de nødvendige reformer for at gøre det muligt, at landet kan komme med i den første gruppe af central- og østeuropæiske lande, som bliver optaget. ØSU er meget imponeret over den dynamik og den vilje til at blive medlem af EU, som findes hos erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund i Slovakiet. Den vigtigste af alle de nødvendige reformer er demokratiseringen af det politiske, økonomiske og sociale liv, hvilket efter ØSU's opfattelse er afgørende for et godt resultat. Genoptagelse af en ægte social dialog, anerkendelse af erhvervs- og fagorganisationernes rolle for samfundsstrukturen, høringer og dialog med det civile samfunds organisationer og skabelsen af velfungerende politiske instanser på lokalt og regionalt niveau er det fundament, som denne demokratisering skal bygge på. På denne måde kan Slovakiet frigøre den nødvendige energi og udnytte de eksisterende muligheder for fremskridt ved at tiltrække flere udenlandske investeringer. ØSU er indstillet på at fortsætte den frugtbare dialog med landets erhvervs- og fagorganisationer for at nå dette mål.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG 1

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Spørgeskema til erhvervs- og fagorganisationerne og det civile samfund i Den Slovakiske Republik

1. Har De tilstrækkeligt mange oplysninger om integrationsprocessen og tiltrædelsespartnerskabet for Slovakiets optagelse i EU? Hvilke oplysninger mangler De i givet fald?
2. Hvordan vurderer De Deres lands forberedelser til optagelsen i EU? Har De kommentarer eller forslag til tidsplanen eller prioriteringerne?
3. Hvilke vanskeligheder har Slovakiet med at opfylde optagelseskriterierne og med at gennemføre foranstaltninger for at tilpasse sig EU's lovgivning?
4. Hvilke økonomiske og sociale konsekvenser kan gennemførelsen af førtiltrædelsesstrategien efter Deres opfattelse få for Slovakiet? Har De forslag til ledsageforanstaltninger?
5. Er De inddraget i regeringens forberedelser til landets optagelse i EU? Hvorledes foregår denne deltagelse, eller hvordan kunne den foregå?
6. Hvordan vurderer De det initiativ, som Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU) har taget ved at kontakte Dem og ved at udarbejde en initiativudtalelse om førtiltrædelsesstrategien i Slovakiet? Ønsker De fortsat at have forbindelse med ØSU? Hvordan?

7. Har De allerede haft forbindelse med lignende organisationer som Deres egen i EU? Ønsker De at udvikle disse forbindelser i de kommende år, og ønsker De støtte til denne opgave?
8. Hvordan vurderer De på nuværende tidspunkt Slovakiets forhold til nabolandene (Den Tjekkiske Republik, Polen, Ukraine, Ungarn, Østrig)? Hvilke forbindelser har De med tilsvarende organisationer som Deres egen i disse lande? Ønsker De at udvikle eller styrke disse forbindelser fremover?
-

BILAG 2

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

List of the bodies which took part in the hearing and/or replied to the questionnaire

Employers' organizations:

- Federation of Employers' Associations of the Slovak Republic
- Slovak Chamber of Commerce and Industry

Workers' organizations:

- Confederation of Trade Unions of the Slovak Republic

Various interest groups:

- Slovak Academic Information Agency: Service Center for the Third Sector
- Association of Towns and Communities of Slovakia
- Association of Agricultural Co-operatives of Slovak Republic
- House of Europe Bratislava
- Focus — Center for social and marketing analysis

Representatives of the Slovak Government's offices and departments:

- Ministry of Labour
- Office of the Government of the Slovak Republic: Institute for the Approximation of Law
- Council of the Government for economic and social agreement
- National Agency for Development of Small and Medium Enterprises

Others:

- Delegation of the European Commission to the Slovak Republic
 - M.E.S.A. 10 — Center for economic and social analysis
 - Center for Economic Development (CPHR)
-

**Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Tjekkiet, EU-udvidelsen og styrkelsen af
fortilrædelsesstrategien«**

(98/C 407/43)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for EU's Eksterne Forbindelser og Handels- og Udviklingspolitik, som udpegede Ettore Masucci til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 115 stemmer for og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Efter den formelle åbning af forhandlingerne om Cyperns og de central- og østeuropæiske landes (CØEL) tiltrædelse af Den Europæiske Union i medfør af Ministerrådets beslutning af 13.-14. december 1997, er forberedelsen af ansøgerlandene blevet yderligere fremskyndet.

Hvad der tidligere fremstod som et ønskværdigt mål uden nogen fast tidshorisont, er nu omfattet af veldefinerede faser, hvor de enkelte ansøgerlande skal gennemgå økonomiske, politiske og sociale reformer for at opfylde de kriterier, der blev opstillet på topmøderne i København og Madrid.

1.2. ØSU har i de senere år med største opmærksomhed fulgt de komplekse problemer omkring udvidelsen: ud fra et mere politisk og overordnet synspunkt ved at udtale sig om hvidbogen af 1996⁽¹⁾ og om indledningen af tiltrædelsesforhandlingerne og virkningen af udvidelsen⁽²⁾; om de specifikke aspekter gennem forskellige udtalelser⁽³⁾, som går nærmere ind på følgerne for de fælles politikker af de central- og østeuropæiske landes tiltrædelse.

1.3. Kommissionen har efterfølgende vedtaget en halv snes afgørelser⁽⁴⁾, der fastlægger principperne, prioriteringerne, de mellemsigtede målsætninger og betingelserne for tiltrædelsesparterskaberne for de enkelte ansøgerlande.

Tiltrædelsesparterskaberne er en væsentlig del af EU's styrkede før-tiltrædelsesstrategi og omfatter den prioritering, som det enkelte ansøgerland skal følge i overtagelsen af Unionens regelværk, samt bestemmelser om, hvilke finansielle ressourcer der er til rådighed til dette formål.

1.4. ØSU agter at bidrage til at løse de problemer, Kommissionen peger på i de enkelte ansøgerlande, ved

at udarbejde udtalelser, der går ind på de vigtigste forfatningsmæssige, økonomiske og sociale spørgsmål.

Især ønsker ØSU gennem disse udtalelser at fremhæve og understøtte de opfattelser, arbejdsmarkedsparterne i CØEL har med hensyn til de økonomiske og sociale virkninger af udvidelsen i disse samfund, som gennemgår så dybtgående forandringer; endvidere ønsker det at pointere de overvejelser, man gør sig hos organisationerne i medlemslandene og de spørgsmål, man har til følgerne for de fælles politikker af Unionens udvidelse.

2. Processen for Tjekiets tiltrædelse af EU

2.1. Associeringsaftalen

2.1.1. Forholdet mellem Tjekkioslovakiet og EU blev på det diplomatiske plan formelt indledt i september 1988. Efter begivenhederne i 1989 blev en foreløbig samhandels- og samarbejdsaftale af 1990 efterfulgt af associeringsaftalen, som blev underskrevet den 16. december 1991.

Associeringsaftalen blev genforhandlet efter oprettelsen af Den Tjekkiske Republik og Den Slovakiske Republik og på ny underskrevet i oktober 1993 med ikrafttrædelse den 1. februar 1995. Tjekiets ansøgning om tiltrædelse er dateret den 17. januar 1996.

2.1.2. I november 1994 oprettedes et regeringsudvalg for europæisk integration med premierministeren som formand og med deltagelse af finans-, handels-, industri-, landbrugs-, udenrigs-, social- og arbejds- og justitsministeren samt en minister uden portefølje og med 22 specialiserede arbejdsgrupper, herunder en om lovharmonisering.

2.1.3. Den institutionelle ramme omkring Europa-aftalen er fuldt fungerende og virker i nært samarbejde med Kommissionen i spørgsmål om statsstøtte, industriel ejendomsret, handelsret, makroøkonomisk politik og told. Der har ikke været særlige problemer indtil begyndelsen af 1997, da man oplevede, at nogle produkter med oprindelse i EU og opfyldende EU's normer blev nægtet adgang til det tjekkiske marked. Desuden blev der i april 1997 indført en ordning med kautionssdepota

⁽¹⁾ EFT C 30 af 30.1.1997.

⁽²⁾ EFT C 19 af 19.1.1998.

⁽³⁾ EFT C 75 af 10.3.1997, C 30 af 30.1.1997.

⁽⁴⁾ IP /98/117 af 4.2.1998.

for import, som strider mod Europaftalen, og som siden er blevet ophævet.

2.1.4. Med hensyn til harmoniseringen har Tjekkiet siden 1991 bevæget sig mod dette mål og i begyndelsen af 1995 blev der fastlagt en tidsplan. I foråret 1996 fremlagde den tjekkiske regering et dokument som svar på Kommissionens hvidbog om det indre marked, hvori den fremlagde en prioritering for gennemførelsen frem til år 2000.

Der er planlagt nye strukturer til forvaltning af beslutninger inden for miljø, direkte og indirekte beskattning, beskyttelse af persondata og social- og arbejdsmarkedspolitikken. Men Kommissionen bemærkede ved udarbejdelsen af udtalelsen om Tjekkiet, som er indeholdt i Agenda 2000, at forslagene endnu ikke er blevet konkretiseret.

2.1.5. Selv om Tjekkiet deltager på alle niveauer af den strukturerede dialog, har landet stillet mere konkrete krav til møderne og synes at foretrække en bilateral politisk dialog inden for rammerne af Associeringsrådet.

2.2. Agenda 2000

2.2.1. Tjekkiets politiske, økonomiske og sociale situation er, bortset fra forbigående konjunkturrelle forhold, blevet analyseret i overensstemmelse med beslutningerne på topmøderne i København og Madrid.

Kommissionen fremlagde i juli 1997 i forbindelse med Agenda 2000 sin egen udtalelse om Tjekkiets tiltrædelsesansøgning, som lå til grund for vurderingerne fra mødet i Luxembourg i december 1997.

2.2.2. Med hensyn til de politiske kriterier er den samlede vurdering positiv: de politiske kriterier er i alt væsentligt opfyldt.

Ifølge Kommissionen fungerer de tjekkiske institutioner korrekt og de forskellige statsmagtsinstanser respekterer omhyggeligt grænserne for deres beføjelser og bestræber sig for at samarbejde indbyrdes. Den lovgivende forsamling fungerer tilfredsstillende, dens beføjelser respekteres, og den parlamentariske opposition deltager fuldt ud.

2.2.2.1. Den offentlige administration lider under mangelen af en tjenestemandsløve og under meget lave lønninger, som medfører afvandring blandt de bedste kræfter over mod den private sektor.

2.2.2.2. Et følsomt punkt er retsvæsenets funktion, mindre på grund af personale- eller strukturmæssige mangler, men af mere alvorlige grunde: dommernes sparsomme erfaring og professionalisme i anvendelsen af en fuldstændig ny lovgivning, uden støtte i en konsolideret retspraksis.

2.2.2.3. De borgerlige og politiske rettigheder er sikret, ligesom også domstolsadgangen og forenings- og ytringsfriheden, selv om der stadig er nogle vanskeligheder med informationsadgangen: pressen er underlagt en lov fra 1966 med begrænsninger i adgangen til administrative akter, mens der i den audiovisuelle sektor ikke er taget højde for oprettelsen af private sendere.

Alvorligere problemer foreligger for sigøjnerbefolkningen, som er udsat for diskrimination og vold og er utilstrækkeligt beskyttet af ordensmagten. Efter en alvorlig krise i forbindelse med oprettelsen af de to uafhængige stater, hvor et vist antal sigøjnere ikke rettede sig efter forskellige administrative krav i forbindelse med indfødsretten og myndighederne greb ind over for dem, har man senere ført en kampagne til støtte for sigøjnernes kultur, men der er stadig meget at gøre på dette felt.

2.2.3. Med hensyn til de økonomiske kriterier må det ikke overses, at Tjekkiet bygger på en stolt fortid. Kommissionen gør ret i at minde om, at det var blandt de rigeste lande i Europa før Anden Verdenskrig.

Dette er vigtigt, fordi det også på det psykologiske plan har lettet genindførelsen af markedsökonomien med fri prisdannelse, privatiserede virksomheder, konvertibel valuta og stram pengeog finanspolitik.

2.2.3.1. Privatiseringen af statslige virksomheder, hvor den almindelige befolkning blev involveret gennem et voucher-system, er dog nok sket for hurtigt. Der er blevet privatiseret i alle sektorer, selv om statens tilstedeværelse stadig er mærkbar i erhvervslivet, især i visse sektorer såsom bankvæsenet og i ca. 60 storkoncerner.

2.2.3.2. Forbrugerprisdannelsen er nu næsten fuldstændig fri; også visse tariffer, som indtil for to år siden af sociale grunde var underlagt en kontrolordning som f.eks. inden for transport, kommunikation, vand og energi, blev i 1997 kraftigt forhøjet med udsigt til flere stigninger i 1998.

Ligeledes har man reduceret prissubventionerne af hensyn til uhindret udvikling af markedet og konkurrencen.

2.2.3.3. Derimod har handelen været faldende såvel som et udslag af dårlig konjunktur, som indførelsen i april 1997 af en kautionspligt i forbindelse med import af visse forbrugsgoder. Man ville hermed modvirke et voksende underskud på handels- og betalingsbalancen.

2.2.3.4. Der er også restriktioner for kapitaludførslen. Den betydelige kapitaltilstrømning frem til slutningen af 1996 holdt valutaen stabil til trods for et stort underskud på handelsbalancen. Men i 1997 førte kombinationen af manglende politisk stabilitet og stort han-

delsunderskud til uro omkring valutaen, hvilket i slutningen af maj måned resulterede i en devaluering på 20 % i forhold til USD og 7 % i forhold til DEM. Det uundgåelige resultat var forhøjet inflation og voksende afstand til inflationsraterne i EU-landene.

2.2.4. Med hensyn til markedsøkonomi-kriteriet svarer Kommissionen, at Tjekkiet har et fungerende markedsøkonomisk system. Lige fra prisdannelsen til ejerforholdet til virksomhederne ligger man meget langt fremme i udviklingen mod fuld markedsøkonomi, selv om der kan være tale om makroøkonomiske stabilitetsproblemer på grund af det fortsat store handelsunderskud og på grund af strukturen i samhandelen.

Af hensyn til væksten på længere sigt bør Tjekkiet desuden foretage en vidtgående omstrukturering af produktionsapparatet. Men det er betegnende, at Tjekkiet var det første ansøgerland, der blev optaget som medlem af samarbejds- og udviklingsorganisationen OECD.

2.2.4.1. Med hensyn til evnen til at møde konkurrencepresset erklærer Kommissionen, at den har svært ved at vurdere, om landets økonomi kan opfylde dette kriterium.

Hvis der kommer fart i virksomhedernes omstrukturering og der sker en forbedring af produktkvaliteten, vil betingelserne kunne blive opfyldt, da landet råder over kvalificeret arbejdskraft, omend i utilstrækkeligt omfang, og har en rimelig god infrastruktur.

2.2.5. Grundbetingelsen for at tiltræde Unionen er evnen til at sikre de fire bevægelsesfriheder (varer, kapital, tjenester og personer). Denne forudsætning består konkret i at indarbejde EF-regelværket, ikke blot på lovgivningsplanet, men også ved at etablere tilstrækkelige administrative og retslige strukturer.

Også her udtaler Kommissionen, at den endnu ikke er i stand til at vurdere alle de foranstaltninger, den tjekkiske regering erklærer at have iværksat.

Tjekkiet erklærer at have indarbejdet i alt 417 af de 899 forordninger og direktiver, der nævnes i hvidbogen. Men Kommissionen understreger med rette, at det ikke er tilstrækkeligt at indarbejde teksterne; dette skal ledsages af konkrete gennemførelsesforanstaltninger og oprettelsen af en effektiv administrativ infrastruktur.

2.2.5.1. Det ligger i ØSU's særlige rolle at være specielt opmærksom på den økonomiske og sociale samhørighed, og på dette område giver Kommissionens bemærkninger anledning til alvorlige bekymringer.

Med hensyn til den sociale dialog hedder det hos Kommissionen, at regeringens politik ikke har tilskyndet arbejdsgiverne til at forhandle inden for rammerne af den sociale dialog. I fagbevægelsen er man meget

betænkelig ved, at regeringen ikke tager hensyn til arbejdsmarkedsparternes synspunkter bortset fra spørgsmål i forbindelse med løn og arbejdsvilkår i virksomhederne. Heraf slutter Kommissionen, at den sociale dialog endnu ikke er særlig grundfæstet.

2.2.5.2. Arbejdsmarkedet som sådant vurderes mere positivt, idet der endnu ikke ses nogen egentlig høj arbejdsløshed. Men det kan komme (og er til dels allerede på vej) med den igangværende industrielle omstrukturering. Der vil hurtigt opstå problemer med omskoling af en del af arbejdskraften, især blandt de mindre kvalificerede. Derfor er det nødvendigt at forberede sig på en omfattende indsats inden for voksenuddannelsen for at muliggøre tilpasningen til de strukturelle forandringer.

2.2.5.3. Med hensyn til de sociale udgifter mener Kommissionen, at der er behov for en forbedring af niveauet for og midlerne til den almindelige sociale beskyttelse og sundhedsvæsenet. Med hensyn til arbejdstagerens retsbeskyttelse er situationen rimeligt positiv, idet de almindelige principper for sikring af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og for lige muligheder er indarbejdet.

2.3. Tiltrædelsespartnerskabet

ØSU tillægger forslagene til beslutning om tiltrædelsespartnerskaberne særdeles stor betydning, når der skal findes konkrete svar på de problemer, der fremhæves i Agenda 2000.

For hvert ansøgerland fremsættes der prioriteter baseret på de grundige analyser, der indgår i Kommissionens udtalelser. Målet er at hjælpe ansøgerlandene med at identificere de sektorer, hvor der fortsat må gøres en indsats, og at forberede dem på tiltrædelsen.

ØSU agter at granske indholdet af ovennævnte forslag og derefter kigge nærmere på det nationale program for vedtagelse af EU-retten, som hvert ansøgerland er forpligtet til at forelægge inden den 30. marts 1998.

ØSU vil nøje følge den overvågning af tiltrædelsespartnerskaberne, der vil blive foretaget ved hjælp af Europaaftalens organer (underudvalgene, Associeringsudvalget og Associeringsrådet). ØSU ønsker endvidere at blive hørt om Kommissionens første rapport til Rådet, som skal indgives i slutningen af 1998.

3. Den politiske og økonomiske situation

3.1. Efter flere års stabilitet (1990-1995) mistede Vaclav Klaus' Civildemokratiske Parti (ODS) sit flertal ved valget i 1996. Siden har der været politisk ustabilitet, og situationen har været præget af store uoverensstemmelser mellem partierne. I de seneste år har der ikke været megen dialog mellem regeringen og hhv. oppositionen

og befolkningen. Medierne betegner regeringen som »arrogant og ude af stand til at kommunikere«.

3.2. I 1997 var der dyb politisk og institutionel krise i Tjekkiet. Der blev afsløret alvorlige politiske korruptionsskandaler, og Klaus-regeringen trådte tilbage i december efter mistanke om ulovlig finansiering. Der opstod spændinger mellem regeringen og præsidenten, som besluttede at indsætte en ny midlertidig regering under ledelse af Josef Tosovsky, direktør for den tjekkiske centralbank. Tosovsky blev siddende, indtil der blev afholdt nyvalg den 19. juni 1998.

Den 2. februar 1998 blev Vaclav Havel genvalgt som præsident for Tjekkiet.

3.3. Befolkningen er utilfreds, dels på grund af de højere priser på grundlæggende offentlige forsyningstjenester, der fulgte i kølvandet på finanskrisen og den dermed forbundne devaluering af korunaen i juli 1997, og dels på grund af finansskandaler, der har involveret banker og investeringsfonde og skabt en atmosfære af usikkerhed og mistillid.

Der er også sket en forværring i forholdet til Slovakiet — strengere grænsekontrol, internationale telefontakster mellem grænseområder, hvor der tidligere gjaldt lokale eller regionale takster, og så godt som ingen politiske forbindelser.

3.4. På det økonomiske plan må det erindres, at Tjekkoslovakiet i modsætning til Ungarn og Polen, hvor man allerede i 1980'erne gjorde de første spæde forsøg på markedsreformer, indtil 1989 var underlagt en af de allerstrengeste planøkonomier.

I begyndelsen af 1990'erne blev der hurtigt skabt en markedsøkonomi, som medførte dybtgående forandringer i landet og i stigende grad tiltrak udenlandske investorer. Regeringen indførte valutakonvertibilitet, prisliberalisering og et meget omfattende privatiseringsprogram, som berørte hele befolkningen.

3.5. Ca. 80 % af den tjekkiske industri skiftede ejer. Der blev udstedt millioner af kuponer, der gav over 6,5 millioner tjekkiske statsborgere mulighed for at stifte bekendtskab med aktiemarkedet. Denne model blev beundret og efterlignet af andre central- og østeuropæiske lande.

Privatiseringsprogrammet viste sig imidlertid nærmest at være en skiløsning og blev gennemført uden nogen form for regulering. De, der reelt drog fordel af programmet, var de investeringsfonde og banker, der havde oprettet fondene og forvaltet småinvestorenes aktier. Bankerne er fortsat statsejede, og manglen på kontrol og regler har ført til meget omfattende bedrageri — millioner af dollars, der tilhører småinvestorer, er forsvundet på grund af manglende kontrolmekanismer.

Der har også været vellykkede privatiseringer, f.eks. inden for telekommunikationssektoren, hvor Spt-

monopolet er solgt til et schweizisk-nederlandsk konsortium, og i energisektoren, hvor de to største tjekkiske raffinaderier er overtaget af et konsortium, der består af Agip, Conoco og Shell.

3.6. Tjekkiet, som indtil for to år siden blev betragtet som »klassens duks« i den første vanskelige overgangsfase, er nu inde i en identitetskrise. Der er behov for nye love mod den omsiggribende korruption, større gennemsigtighed på kapitalmarkedet og en mere afbalanceret økonomisk vækst.

Den nuværende økonomiske og politiske krise har vist, at omstillingsprocessen ikke er så fremskredet som hidtil antaget, og at disse bestræbelser kræver mere tid og opmærksomhed.

3.7. På den anden side er der indført reel presse-, ytrings- og foreningsfrihed. Kulturelt set er Tjekkiet utvivlsomt et af de livligste og mest interessante lande i Østeuropa.

3.8. Mens der indtil for et år siden måske var tendens til at tegne et forskønnende billede af virkeligheden, er der i dag snarere fare for det modsatte. Der er i hvert fald ikke mangel på negative signaler — en inflation, der har lagt sig fast på et tocifret procenttal, stigende arbejdsløshed og en forringet handelsbalance — alt sammen symptomer på den generelle nedgangskonjunktur, som Tosovsky-regeringen med sin økonomiske stramning og sine gennemsigtighedsforanstaltninger har forsøgt at redde landet ud af.

3.9. På baggrund af iværksatte mikro- og makroøkonomiske foranstaltninger forudses en reel vækst i 1998 på mellem 1 % (OECD) og 2,5-3 % (IMF). De økonomiske indikatorer for de første to måneder af 1998 har været positive. Der er sket en forbedring i udlandskontiene og andre finansielle parametre, produktiviteten er steget bl.a. på grund af løntilbageholdenhed, og der er igen ved at blive skabt nye arbejdspladser. Privatiseringsprogrammet, som også omfatter banksektoren, fortsætter, og lovgivningen vedrørende finansielle investeringer (børsen) er strammet op. Inflationen er imidlertid stadig høj, og centralbanken sigter mod at bringe den ned på 6 %. På grund af mangel på investeringer er der stadig betydelige vanskeligheder på miljø- og energiområdet, navnlig hvad angår anvendelsen af de relevante EF-direktiver.

4. Beskæftigelse, socialpolitik og social dialog ⁽¹⁾

4.1. Udtalelsen om EU's udvidelse, som blev vedtaget på plenarforsamlingen den 29.-30. oktober 1997, gav også anledning til kort at redegøre for begrebet »euro-

⁽¹⁾ Se »The Social and Economic Consequences of CR's Integration into the EU« udgivet af Research Institute for Labour and Social Affairs og »Le Trasformazioni del mercato del lavoro e la disciplina dei rapporti di lavoro in alcuni paesi dell'Europa Centrale« — en rapport udarbejdet af professor Roberta Bortone på vegne af CNEL.

pæisk samfundsmodel» med henblik på at etablere et sammenligningsgrundlag. I udtalelsen peges der på følgende tre grundelementer:

- socialpolitik, dvs. statens medansvar for at opnå høj beskæftigelse, og politikker til fremme af indkomst-udligning, social sikring, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen samt lige muligheder,
- social dialog således, at repræsentanter for arbejdstagere og interessegrupper kan øve indflydelse på virksomhedernes og de offentlige myndigheders beslutninger,
- arbejdsmarkedsrelationer baseret på arbejdsmarkedsparternes kollektive autonomi.

4.2. Nogle af prioriteterne på mellemlang sigt for tiltrædelsespartnerskabsaftalen med Tjekkiet er at udvikle passende arbejdsmarkedsstrukturer og revidere beskæftigelsespolitikken med henblik på at forberede Tjekkiet på deltagelse i koordineringen inden for EU, at bringe den tjekkiske lovgivning om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen på linje med EU-lovgivningen og udbygge de relevante strukturer, at fremme lige muligheder for mænd og kvinder, at videreudvikle en aktiv og uafhængig social dialog samt at fremme den sociale beskyttelse og forbedre folkesundheden, så den kommer på højde med EU's standarder.

4.3. *Beskæftigelse*

4.3.1. Beskæftigelsesniveauet og -mønstret i Tjekkiet har i løbet af de sidste få år (1991-1997) ændret sig betydeligt:

- den erhvervsaktive del af befolkningen er vokset (med ca. 290 000);
- fra 1990 til 1993 faldt erhvervsfrekvensen officielt med omkring 10 %, fra 5,4 mio. til 4,9 mio.; arbejdsløsheden steg, især blandt kvinderne, og antallet af udenlandske arbejdstagere faldt;
- fra 1994 til 1996 blev der officielt skabt henved 200 000 nye arbejdspladser, hvoraf halvdelen besattes med udenlandsk arbejdskraft. I 1997 stagnerede jobmarkedet og arbejdsløsheden steg; for øjeblikket udgør udenlandske arbejdstagere ca. 3,5 % af arbejdsstyrken;
- der er forsvundet flest arbejdspladser i landbruget, industrien og byggesektoren, mens tjenestesektoren har oplevet en stigning i beskæftigelsen på 53 %;
- antallet af selvstændige erhvervsdrivende (håndværkere, små virksomheder, handlende) vokser — der findes i dag over 750 000 selvstændige erhvervsdrivende;

— en temmelig stærk sort økonomi er under udvikling; Det anslås, at mindst 250 000 tjekkiske statsborgere og 80-100 000 udenlandske statsborgere i perioden 1992-1997 var indblandet i denne sorte økonomi, der indbefatter lovovertrædelser.

Udsigterne på mellemlang sigt (indtil år 2000) ser ud som følger:

- ved århundredskiftet vil den erhvervsaktive del af befolkningen være vokset med mindst 236 000 personer; jobefterspørgslen vil imidlertid opleve en langsomme stigning på grund af de unges voksende lyst til at videreudanne sig;
- jobefterspørgslen vil imidlertid være stor i år 2000, hvorfor der vil være stor fare for, at arbejdsløsheden vokser.

4.3.2. Tjekkiet var i 1996 den centraleuropæiske overgangsökonomi, der havde langt de laveste arbejdsløshedstal (186 000 eller 3,5 %). Men økonomisk stagnation i 1997 bragte tallet op på over 260 000.

Strukturelt kendetegnes arbejdsløsheden i Tjekkiet ved følgende:

- højere arbejdsløshed blandt de lavere uddannede — især blandt arbejdere, kvinder og unge; en betydelig stigning i arbejdsløsheden blandt handicappede (der udgør 3 % af hele arbejdsstyrken, men 18 % af de arbejdsløse). Et andet alvorligt problem er sigøjnerne mangel på arbejde;
- væsentlige regionale forskelle i arbejdsløshedsniveauerne;
- en stigning i langtidsledigheden, der nu rammer ca. en femtedel af de arbejdsløse. Visse af disse har mistet enhver interesse for at søge arbejde og lever på understøttelse.

4.3.3. Tjekkiet har i de seneste år tiltrukket mange, både legale og illegale, indvandrere fra andre central- og østeuropæiske lande. I juni 1997 opholdt der sig mindst 178 000 udenlandske arbejdstagere legalt i landet, deriblandt 73 000 slovakker, 42 000 ukrainere og 13 000 polakker. Til disse legale udenlandske arbejdstagere skal der mindst lægges 80-100 000 illegale indvandrere.

Denne tilstrømning af såvel legale som illegale udenlandske arbejdstagere er lig med billigere, mere fleksibel arbejdskraft. Dette er til klar fordel for virksomhederne, der ikke straffes hårdt, selv om de bryder deres kontraktmæssige forpligtelser.

4.3.4. Lov nr. 1 af 1991 fastslår, at alle mennesker har ret til arbejde. Loven indeholder bestemmelser om, at der skal ske en modernisering af de offentlige arbejdsformidlingskontorer og indføres private ikke-

udbyttegivende arbejdsformidlingsbureauer. Loven fastlægger også procedurerne i forbindelse med hhv. ansættelse og personalenedskæring ved virksomhedsomlægning. Endelig fastsætter loven også finansielle bidrag til virksomheder, som ansætter nye medarbejdere.

4.3.5. Arbejdsforhold og -betingelser reguleres udelukkende ved arbejdsloven fra 1965, der ikke har gennemgået større forandringer. Der findes kun to typer arbejdskontrakter — midlertidige og faste.

Det er alment accepteret, at arbejdsloven, der ikke er gearret til dagens arbejdsmarked, har brug for en grundig revision.

4.3.6. Arbejdsmarkedsparternes rolle i forbindelse med indførelsen af nye regler, der foregår enten via samråd eller kollektive overenskomstforhandlinger, er meget begrænset. På samme måde har fagforeningerne kun begrænset indflydelse på foranstaltningerne til at sikre beskæftigelsen — ikke mindst fordi sidstnævnte hidtil ikke har været noget problem. Den nuværende lovgivning omfatter kun individuel afskedigelse, men de nye love om kollektive overenskomstforhandlinger vil gøre det muligt at forhindre masseafskedigelser.

4.4. *Den sociale dialog*

4.4.1. Den sociale dialog i Tjekkiet foregår inden for rammerne af rådet for økonomisk og social konsultation, hvor repræsentanter fra regeringen og arbejdsmarkedets parter mødes for at diskutere arbejdsmarkedslovgivning, lønninger og sociale anliggender.

4.4.1.1. Samtidig med den økonomiske krise har der i løbet af det sidste år udviklet sig en krise i den sociale dialog, især på centralt niveau. Det viste sig, at de medlemmer af regeringskoalitionen, som mente, at den sociale dialog ikke kunne bruges til at tackle socialpolitiske problemer, havde størst indflydelse. Disse kræfter forsøgte derfor at begrænse dialogen — også om sociale reformer — til et minimum. Dette har udløst spændinger mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter.

4.4.1.2. Den vigtigste årsag er, at mens fagforeningerne krævede en socialreform med henblik på at fastlægge regler og tage konkrete skridt til at skabe en ægte aktiv arbejdsmarkedspolitik, så man kunne sikre en anstændig levestandard, bedre lovgivning og foranstaltninger på arbejdsmarkeds- og socialsikringsområdet for at støtte familierne og de socialt dårligst stillede grupper, fokuserede regeringen på en stram økonomisk politik med nedskæringer på de sociale budgetter som hovedmål.

4.4.1.3. Vanskelighederne med at etablere en trevejsdialog (og i visse tilfælde regeringens totale afvisning heraf) har tvunget arbejdsmarkedets parter til at søge alternative fremgangsmåder og lægge direkte pres på

parlamentet for at ændre lovgivningen. Parlamentsmedlemmer har, efter aftale med fagforeningerne, ofte haft held til at vedtage lovgivning, som kunne afbøde de værste effekter af bestemte love vedrørende arbejdstagere og borgere.

4.4.2. Eftersom der er behov for økonomiske og sociale reformer for at kunne vedtage den gældende fællesskabsret, er det vigtigt, at den sociale dialog genoptages og styrkes på alle niveauer.

4.4.3. Generelt bygger arbejdsmarkedslovgivningen i Tjekkiet, såvel som de institutioner og procedurer den omfatter, på de samme ideer som EU-landenes forskellige lovgivninger. Men der er brug for at gøre yderligere fremskridt, og minimumsstandarderne, der er fastlagt i EU-direktiverne, må også vedtages. Først og fremmest bør Den Europæiske Socialpagt vedtages og de internationale konventioner om beskyttelse af arbejdstagere, såsom ILO-konventionerne 131, 151 og 154 ratificeres. Udarbejdelsen af en ny arbejdslov kunne derfor være en vigtig lejlighed til at etablere et snævert trevejs samarbejde og genoptage den sociale dialog.

4.4.4. Med hensyn til kollektive overenskomstforhandlinger synes fagforeningernes rolle generelt at være noget begrænset, både på nationalt niveau og i virksomhederne. Dette skyldes især, at overgangen til et system baseret på det private initiativ har givet iværksætterne større råderum, hvad angår arbejdstyper og -tid, lønninger og ansættelsens varighed. Det skyldes også, at arbejdsgiverne ikke er stærkt organiseret på landsplan og har svært ved at stå som repræsentativ modpart til en autoritativ fagbevægelse.

4.4.5. Man kan generelt konstatere, at regeringen med sin politik ikke har støttet, men snarere taget afstand fra øget social dialog og kollektive overenskomstforhandlinger. Spørgsmålet er, om dette overvejende handler om ideologi eller skyldes en erkendelse af, at den europæiske integrationsproces vil medføre en vanskelig økonomisk konfrontation baseret på konkurrenceevne.

4.4.6. Med hensyn til politikken til fremme af lige muligheder, drejer foranstaltningerne sig i dag især om mødre med småbørn. Der findes regler, der stiller sig i vejen for kvindernes adgang til job i den offentlige og private sektor og til hverv i de offentlige institutioner: gennem de nye arbejdsretlige regler vil man søge at skabe lige muligheder.

4.4.6.1. Regeringen godkendte i april en resolution om prioriteringen af bestræbelserne for lige muligheder⁽¹⁾, herunder foranstaltninger til skabelse af forståelse i den offentlige mening på det kulturelle og sociale plan og til støtte for kvinders adgang til hverv på regeringsplan og i de offentlige administrationer, og hver enkelt

(¹) Resolution nr. 236 af 8.4.1998.

minister er blevet engageret i gennemførelsen af kvalifikationsfremmende foranstaltninger og udnyttelsen af de muligheder, der ligger i Tjekkiets deltagelse i internationale programmer og aktiviteter i samarbejde med de private organisationer. Andre foranstaltninger drejer sig om reglerne for lighed, adgangen til iværksætter- og produktionsvirksomhed, familiemæssig omsorg, beskyttelse af moderskab og børns rettigheder, bekæmpelse af vold mod kvinder.

4.5. *Den sociale beskyttelse og andre politikker*

4.5.1. De sociale udgifter befinder sig for tiden på omkring 20 % af BNP med følgende fordeling: 9 % til pensioner, 2,5 % til sygdom, 7,5 % til sundhed, 1 % til beskæftigelsesfremme. Med hjælpen til handicappede, til småbørnsfamilier og nye former for arbejdsløshedsunderstøttelse samt »en overlevelsedydelse« kommer man op på 25 %. Generelt er den sociale beskyttelse i højere grad beregnet på familier end på enkeltpersoner.

4.5.2. Udgifterne til pensioner ligger påfaldende lavt, langt under EU-gennemsnittet (14 %). Det sociale sikkerhedssystem bør gradvis bringes til at sikre en mere passende levestandard for de ældre. På grund af den demografiske udvikling kan ydelsernes reale købekraft, som allerede er utilstrækkelig, vanskeligt opretholdes, sådan som produktionsvæksten og prisudviklingen tegner sig. Det er derfor nødvendigt at revaluere pensionerne i forhold til leveomkostningerne.

4.5.2.1. En tredjedel af befolkningen har tegnet en privat supplerende pensionsordning. Hidtil har arbejdsgiverne ikke bidraget til pensionsfinansieringen, men det forekommer nødvendigt af hensyn til ligevægten i pensionssystemet at finde en ordning, hvorefter de virksomheder, som erklærer sig villige, også bidrager. I øjeblikket udspringer der sig en livlig debat om reformen af pensionssystemet, som går i retningen af en løsning på tre niveauer: grundpension, supplerende pension og individuel pension.

4.5.3. Skole- og sundhedsområderne er problematiske, fordi de er genstand for reformforslag fra regeringen, som især tager sigte på begrænsning af udgifterne.

4.5.3.1. Særlig følsom er skolevæsenets situation. Regeringen har foreslået en reform af det højere skolevæsen og foreslår nye omkostninger lagt over på de skolesøgende, selv om der ikke foreligger en samlet plan for sektorens udvikling. Man har tænkt sig at forhøje antallet af undervisningstimer, selv om der fortsat er problemer med personalemangel, navnlig på grund af de meget lave lønninger og deraf følgende rekrutteringsproblemer.

En række lærerstrejker i januar 1997 og en omfattende demonstration i april 1998 er udtryk for dyb utilfredshed.

4.5.3.2. I sundhedssektoren har man fjernet sig fra anvendelsen af solidaritetsprincippet. På grund af modstand fra fagbevægelsen og andre grupper er det endnu ikke lykkedes regeringen som påtænkt at indføre delvis eller fuldstændig patientfinansiering af sundhedsydelserne.

4.5.4. Også på området sikkerhed og sundhed for arbejdstagere er der brug for handling. ILO-konvention nr. 155 og 161 om sundhed og sikkerhed for arbejdstagere bør implementeres fuldt ud. ILO-konvention nr. 81 om arbejdstilsyn og nr. 176 specielt om minearbejders sikkerhed er ikke ratificeret af den tjekiske regering, hvilket bør ske. Der bør også indføres forsikringsordninger mod arbejdsulykker, og oplysnings- og forebyggelsesarbejdet bør udbygges.

5. *Fremtidsperspektiverne*

5.1. Studiegruppen havde den 25. og 26. juni 1998 i Prag en række interessante møder med repræsentanter for EU-delegationen; med politisk ansvarlige og ledende embedsmænd fra udenrigsministeriet, arbejds- og socialministeriet og industriministeriet; med lederne af fagorganisationen CMKOS (de samvirkende tjekiske og mähriske fagforbund), den private arbejdsgiverforening, en af landbrugets organisationer og kunst- og kulturforbundet. Disse møder gav grundlag for en mere detaljeret vurdering.

5.2. Valget den 19. juni 1998 ændrede det politiske landskab, men ikke så meget at der er lagt klart op til regeringsgrundlag. Intet af de store partier fik et tilstrækkeligt flertal; der må skabes en koalition, som ikke er let at styre: socialdemokraterne fik 32,3 % af stemmerne og 74 mandater (af 200), civildemokraterne 27,7 % og 64 mandater, kommunisterne 11,1 % og 25 mandater, de kristelige demokrater 9 % og 19 mandater og frihedsunionisterne 8,6 % og 18 mandater. Der forudses derfor en ustabil periode, hvor det bliver vanskeligere at styre økonomien og iværksætte de reformer, der er nødvendige for at videreføre integrationsprocessen, navnlig dem, der kræver fast politisk vilje.

5.2.1. På det politiske plan er der dog almindelig enighed om Tjekkiets tiltrædelse af EU, som blev betonet i stort set alle partiers valgprogrammer (bortset fra kommunisternes). Hidtil har der ikke vist sig væsentlige forsinkelser, og der er ingen frygt for administrativ blokering, eftersom kontinuiteten i forhandlingerne med EU er sikret. Men hvis den nye regering ikke bygger på et solidt flertal, bliver det ikke desto mindre vanskeligt at opretholde hastigheden i indarbejdelsen af EU's regelværk.

5.3. Fremskrivningerne om væksten i BNP fra Tjekkiets statistiske institut er blevet reguleret nedad for 1998 (fra 1,6-2 % til 1,4 %), mens de er bedre for 1999 (3 %).

På den ene side bekræfter nogle makroøkonomiske tal, at den økonomiske udvikling forringes: f.eks. er OECD og den tjekkiske regering enige om, at arbejdsløsheden vil stige til 6 % ved udgangen af 1998, mens der er delte meninger om inflationen, som ifølge OECD allerede i marts nåede en rate på 13,4 % på årsbasis, mens den ifølge regeringen falder til ro på 12 % ved årets udgang. På den anden side kommer der positive signaler fra handelssiden: handelsunderskuddet skulle falde betydeligt takket være en bedre sammensætning i eksporten.

Opsvinget i den økonomiske aktivitet skyldes hovedsagelig den positive udvikling i eksporten, som i første kvartal viste en fremgang på 45 %. Dette skyldes tre forhold: virkningerne af korunaens devaluering i maj 1997, efterspørgselsstigningen i Tyskland og andre større europæiske lande samt den igangsatte omstrukturering, som gradvis medfører genvinding af konkurrenceevnen. Men omstruktureringen kræver både knowhow, teknologi og kapital, som især i øjeblikket ikke er til stede.

5.4. Blandt de prioriteter, industriministeriet har valgt for de nærmeste år⁽¹⁾, bemærkes foranstaltningerne til lettelse af selskabsskatten og momsens, gradvis nedsættelse af de indirekte skatter; frigivelse af prisdannelsen, opbygningen af et hensigtsmæssigt regelgrundlag (især for kapitalmarkedet, konkurrencen i erhvervslivet, handelslovgivningen osv.) og dets harmonisering med EU-lovgivningen.

5.5. Fra et industripolitisk synspunkt bliver det vigtigt at overvinde de tjekkiske virksomheders beskedne konkurrenceevne på det indre og ydre marked, som ikke så meget skyldes det tekniske og teknologiske niveau, men snarere arbejdskraftens forholdsvis lave produktivitet og en lav merværdi. Af afgørende betydning er således fortsættelsen af den industrielle omstrukturering⁽²⁾ såvel organisatorisk, ejerforholdsmæssigt, finansstrukturelt

og personalemæssigt; skabelsen af betingelserne for vækst i arbejdskraftens produktivitet (herunder forholdet mellem vækst i lønningerne og produktiviteten); et gunstigere klima for udenlandske investeringer. Det er ligeledes vigtigt, at regeringen har forpligtet sig til at afslutte privatiseringen af banksektoren på en ny, mere gennemsigtig og veltilrettelagt måde.

5.5.1. Tosovsky-regeringen forsøgte at skabe mere tiltrækkende betingelser for udenlandske investeringer med en pakke foranstaltninger, der blev vedtaget i april 1998, og som blandt andet betød fuldstændig skattefritagelse for investor de første fem år. Men reaktionen var ret kølig: tærsklen for investeringer ligger ret højt på 25 mio. dollar, og nabolande som Polen og Ungarn byder på bedre betingelser og på økonomier i kraftig vækst.

5.6. Det bekræftes som konklusion, at den tjekkiske økonomi er stærkt afhængig af den økonomiske konjunktur i EU, samtidig med at et helt nyt problem aftegner sig i horisonten: beskæftigelsen.

5.6.1. Det er uklart, i hvilket omfang forudsigelsen af en stigning i arbejdsløsheden på op til 6 % ved udgangen af 1998 tager hensyn til:

- omstruktureringer, der endnu ikke er gennemført;
- allerede eksisterende programmer for reduktion af antallet af ansatte i den offentlige administration og i visse tjenestesektorer, som er udpeget til åbning for fremmed kapital (transport og energi).

5.6.2. En arbejdsløshedsprocent på 6 kan forekomme udramatisk i forhold til EU, hvor man har meget højere tal, men det må understreges, at tallet sandsynligvis vil stige, at der er tale om et nyt fænomen, som er lidet kendt i landet, samt at tjenestesektoren er mættet og ikke synes i stand til at absorbere den nye arbejdsløshed.

Desuden må det forventes, at omstruktureringen af Polens landbrugssektor kan føre til en immigrationsbølge i Tjekkiet, hvilket vil vanskeliggøre situationen på arbejdsmarkedet.

5.6.3. For at kunne løse beskæftigelsesproblemet, er der brug for en tilpasset politik og for tilstrækkelige ressourcer og midler, som hidtil har manglet eller været utilstrækkelige, fordi der ikke var arbejdsløshed og regeringen indtog en neoliberalistisk holdning:

- ressourcerne til arbejdsmarkedet er blevet på samme niveau, som da arbejdsløsheden lå på 3 %;
- beføjelserne er fordelt på flere ministerier, og der mangler en samordning;
- den offentlige arbejdsformidling begrænser sig til at levere lister over ledige pladser.

⁽¹⁾ Ministry of Industry and Trade of the Czech Republic, The policy of development and improvement of the Czech industry competitiveness, Paper, May 1998.

⁽²⁾ Et indtryk af omfanget af den igangværende privatiserings- og omorganiseringsproces fås gennem nogle tal fra byggebranchen: i 1992 talte man 788 virksomheder, hvoraf 339 havde under 100 ansatte og 449 over 100 ansatte (heraf dog 106 med over 500); ved udgangen af 1997 var der 2 370 virksomheder, hvoraf de 1 920 havde under 100 ansatte og 450 over (antallet af virksomheder med over 500 blev mere end halveret og er nede på 48).

5.6.4. På baggrund af møderne med centraladministrationen kan ØSU bekræfte, at man forbereder en samlet plan for håndtering af arbejdsløshedsproblemet, hvor man samler alle beføjelser angående de grundlæggende målsætninger om økonomisk vækst, tiltrækning af udenlandsk kapital, overførsel af teknologi og støtteplaner for regioner i industriel tilbagegang. Man overvejer i øvrigt at omlægge subsidierne til de arbejdsløse til incitamenter til skabelse af nye arbejdspladser.

5.6.5. Væsentlige bidrag til beskæftigelsen kan også komme fra de små og mellemstore virksomheder, som i øjeblikket udgør over halvdelen af hele den industrielle sektor. Man har vedtaget en særlig lov om billig offentlig finansiering og en særlig bank. Gennem PHARE-programmet er oprettet innovationscentre til støtte for de små og mellemstore virksomheder.

5.7. Med hensyn til den sociale dialog bemærkes, at arbejdsmarkedets parter beklager ved flere lejligheder kun at have modtaget informationer og ikke, som de gerne ville, at have været medbestemmende i integrationsprocessen, navnlig ved fastlæggelsen af prioriteter, f.eks. i udvælgelsen af projekter til finansiering via PHARE.

5.7.1. Regeringen har hidtil ført forhandlingerne om medlemskab af EU, som om det udelukkende var regeringens og statspræsidentens anliggende. Arbejdsmarkedets parter beklager den sparsomme inddragelse i denne proces, mangelen på information og på offentlig debat og kræver ret til indsigt i og diskussion af indhold af social- og arbejdsmarkedspolitisk art. Fagbevægelsen anklager desuden regeringen for at bruge omsætningen af det europæiske regelværk til at reducere arbejdstagernes sociale sikkerhed til et minimum.

5.8. Med hensyn til kollektive forhandlinger bemærkes, at der endnu er meget spinkle og fjerne udsigter for gennemførelsen af en ordning, hvorefter man på alle niveauer uafhængigt kan fastsætte løn- og arbejdsvilkår — og således fuldende opbygningen af en markedsøkonomi. Arbejdsaftaler eksisterer reelt i de større virksomheder, hvor fagbevægelsen er konkret etableret som den klart anerkendte partner.

5.8.1. Årsagerne til dette efterslæb er komplekse og har dels at gøre med den nylige oprettelse af en lidt repræsentativ arbejdsgiverorganisation, dels med en faglig organisation, som nok er repræsentativ (dækkende 45 % af arbejdskraften), men samtidig er alt for centraliseret og uden lokal og regional etablering, og endelig

har det at gøre med et ønske om at sikre landet fred på arbejdsmarkedet i en vanskelig overgangsfase.

5.9. I en sådan sammenhæng bliver den arbejdsretlige reform af fundamental betydning, da den giver anledning til en grundlæggende debat om, hvilken filosofi der skal lægges til grund for lovgivningen og for arbejdsmarkedsforholdene. To holdninger står over for hinanden. På den ene side vil man for at sikre total aftalemæssig frihed mellem parterne helst frem til at afskaffe de arbejdsretlige lovregler; på den anden side er man mere afbalanceret og anerkender arbejdstagerens ret til beskyttelse gennem lovgivningen. Et andet centralt spørgsmål er, under hvilke former arbejdstagerne skal være repræsenteret på virksomhedsplan.

5.9.1. Problemet er, at debatten ikke tager form af et samråd. På dette punkt divergerer regeringens og arbejdsmarkedsparternes synspunkter klart.

5.10. Det europæiske støtteprogram PHARE har mellem 1990 og 1997 tildelt Tjekkiet 493 mio. ecu, som er anvendt til oplysnings- og forskningsprogrammer, uddannelse, miljøbeskyttelse, sociale forhold, sundhed, menneskerettigheder og mindretalsbeskyttelse, herunder specielt sigøjnerne. 1997-programmet har haft til opgave at fremme overgangen til de nye retningslinjer for PHARE og været koncentreret om forberedelsen af tiltrædelsen. Hovedopgaverne har været den institutionelle konsolidering og det europæiske regelværk, herunder moderniseringen af den offentlige administration og deltagelsen i EU-programmer; udviklingen af det civile samfund, herunder styrkelsen af civilsamfundets organisationer, et væsentligt element i demokratiets befæstelse; den økonomiske og sociale samhørighed og konkurrenceevnen, men hovedmålsætningen har været forberedelse til deltagelse i strukturfondene. For 1998-1999 forudses afsat yderligere 117 mio. ecu. ØSU ser gerne, at de grænseoverskridende samarbejdsprogrammer med nabolandene fremmes.

5.11. I visse sektorer som miljø, transport og landbrug, der for at kunne tilpasse sig det indre europæiske marked og blive konkurrencedygtige, ikke alene har behov for strukturreformer, men også betydelige finansielle ressourcer, som kun i meget begrænset omfang vil blive tilbudt som EU-støtte, regner de tjekkske myndigheder med at skulle bruge overgangsperioder, hvis længde på nuværende tidspunkt ikke kan fastlægges. ØSU understreger i denne forbindelse, at en bæredygtig udvidelse kræver, at overgangsperioder kun anvendes i særlige tilfælde.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Den økonomiske og sociale situation i Chile og landets forbindelser med Mercosur og EU«

(98/C 407/44)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. januar 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for EU's Eksterne Forbindelser og Handels- og Udviklingspolitik, som udpegede Giacomo Regaldo til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 23. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Begrundelse

1.1. ØSU noterer sig, at Kommissionen i juli 1998 har forelagt Rådet retningslinjerne for et mandat for forhandlinger med Chile og Det Sydamerikanske Fællesmarked (Mercosur) om fremtidige politiske og økonomiske associeringsaftaler, som muligvis kan indgås i år 2000.

1.2. Med indledningen af disse forhandlinger går forbindelserne mellem EU og Mercosur og mellem EU og Chile ind i en ny fase efter undertegnelsen af rammeaftalerne om samarbejde den 15. december 1995 med Mercosur og den 21. juni 1996 med Chile. Målet med rammeaftalerne var at forberede en associering mellem parterne. De nye aftaler vil omfatte en styrkelse af den politiske dialog på det institutionelle plan og en gradvis gensidig liberalisering af handelen i overensstemmelse med Verdenshandelsorganisationens regler.

1.3. ØSU erkender, at der er sket fremskridt i dialogen vedrørende handelssamkvem. På mødet mellem ministre fra EU, Mercosur og Chile, der blev afholdt den 12. februar 1998 i Panama, godkendte parterne det arbejde, der skal munde ud i en status over handelsrelationerne. Med udgangspunkt i disse resultater bekræftede ministrene deres tilsagn om at indgå politiske og økonomiske associeringsaftaler. Endvidere tog de beslutningen om Chiles deltagelse i Mercosurs institutionelle struktur til efterretning. På et møde i underudvalgene for handelsforbindelserne mellem EU og Chile og mellem EU og Mercosur, der blev afholdt den 14. maj 1998 i Bruxelles, blev ovennævnte status afsluttet, og parterne gav grønt lys for fremlæggelsen af forhandlingsmandatet for de kommende aftaler.

1.4. ØSU har på sin side fulgt denne gensidige tilnærmelsesproces op ved at udvide sine forbindelser med Chile og Mercosur. Den 3. oktober 1995 vedtog ØSU på baggrund af den forestående undertegnelse af rammeaftalen om interregionalt samarbejde (AMIC) mellem EU og Mercosur en udtalelse om Kommissionens

meddelelse »Det Europæiske Fællesskab: Intensivering af politikken«.

1.5. To år senere, den 15.-19. december 1997, aflagde en delegation fra ØSU et officielt besøg i Uruguay og Chile. Ved den lejlighed undertegnede ØSU en hensigtserklæring om institutionelt samarbejde med Mercosurs Rådgivende Økonomiske og Sociale Forum (FCES) med det mål at indføre regelmæssig udveksling af information og synspunkter og sætte en dialog i gang om forbindelserne mellem EU og Mercosur. De interinstitutionelle kontakter blev yderligere styrket, da endnu en delegation fra ØSU besøgte Mercosur og Chile den 4.-7. maj 1998. Ved denne lejlighed deltog delegationen i et møde i FCES, hvor den udvekslede synspunkter med repræsentanter for en række chilenske organisationer. Da Chile allerede deltager i møderne i Mercosurs institutionelle struktur, kan samarbejdet mellem ØSU og FCES fremover udstrækkes til repræsentanter for Chiles arbejdsmarkeds- og erhvervsorganisationer.

2. Mål

2.1. I dette forslag til udtalelse ses der nærmere på forbindelserne mellem EU, Chile og Mercosur. Især undersøges den aktuelle situation i Chile og landets forbindelser med Mercosur og EU i lyset af de kommende forhandlinger om indgåelse af associeringsaftaler af politisk og økonomisk karakter mellem EU og hver af de to partnere.

2.2. Med henblik på en vurdering af Kommissionens nye initiativ over for Chile og Mercosur og forberedelse af ØSU's udtalelse undersøges i nærværende dokument følgende fire aspekter:

- den aktuelle situation i Chile,
- tilnærmelsen mellem Chile og Mercosur,
- forbindelserne mellem Chile og EU,

— de fremtidige EU-associeringsaftaler med Chile og Mercosur.

3. Den aktuelle situation i Chile

3.1. Chile adskiller sig gennem sin politiske udvikling og økonomiske model fra de øvrige latinamerikanske lande. Skønt landet for ti år siden indledte en demokratiseringsproces, er der stadig en række bestemmelser fra forfatningen af 1980 — vedtaget under militærstyret — som begrænser den fulde udøvelse af demokratiet (jf. bilag 1). Den nuværende regering under Eduardo Frei ledelse har imidlertid sat sig som mål at forbedre det demokratiske system.

3.2. På det økonomiske område blev der under general Augusto Pinochets autoritære regime (1973-1990) gennemført en radikal strukturreform, som omfattede privatisering af statsejede virksomheder, ensidig handelsliberalisering, begrænsning af den offentlige administration og nedskæring af de sociale udgifter. Chile påbegyndte således den økonomiske omstrukturering forholdsvis tidligt og under et autoritært styre, hvorimod de øvrige latinamerikanske lande først liberaliserede økonomien efter demokratiets genindførelse. I dag har Chile en gunstig økonomisk udgangsposition, som giver de demokratiske regeringer et større råderum til at reformere socialpolitikken og inddæmme fattigdommen.

3.3. I dag er den chilenske økonomi en af de bedst forvaltede og mest liberaliserede i hele Latinamerika, og den betragtes i og uden for regionen som en succesrig udviklingsmodel. I de sidste 14 år har Chile haft en uafbrudt økonomisk vækst, som i årene 1990-1997 gennemsnitligt var på over 7 % årligt, dvs. næsten dobbelt så stor som gennemsnittet for hele regionen. Desuden har Chile et opsparings- og investeringsniveau, som er blandt de højeste i Latinamerika (henholdsvis 21,4 % og 27 % af BNP i 1997), et lille overskud i den offentlige sektor og lav inflation.

3.4. Imidlertid er der i de seneste år opstået nogle problemer, som har rejst tvivl om den chilenske models bæredygtighed på længere sigt. Chile er blandt de lande i Latinamerika, der berøres mest af den nyligt opståede krise i Asien, som er Chiles vigtigste marked. I 1997 aftog denne region 32,7 % af Chiles samlede eksport. Ifølge de foreløbige skøn faldt den chilenske eksport til Asien i første kvartal af 1998 med 25 % sammenlignet med den samme periode året før. Fra oktober 1997 til april 1998 har den chilenske peso mistet 9,5 % af sin værdi, hvilket er gunstigt for landets eksport; derimod kan det få inflationen, der i 1997 var på 6 %, til at stige yderligere. Ligeledes er der i de sidste to år sket en opbremsning i den økonomiske vækst. Fra 1995 til 1997

gik væksten tilbage fra 8,5 % af Chiles BNP til 7,1 %, og ifølge den chilenske nationalbanks officielle skøn bliver den højst 5,5 % i 1998.

3.5. Opbremsningen i væksten skyldes hovedsageligt underskud på handelsbalancen. Siden strukturreformen i 1975 er den chilenske økonomi orienteret mod eksportsektoren, der tegner sig for omkring 30 % af BNP (mod 24 % i Mexico og 15 % i Argentina) og betragtes som »motoren« i den økonomiske vækst. Chile er verdens største eksportør af kobber, som i 1997 udgjorde 42,3 % af den samlede eksport efterfulgt af træ, frugt, fiskerivarer og industriprodukter. Prisfaldet for kobber på verdensmarkedet og den stigende efterspørgsel efter importerede varer førte i 1997 til et handelsunderskud på 1,3 mia. dollars. Ifølge foreløbige prognoser kan det i 1998 nå op på 2-3 mia., især på grund af nedgangen i eksporten til Asien.

3.6. Den negative handelsbalance har skabt et stigende underskud på betalingsbalancens løbende poster, som ifølge centralbanken i 1997 svarede til 6 % af BNP. Ganske vist har Chile store valutareserver (omkring 18 mia. dollars) og mulighed for at dække underskuddet ved hjælp af den store opsparing og store udenlandske investeringer, men på længere sigt vil det være nødvendigt at begrænse landets betydelige afhængighed af den traditionelle eksport og den deraf følgende sårbarhed over for svingninger i den internationale økonomi. Chiles præsident Eduardo Frei har på denne baggrund bebudet, at hans regering for at sætte gang i den »anden eksportfase« vil fremme diversificeringen af eksporten og afsætningen af varer med stor værditilvækst.

3.7. Den chilenske regerings fremtidige økonomiske politik bør tage hensyn til den enorme vægt, som de små og mellemstore virksomheder (SMV) har i Chiles økonomi. De repræsenterer 98,5 % af den private sektor og tegner sig efterhånden for en stadig større del af eksportsektoren. Ifølge sammenslutningen af små og mellemstore industri- og håndværksvirksomheder (CONUPIA) beskæftiger SMV omkring 79,8 % af landets samlede arbejdsstyrke. På trods af denne sektors store betydning er der ikke hidtil gennemført en særlig strategi til fremme og støtte for SMV, hvis reelle økonomiske vægt ikke modsvares af deres deltagelse i beslutningsprocessen.

3.8. Med udgangspunkt i den såkaldte strategi for åben regionalisme har Chile diversificeret sine handelsforbindelser over flere lande og økonomiske samarbejdsområder. I Nord- og Sydamerika har landet indgået frihandelsaftaler med Canada, Colombia, Ecuador, Mercosur, Mexico, Peru og Venezuela. I 1997 var landets fire vigtigste eksportmarkeder: Sydøstasien (32,7 %), EU (25,9 %), Latinamerika (19,3 %) og USA (16,1 %). Chiles import hidrører først og fremmest fra Latinamerika

(26 %), USA (23 %) og EU (20,8 %). Af alle de latinamerikanske lande har Chile den letteste adgang til Sydøstasien. Siden 1993 har Japan, Sydkorea, Hong Kong, Indonesien og Taiwan således været Chiles vigtigste eksportmarkeder, og Chile deltager i nogle af regionens politiske og handelsmæssige fora, såsom APEC (Asian-Pacific Economic Cooperation).

3.9. Chile er et af de latinamerikanske lande, der modtager flest direkte udenlandske investeringer (DUI). Ifølge centralbanken udgjorde DUI i 1996 3 561 mia. dollars, og i 1997 3 467 mia. dollars. Hovedparten af de udenlandske investeringer i Chile kommer fra USA, EU-landene og Canada (størsteparten af Canadas DUI i Latinamerika går i øvrigt til Chile). Ifølge komiteen for udenlandske investeringer steg de samlede nettoinvesteringer i Chile i 1997 med 26,6 % i forhold til året før takket være de øgede DUI fra Storbritannien, Spanien og Japan.

Sociale og arbejdsmarkedsmæssige forhold

3.10. Chiles stabile makroøkonomiske situation står i kontrast til en udpræget social ulighed. Strukturreformerne, der har strukket sig over to tiår og omfattet en ensidig liberalisering af økonomien og et ambitiøst privatiseringsprogram, har haft store omkostninger for den sociale velfærd. Skønt det under Patricio Aylwins og Eduardo Freis demokratiske regeringer er lykkedes at begrænse antallet af fattige fra 38,6 % af befolkningen i 1990 til 23,2 % i 1996, har landet i dag alligevel flere fattige end i 1970. Den sociale ulighed skyldes først og fremmest de lave lønninger — som kun er nået lidt op over niveauet fra militærregimets dage, hvor de blev drastisk skåret ned — og velstandens koncentration på få hænder. Chile har ved siden af Brasilien og Guatemala den skæveste indkomstfordeling i hele Latinamerika. Ifølge Verdensbankens data for 1996 var 61 % af nationalindkomsten fordelt på 20 % af de rigeste chilenerne, mens 20 % af de fattigste måtte deles om 3,5 %.

3.11. Alligevel ligger Chiles sociale indikatorer over gennemsnittet for Latinamerika. I FN's udviklingsindex for 1997 ligger Chile på førstepladsen blandt de latinamerikanske lande og på 30. pladsen blandt 175 lande. Ifølge Centralbankens data kan 95,4 % af befolkningen læse og skrive, 96 % af de skolepligtige børn går i skole, og den gennemsnitlige levealder er 75 år. Den sociale situation i Chile er bedre end gennemsnittet for Mercosur, idet der er færre analfabeter, flere går i skole, arbejdsløsheden er mindre (6,1 % i 1997) og en større del af befolkningen er dækket af socialsikringen (79 %).

3.12. Denne gunstige situation er resultatet af en aktiv socialpolitik under Patricio Aylwins og Eduardo Freis demokratiske regeringer. Siden 1990 er de sociale udgifter steget med 24,2 %, og i 1996 udgjorde de næsten 67 % af det samlede statsbudget. De fleste sociale udgifter går til socialsikringssystemet (44 %), uddannelse (27,4 %) og sundhed (10 %). I forlængelse af disse tiltag fremlagde Edoardo Frei i marts 1998 en social handlingsplan, som prioriterer følgende tre områder: investering i menneskelige ressourcer, sundhedssektoren og boligområdet.

3.13. Sidenhen er der også sket fremskridt på arbejdsmarkedsområdet, som muligvis kan bidrage til etablering af en social trepartsdialog. Den 6. maj 1998 indgik regeringen og arbejdstagernes landsorganisation (CUT) en treårig aftale om forhøjelse af mindstelønnen, der berører 9 % af den erhvervsaktive befolkning. Fra 1. juni 1998 blev mindstelønnen forhøjet fra 71 400 pesos om måneden til 80 500 pesos (12,75 %), i 1999 stiger den til 90 500 pesos (12,4 %) og i år 2000 vil mindstelønnen være 100 000 pesos om måneden (10,4 %). ÖSU glæder sig over denne aftale, som ikke kun er et indledende skridt i retning af større social lighed, men også et vigtigt fremskridt i den sociale dialog.

De politiske forhold

3.14. De sociale og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål og reformen af forfatningen fra 1980 er hovedemnerne i den aktuelle politiske debat i Chile op til præsidentvalget den 11. december 1999. Det Kristelige Demokratiske Partis (PDC) tilbagegang ved parlamentsvalget den 11. december 1997 tilskrives først og fremmest, at partiet er blevet »slidt« af de otte år ved regeringsmagten, og at de sociale uligheder fortsat består. Som svar på disse udfordringer opstillede præsident Frei i en tale den 21. maj 1998 tre højt prioriterede mål for den sidste del af sin mandatperiode, der løber indtil år 2000: støt økonomisk vækst, modernisering af den administrative struktur og en uddannelsesreform.

3.15. Gennemførelsen af en mere vidtgående social- og arbejdsmarkedspolitik med henblik på en omfordeling af indkomsterne og modernisering af arbejdsmarkedslovgivningen fra 1979 — som opløste de tidligere så stærke fagforeninger — forudsætter også ændringer i det politiske system. Skønt regeringen flere gange har fremlagt forslag til reform af de såkaldte »fortøjningslove« i forfatningen — heriblandt om udpegelse af senatorer — og fremsat et lovforslag om arbejdsmarkedsanliggender, er disse initiativer blevet forkastet af senatet, hvor oppositionspartierne sammen med visse senatorer, der er udpeget på livstid, har flertal. Såvel den manglende gennemførelse af disse reformer som den pensionerede general Augusto Pinochets indsættelse som senator på livstid den 11. marts 1998 satte igen en samfundsdebat i gang i Chile om den endnu ufuldendte

overgang til demokrati. I en nylig tale til nationen understregede præsident Eduardo Frei, at det er nødvendigt at demokratisere statsapparatet, og han foreslog at udvide forfatningens bestemmelser, så det bliver muligt at afholde folkeafstemning om disse spørgsmål.

3.16. I betragtning af den aktuelle situation i Chile betragter ØSU regeringens seneste forslag som positivt. ØSU støtter den igangværende konsolidering af demokratiet i Chile og håber, at alle hindringer for yderligere forbedringer af det demokratiske system ryddes af vejen. En fuldstændig normalisering af demokratiet i Chile er også en forudsætning for at opnå større social lighed. ØSU understreger vigtigheden af mere vidtrækkende sociale reformer med særlig vægt på arbejdsmarkedet, uddannelsesområdet og sundhedssektoren.

3.17. ØSU mener endvidere, at omfordelingspolitikken og større social retfærdighed er afgørende for den chilenske models bæredygtighed på længere sigt, og ØSU opfordrer regeringen, fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne til at etablere en permanent og uafhængig social dialog. Regeringens oprettelse af et forum for produktiv udvikling (Foro de Desarrollo Productivo), hvor de vigtigste kredse i det chilenske samfund er repræsenteret, er et første skridt i denne retning på linje med den nylige aftale om mindstelønningerne. ØSU minder desuden om, at Chile er medlem af Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) og har tilsluttet sig de grundlæggende konventioner — men dog endnu ikke ratificeret dem — blandt andet om organisationsfrihed, forbud mod børnearbejde og overholdelse af menneskerettigheder.

4. Tilnærmelsen mellem Chile og Mercosur

4.1. Chile har udvidet sine forbindelser med Mercosur. Ligesom Bolivia er landet associeret medlem og på det 13. topmøde mellem Mercosurlandenes præsidenter, den 14. og 15. december 1997 i Montevideo, blev det vedtaget at lade Chile deltage i Mercosurs institutionelle struktur med undtagelse af spørgsmål vedrørende toldunionen. Dermed er den politiske alliance mellem Mercosur og Chile blevet styrket. Denne proces blev indledt, da Mercosur og de to associerede lande besluttede at fastlægge en fælles holdning i forhandlingerne om det kommende frihandelsområde for Nord- og Sydamerika (ALCA), der blev taget initiativ til på det andet topmøde mellem landene i Nord- og Sydamerika, den 18. og 19. april 1998 i Santiago de Chile.

4.2. Den politiske tilnærmelse mellem parterne har også åbnet mulighed for, at Chile på længere sigt kan deltage i Mercosurs socialpolitik. Da Chile nu er optaget i Mercosurs institutionelle struktur, kan landet tilknyttes

FCES som observatør eller fuldt medlem. Chile tilslutter sig måske også den multilaterale aftale om social sikring i Mercosur, der blev vedtaget på ovennævnte 13. topmøde, og hvori det anerkendes, at arbejdstagerne har ret til social sikring, når de er beskæftiget i Mercosurs medlemslande eller i andre lande, der undertegner aftalen.

4.3. Chile og Mercosur indgik den 21. juni 1996 en aftale om udbygning af det økonomiske samarbejde (Acuerdo de Complementación Económica) om skabelse inden for ti år af et frihandelsområde, undtagen for visse »følsomme produkter«, og regelmæssige samråd. Chile vil også deltage i projekterne om fysisk integration mellem Mercosurlandene. Foreløbig deltager Chile ikke i toldunionen på grund af uforenelige toldsystemer. I Mercosur er der fastlagt toldtariffer fra 0 % til 23 % (efter den seneste forhøjelse på 3 %) for import, mens Chile anvender en meget lavere enhedstold på 11 %, som muligvis vil blive sænket i 1999. Skønt toldsystemerne er den største hindring for Chiles optagelse i Mercosur, er der også nogle vanskeligheder på landbrugsområdet. Ganske vist har Chile et moderne og effektivt landbrug, men produktionsomkostningerne for mælk, kød, hvede, majs og ris er højere end i Mercosur, og derfor er der fastlagt længere overgangsperioder for disse produkter.

4.4. Selvom samhandelen er forholdsvis begrænset, er Mercosur Chiles vigtigste handelspartner i Latinamerika. I 1997 gik 10,9 % af Chiles eksport til Mercosur, og siden 1992 har der været en årlig stigning i eksporten på over 15,6 %. Mercosur tegner sig for en betydelig del af Chiles import: i 1997 hidrørte 17 % af Chiles samlede import fra Mercosur. Endvidere går næsten 80 % af Chiles direkte udenlandske investeringer til Mercosurlandene — heriblandt Argentina — og Mercosur modtager størsteparten af Chiles DUI. Ifølge tal fra ECLAC — Den Økonomiske Kommission for Latinamerika og Vestindien — var Chile med i alt 3 mia. dollars i 1997 den største investor i Latinamerika, og Argentina var med en andel på 40,4 % det land, hvor størsteparten af Chiles DUI i Latinamerika placeredes.

4.5. Samarbejdet mellem Chile og Mercosur indebærer fordele for begge parter. For Mercosur-medlemslandene er Chile en stabil partner med en konsolideret åben økonomi, som rummer nye muligheder for samarbejde, handel og investeringer. Det fungerer tillige som bro til markedet i Asien og Stillehavsområdet og forøger anseelsen i regionale og internationale fora. Fra Chiles synspunkt er Mercosur det primære marked og mål for investeringer i Latinamerika, hvortil Chile eksporterer en stor andel (34 %) af de fremstillede varer — i forhold til et gennemsnit på 12 % — hvilket gør Mercosur til en vigtig affyringsrampe for den »anden eksportfase«. Samarbejdet med Mercosur gør det også lettere for Chile at indgå aftaler med tredjelande og samhandelsblokke og styrker forhandlingspositionen over for det kommende

frihandelsområde for Nord- og Sydamerika (ALCA) og i WTO-sammenhæng.

4.6. ØSU udtrykker tilfredshed med den gradvise tilnærmelsesproces mellem Chile og Mercosur og minder om, at det har optrappet forbindelserne med begge partnere ved at indlede en regelmæssig dialog med arbejdsgivere, fagforeningsrepræsentanter og sektorer i det civile samfund. ØSU ønsker fortsat at udbygge sine forbindelser med Chile og Mercosur og udtrykker tilfredshed med den snævrere politiske dialog mellem de to parter og deres tiltagende økonomiske indbyrdes afhængighed. På baggrund af de tætte forbindelser, som en række repræsentanter for Chiles socioøkonomiske sektor opretholder med FCES, ser ØSU også positivt på, at Chile eventuelt inddrages i den dialog med FCES, som ØSU for nylig har indledt.

5. Forbindelserne mellem Chile og EU

5.1. Den Europæiske Union og Chile har traditionelt opretholdt omfattende politiske og økonomiske forbindelser, som bunder i en fælles kultur, ensartede partipolitiske systemer og Europas støtte til chilenske flygtninge samt senere til demokratiseringsprocessen. På denne baggrund undertegnede Chile og EU den 21. juni 1996 i Firenze en rammeaftale om samarbejde, der udbygger den foregående »tredjegerationsaftale«, undertegnet den 20. december 1990. Rammeaftalen består af følgende tre hovedelementer:

- udbygning af det økonomiske og erhvervmæssige samarbejde,
- etablering af en regelmæssig politisk og institutionel dialog,
- forberedelsen af gradvis og gensidig liberalisering af samhandelen.

5.2. Den nye aftale svarer til rammeaftalen om interregionalt samarbejde mellem EU og Mercosur, AMIC, omend der i Chiles tilfælde også medtages samarbejde på området samfundsmæssig udvikling (uddannelse, sundhed og beskæftigelse). Aftalens institutionelle struktur svarer også til AMIC: der afholdes ministermøder og møder i fællesudvalget en gang årligt, og der holdes møder to gange årligt i Underudvalget om Samhandel. Der er også planlagt topmøder mellem statsoverhovederne og udvekslinger mellem andre fora fra hver side. Underudvalget om Samhandel mellem EU og Chile har holdt tre møder siden aftalen blev undertegnet, og ligesom i AMIC er der nedsat tre arbejdsgrupper om varesamhandel, tjenesteydelser samt normer og regelsæt.

5.3. Lige som tilfældet er med de øvrige latinamerikanske lande er EU og dets medlemsstater Chiles

hovedkilde til officiel udviklingsbistand (ODA), som tegnede sig for 85 % af alt samarbejde mellem 1990 og 1997 til en samlet værdi af 1,046 mia. US-dollars. På det bilaterale plan er Tyskland og Frankrig de største bidragydere. Europa-Kommissionen bevilgede i alt 164 mio. ecu til samarbejdet med Chile i perioden 1990-1997; det årlige gennemsnitsbeløb lå på mellem 19 og 23 mio. ecu. Dette bidrag omfatter især det traditionelle »udviklingssamarbejde« og midlerne til ikke-statslige organisationer (NGO), som tredobledes i 1997 i forhold til året før.

5.4. Chile modtager tillige et gennemsnitligt årligt beløb på 4 mio. ecu i økonomisk samarbejde, som kanaliseres via AL-INVEST og ECIP-programmerne, samt Euro-Chile Business Foundation (EUROCHILE), der varetager en betydningsfuld rolle i det erhvervmæssige samarbejde mellem de to parter. Desuden er landet involveret i andre horisontale programmer, som Europa-Kommissionen har etableret for regionen; der sigtes til Latin American Academic Training (ALFA), det lokale samarbejdsprogram URB-AL og energisamarbejdsprogrammet ALURE. Chile har også undertegnet en rammeaftale med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) om at modtage lån på 150 mio. US-dollars.

5.5. ØSU udtrykker tilfredshed med Europa-Kommissionens støtte til udviklingssamarbejdet i Chile og slår til lyd for at ressourcerne fastholdes og diversificeres, idet der bør sættes særlig fokus på den økonomiske og sociale dimension. ØSU henviser tillige til sin udtalelse af 31. januar 1990 om det økonomiske og sociale samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Latinamerika, hvori det foreslog, at de latinamerikanske lande får adgang til EIB-lån, og at der oprettes nye økonomiske samarbejdsinstrumenter. På baggrund af styrkelsen af forbindelserne mellem Chile og EU inden for rammerne af den nye samarbejdsaftale, finder ØSU det nødvendigt at optrappe det nuværende økonomiske og erhvervmæssige samarbejde mellem de to parter. Det henstiller ligeledes, at der udformes specifikke projekter til støtte for SMV, herunder teknisk bistand, som skal gøre det lettere for Chiles SMV at deltage i AL-INVEST- og ECIP-programmerne og at opnå adgang til EIB-lån.

5.6. Både EU og Chile har forhåbninger om, at den nye aftale vil sætte skub i samarbejdet, samhandelen og investeringerne. Det skal understreges, at EU's økonomiske tilstedeværelse i Chile er aftagende: i 1990 var EU Chiles vigtigste samhandelspartner, mens det i 1997 kom på andenpladsen, hvad Chiles import og eksport angår, nemlig efter Asien. I denne periode er EU's andel af Chiles import faldet mærkbart, samtidig med at Chile flyttede eksporten væk fra Europa — som

modtog 38,4 % af eksporten i 1990 — til Asien og Stillehavsområdet.

5.7. Denne udvikling står i kontrast til EU's eksport til Mercosur, som voksede med et årligt gennemsnit på 26,1 % i perioden 1992-1997 sammenlignet med en stigning på 14,3 % i eksporten til Chile. Som følge heraf har Chile fortsat et mindre samhandelsoverskud i forholdet til Europa; det steg til 189,6 mio. US-dollars i 1997 sammenlignet med 145 mio. US-dollars året før. Denne tendens blev forstærket i de første måneder af 1998, hvor EU atter blev hovedmodtager af Chiles eksport i kølvandet på den asiatiske krise. Tyskland, Storbritannien og Italien er Chiles største samhandelspartnere i EU.

5.8. EU er den næststørste udenlandske investor i Chile: mellem 1990 og 1996 tegnede EU sig for 25,5 % af de direkte udenlandske investeringer sammenlignet med 73,5 % fra USA. Siden 1990 er Europas direkte nettoinvesteringer i Chile steget; EU tegnede sig for 34 % af de samlede direkte udenlandske investeringer i 1995. Derimod faldt de direkte EU-investeringer igen i 1996, hvilket skyldtes faldende investeringer fra Storbritannien, som i 1990-1996 var EU's største investor i Chile, efterfulgt af Holland, Spanien og Tyskland.

5.9. På denne baggrund kan indledningen af forhandlinger om gensidig liberalisering af samhandelen udgøre et første skridt i retning af at genvinde EU's traditionelle privilegerede position i samhandelen med Chile og i retning af at øge investeringerne. Udsigterne til øget økonomisk tilstedeværelse fra EU's side i Chile tegner i øjeblikket godt, idet Chiles tiltrædelse af NAFTA — som blev aftalt på det nord/sydamerikanske topmøde i 1994 — ser ud til at trække ud, som følge af den amerikanske præsidents vanskeligheder med at få en kongresbeslutning hurtigt igennem, hvilket var en betingelse, som den chilenske regering stillede. Denne tendens blev bekræftet på det andet topmøde mellem Nord- og Sydamerika i Santiago de Chile, hvor spørgsmålet ikke blev taget op, selv om USA og Chile blev enige om at nedsætte et fællesudvalg vedrørende samhandel og investeringer. En aftale herom blev undertegnet den 19. maj 1998.

6. Fremtidige EU-associeringsaftaler med Chile og Mercosur

6.1. Trepartsdialogen med Chile vil blive optrappet i takt med forbindelserne mellem Chile og Mercosur. Den gradvise tilnærmelse mellem de tre parter fremgår af, at EU-Mercosur og EU-Chile sideløbende er ved at forberede forhandlinger om gradvis og gensidig liberalisering af samhandelen. Dialogens resultater svarer til

hinanden: samhandelsforbindelsernes tekniske aspekter blev færdigbehandlet på mødet i de respektive underudvalg i Bruxelles den 14. maj 1998. Med udgangspunkt i de respektive fællesudvalgs vurderinger er Europa-Kommissionen til sinds snart at forelægge forhandlingsmandatet for en politisk og økonomisk associeringsaftale med Chile og med Mercosur. ØSU håber, at visse produkters følsomhed ikke lægger sig i vejen for påbegyndelsen af de nye forhandlinger.

6.2. Selv om det er meningen, at Chile og Mercosur skal undertegne særskilte aftaler med EU, som afspejler hver parts særlige identitet, er det sandsynligt, at forhandlingerne vil foregå parallelt, selv om de ikke nødvendigvis vil blive afsluttet samtidig. Uanset udfaldet af forhandlingerne om associeringsaftaler er de stadig snævrere forbindelser mellem Chile og Mercosur tillige med fire nylige etaper i udviklingen ensbetydende med en intensivering af trepartsdialogen:

- på to parallelle møder i Bruxelles den 14. maj 1998 afsluttede EU-Chile- og EU-Mercosur-samhandelsunderudvalgene deres »status« over samhandelsforbindelserne mellem parterne;

- det første fælles ministermøde mellem EU, Mercosur og Chile blev afholdt i Panama den 12. februar 1998 for at analysere aftalefremskridtene;

- chilenske virksomheder deltog i det første »EU-Mercosur-partnerskab«, som blev afholdt i Montevideo den 5.-7. december 1997, og hvori 700 virksomheder fra de tre parter deltog;

- Chiles deltagelse i Mercosurs beslutningstagningsstruktur øger landets indflydelse i blokken og i forhold til eksterne partnere, blandt hvilke EU spiller en nøglerolle.

6.3. ØSU udtrykker tilfredshed med de nylige fremskridt i EU's samarbejde med Chile og Mercosur. Det minder om, at det har deltaget aktivt i denne tovejs-tilnærmelsesproces i kraft af en parallel dialog med repræsentanter for det civile samfund i Mercosur og Chile. Som følge af dets drøftelser med FCES med det sigte at give forbindelserne med Mercosur et institutionelt grundlag opfordrer ØSU til etablering af et rådgivende fællesudvalg mellem ØSU og FCES inden for rammerne af den tværregionale politiske og økonomiske associeringsaftale, som skal forhandles på plads i den nære fremtid.

6.4. Samtidig ønsker ØSU at intensivere sin dialog med repræsentanter for Chiles fagforeninger og arbejdsgivere med det sigte yderligere at udbygge forbindelserne mellem parterne. Dette samarbejde bør også finde sin afspejling i den nye politiske og økonomiske associeringsaftale mellem EU og Chile. Når forbindelserne mellem

Chile og Mercosur styrkes, er det endvidere ØSU's ønske, at det fremtidige rådgivende fællesudvalg mellem ØSU og FCES står åbent for deltagelse af repræsentanter for det civile samfund i Chile.

6.5. På dette grundlag henstiller ØSU, at forhandlingerne om de fremtidige associeringsaftaler, som skal indledes i løbet af 1998, lægger passende vægt på at få inddraget det civile samfund ved hjælp af samråd og en regelmæssig dialog med repræsentanter for fagforeninger, arbejdsgivere og andre sektorer. I særdeleshed opfordres der til at ØSU og FCES inddrages i fastlæggelsen af den kommende interregionale associeringsaftale. Det opfordrer tillige Kommissionen til, når tiden er inde, at orientere ØSU om målsætningerne med de fremtidige aftaler, idet det mener, at de bør være med til at modernisere de pågældende landes økonomiske og samfundsmæssige strukturer og konsolidere deres demokratiske og institutionelle strukturer.

6.6. ØSU opfordrer Kommissionen til at påse, at den fremtidige aftale giver erhvervs- og fagorganisationer en vigtig rolle i forbindelse med gennemførelsen af EU-finansierede samarbejdsprojekter, f.eks. på områderne social dialog og erhvervsuddannelse.

6.7. Med hensyn til forbindelserne med Chile opfordrer ØSU Kommissionen til at opretholde de nuværende samarbejdsniveau for derigennem at medvirke til at nedbringe den vedvarende store fattigdom og de sociale skævheder. Med henblik på at indlede en ny etape i forbindelserne, henstiller ØSU, at ressourcerne til økonomisk og erhvervsmæssigt samarbejde mellem EU og Chile øges, idet der skal tages højde for den sociale dimension. Afslutningsvis slår ØSU til lyd for, at den fremtidige økonomiske og politiske associeringsaftale kommer til at indeholde samarbejde på det sociale område, især med hensyn til undervisning, uddannelse, sundhed og beskæftigelse.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG 1

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Grundlæggende politiske data

Landets officielle navn: Republikken Chile

Befolkning: 14,622 mio. (1997), heraf bor 83,2 % i byerne, 16,8 % på landet

Etniske grupper: Ca. 10 % oprindelig befolkning (mapuche, aymara og rapuni)

Uafhængighed: Den 18. september 1810

Forfatning: 1980 (ændret i 1989, 1991 og 1993)

Statschef: Eduardo Frei Ruiz-Tagle, republikkens præsident

Valgsystem: Præsidenten vælges med absolut flertal. Hvis ingen kandidat opnår mere end halvdelen af de afgivne stemmer, afholdes der en anden valgrunde mellem de to kandidater, der har fået flest stemmer. Præsidenten vælges for en seksårsperiode og kan ikke genvælges umiddelbart derefter. [Patricio Aylwin, den første demokratisk valgte civile præsident, regerede kun i fire år (1990-1994).]

Lovgivende forsamling: Kongressen består af to kamre, deputeretkammeret og senatet. Deputeretkammeret har 120 medlemmer, som vælges for en fireårsperiode i 60 valgkredse efter et tokandidatssystem.

Senatet tæller 48 medlemmer, hvoraf 38 vælges og højst 9 udpeges. Hertil kommer senatorerne på livstid: ex-præsidenter, som har regeret i en seksårsperiode. I øjeblikket er Augusto Pinochet den eneste, som har afsluttet en mandatperiode på 6 år. Mandatperioden for de udpegede senatorer og de 38 valgte senatorer er otte år. Halvdelen af senatet nybeskikkes hvert fjerde år.

Valg: Præsidentvalg: den 11. december 1993 (kommende: den 11. december 1999) Valg til lovgivende forsamling: den 11. december 1997.

De vigtigste politiske partier:

Concertación de Partidos por la Democracia (CPPD)⁽¹⁾ (Koalitionen af demokratiske partier):

Partido Demócrata Cristiano (PDC) (De kristelige demokrater): Partiet blev oprettet i 1957 og ledes af Enrique Krauss. Det er koalitionen største parti, hvorfra de sidste to demokratisk valgte præsidenter er kommet. PDC repræsenterer et bredt spektrum af politiske synspunkter. PDC's første næstformand og formand for senatet, Andrés Zaldívar, indskrev sig den 8. maj 1998 som PDC's kandidat til det kommende præsidentvalg.

Partido por la Democracia (PPD) (Det demokratiske parti): Koalitionen næststørste parti. Det oprettedes i 1987 af tidligere PS-medlemmer og står for liberale og moderate socialdemokratiske synspunkter. Det fungerede som politisk forum for PS, indtil dette parti blev legaliseret. Det ledes af Jorge Bitar og vil måske støtte Ricardo Lagos' (fra PS) præsidentkandidatur.

Partido Socialista (PS) (Socialistpartiet): Partiet oprettedes i 1933 og ledes af Camilo Escalona. Det rummer forskellige ideologiske strømninger, fra socialdemokratiske til næsten marxistiske-leninistiske. Der er ved at være flertal i partiet for at støtte ministeren for offentlige arbejder, Ricardo Lagos, som præsidentkandidat for PS og PPD.

Unión por Chile (UPC) (Unionen for Chile):

Renovación Nacional (RN) (National fornyelse): Det største parti i oppositionens koalition. Konservativt med moderate synspunkter. Leder: Alberto Espina. RN blev oprettet i 1987 i forbindelse med folkeafstemningen om Pinochets regime den 5. oktober 1988. Det har endnu ikke truffet afgørelse om en præsidentkandidat.

Unión Demócrata Independiente (UDI) (Den uafhængige demokratiske union): Et højreparti under ledelse af Jovino Novoa. Det regnes for at være det parti, der står det tidligere militærregime nærmest. Oprettedes i 1989 af tidligere RN-medlemmer. Partiet udpeger måske Joaquín Lavín til præsidentkandidat.

Kongressens sammensætning:

(Ifølge valget den 11. december 1997)

Politiske partier	Deputerede	Senatorer
<i>Coalición de Partidos por la Democracia (CPPD)</i>		
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	39	14
Partido por la Democracia (PPD)	16	2
Partido Socialista (PS)	11	4
Partido Radical Socialdemócrata (PRSD)	4	—
<i>Unión por Chile (UPC)</i>		
Renovación Nacional (RN)	23	7
Unión Demócrata Independiente (UDI)	17	5
Independientes	6	4
Partido del Sur (PDS)	1	—
Unión de Centro Progresista (UCCP)	1	1
Uafhængige	2	1
Udpegede medlemmer	—	9
Medlemmer på livstid	—	1
I alt	120	48

⁽¹⁾ På grund af valgsystemet med to kandidater er det meget sandsynligt, at partikoalitionerne kun udpeger én præsidentkandidat hver til valget i 1999.

BILAG 2

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Statistisk profil

1. Grundlæggende data

Areal (i km ²)	756 629	(Verdensbanken)
Befolkning (i tusinder, 1997)	14 622	(Banco Central)
Gennemsnitlig årlig vækst (1990-1997)	1,6 %	(Banco Central)
Bybefolkningens andel af den samlede befolkning (1997)	83,2	(CEPAL)
Spædbørnsdødelighed pr. 1 000 levendefødte (1995)	11,1	(Banco Central)
Forventet levetid ved fødslen i år (1995)	74,8	(Banco Central)
Læse- og skrivekyndige (1995)	95,4	(CEPAL)
Sociale udgifter i % af de samlede offentlige udgifter (1996)	67	(Banco Central)
Human Development Index (HDI) — (1997)	0,891	(UNDP)
HDI-vurdering i Latinamerika (1997)	1	(UNDP)

Kilder: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, n° 840-Marzo 1998, Santiago de Chile; CEPAL Anuario Estadístico 1997, Santiago de Chile; UNDP Human Development Report 1997, New York; Verdensbanken, World Development Report 1997, Washington D.C.

2. Sociale data (seneste skøn)

Indbyggere pr. læge	% af befolkningen med adgang til			Indkomstfordeling (%)		Skolegang (%)		
	Sundhed	Drikkevand	Sanitet	Laveste 20 %	Højeste 20 %	Primær	Sekundær	Tertiær
806	97	96	71	3,5	61	98	70	27

Kilder: CEPAL, Anuario Estadístico 1997, Santiago de Chile; UNDP, Human Development Report 1997, New York; Verdensbanken, World Development Report 1997, Washington D.C.

3. Bruttonationalprodukt (BNP) 1990-1997 (i faste 1986-priser)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BNP (mio. dollars)	18 111	19 425	21 570	22 923	23 897	25 939	29 802	31 907
Årlig vækst (%)	3,7	7,3	11,0	6,3	4,2	8,5	14,9	7,1
BNP pr. indbygger (dollars)	1 383	1 458	1 592	1 665	1 708	1 825	2 067	2 182
Årlig vækst (%)	0,9	5,5	9,2	4,5	2,6	6,9	13,2	5,6

Mio. dollars	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BNP (nominelt)	37 833	49 047	63 262	75 317	89 456	108 983	116 469	131 918
Samlet bruttoopsparing	9 170	11 803	15 683	18 014	22 684	30 059	24 252	28 179
Opsparingsrate (%)	24,24	24,06	24,79	23,92	25,36	27,58	20,82	21,36
Bruttoinvesteringer	9 940	12 019	16 950	21 657	23 961	29 816	31 012	35 470
Investeringsrate (%)	26,27	24,50	26,79	28,75	26,79	27,36	26,63	26,89

Kilder: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, n° 840-Marzo 1998, Santiago de Chile; IDB Basic Socio-Economic Data, Washington D.C., marts 1998.

4. Makroøkonomiske indikatorer, 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Vekselkurs (pesos/US\$)	304,9	349,2	362,6	404,2	420,2	396,8	412,3	419,3
Reel effektiv vekselkurs (1990 = 100)	100,0	102,9	108,6	110,7	113,0	119,4	123,8	135,8
Inflationsrate	27,3	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0
Samlet gæld	19 227	17 947	19 134	20 637	24 728	25 568	27 411	28 618
Gældsbetjening	2 772	3 883	2 693	2 842	2 933	5 152	6 270	4 070
Samlet gæld/BNP (%)	63,2	52,2	44,8	45,2	47,4	38,0	38,1	36,4
Gældsbetjeningskoefficient (%)	27,0	34,9	21,6	24,1	20,3	26,7	33,5	20,0
Arbejdsløshedsprocent	8,1	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5	6,1

Kilder: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, n° 840-Marzo 1998, Santiago de Chile; IDB Basic Socio-Economic Data, Washington D.C., marts 1998; IMF International Financial Statistics, april 1998, og IRELA-beregninger.

5. Samhandel: Vigtigste handelspartnere

5.1. Vareeksport, 1992-1997 (i mio. dollars og i procent)

Eksport	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Årlig vækst 1992-1997 (%)	Fordeling 1992-1997 (%)
Verden	10 167	9 434	11 785	16 670	15 396	17 024	10,9	100,0
USA	1 582	1 656	2 012	2 398	2 559	2 711	11,4	16,1
Canada	63	61	70	96	140	131	15,8	0,7
EU 15	3 202	2 555	2 831	4 449	3 682	4 147	5,3	25,9
Asien	3 076	2 920	3 843	5 638	5 118	5 708	13,2	32,7
Japan	1 707	1 502	1 976	2 906	2 496	2 676	9,4	16,5
NIC ⁽¹⁾	954	908	1 240	1 764	1 674	1 891	14,7	10,5
Kina	281	183	133	288	354	598	16,3	2,3
Latinamerika	1 689	1 857	2 440	3 085	3 012	3 475	15,5	19,3
Argentina	456	589	637	586	701	781	11,4	4,7
Brasilien	451	406	605	1 057	935	957	16,2	5,5
Mexico	90	131	212	132	147	376	33,1	1,4
Peru	173	204	329	438	321	348	15,0	2,3
Mercosur	985	1 089	1 353	1 775	1 760	1 863	13,6	11,0

⁽¹⁾ NIC — Nyligt industrialiserede lande.

Kilder: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C., og IRELA-beregninger.

5.2. Vareimport, 1992-1997 (i mio. dollars og i procent)

Import	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Årlig vækst 1992-1997 (%)	Fordeling 1992-1997 (%)
Verden	9 853	10 936	11 571	15 356	17 353	18 888	13,9	100,0
USA	1 984	2 477	2 638	3 793	4 110	4 333	16,9	23,0
Canada	162	203	265	315	408	433	21,7	2,1
EU 15	2 026	2 317	2 507	3 156	3 538	3 957	14,3	20,8
Asien	1 796	1 929	2 120	2 597	2 769	3 009	10,9	16,9
Japan	965	881	1 007	1 013	950	1 055	1,8	7,0
NIC	515	595	554	820	880	862	10,9	5,0
Kina	147	212	281	390	515	721	37,5	2,7
Latinamerika	2 430	2 445	2 915	4 089	4 704	5 253	16,7	26,0
Argentina	634	581	955	1 385	1 634	1 837	23,7	8,4
Brasilien	996	1 060	1 000	1 195	1 066	1 243	4,5	7,8
Mexico	178	210	264	601	927	1 076	43,3	3,9
Peru	68	72	95	147	118	119	11,7	0,7
Mercosur	1 740	1 761	2 055	2 678	2 814	3 193	12,9	17,0

5.3. Handelsbalance, 1992-1997 (i mio. dollars)

Balance	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Verden	314	- 1 502	214	1 314	- 1 957	- 1 864
USA	- 402	- 821	- 626	- 1 395	- 1 551	- 1 622
Canada	- 99	- 142	- 195	- 219	- 268	- 302
UE 15	1 176	238	324	1 293	144	190
Asien	1 280	991	1 723	3 041	2 349	2 699
Japan	742	621	969	1 893	1 546	1 621
NIC	439	313	686	944	794	1 028
Kina	134	- 29	- 148	- 102	- 161	- 123
Latinamerika	- 741	- 588	- 475	- 1 004	- 1 692	- 1 778
Argentina	- 178	8	- 318	- 799	- 933	- 1 056
Brasilien	- 545	- 654	- 395	- 138	- 131	- 286
Mexico	- 88	- 79	- 52	- 469	- 780	- 700
Peru	105	132	234	291	203	229
Mercosur	- 755	- 672	- 702	- 903	- 1 054	- 1 330

Kilder: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C., og IRELA-beregninger.

6. Samhandel med Den Europæiske Union

6.1. Vareeksport, 1992-1997 (i mio. dollars og i procent)

Eksport	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Årlig vækst 1992-1997 (%)	Fordeling 1992-1997 (%)
EU	3 202	2 557	2 829	4 451	3 683	4 147	5,3	100,0
Østrig	12	18	9	12	10	6	- 12,9	0,3
Belgien-Luxembourg	372	130	207	392	248	273	- 6,0	7,8
Danmark	12	16	20	27	29	43	29,3	0,7
Finland	46	28	38	67	85	109	18,8	1,8
Frankrig	381	374	404	509	394	458	3,7	12,1
Tyskland	610	452	582	837	742	747	4,1	19,0
Grækenland	36	42	40	52	39	58	9,9	1,3
Irland	2	2	3	6	7	8	32,6	0,1
Italien	377	364	359	609	475	500	5,8	12,5
Nederlandene	263	262	346	438	394	423	10,0	10,2
Portugal	36	9	12	16	17	11	- 21,0	0,5
Spanien	361	241	219	320	282	345	- 0,9	8,5
Sverige	75	65	67	90	74	105	6,9	2,3
UK	619	554	523	1 076	887	1 062	11,4	22,6

6.2. Vareimport, 1992-1997 (i mio. dollars og i procent)

Import	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Årlig vækst 1992-1997 (%)	Fordeling 1992-1997 (%)
EU	2 026	2 316	2 509	3 156	3 538	3 957	14,3	100,0
Østrig	33	37	34	42	38	55	10,6	1,4
Belgien-Luxembourg	85	105	226	126	143	139	10,3	4,7
Danmark	40	60	56	87	94	80	14,8	2,4
Finland	44	77	71	90	104	140	26,1	3,0
Frankrig	282	346	363	446	582	502	12,2	14,4
Tyskland	631	620	555	790	730	843	6,0	23,8
Grækenland	1	1	1	2	2	6	41,6	0,1
Irland	25	27	36	40	50	46	13,0	1,3
Italien	273	336	351	509	551	700	20,7	15,5
Nederlandene	88	88	91	106	124	109	4,3	3,5
Portugal	12	13	22	33	37	45	30,4	0,9
Spanien	223	278	341	445	530	621	22,7	13,9
Sverige	101	113	119	193	271	352	28,4	6,6
UK	188	215	243	247	282	320	11,2	8,5

Kilde: IMF Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.

6.3. Handelsbalance, 1992-1997 (i mio. dollars)

Balance	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EU	1 176	241	320	1 295	145	189,6
Østrig	- 21	- 19	- 25	- 30	- 28	- 49
Belgien-Luxembourg	287	25	- 19	266	105	134
Danmark	- 28	- 44	- 36	- 60	- 65	- 37
Finland	2	- 49	- 33	- 23	- 19	- 32
Frankrig	99	28	41	63	- 188	- 44
Tyskland	- 21	- 168	27	47	12	- 96
Grækenland	35	41	39	50	37	52
Irland	- 23	- 25	- 33	- 34	- 43	- 38
Italien	104	28	8	100	- 76	- 200
Nederlandene	175	174	255	332	270	315
Portugal	24	- 4	- 10	- 17	- 20	- 34
Spanien	138	- 37	- 122	- 125	- 248	- 276
Sverige	- 26	- 48	- 52	- 103	- 197	- 248
UK	431	339	280	829	605	741

Kilde: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington D.C.

7. Eksportklassifikation, 1992-1997 (i mio. dollars)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Landbrug, kvægavl og fiskeri	1 222	1 172	1 272	1 530	1 674	1 637
Mineindustri	4 728	4 050	5 129	7 984	7 102	8 243
Kobber	3 903	3 338	4 191	6 647	5 881	6 976
Andet	825	713	938	1 337	1 221	1 267
Industri	4 148	4 156	5 202	6 921	6 511	7 051
Levnedsmidler, drikkevarer og tobak	1 919	1 806	2 144	2 894	3 072	3 154
Tekstiler	147	176	180	183	199	226
Skovbrugsprodukter og træmøbler	419	487	581	735	729	838
Træderivater	684	617	923	1 629	953	966
Kemikalier, olie og olieverivater, gummi	502	535	738	823	772	1 014
Lertøj, porcelæn, glas og ikke-metalliske mineraler	23	21	25	28	33	42
Jern og ikke-jernholdige metaller	167	138	164	221	198	200
Maskiner, elektriske apparater, måle- og transportstyr	238	319	413	383	525	587
Andre forarbejdede produkter	49	58	34	27	30	23
Andet	26	37	41	54	110	94
I alt	10 124	9 415	11 643	16 490	15 396	17 025

Kilde: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, n° 841-marzo 1998, Santiago de Chile.

8. Importklassifikation, 1992-1997 (i mio. dollars)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Industri	1 548	1 725	1 829	2 630	3 119	3 435
Levnedsmidler, drikkevarer og tobak	69	83	118	172	177	216
Tekstiler	212	293	338	451	602	647
Trævarer og -derivater	43	53	65	95	115	142
Kemikalier og olieprodukter	155	181	232	297	412	457
Ikke-metalliske mineraler	31	35	34	47	56	58
Metaller, maskiner og udstyr	953	975	937	1 421	1 589	1 725
Forskellige forarbejdede varer	85	104	106	148	169	191
Kapitalgoder	2 473	2 969	3 190	4 091	4 652	5 167
Landbrug	1	1	1	1	2	2
Maskiner og udstyr	2 471	2 967	3 186	4 088	4 645	5 161
Kunstneriske aktiviteter	1	1	3	3	5	4
Rå- og hjælpestoffer	5 390	5 804	6 086	8 138	89 993	9 458
Landbrug, kvægavl og fiskeri	199	202	266	321	429	342
Mineindustri	918	912	918	1 227	1 458	1 432
Olie, kul og andre organiske mineraler	881	856	830	1 028	1 367	1 331
Kobber, jern og andre mineraler	37	56	88	199	91	101
Industri	4 271	4 689	4 900	6 588	7 104	7 681
Levnedsmidler, drikkevarer og tobak	347	355	404	535	649	716
Tekstiler, tøj og lædervarer	391	401	378	494	489	494
Trævarer	22	30	32	45	63	84
Papirvarer, grafiske industrivarer	205	209	247	429	348	388
Kemiske produkter og olieprodukter	1 570	1 636	1 781	2 353	2 647	2 757
Ikke-metalliske mineralprodukter	108	135	121	157	194	220
Basale metalliske produkter	380	419	387	631	573	689
Metalliske produkter, maskiner og udstyr	1 220	1 474	1 518	1 904	2 099	2 289
Forskellige forarbejdede varer	30	31	34	41	43	44
Kunstneriske aktiviteter	2	1	2	2	2	3
Andet	103	105	149	163	170	226
I alt	9 756	10 869	11 501	15 348	17 353	18 888

Kilde: Banco Central de Chile, Boletín Mensual, n° 841-marzo 1998, Santiago de Chile.

9. De direkte udenlandske investeringers hovedkilder, 1990-1996
(nettoinvesteringer, i mio. dollars og i procent af det samlede beløb)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996	% af det samlede beløb 1990-1996
Østrig	—	—	—	—	—	0	1	1	0,0
Belgien-Luxembourg	3	- 1	1	4	2	5	59	71	1,2
Danmark	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Finland	9	11	18	6	20	43	24	111	1,9
Frankrig	19	6	- 2	8	- 3	- 31	44	16	0,3
Tyskland	8	5	33	10	99	184	- 152	174	3,0
Italien	0	17	2	2	1	2	4	11	0,2
Nederlandene	20	- 15	22	—	56	118	—	196	3,4
Portugal	—	—	0	—	—	—	—	0	0,0
Spanien	9	37	32	4	96	- 24	82	190	3,3
Sverige	23	- 3	1	—	- 10	- 1	1	- 9	- 0,2
UK	34	142	- 39	152	116	347	139	715	12,3
EU	125	199	69	185	379	643	201	1 477	25,5
USA	293	226	106	198	1 554	1 406	994	4 258	73,5
Japan	- 28	56	—	0	5	50	—	55	0,9

Kilde: IDB/IRELA, Inversión Extranjera Directa en América Latina, Madrid 1998.

10. Betalingsbalance, 1990-1997 (i mio. dollars)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Løbende poster	- 540	113	- 700	- 2 072	- 644	142	-2 921	-2 800
Varer	1 335	1 587	770	- 982	724	1 480	- 1 146	- 700
Tjenesteydelser	- 257	- 6	- 40	7	18	- 165	- 231	- 300
Indkomst	- 1 818	- 1 809	- 1 860	- 1 468	- 1 743	- 1 482	- 2 016	- 2 350
Løbende overførsler	200	341	430	371	357	309	472	550
Kapitalposter	—	—	—	—	—	—	—	—
Finansielle investeringer	680	- 414	384	2 152	1 385	249	3 838	2 500
Direkte investeringer	582	400	321	375	847	971	3 011	2 400
Porteføljeinvesteringer	353	186	452	730	908	35	1 103	2 650
Andre former for investering	1 867	49	1 955	1 216	2 547	- 17	831	1 350
Reserveaktiver	- 2 122	- 1 049	- 2 344	- 169	- 2 917	- 740	- 1 107	- 3 900
Nettofejl og udeladelser	- 140	301	316	- 80	- 741	- 391	- 917	300

Kilde: IDB, Basic Socio-Economic Data, Washington D.C., marts 1998.

11. Europa-Kommissionens samarbejde med Chile, 1990-1996 (forpligtelser i mio. ecu og i procent af det samlede beløb)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1990-1997	% af det samlede beløb
Finansielt samarbejde	0,0	0,0	10,0	5,6	0,0	9,4	12,3	19,7	57,0	34,8
Økonomisk samarbejde	5,5	2,7	3,8	4,3	4,7	3,9	4,7	1,9	31,5	19,2
Humanitær hjælp	4,2	14,0	11,8	10,3	8,5	3,0	2,1	0,0	53,9	32,9
Miljø	0,0	0,2	1,1	0,1	1,4	0,4	0,0	0,0	3,2	2,0
Anden bistand	4,2	5,0	3,1	1,8	1,5	1,5	1,2	0,2	18,5	11,3
I alt	13,9	21,9	29,8	22,1	16,1	18,2	20,3	21,7	164,0	100,0

Kilde: Europa-Kommissionen, Bruxelles, 1997.

12. Officiel udviklingsbistand, 1990-1996 (netto beløb i mio. dollars og i procent af det samlede beløb)

Donorlande	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990-1996	% af det samlede beløb 1990-1996
Østrig	1	0	1	2	1	1	2	7	0,7
Belgien	3	3	6	6	4	6	5	34	3,2
Danmark	5	5	1	3	1	1	0	16	1,6
Finland	6	1	1	0	0	0	0	6	0,6
Frankrig	6	11	11	27	19	30	43	147	14,1
Tyskland	20	23	31	37	42	45	43	241	23,0
Irland	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Italien	11	16	17	5	9	7	12	77	7,4
Luxembourg	1	1	1	1	1	0	2	6	0,5
Nederlandene	14	19	16	14	16	11	8	99	9,4
Portugal		0	0	0	0	0	0	0	0,0
Spanien	6	4	18	14	8	13	5	69	6,6
Sverige	9	15	10	9	18	7	5	72	6,9
UK	1	1	2	1	2	3	3	13	1,2
Europa-Kommissionen	20	13	13	18	17	12	10	103	9,8
EU ⁽¹⁾ og Europa-Kommissionen	102	112	128	137	138	135	138	889	85,0
USA	- 28	- 25	- 30	- 1	- 27	- 49	- 3	- 163	- 15,6
Canada	3	3	4	3	3	2	2	19	1,8
Japan	19	18	18	29	31	63	53	231	22,1
Andre DAC-lande ⁽¹⁾	28	10	11	9	4	4	4	70	6,7
I alt DAC	124	118	131	177	149	154	193	1 046	100,0

⁽¹⁾ Grækenland er ikke medlem af OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC).

Kilde: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, Paris 1998; IRELA-beregninger.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Det transatlantiske økonomiske partnerskab«

(98/C 407/45)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 26. marts 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for EU's Eksterne Forbindelser og Handels- og Udviklingspolitik, der nedsatte en studiegruppe med Ann Davison som ordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede på sin 357. plenarforsamling, mødet den 10. september 1998, at ændre titlen på udtalelsen til Det transatlantiske økonomiske partnerskab og udpegede Ann Davison som hovedordfører. ØSU vedtog følgende udtalelse med 55 stemmer for, 8 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Baggrund

1.1. De foreliggende forslag, er de seneste i en lang række. I 1990 drøftede USA og EU en ny aftale, som skulle danne grundlag for videreførelsen af de gode transatlantiske forbindelser efter den kolde krigs afslutning. Man foretrak på det tidspunkt en pragmatisk løsning, der fandt udtryk i den transatlantiske erklæring af november 1990. Den transatlantiske erklæring var grundlæggende en kodificeret udgave af tidligere samarbejdsaftaler mellem USA og EU, der bl.a. omfattede halvårslige topmøder og tilskyndede til samarbejde om økonomiske, handelsmæssige og politiske emner. I 1994 fik frygt for, at USA bevægede sig i retning af en mere isolationistisk holdning, en række EU-politikere til at foreslå en styrkelse af de handelsmæssige relationer i form af et transatlantisk frihandelsområde. De amerikanske fagforeninger AFL og CIO støttede tanken om et transatlantisk frihandelsområde som et alternativ til Den Nordamerikanske Frihandelsaftale. På grund af USA's kølige modtagelse af forslaget samt bekymring for, at en formel aftale skulle underminere den nyoprettede Verdenshandelsorganisations troværdighed valgte man igen en mere pragmatisk løsning — denne gang i form af »den nye transatlantiske dagsorden« og »en fælles handlingsplan for EU og USA«, som blev vedtaget i Madrid i december 1995, og som både omfattede politiske og handelsmæssige forbindelser. Samtidig indførtes den transatlantiske erhvervsdialog for at inddrage erhvervslivet i de transatlantiske drøftelser.

1.2. Siden 1995 er der gjort fremskridt i det bilaterale handelssamarbejde. EU og USA undertegnede en aftale om gensidig anerkendelse for et begrænset antal sektorer, tilskyndede til en udbygning af den transatlantiske erhvervsdialog og styrkede samarbejdet på andre områder, f.eks. inden for forskning og arbejdsmarkedspolitik. Man indgik en nyttig aftale om at løse konkurrencepro-

blemer på hinandens markeder. En fælles amerikansk/europæisk indsats bidrog til, at de multilaterale forhandlinger førte til bl.a. informationsteknologiaftalen og aftalerne vedrørende grundlæggende telekommunikations- og finanstjenester under GATS. Omvendt har fødevarerproblemer og Helms-Burton- og D'Amato-lovene skabt alvorlige bilaterale spændinger i handlen.

1.3. I marts 1998 pegede Europa-Kommissionen på forskellige metoder til at intensivere bestræbelserne på at styrke forbindelserne mellem EU og USA. Man koncentrerede sig om handel, og Kommissionen udsendte en meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg med titlen »Det nye transatlantiske marked«.

1.4. Kommissionens forslag tjente tre formål:

- at styrke de politiske relationer mellem EU og USA ved at lade de bilaterale handelsforbindelser hvile på et positivt grundlag, så de ikke risikerer overvejende at få karakter af konfliktløsning;
- at udnytte de økonomiske fordele, som en uddybning af handelsrelationerne kan give, ikke mindst for forbrugerne, uden at slække på EU's miljø- og sundhedspolitik;
- at tilskynde til multilateral liberalisering gennem nye forhandlinger i WTO ved at pege på yderligere områder, der egner sig til liberalisering og opstille en model for fremtidige aftaler.

1.5. Mens ØSU var i færd med at behandle denne meddelelse, endes man på topmødet mellem EU og USA i maj bl.a. om et Transatlantisk Økonomisk

Partnerskab (TEP), som overflødiggør Kommissionens forslag. Denne udtalelse fokuserer derfor på elementerne i TEP-aftalen.

1.6. I forhold til forslagene i Kommissionens meddelelse vedrørende en aftale om et nye transatlantisk marked (NTM-aftalen) er erklæringen om det transatlantiske økonomiske partnerskab, der blev vedtaget i maj 1998, udtryk for en videreførelse af den ad hoc-strategi, der er blevet anvendt i den transatlantiske handelspolitik i de senere år. Det transatlantiske økonomiske partnerskab (TEP) bevarer en række kerneelementer fra Kommissionens NTM-forslag, f.eks. fokuseringen på lovgivningsmæssige barrierer for markedsadgang. Men i modsætning til NTM-aftalen er det transatlantiske økonomiske partnerskab ikke en global aftale, som skal gennemføres i alle sine enkeltdele. Gennemførelsen vil afhænge af den handlingsplan, som EU og USA endnu ikke har vedtaget. Denne ad hoc-agtige strategi vil give aftaleparterne mulighed for at fjerne eller nedprioritere »følsomme« emner. Dette kunne betyde, at TEP's virkning ville blive mere selektiv.

1.7. Det mest radikale element i Kommissionens forslag, forhandlingerne om en frihandelsaftale om tjenesteydelser mellem EU og USA, er blevet opgivet i TEP-strategien ligesom enhver tale om oprettelse af en bilateral forligsordning mellem EU og USA.

1.8. I forhold til NTM-forslagene lægger TEP større vægt på multilaterale løsninger på problemer med markedsadgang eller multilaterale strategier for at opnå enighed om lovgivningspolitiske spørgsmål.

2. Handelsrelationerne mellem EU og USA

2.1. For både EU og USA er den anden part det vigtigste område for udenlandske direkte investeringer. Det økonomiske forhold mellem de to områder er af stor betydning og ligevægtigt. De står for 19 % af hinandens samlede varehandel. Tjenesteydelser tegner sig for 66 % af den samlede merværditilvækst i økonomien i EU og for over 70 % i USA. Værdien af EU's investeringer i USA udgjorde i 1996 372 mia. dollars, mens de amerikanske investeringer i EU beløb sig til 348 mia. dollars⁽¹⁾.

2.2. 3 mio. job i USA er direkte afhængige af EU-investeringer i kraft af direkte beskæftigelse i EU-ejede virksomheder. Yderligere 3 mio. er indirekte

afhængige af EU-investeringer. Hertil kommer, at USA's eksport til Europa skønnes at understøtte yderligere 1 mio. job i USA. Et tilsvarende antal europæiske job er afhængige af amerikanske investeringer i Europa samt europæisk eksport til USA⁽²⁾.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Støtte til EU's rolle som igangsætter

ØSU bifalder, at Kommissionen tager spørgsmålet om samhandelen mellem EU og USA op, men beklager, at der udelukkende fokuseres på handel. Beslutninger truffet for nylig i WTO tyder på, at økonomi og videnskab i snæver forstand prioriteres højere end relevante sociale, miljømæssige og forbrugerrelaterede spørgsmål. Lignende spørgsmål vil nødvendigvis også blive taget op i forbindelse med den foreslåede handelsaftale mellem EU og USA.

EU kan opnå store fordele ved at gøre USA opmærksom på de områder, hvor en reduktion af USA's handelshindringer ville gavne EU's eksport, men der bør kombineres med bestræbelser på, at skabe større forståelse for EU's samfundspolitiske model. For eksempel er det lykkedes USA at skabe nye job, men man kan rejse tvivl ved jobsikkerheden, reallønnen og det sociale sikkerhedsnet. Dertil kommer, at USA's engagement i internationale initiativer på miljøområdet har været skuffende, og at USA er uenig i EU's syn på forsigtighedsprincippet, især hvad angår fødevarer-sikkerhed.

Kommissionens initiativ, der sigter mod at uddybe handelsforbindelserne mellem USA og EU, hilses velkommen, forudsat at man samtidig også forsøger at øge forståelsen for ovennævnte spørgsmål.

ØSU så gerne et mere omfattende skøn over konsekvenserne for beskæftigelsen og omstruktureringen, opgjort sektor for sektor, men støtter bestræbelserne på at tage fat på velkendte problemer for EU-eksportørerne og er enig i målsætningen om at fremme økonomisk samarbejde over Atlanten, for så vidt som det ikke strider mod multilaterale principper i GATT eller andre multilaterale aftaler.

3.2. Det bliver efter ØSU's mening stadig mere nødvendigt, at EU indtager en fremtrædende position i forbindelse med fastsættelsen af dagsordenen for de bi- og multilaterale handelspolitiske forhandlinger, ikke mindst fordi en række vigtige beslutninger i WTO ikke

⁽¹⁾ Europa-Kommissionens meddelelse »Det nye transatlantiske marked« af 11.3.1998.

⁽²⁾ Det nye transatlantiske marked: analyse af de økonomiske konsekvenser, 15.4.1998.

er gået i den retning, som EU ønskede. Den seneste udvikling i USA viser, at selv om USA måske ikke er på vej mod isolationisme, sådan som nogle af ophavsmændene bag Den Transatlantiske Frihandelsaftale frygtede i 1994, så vil — og kan — landet ikke længere i samme grad fungere som lokomotiv i det internationale handelsdiplomati. USA's præsident kan ikke få Kongressens støtte til handelsinitiativer. Dette viser sig f.eks. i den amerikanske regerings vanskeligheder med at få forhandlingsmandat efter hasteproceduren. Endvidere mangler der stadig at blive gjort noget ved en del af de handelshindringer, som Kommissionen omtalte i sin rapport om hindringer for handel og investeringer i USA i 1997. Det er derfor en fordel for både EU og de transatlantiske forbindelser, at EU fremsætter forslag. ØSU støtter også, at Kommissionen og Rådet stiller sig i front med krav om en ny multilateral forhandlingsrunde i WTO.

3.3. ØSU støtter den mere udfarende holdning til international handelspolitik, som TEP-aftalen er præget af.

3.3.1. De nuværende forslag i TEP om et tættere transatlantisk samarbejde har ikke som mål at oprette et transatlantisk fællesmarked. De er et middel til at reagere på ændringerne i handelsforbindelserne og hindringerne for markedsadgang. Forhandlingerne koncentrerer sig på nuværende tidspunkt om hindringer på det lovgivningsmæssige område. I USA findes der stadig vigtige lovgivningsmæssige hindringer for markedsadgang, både på føderalt niveau, og endnu vigtigere på det subføderale niveau (dvs. delstatsniveau). Disse hindringer for markedsadgang påvirker de europæiske producenter og er dokumenteret i Kommissionens rapport om USA's hindringer for handel og investeringer. De omfatter f.eks. regler på telekommunikationsområdet, der begrænser adgangen til radiokommunikation og tjenesteydelser på mobil- og satellitområdet for europæiske leverandører.

Hindringerne for markedsadgang i delstaterne er lige så betydningsfulde. Det er ikke længere acceptabelt, at USA forventer åben adgang til EU's markeder, mens det selv holder betydelige lovgivningsmæssige hindringer uden for forhandlingerne, blot fordi denne regulering foregår på delstatsniveau.

ØSU mener, at målet for det transatlantiske partnerskab ikke bør være skabelsen af et fælles marked, men en velovervejet reaktion på de ændrede vilkår for handelspolitikken, der særlig kræver, at hindringerne på delstatsniveau, der systematisk har været udeladt fra de multilaterale aftaler, inddrages. Det bør ledsages af aftaler om sociale, miljømæssige og forbrugerrelaterede anliggender.

3.4. Gennemførelse

I sin udtalelse fra 1996 om forbindelserne mellem Den Europæiske Union og USA (CES 701/96) gav ØSU sin støtte til den pragmatiske model med et nyt transatlantisk marked i stedet for en formel transatlantisk frihandelsaftale, fordi det var bekymret for, at en frihandelsaftale kunne stride imod de multilaterale principper bag oprettelsen af Verdenshandelsorganisationen. En klar ulempe ved en pragmatisk sektorbaseret tilgang er, at der ikke er en overordnet kraft, der kan fremme indgåelsen af en aftale, hvis der opstår problemer i de enkelte sektorer. Så længe en sådan kraft ikke findes, vil udviklingen afhænge af parternes evne til at finde fælles løsninger og af politisk vilje. På den anden side betyder den valne holdning til enhver ny handelsaftale i USA, at der vil blive brug for synlige resultater på et tidligt tidspunkt. En løsning kunne bestå i at gå sektorvis frem kombineret med den disciplin, som klare frister giver. I udtalelsen fra 1996 udtrykte ØSU en vis bekymring for, at forslaget om et transatlantisk marked ikke omfattede nogen formel procedure for regelmæssig evaluering, som kunne medvirke til at sikre, at der skete fremskridt i de sektorale forhandlinger. Det er derfor gået langsomt med at opfylde målene for det transatlantiske marked, hvorfor et nyt initiativ har været nødvendigt.

3.5. Alle formelle aftaler vedrørende samhandlen over Atlanten bør efter ØSU's opfattelse undgås, fordi de — hvis de bliver præsenteret for resten af verden som et *fait accompli* — vil underminere WTO's idégrundlag. På den anden side er ØSU nervøs for, at en pragmatisk tilgang igen vil ende i dødvande. TEP-aftalen mangler stadig frister, der kan tjene som pejlepunkter for forhandlingerne i de enkelte sektioner. Er initiativet ikke gennemført senest midt i år 2000, kan det blive et flop.

3.6. ØSU ser gerne, at den plan, som omtales sidst i TEP-aftalen, kommer til at indeholde klare frister, og det opfordrer Kommissionen til formelt at rapportere til Europa-Parlamentet og ØSU om opfyldelsen både af målsætningerne for TEP og den sociale/miljømæssige dagsorden.

3.7. Bilaterale forhandlinger kontra multilaterale forhandlinger

I TEP opstilles ti fælles målsætninger for multilaterale forhandlinger. Under forbehold af de specifikke bemærkninger kan ØSU gå ind for disse fælles målsætninger. ØSU noterer sig, at fælles målsætninger for de multilaterale forhandlinger tildeles en mere fremtræden-

de plads i aftalen om TEP end i meddelelsen om det nye transatlantiske marked. ØSU ser med tilfredshed på denne ændring i vægtningen.

3.8. Kommissionen er i sin meddelelse meget påpasselig med at sikre, at forslagene til en uddybning af handelsrelationerne over Atlanten ikke kommer i konflikt med EU's opbakning til multilaterale løsninger. Man må dog erkende, at selv en uformel aftale mellem EU og USA kan skabe præcedens for fremtidige multilaterale forhandlinger i WTO. TEP-aftalen af 18. maj 1998 henviser specifikt til, at et styrket samarbejde kan anvendes til at sætte dagsordenen for et mere åbent og lettere tilgængeligt handelssystem på verdensplan. Skal et sådant handelssystem være multilateralt, kræver det støtte fra de andre medlemmer af WTO, særlig for at en ny WTO-forhandlingsrunde kan krones med held. Men man opnår næppe støtte fra de andre WTO-medlemmer, hvis aftalen mellem EU og USA præsenteres for dem som et *fait accompli*. De fælles holdninger til forbedringer af aftalen om handelsrelateret intellektuel ejendomsret (Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights), som TEP-aftalen opfordrer til at fortsætte, risikerer netop at blive opfattet som et sådant *fait accompli* af de andre WTO-medlemmer.

3.9. For at undgå at bilaterale forhandlinger mellem EU og USA underminerer de multilaterale bestræbelser, må arbejdet foregå parallelt med forhandlingerne i WTO. At dømme efter det arbejdsprogram, som WTO's ministerkonference vedtog i Singapore i 1996, og forpligtelsen til at forberede en ny runde, som blev indgået under WTO's ministerkonference i anledning af 50-års jubilæet for GATT i maj 1998, er der næppe noget politisk område, omfattet af TEP, som ikke også kan diskuteres i WTO's regi.

3.10. ØSU opfordrer Europa-Kommissionen og Rådet til at sikre, at forberedelserne til de næste multilaterale forhandlinger i WTO kommer til at løbe parallelt med de bilaterale forhandlinger.

3.11. Spørgsmålet er, om TEP-forhandlingerne kan bortlede ressourcer fra den endnu vigtigere, kommende forhandlingsrunde i WTO. ØSU synes dog, at forslagene er værd at beskæftige sig med, fordi de virker realistiske og er blevet vel modtaget af erhvervslivet på begge sider af Atlanten. I nogle tilfælde kan de desuden vise vejen for WTO-forhandlinger, særlig hvis de ledsages på det sociale og miljømæssige område.

3.12. På baggrund af sit engagement i udviklingen af verdens fattige lande støtter ØSU målsætningerne i

afsnit 8 i TEP-erklæringen om fælles mål for EU og USA i de multilaterale forhandlinger.

3.13. ØSU bifalder den i erklæringen indeholdte forpligtelse til samarbejde om at sikre, at de mindst udviklede lande får gavn af det multilaterale handelssystem. Dette forudsætter en generel forbedring af EU's og USA's handels-, gælds- og bistandspolitik, særlig i forbindelse med Afrika. I forlængelse af vægtningen i sin tidligere udtalelse bifalder ØSU øget samarbejde på dette område og ser nu frem til afgørende resultater.

3.14. ØSU håber, at anvendelsen af ordet partnerskab indebærer en større forpligtelse til at samarbejde på flere områder — udviklingshjælp, miljø, arbejdsmarkeds- og forbrugerstandards, monetære spørgsmål og forbindelserne til resten af verden. Uden anerkendelse af berettigede krav og ønsker fra arbejdstager-, miljø- og forbrugersorganisationer risikerer offentlighedens støtte til handelsinitiativer at svinde bort.

4. Spørgsmålet om ekstraterritorialitet

Helms-Burton- og D'Amato-lovene

4.1. På topmødet mellem EU og USA den 18. maj lykkedes det tilsyneladende i det mindste delvis at løse de problemer, som de amerikanske Helms-Burton- og D'Amato-love har skabt. USA's forsøg på at underkaste EU amerikansk lovgivning uden for amerikansk territorium har skabt alvorlige spændinger i de transatlantiske relationer. Der er i realiteten tale om en tredelt aftale.

4.2. Den amerikanske regering gik med til at afstå fra i henhold til D'Amato-lovgivningen at gribe ind over for en række EU-virksomheders investeringer i den iranske energisektor. Den har også accepteret at søge om Kongressens godkendelse af en ændring af afsnit IV i Helms-Burton-loven, som vil give EU ubegrænset fritagelse. Endelig er den amerikanske regering villig til at lodde stemningen i Kongressen med hensyn til en undtagelse fra bestemmelserne i afsnit III.

4.3. Til gengæld for USA's holdning har EU accepteret en aftale om disciplin med henblik på en bedre beskyttelse af investeringer. Det drejer sig om en politisk aftale, men de to parter er enedes om at fremsende den til WTO med henblik på en stærkere multilateral beskyttelse mod ekspropriation. EU støtter aftalen under forudsætning af, at USA implementerer den.

4.4. Den tredje del består af en erklæring om politiks samarbejde over Atlanten med henblik på fremover at undgå konflikter som dem, de to amerikanske love har skabt. Denne del af aftalen indeholder principper for iværksættelse af økonomiske sanktioner. Det fremgår, at man skal tilstræbe multilateralt godkendte sanktioner, navnlig sanktioner, der støttes af FN's sikkerhedsråd. Ifølge erklæringen får begge parter frie hænder til at vedtage sanktioner, hvis det ikke er muligt at opnå multilateral støtte, men samtidig forpligtes såvel EU som USA til at afstå fra at foreslå eller stræbe efter ny lovgivning om økonomiske sanktioner, der rækker ud over eget territorium — sådan lovgivning skal tværtimod modarbejdes. Den amerikanske regering er med andre ord nu forpligtet til at modarbejde ny lovgivning fra Kongressen af samme type som Helms-Burton- og D'Amato-lovene.

4.5. Dette er regeringens klart udtrykte hensigt, men der er ingen garanti for, at regeringen vil få held med at modsætte sig lovgivningsinitiativer fra Kongressen. Det er heller ikke givet, at Hamilton-Crane-Luger-lovforslaget, der åbner mulighed for undtagelser fra sanktioner og giver præsidenten større råderum, bliver vedtaget. Selv om store dele af det amerikanske erhvervsliv er tilhænger af forslaget, vinder det ikke genklang i Kongressen, der har blikket rettet mod det kommende valg den 3. november. Pres fra eksil-cubanere og lignende interessegrupper har lettere ved at trænge igennem.

Til gengæld er den part, der ikke indfører økonomiske sanktioner, forpligtet til at forfølge de fælles politiske mål, f.eks. om politiske reformer i et sanktioneret land, men efter selvvalgte metoder. EU vil med andre ord få råderum til at fortsætte sit kritiske engagement i Iran.

4.6. ØSU gentager sin fordømmelse af USA's ekstraterritoriale lovgivning og forlanger, at USA snarest skal rette op på dette forhold.

4.7. ØSU bifalder de fremskridt, der er gjort med henblik på at fjerne spændingerne i de transatlantiske forbindelser som følge af USA's upassende forsøg på at anvende ekstraterritoriale love, og kræver, at den amerikanske kongres hurtigt skal gå i gang med at realisere den politiske aftale, som blev indgået på topmødet mellem EU og USA i maj 1998.

— ØSU ser positivt på det styrkede samarbejde mellem EU og USA om bekæmpelse af terrorisme, den tiltagende bandekriminalitet og narkotikahandel.

Det er spørgsmålet, som det internationale samarbejde bør prioritere højt.

— ØSU støtter også forslaget om, at overholdelse af menneskerettighederne og grundliggende sociale rettigheder belønnes i forbindelse med den nye generelle præferenceordning.

— Der er behov for en udvidelse af samarbejdet mellem EU og USA om handelsrelaterede udenrigspolitiske spørgsmål, herunder en større udbredelse af principperne i EU's adfærdskodeks for våbeneksport.

5. Tekniske handelshindringer

5.1. Ligesom aftrapning eller afskaffelse af tekniske handelshindringer var et af de centrale mål i Kommissionens meddelelse, er de det nu i TEP-erklæringen. Erklæringen tilskynder til at bygge på de gode erfaringer fra forhandlingerne om gensidig anerkendelse efter en overensstemmelsesvurdering, som blev undertegnet på topmødet mellem EU og USA den 18. maj i London. På dette felt er TEP også noget mere detaljeret med hensyn til den praktiske gennemførelse: efter overvejende europæisk mønster skal handelshindringer afskaffes gennem fremme af gensidig tillid til hinandens procedurer og praksis, samt — hvor dette er muligt — konvergens. Dette gør det ikke kun muligt gensidigt at anerkende hinandens testresultater, men også at acceptere, at regulering og mærkning hos den anden part svarer til ens egen. I TEP-aftalen opfordres desuden til øget dialog mellem forskere, rådgivende eksperter, standardiseringsorganer og regulerende instanser. ØSU mener, at der bør foretages visse ændringer i kommissoriet for de regulerende instanser for at tilskynde dem til for alvor at gå ind i handelsdebatten. Herudover bør forbruger- og miljøorganisationer konsulteres vedrørende ændringer af standarder, der berører dem.

5.2. ØSU støtter ligesom i udtalelsen fra 1996, at initiativerne til afskaffelse af handelshindringer udvides under forudsætning af, at relevante interessegrupper uden for erhvervslivet fuldt ud inddrages. Det støtter også Kommissionens forslag om at vælge telekommunikation, kemikalier og motorkøretøjer som de områder, hvor indsatsen for gensidig anerkendelse skal intensiveres.

5.3. I TEP-erklæringen peges på, at WTO-aftalen om tekniske handelshindringer (artikel 6) åbner mulighed for og tilskynder til aftaler om gensidig anerkendelse mellem WTO-medlemmer. Enhver aftale om gensidig anerkendelse er således kompatibel med WTO-bestemmelserne. Ved at indgå bilaterale aftaler om

gensidig anerkendelse kan EU og USA således i henhold til TEP-aftalen vise vejen frem i WTO. Det strider heller ikke imod aftalen om afskaffelse af tekniske handelshindringer at orientere tredjelande om, hvad EU og USA bliver enige om på området.

5.4. ØSU opfordrer Kommissionen og Rådet til i forbindelse med arbejdet vedrørende gensidig anerkendelse under TEP-aftalen at holde WTO underrettet om arbejdsprogrammet og at inddrage tredjelande i arbejdet så tidligt som muligt.

5.5. TEP-aftalen opfordrer også til øget samarbejde vedrørende regulering inden for plante-, dyre- og folkesundhed, herunder bioteknologi, der anerkendes som et yderst følsomt område. Kommissionen skriver i sin meddelelse, at standarder, som affødes af et sådant arbejde, som et minimum skal opretholde det nuværende beskyttelsesniveau. Skønt der i TEP-aftalen står, at høje standarder for sikkerhed, sundhed, forbruger- og miljøbeskyttelse vil blive opretholdt, er beskyttelsesklausulen i Kommissionens meddelelse ikke nævnt. Eftersom der stadig er fundamental forskel på EU's tilgang, der hviler på et forsigtighedsprincip, og USA's, der i højere grad er baseret på forskning, vil konvergens uvægerligt rejse spørgsmål vedrørende fordele og ulemper ved den ene eller anden metode.

5.6. ØSU anmodede i sin udtalelse fra 1996 om, at økonomiske og sociale interesseorganisationer blev inddraget i debatten om handlen, eftersom det står i disses magt at frembringe eller mindske spændinger. Der foreslås ikke nogen dialog med repræsentanter for landmænd og forbrugere.

5.7. I forbindelse med EU's forslag til implementeringen af TEP ønsker ØSU garanti for, at EU's sundheds- og miljøstandarder ikke svækkes som følge af et lovgivningsmæssigt samarbejde med USA. Navnlig ønsker det præciseret, om aftalerne med USA vil komme til at indeholde garantier for, at EU's standarder ikke vil blive forringet.

5.8. ØSU opfordrer forbrugerne og landmændene til snarest muligt at diskutere berøringspunkter mellem fødevarerstandarder og handelsspørgsmål i den nye dialog.

6. Told på industrivarer

6.1. ØSU støtter, at 2010 fastsættes som frist for MFN-baseret afskaffelse af al told på industrivarer,

forudsat at en kritisk masse af de øvrige WTO-medlemmer er villige til at tilslutte sig en aftale. Dette svarer til fremgangsmåden ved indgåelsen af informationsteknologiaftalen i 1996. ØSU beklager de svage formuleringer i TEP-aftalen og den manglende frist.

6.2. ØSU anmoder Kommissionen og Rådet om at arbejde for fastsættelsen af en frist for afskaffelsen af al told på industrivarer på grundlag af en kritisk masse svarende til den, der blev anvendt ved indgåelsen af informationsteknologiaftalen.

7. Landbrug

7.1. ØSU støtter fuldt ud, at landbruget undtages fra den bilaterale TEP-aftale. Ifølge TEP-aftalen skal enhver yderligere liberalisering af landbruget i stedet ske gennem multilaterale forhandlinger. Der henvises i aftalen kun til landbrugspolitikken i forbindelse med samarbejde vedrørende f.eks. fødevarer- og sundhedsforskrifter.

7.2. ØSU anerkendte i sin udtalelse fra 1996 om de transatlantiske forbindelser, at en reform af den fælles landbrugspolitik er forbundet med en yderligere liberalisering af adgangen til landbrugsmarkedet. I 1996 mente ØSU, at man hurtigere kunne nå resultater i andre sektorer, men reformen af den fælles landbrugspolitik er nødvendig for, at EU kan indtage en troværdig position i den nye landbrugsforhandlingsrunde, der efter planen skal starte i 1999.

7.3. ØSU støtter, som nævnt, at EU på et tidligt tidspunkt lægger sig fast på en klar holdning i de multilaterale forhandlinger, der efter al sandsynlighed starter 1999/2000. Dette vil være en fordel for såvel EU som for verdenshandlen. Men EU vil kun tage teten, hvis den kan indtage en troværdig forhandlingsposition. Efter ØSU's mening forudsætter en sådan troværdighed yderligere reformer inden for landbruget — ikke mindst en reform af den fælles landbrugspolitik efter retningslinjerne i Agenda 2000.

7.4. ØSU går ind for multilaterale forhandlinger på landbrugsområdet. Efter ØSU's opfattelse bør EU fastsætte en troværdig holdning til de kommende drøftelser om en videreførelse af forhandlingerne som omtalt i artikel 20 i WTO's landbrugsaftale.

8. Tjenesteydelser

8.1. TEP-aftalens målsætning er at forbedre markedsadgangen væsentligt, men aftalen omfatter ikke den audiovisuelle sektor og søtransport. ØSU foretrækker, at man koncentrerer sig om specifikke sektorer frem for at forhandle alle spørgsmål på en gang.

8.2. Det er helt klart, at en række uafklarede spørgsmål gør det uhensigtsmæssigt at medtage den audiovisuelle sektor. Ud over vigtige spørgsmål om sprog og kultur mangler der internationalt anerkendte forskrifter for fænomener som vold. Man bør være meget opmærksom på sidstnævnte emne under drøftelserne.

8.3. Der er betydelige muligheder for større markedsadgang i USA inden for finansielle tjenesteydelser og telekommunikation (f.eks. er USA's mobiltelefonsystem inkompatibelt med systemet i resten af verden). Enhver liberalisering af transatlantiske eller multilaterale tjenesteydelser skal indeholde klare undtagelser for at sikre effektive kontrolordninger og forbrugerbeskyttelse af f.eks. borgere i tyndtbefolkede egne. Det skal gøres klart, at sociale sikringsordninger og arbejdersammenslutningers ordninger med gensidig forsikring ikke er omfattet. ØSU ønsker ikke at se, at sådanne kooperative ordninger, der tilskynder de velstillede til at støtte de mindre velstillede, undergraves.

8.4. De transatlantiske forhandlinger kunne imidlertid tage fat på de hindringer for markedsadgang, som skyldes de enkelte staters forvaltning af reglerne og syndfloden af forskellige regler i de amerikanske stater. EU's banksektor er f.eks. forholdsvis åben. Der gælder de samme love og administrative bestemmelser for amerikanske banker i Europa som for de europæiske. Den manglende integration af bankmarkedet i USA gør det derimod vanskeligt for de europæiske banker at trænge ind på markedet i de amerikanske stater. Det er vigtigt, at der gøres fremskridt på dette område, eftersom Europa har en stærk sektor for finansielle tjenesteydelser.

8.5. ØSU er tilhænger af en forsigtig tilgang og ønsker, at fremskridt i banksektoren og en åbning af USA's marked, der beskyttes af bestemmelser på delstatsniveau og den manglende samordning af lovgivningen i USA, prioriteres højt.

8.6. Med hensyn til reguleringen indeholder den prædefinerede dagsorden flere følsomme emner som f.eks. oprindelsesbestemmelser og sikkerhedsklausuler under GATS. Efter ØSU's mening bør reguleringen snarere aftales gennem multilaterale forhandlinger end ved bilaterale drøftelser.

8.7. ØSU glæder sig over de fremskridt, der er gjort inden for gensidig anerkendelse af kvalifikationer.

8.8. Regulering af servicesektoren bør dog efter ØSU's opfattelse ske gennem multilaterale aftaler.

9. Investeringer, konkurrence, offentlige indkøb og miljø

9.1. TEP-aftalen indeholder en målsætning om at formulere fælles holdninger til disse emner i de relevante multinationale fora.

9.2. Investeringer

9.2.1. Forhandlinger om investeringer finder sted inden for rammerne af forhandlingerne om en multilateral aftale om investeringer (MAI). Mange af problemerne i MAI skyldes uoverensstemmelser mellem EU og USA. I modsætning til konkurrence og offentlige indkøb har ulandene dog, når det gælder investeringer, store interesser på spil. Derfor må ulandene ikke blive præsenteret for et *fait accompli* i WTO.

9.2.2. Et alvorligt problem, der igen er opstået i MAI-forhandlingerne, er, at man ikke har været i stand til at sammenkoble investeringer på den ene side og mindstenormer for arbejdsvilkår og andre normer for forretningspraksis på den anden. Som nævnt ovenfor er ØSU enig i, at OECD's retningslinjer for multinationale selskaber på passende vis bør indgå i enhver aftale om investeringer.

9.2.3. ØSU har allerede tidligere klart redegjort for sin holdning med hensyn til investeringer. Det mener bl.a., at OECD's retningslinjer vedrørende multinationale selskaber på passende vis skal indarbejdes i alle multilaterale aftaler. Det håber, at dialogen vedrørende arbejdsmarkeds-, miljø- og forbrugerspørgsmål vil tilskynde regeringerne i EU og USA til at støtte disse principper.

9.3. Konkurrencepolitik

9.3.1. Ifølge TEP-aftalen skal parterne bestræbe sig på at styrke samarbejdet om konkurrencepolitikken. EU og USA har allerede en bestemmelse om »positive comity« (udvisning af imødekommenhed) i deres bilaterale aftale om konkurrencepolitik. Ifølge denne bestemmelse kan den af parterne, der finder, at en konkurrenceforvridende praksis på den anden parts territorium indvirker på dens eget marked, anmode den anden parts konkurrencemyndigheder om at gribe ind over for denne praksis.

9.3.2. EU har forsøgt at få konkurrencepolitik på WTO's multilaterale dagsorden. På ministermødet i Singapore i 1996 nedsattes en arbejdsgruppe om international konkurrencepolitik under WTO, som skal afgive rapport i slutningen af 1998. EU har i denne arbejdsgruppe været den vigtigste fortaler for fastsættelsen af multilaterale WTO-principper på konkurrenceområdet. USA har derimod fremført, at en multilateral tilgang hverken er mulig eller nødvendig, og at problemerne udmærket kan løses gennem bilateralt samarbejde.

9.3.3. En aftale om konkurrencepolitikken kunne hjælpe med at tilvejebringe en model for udviklingslande og svare på kritikken af visse multinationale selskabers magt, f.eks. i forbindelse med salg af såsæd.

9.3.4. ØSU går ind for at fortsætte forhandlingerne om multilaterale principper på konkurrenceområdet i WTO. Arbejdet i WTO skal prioriteres lige så højt som de bilaterale forhandlinger med USA.

9.4. Offentlige indkøb

9.4.1. TEP-aftalen indeholder en generel passus om nødvendigheden af at udvide og lette adgangen til markedet for offentlige indkøb (dvs. statslige indkøb). En udvidelse af markedsadgangen i USA er af stor betydning på grund af en række tiltag for at fremme salget af amerikanske varer. Markedsadgangen kan bl.a. udvides gennem anvendelsen af elektroniske midler ved udsendelse af informationer om udbud og ved indsendelse af tilbud.

9.4.2. Der findes endnu ingen multilaterale aftaler om offentlige indkøb, kun en plurilateral, som blev indgået i 1994 i forbindelse med Uruguay-runden, og som hovedsagelig er baseret på aftalen mellem EU og USA. Fremskridt på det bilaterale plan vil således ikke kollidere med en multilateral fremgangsmåde. Når WTO-aftalen om offentlige indkøb kun er blevet undertegnet af ganske få lande, er det bl.a. fordi den er så indviklet, at omkostningerne ved at opfylde den for små lande og udviklingslande er for store i forhold til det potentielle udbytte. En forenkling af aftalen vil således medvirke til en større udbredelse, uden at den påtvinges udviklingslandene.

9.4.3. ØSU opfordrer Kommissionen til fortsat at presse på for en udvidelse af adgangen til det amerikanske marked for offentlige indkøb, navnlig i de enkelte stater.

9.4.4. ØSU anmoder EU og USA om i forbindelse med bilaterale forhandlinger om offentlige indkøb at undersøge, hvordan den nuværende plurilaterale aftale kan forenkles for at få flere lande til at skrive den under.

10. Udvidelse af den transatlantiske dialog

10.1. Ifølge TEP-erklæringen skal begge parter også arbejde for en udvidelse af deltagerkredsen i den transatlantiske dialog. Dette er et mål, som ØSU fremhævede i sin udtalelse fra 1996 om de transatlantiske forbindelser. Det glæder sig derfor over dette generelle mål, men er samtidig bekymret, fordi der på en række områder ikke er gjort nævneværdige fremskridt. Mens den transatlantiske erhvervsdialog har været en succes og nu også omfatter en dialog for små virksomheder, er der kun gjort ringe eller ingen fremskridt andre steder.

10.2. Dialogen på miljøområdet sættes i gang til efteråret på en konference på højt niveau i Wien, men forbrugerdialogen, der efter planen skulle være startet i begyndelsen af sommeren 1998, har desværre måttet udskydes. Da økonomiske midler er en nøgelfaktor, er det vigtigt, at dialogen på de forskellige områder også inddrager fonde og stiftelser. Arbejdsmarkedsdialogen har kun gjort få fremskridt, og selv om man allerede har holdt uformelle møder, er det endnu ikke lykkedes at opstille en konkret dagsorden. Landbrugsdialogen er stadig kun af uformel art. Det kan bidrage til at give dialogerne en højere status, hvis man lader højtstående regeringseksperter deltage.

10.3. Dialogen om uddannelse og videreuddannelse har haft succes med en konference på højt niveau i Akron, Ohio i begyndelsen af 1998 om efteruddannelse af arbejdstagere og et opfølgende seminar i London i maj om handicappedes adgang til arbejdsmarkedet. Konferencerne ventes at resultere i en række transatlantiske partnerskaber.

10.4. Et af problemerne har været, at dialogen på de forskellige områder ikke er koordineret. Den transatlantiske borgerdialog kunne have fungeret som paraply, men har påtaget sig en mere specifik rolle som transatlantisk donorforum. F.eks. vil idéen med en transatlantisk pris til virksomheder, der oplærer eller ansætter handicappede — som foreslået på Akron-konferencen og i en ØSU-udtalelse — kun kunne realiseres i kraft af et samarbejde med den transatlantiske erhvervsdialog. ØSU har til hensigt at støtte dette.

10.5. Et emne, der vedrører den personlige kontakt, og som endnu ikke har været berørt, er de bureaukratiske procedurer, som man udsættes for, når man rejser over Atlanten.

10.6. ØSU er nervøs for, at resultaterne af den transatlantiske erhvervsdialog snart vil blive begrænset på grund af den manglende konsensus om værdien af den internationale handel i USA. For at imødegå de kritiske røster fra visse arbejdsmarkeds-, miljø- og forbrugerorganisationer foreslår ØSU, at den transatlantiske erhvervsdialog i højere grad tager kontakt til disse kredse. Dette kunne f.eks. ske gennem en overordnet transatlantisk økonomisk og social dialog. Det håber samtidig, at det amerikanske erhvervsliv vil bruge flere kræfter på at overbevise den offentlige mening i USA om fordelene ved et internationalt engagement.

10.7. ØSU ønsker derfor, at der i forbindelse med gennemførelsen af TEP-aftalen lægges mere vægt på at fremme de personlige kontakter. Dette indebærer støtte og opbakning til eksisterende og foreslåede transatlantiske dialoger samt oprettelsen af et forum, der kan tage sig af koordinering og kommunikation imellem dem. ØSU foreslår, at repræsentanter for økonomiske og sociale interessegrupper i EU, der deltager i den transatlantiske dialog, hvert år skal mødes med repræsentanter for EU-institutionerne med henblik på at vurdere de fremskridt, der er gjort, og diskutere arbejdsprogrammet for det kommende år. Dette ville give større gennemsigtighed, bidrage til fastsættelsen af en fælles EU-holdning samt skabe basis for en overordnet transatlantisk økonomisk og social dialog, som ØSU kan være behjælpelig med at arrangere.

Resumé/konklusion

ØSU hilser Kommissionens bestræbelser på at styrke og uddybe forbindelserne mellem USA og EU velkommen.

ØSU foretrækker det transatlantiske økonomiske partnerskabs mere begrænsede dagsorden for handelen frem for de mere vidtgående forslag på handelsområdet i det nye transatlantiske marked.

Ikke desto mindre er ØSU skuffet over, at man udelukkende koncentrerer sig om emnet i tilknytning til handel, og over, at arbejdstagernes, miljøets og forbrugernes interessegrupper stadig ikke bidrager til debatten om handel. Denne utilfredshed deles også af de organisationer i USA, som ØSU samarbejder med. ØSU ønsker, at der skal gøres en fornyet indsats på de områder, som blev foreslået i udtalelsen af 30. maj 1996⁽¹⁾.

For det første ville der være større tiltro til det handelsmæssige samarbejde mellem EU og USA, hvis det blev underbygget af en diskussion om skabelsen af faste arbejdspladser med en passende social beskyttelse. Jobskabelse er trods alt et af TEP's vigtigste mål.

For det andet lykkedes det ikke — på trods af øget konsultation mellem EU og USA om miljøspørgsmål — at nå til enighed om tilstrækkeligt effektive initiativer til bekæmpelse af drivhuseffekten på Kyoto-konferencen i november 1997. Der er behov for fornyede bestræbelser for at hjælpe USA med at finde en måde til at leve op til disse vigtige internationale forpligtelser, som er acceptabel for vælgerne.

For det tredje vil ØSU afvente, hvilke fremskridt der sker med bistand til udviklingslandene, helst også i samarbejde med Japan, for at særlig Afrikas behov kan blive tilstrækkeligt højt prioriteret.

For det fjerde er der behov for, at de nye transatlantiske dialoger får tildelt tilstrækkelige ressourcer, og at de er genstand for opmærksomhed hos højtstående politiske beslutningstagere, således at de kan yde deres eget bidrag til handelsforbindelserne mellem EU og USA.

⁽¹⁾ EFT C 212 af 22.7.1996.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om oprettelse af et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument (ISPA)«⁽¹⁾

(98/C 407/46)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 4. juni 1998 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for EU's Eksterne Forbindelser og Handels- og Udviklingspolitik, som nedsatte en studiegruppe og udpegede Kenneth Walker til ordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg udpegede på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september 1998, Kenneth Walker til hovedordfører og vedtog med 76 stemmer for, 5 imod og ingen hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I Agenda 2000 har Kommissionen fremsat en række forslag til styrkelse af førtiltrædelsesstrategien for alle central- og østeuropæiske ansøgerlande (CØEL). Strategiens overordnede målsætning er at tilbyde et sammenhængende program for at forberede disse lande på tiltrædelsen af EU og

I. samle de forskellige former for støtte fra EU i en enkelt ramme, tiltrædelsespartnerskaberne,

II. at give ansøgerne indsigt i Unionens politikker og procedurer ved at give dem mulighed for at deltage i EF-programmer.

1.2. Sammen med PHARE-programmet og støtte til udvikling af landbruget blev der i Agenda 2000 fremsat forslag om strukturstøtte til ansøgerlandene til et beløb af ca. 1 mia. euro om året i perioden 2000-2006, dvs. 7 mia. euro i alt. Denne støtte skulle først og fremmest anvendes til at bringe ansøgerlandene på linje med EF-infrastrukturnormerne, navnlig — og i analogi med Samhørighedsfonden — på transport- og miljøområdet. Det Europæiske Råd godkendte på sit møde i Luxembourg i december 1997 princippet om indførelse af et sådant strukturinstrument. På grundlag heraf foreslår Kommissionen nu en forordning om et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument (ISPA), som er baseret på traktatens artikel 235.

1.2.1. Da dets målsætninger minder om Samhørighedsfondens, anses det for hensigtsmæssigt, at ISPA i store træk følger samme strategi som den reviderede samhørighedsfond. Der ydes støtte til:

I. miljøforanstaltninger, således at ansøgerlandene kan overholde den gældende EF-ret på dette område,

II. transportinfrastrukturforanstaltninger, der fremmer bæredygtig mobilitet og navnlig foranstaltninger af fælles interesse, som er baseret på kriterierne i Rådets beslutning nr. 1692/96/EF om oprettelse af transeuropæiske net. Dette vil bl.a. indbefatte nationale nets sammenkobling og interoperabilitet indbyrdes og med det transeuropæiske transportnet tillige med adgang til disse net.

1.2.2. For begge sektorer gælder det endvidere, at foranstaltningerne skal bidrage til at opfylde målsætningerne i tiltrædelsespartnerskaberne.

1.2.3. Der skal skabes passende ligevægt mellem miljøforanstaltninger og transportinfrastrukturforanstaltninger.

1.3. Forslaget til forordning indebærer en projektbaseret strategi, hvor projekterne mindst bør være på 5 mio. ecu. EF-støttesatsen kan udgøre op til 85 % og vil blive udformet således, at løftestangseffekten på investeringerne øges, især ved mobilisering af samfinansiering fra den private sektor.

1.3.1. Artiklerne om finansiel forvaltning og overvågning tager udgangspunkt i bestemmelserne i afsnit IX i finansforordningen, som indeholder bestemmelser for bistanden til tredjelande. Projekterne vil være omfattet af finansieringsaftalen mellem Kommissionen og modtagerlandet, og denne indeholder også nærmere oplysninger om forvaltnings- og evalueringssystemerne.

1.3.2. Hvad angår budgetforpligtelser, følger man i forslaget systemet med årlige trancher som i Struktur- og Samhørighedsfondene. Da dette afviger fra finansforordningen, vil det kræve en interinstitutionel budgetaftale.

1.4. ISPA vil være underlagt de konkrete forpligtelser, der er fastlagt i forordningen om tiltrædelsespart-

⁽¹⁾ EFT C 164 af 29.5.1998, s. 4.

nerskaberne og samordnet med PHARE og landbrugsstøtten i førtiltrædelsesfasen, som fastlagt i forordningen om samordning af støtten til ansøgerlandene som led i førtiltrædelsesstrategien.

2. Kommissionens forslag

2.1. *De støtteberettigede lande*

2.1.1. I overensstemmelse med retningslinjerne i Agenda 2000 og med Det Europæiske Råds konklusioner i Luxembourg vil der blive ydet finansiell støtte fra førtiltrædelsesinstrumenterne på struktur- og landbrugsområdet til de central- og østeuropæiske ansøgerlande. Ifølge artikel 1 i den foreslåede forordning er disse lande:

Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

2.2. *De prioriterede opgaver*

2.2.1. På grundlag af bestemmelserne i Agenda 2000 og den foreslåede finansielle ramme er der et ganske særligt behov for selektivitet, hvad angår de sektorer, der skal være omfattet af det nye instrument. På baggrund af tidligere erfaringer med infrastrukturbehovene i de nye tyske delstater og sine udtalelser om ansøgerlandene foreslår Kommissionen, at finansieringen via det nye instrument bør begrænses til miljø- og transportprojekter, herunder foranstaltninger såsom uddannelse og vedligeholdelse, der skal sikre, at projekterne gennemføres effektivt.

2.3. *Miljø*

2.3.1. Som anført i Agenda 2000 har ansøgerlandene som helhed flere akutte miljøproblemer end de eksisterende EU-medlemsstater, navnlig hvad angår vand- og luftforurening og affaldsforvaltning.

2.3.2. Det er svært at sætte tal på den krævede bistand, navnlig i betragtning af, at det er nødvendigt at basere sig på en række formodninger, f.eks. med hensyn til økonomisk vækst, forbrugsmønstre og fremtidig adfærd. De bedste foreliggende prognoser tyder dog på, at det samlede investeringsbehov, når det gælder overholdelse af den gældende EF-ret på miljøområdet i de ti ansøgerlande, kan komme til at udgøre omkring 100 mia. euro.

2.3.2.1. Dette tal omfatter udelukkende investeringer, der tager sigte på at opfylde kravene i direktiverne om drikkevandsforsyning, behandling af spildevand, luftforurening og forvaltning af fast affald. Overslaget dækker ikke miljømæssige forbedringer, der, selv om de

er en forudsætning for økonomisk udvikling (såsom sanering af kontamineret jord), ikke er underlagt EF-lovgivningen, og som derfor ikke kræver investering for at opfylde den gældende EF-ret.

2.3.3. Det vil derfor kræve en stor indsats, herunder betydelig teknisk og finansiell bistand fra EU, at hjælpe de tiltrædende lande med hurtigt at tilpasse sig til den gældende EF-ret på miljøområdet. Støtten under ISPA vil derfor først og fremmest blive anvendt inden for områderne vand, luftkvalitet og affaldsforvaltning. På miljøområdet vil bistanden under ISPA derfor komme til at gå til miljøforanstaltninger, der sætter modtagerlandene i stand til at opfylde kravene i miljøforskrifterne og målsætningen i tiltrædelsespartnerskaberne.

2.4. *Transport*

2.4.1. Agenda 2000 fremhæver det presserende behov for udvikling og forbedring af transportinfrastrukturen i ansøgerlandene og nødvendigheden af at løse problemet med manglende netforbindelser mellem ansøgerlandene og EU. Uden en sådan investering vil der opstå alvorlige problemer med trafikal overbelastning, som generelt vil påvirke trafikforholdene og politikkerne i EU. For de pågældende lande er forbedringer af transportinfrastrukturen et vigtigt led i strategierne for økonomisk udvikling og dermed deres evne til at klare presset fra konkurrencen og markedskræfterne i EU. Udviklingen af effektive transportsystemer er derfor et væsentligt element i førtiltrædelsesstrategien. En sådan strategi bør tage sigte på en afbalanceret, multimodal udvikling af transportinfrastrukturen.

2.4.2. Det fremtidige net kommer til at omfatte det transeuropæiske transportnet i det nuværende EU, de relevante dele af de nationale net i ansøgerlandene og de nødvendige forbindelser mellem dem. Ifølge tallene i Kommissionens meddelelse er de potentielle investeringsudgifter til oprettelse af EU's transeuropæiske transportnet i de central- og østeuropæiske lande blevet anslået til 50-90 mia. euro over 15 år blot til at bringe veje og jernbaner på linje med vesteuropæiske normer, så de kan dække den forventede vækst i trafikken, uden at der er taget hensyn til eventuelle nye forbindelser.

2.4.3. Med bidraget fra ISPA til fremtidige transportnet skal der således ydes støtte til transportinfrastrukturforanstaltninger, der fremmer bæredygtig mobilitet, navnlig foranstaltninger af fælles interesse, som er baseret på kriterierne i Rådets beslutning nr. 1692/96/EF,

og som gør det muligt for modtagerlandene at opfylde tiltrædelsespartnerskabernes målsætning. Det drejer sig bl.a. om nationale nets sammenkobling og interoperabilitet indbyrdes og med det transeuropæiske transportnet tillige med adgang til disse net.

2.4.4. Der vil også blive taget hensyn til vurderingen af transportinfrastrukturbehovene (TINA) ved indkredsnings af egnede projekter.

2.5. Teknisk bistand

2.5.1. En lille del af ISPA-budgettet kan også anvendes til finansiering af forberedende undersøgelser og til dækning af udgifterne til teknisk bistand. Det er nødvendigt, at der etableres en klar forbindelse mellem de foranstaltninger, der ydes støtte til, og de projekter, der finansieres under ISPA. Den tekniske bistand skal først og fremmest sikre projekter af høj kvalitet, herunder effektiv ledelse og gennemførelse.

2.5.1.1. De samlede udgifter hertil, der afholdes på Kommissionens initiativ, kommer kun til at andrage 2 % af den samlede finansiering under ISPA. PHARE-faciliteten for store infrastrukturer (LSIF), som først og fremmest tager sigte på at udvide det transeuropæiske transportnet til lande uden for EU's grænser og på tiltrædelsesrelaterede miljøproblemer med grænseoverskridende virkninger, vil også blive anvendt til at forberede projekter, som så kan finansieres med støtte fra ISPA.

2.5.2. Det bliver nødvendigt at sikre et snævert samarbejde mellem ISPA, PHARE og førtiltrædelsesstøtten på landbrugsområdet for at undgå eventuelle overlapninger af de aktiviteter, der skal finansieres. Det udvalg, der er nævnt i forslaget til forordning om samordningen af støtten til ansøgerlandene som led i førtiltrædelsesstrategien ⁽¹⁾, kommer til at spille en vigtig rolle i denne forbindelse.

2.5.3. Som det er tilfældet med al førtiltrædelsesstøtte, bliver ISPA omfattet af bestemmelserne om betingethed i forordningen om tiltrædelsespartnerskaber.

2.6. Finansieringsordninger

2.6.1. Analogt med Samhørighedsfonden skal støtten fra ISPA gå til projektgrupper (kaldet foranstaltninger), der skal være tilstrækkeligt store til, at de kan få en betydelig indvirkning på miljøbeskyttelse eller forbedring af transportinfrastrukturen. Erfaringerne med Samhørighedsfonden, især med hensyn til at undgå uforholdsmæssigt store administrative byrder, viser, at projekterne mindst bør være på 5 mio. euro. Minimumsstørrelsen bør også tilgodesee det forhold, at nogle af ansøgerlandene er små lande.

2.6.2. Udvælgelsen og godkendelsen af projekter vil blive baseret på nationale programmer for transport og miljø, der indgår i det nationale program for overtagelse af den gældende EF-ret, som er et af hovedelementerne i tiltrædelsespartnerskabet. Disse programmer skal indeholde specifikke strategier for miljø og transport og tilgodesee den transnationale dimension, der er nødvendig for udviklingen af det fremtidige transeuropæiske transportnet. Forordningen omfatter også en række kriterier, der skal sikre projekternes kvalitet, herunder deres potentielle løftestangseffekt og realiseringsmulighed.

2.6.3. Den vejledende tildeling af ressourcer til modtagerlandene under ISPA vil blive foretaget af Kommissionen efter kriterierne befolkning, BNP pr. indbygger i købekraftspariteter (som mest realistisk afspejler de pågældende landes velstand) og areal.

2.6.3.1. Tildelingerne kommer til at ske på grundlag af et øvre og et nedre niveau, så der bliver en vis finansiel fleksibilitet. Der vil også blive taget behørigt hensyn til de individuelle landes svage punkter inden for miljø og transportinfrastruktur. Tildelingerne kan senere justeres for at tage hensyn til de enkelte modtagerlandes resultater i de foregående år, hvad angår gennemførelse af ISPA-foranstaltningerne.

2.6.4. Det anses for vigtigt, at ISPA så vidt muligt kommer til at virke som strategisk katalysator for det samlede investeringsbehov og ikke udmøntes i subsidierende ad hoc-foranstaltninger. Agenda 2000 understreger også nødvendigheden af, at strukturmidlerne får øget multiplikatorvirkning ved, at der i højere grad anvendes andre støtteformer end direkte tilskud. Navnlige:

I. bør den offentlige sektors knappe ressourcer have en løftestangseffekt, især ved mobilisering af samfinansiering fra den private sektor,

II. bør støtten fra ISPA ikke »fortrænge« anden potentiel finansiering, herunder lokale kilder og projektskabte indtægter.

2.6.5. Kommissionen vil bestræbe sig på at øge ISPA's multiplikatorvirkning mest muligt ved at fremme øget anvendelse af lånekilder og egne midler, navnlig fra den private sektor. Bestræbelser på at finde alternative finansieringskilder vil medvirke til at undgå en eventuel tendens til altid at forvente en høj støttesats og kan eventuelt også have betydning som en hjælp til ansøgerlandene ved deres overgang til markedsøkonomi.

⁽¹⁾ KOM(98) 150.

2.6.5.1. Der tilsigtes derfor en differentiering af EF-støttesatsen under ISPA efter projekttype og finansieringspakke. Satsen kan udgøre op til 85 % af de offentlige eller tilsvarende udgifter, idet der ved fastsættelsen af det nøjagtige støtteniveau også tages hensyn til:

I. interessen for EF som helhed i, at et bestemt projekt gennemføres,

II. et projekts evne til at skabe indtægter,

III. anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler.

2.6.5.2. En sådan strategi giver derfor tilstrækkelig fleksibilitet til at anvende en lavere støttesats til projekter, hvor lånefinansiering er mulig, inden for den øvre grænse, der giver Kommissionen mulighed for graduere satsen i det konkrete tilfælde.

2.6.6. ISPA-artiklerne om finansiel forvaltning tager udgangspunkt i bestemmelserne i afsnit IX i finansieringsforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, som indeholder finansielle gennemførelsesbestemmelser for bistanden til tredjelande. I alt væsentligt betyder dette, at projekter, der vedtages af Kommissionen, vil være omfattet af en finansieringsaftale mellem Kommissionen og modtagerlandet. Finansieringsaftalen indeholder også nærmere oplysninger om betalingsmekanismerne for projekter og om forvaltnings-, evaluerings- og kontrolsystemerne. I det omfang finansforordningen tillader det, kommer disse mekanismer og systemer til at svare til Samhørighedsfondens.

2.6.6.1. Hvad angår budgetforpligtelser, vil der dog for ISPA komme til at gælde en enklere og mere effektiv ordning med flerårige projekter. Den indledende forpligtelse vil blive indgået, når Kommissionen vedtager beslutningen om EU-støtte. Der vil blive indgået forpligtelser for efterfølgende årlige trancher i begyndelsen af hvert regnskabsår og senest den 1. april i det pågældende år.

2.6.6.2. Ovennævnte undtagelse fra finansforordningen, hvorved budgetbevillinger afsættes for et regnskabsår, resulterer i en bedre forvaltning af flerårige foranstaltninger, men må fastlægges i den interinstitutionelle aftale. For at undgå en for stor forskel mellem forpligtelser og betalinger og som et incitament til at udnytte midlerne effektivt vil støtte til et projekt, hvor arbejdet ikke er begyndt inden for den periode, der er fastsat i finansieringsaftalen, automatisk bortfalde.

2.6.6.3. En sådan fremgangsmåde gør det muligt at få en sammenhængende oversigt over de aktiviteter, der skal gennemføres for hvert enkelt projekt, og at opnå en vis decentralisering, som sikrer effektiv forvaltning,

kontrol og evaluering. Dette betyder, at gennemførelsen af projekter, i det omfang finansforordningen tillader det og det er vedtaget i den pågældende finansieringsaftale, kommer til at påhvile ansøgerlandene under Kommissionens tilsyn. Pr. 1. januar 2000 og senest den 1. januar 2002 bør ansøgerlandene have indført de krævede forvaltnings- og kontrolsystemer. Indtil den 1. januar 2002 vil der i fornødent omfang kunne søges støtte udefra.

2.7. Overvågning og evaluering

2.7.1. Evalueringen og overvågningen i forbindelse med ISPA vil blive foretaget af det pågældende ansøgerland og Kommissionen i fællesskab efter procedurer, der fastlægges i de individuelle finansieringsaftaler. Navnlig vil overvågningen blive gennemført efter kvantificerede fysiske og finansielle indikatorer for det pågældende projekt og dets målsætning. Under gennemførelsen af projekter og efter deres afslutning vil det ved evalueringen på tilsvarende måde blive vurderet, om den oprindelige målsætning kan blive eller er blevet virkeliggjort. Gennemførelses- og overvågningsinstansernes evalueringskapacitet vil også blive styrket i fornødent omfang i disse lande gennem teknisk bistand.

2.8. Udvalg til at bistå med gennemførelsen

2.8.1. Ved gennemførelsen af ISPA-forordningen vil Kommissionen blive bistået af et rådgivende udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne og har Kommissionens repræsentant som formand. Udvalget skal afgive udtalelser om spørgsmål, som det får forelagt af Kommissionen, eventuelt ved afstemning. Den Europæiske Investeringsbank kommer også til at deltage, men uden at have stemmeret.

2.9. Tidsplan

2.9.1. Vedtagelsen af ISPA-forordningen og de efterfølgende forhandlinger og konsultationer i de andre EU-institutioner vil indgå i den overordnede tidsplan for godkendelse af de andre førtiltrædelsesinstrumenter i Agenda 2000.

3. Generelle bemærkninger

3.1. I tråd med sin tidligere initiativudtalelse⁽¹⁾ støtter ØSU i store træk Kommissionens forslag om styrkelse af førtiltrædelsesstrategien ved at tilbyde et sammenhæn-

⁽¹⁾ Styrkelse af førtiltrædelsesstrategien — EFT C 157 af 25.5.1998, s. 58.

gende program, der skal forberede de central- og østeuropæiske ansøgerlande på tiltrædelsen af EU.

3.1.1. ØSU går ind for den overordnede målsætning, som går ud på at samle de forskellige former for støtte fra EU i en enkelt ramme, tiltrædelsesparkerskaberne, og give ansøgerne indsigt i Unionens politikker og procedurer, bl.a. ved at give dem mulighed for at deltage i EF-programmer.

3.1.2. ØSU bifalder endvidere beslutningen om at koncentrere bstanden på miljø- og transportinfrastrukturforanstaltninger i overensstemmelse med strategien i den reviderede samhørighedsfond.

3.1.3. ØSU har altid fremhævet betydningen af miljøspørgsmål og er bekymret over, at der generelt ikke er gjort fremskridt på dette område. Det konstaterer, at ansøgerlandene som helhed har flere akutte miljøproblemer end EU's nuværende medlemsstater og går helhjertet ind for at gøre overholdelse af den gældende EF-ret inden for miljø til et højt prioriteret område for ISPA-bistanden.

3.1.4. Endvidere støtter ØSU valget af transportinfrastrukturen som det andet prioriterede område. Det er vigtigt at skabe et sammenhængende net af det nuværende virvar af transportforbindelser og opnå sikre og hurtige forbindelser mellem de forskellige lande for at øge det indre markeds effektivitet og udnytte det europæiske handelspotentiale optimalt.

3.1.4.1. Som kommissær Kinnock har udtalt, »kan der ikke reelt være tale om åbne grænser og vil der ikke være fri bevægelighed for varer og personer, medmindre Central- og Østeuropas luft- og søhavne fungerer effektivt. Det foreslåede net er det første vigtige skridt til at sikre, at dette kan opnås«.

3.2. ØSU noterer sig, at de bedste foreliggende prognoser tyder på, at det samlede investeringsbehov, når det gælder overholdelse af den gældende EF-ret på miljøområdet i de ti ansøgerlande, udgør omkring 100 mia. euro.

3.2.1. ØSU bemærker endvidere, at de nødvendige investeringsudgifter til oprettelse af EU's transeuropæiske transportnet i de central- og østeuropæiske lande er blevet anslået til 50-90 mia. euro over 15 år blot til at bringe veje og jernbaner på linje med EU's normer, så de kan dække den forventede vækst i trafikken, uden at der er taget hensyn til eventuelle nye forbindelser.

3.2.2. På baggrund af dette samlede behov på omkring 170 mia. euro foreslås det, at EU yder en støtte på

1 mia. euro om året i perioden 2000-2006, dvs. 7 mia. euro i alt eller ca. 4 % af de forventede investeringsbehov.

3.2.2.1. ØSU konstaterer, at den foreslåede strukturstøtte under EU's regionalpolitik og Samhørighedsfonden er øget som følger for perioden 2000-2006 sammenlignet med perioden 1993-1999 (i millioner euro):

	1993-1999	2000-2006
<i>Strukturfondene</i>		
— Mål 1-områder	119	140
— Andre målområder	59	70
Samlet strukturfondsstøtte	178	210
<i>Samhørighedsfonden</i>	17	20
Samlet støtte til nuværende medlemsstater	195	230
<i>Ansøgerlande</i>		
— Før tiltrædelse	—	7
— Efter tiltrædelse	—	38
Samlet støtte til ansøgerlande	—	45
I alt	195	275

3.2.2.2. ØSU mener, at det bør overvejes at foretage en anden fordeling mellem førtiltrædelsesfasen og perioden efter tiltrædelse af det beløb på 45 mia. euro, som skal tildeles ansøgerlandene. Det gør opmærksom på, at det i øjeblikket anses for usandsynligt, at nogen af ansøgerlandene vil kunne tiltræde før et godt stykke ind i støtteperioden, og at antallet af lande, som optages i første omgang muligvis må begrænses. Den periode efter tiltrædelsen, hvor der vil være adgang til støtte, vil derfor være begrænset, og der vil måske kun være nogle få lande, der vil være berettigede til en sådan støtte.

3.2.2.3. I lyset af denne situation og da det er ønskværdigt at bringe ansøgerlandene på linje med den gældende EF-ret på miljøområdet og hurtigst muligt forbedre deres transportinfrastruktur, anbefaler ØSU, at en større del af de 45 mia. euro tildeles i førtiltrædelsesfasen. En forøgelse af førtiltrædelsesstøtten til f.eks. 2,5 mia. årligt, eller 17,5 mia. euro i alt, ville bidrage til at mindske afstanden mellem den nødvendige førtiltrædelsesinvestering og de disponible midler.

3.2.3. Der vil være yderligere støttemidler til rådighed fra Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske

Bank for Genopbygning og Udvikling, Verdensbanken, den offentlige sektor i ansøgerlandene og ved anvendelse af »forureneren betaler«-princippet på miljøforbedringsområdet i ansøgerlandene.

3.2.3.1. Det er også vigtigt, at de enkelte medlemsstater yder bilateral støtte.

3.2.3.2. Det forekommer imidlertid sandsynligt, at den samlede finansiering fra alle disse kilder langt fra vil imødekomme de samlede investeringsbehov, især hvad angår overholdelse af den gældende EF-ret på miljøområdet, og det er tvivlsomt, om det er muligt at mobilisere tilstrækkelig finansiering fra den private sektor til at muliggøre opfyldelsen af disse mål inden for en acceptabel tidsramme.

3.2.3.3. ØSU mener, at det for at tiltrække størst mulig samfinansiering fra den private sektor vil være nødvendigt at udvikle en strategi for et egentligt erhvervspartnerskab. Navnlig bør det undgås, at man ved overdreven forudgående planlægning kvæler det private initiativ. Der bør leves plads til en innovativ strategi fra den private sektor.

3.2.3.4. Der bør gøres en indsats for at øge adgangen til nye finansieringskilder, f.eks. ved at konsolidere ansøgerlandenes banksystemer og styrke aktiemarkederne og derved bidrage til at tiltrække indenlandsk og udenlandsk privat kapital.

3.2.3.5. ØSU gør opmærksom på, at investeringerne ikke kun bør være af finansiell, men også af teknisk karakter. Det er derfor nødvendigt at etablere faste regler om ejendomsret, beskytte den industrielle og intellektuelle ejendomsret og indføre love og praksis på konkurrenceområdet, som er i overensstemmelse med EU-normerne.

3.3. I betragtning af den mangel på finansieringsmidler, der kan forventes, mener ØSU, at ISPA-støtten bør koncentrerer på de projekter og områder, hvor virkningen formodes at være størst, og ikke spredes over for mange forskellige projekter.

3.3.1. ØSU bifalder derfor beslutningen om at begrænse ISPA-støtten til projekter på 5 mio. euro.

3.3.2. Vurderingerne af transportinfrastrukturens støttebehov omfatter ikke nye forbindelser. ØSU gør opmærksom på, at forbedringen af eksisterende faciliteter ganske vist vil give visse fordele, men at virkningen på handelsstrømmene inden for det enkelte ansøgerland, mellem ansøgerlandene og mellem ansøgerlandene og

EU's medlemsstater vil være begrænset, hvis der ikke oprettes nye forbindelser. Uden nye forbindelser vil de gavnlige virkninger for ansøgerlandene og de nuværende medlemsstaters økonomier også være begrænsede.

3.3.2.1. Effektive transportsystemer er vigtige for EU's økonomi og for at sikre, at EU's grundlæggende princip om fri bevægelighed for varer og personer kan fungere. Disse spørgsmål indvirker også direkte på personsikkerheden og miljøet. Meget få af ansøgerlandene har prioriteret vejtransport højt, skønt de har oplevet en markant stigning i privatbilismen. Der er ikke tilstrækkelige nationale midler til rådighed til at gennemføre de infrastrukturforbedringer, der er nødvendige for at modstå den yderligere belastning, som transportsystemerne vil blive udsat for. Moderne transeuropæiske transportnet er absolut nødvendige for at opretholde Europas konkurrenceevne, en bæredygtig vækst og høj beskæftigelse. For ansøgerlandene er de også en forudsætning for at kunne udvikle konkurrencedygtige økonomier, der kan imødekomme de krav, som det indre marked stiller, og kan udnytte dets muligheder.

3.3.3. ØSU går derfor ind for at styrke strategien for forbedring af ansøgerlandenes transportinfrastruktur ved at bygge nye forbindelser mellem ansøgerlandene og EU-landene. ØSU konstaterer, at de transeuropæiske net (TEN) er omfattet af ISPA-programmet, men at omkostningerne herved ikke indgår i vurderingerne af støttebehovene. De eksisterende TEN-projekters skuffende resultater rejser spørgsmålet om, hvordan sådanne forbindelser bør finansieres.

4. Særlige bemærkninger

4.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at tildelingen af knappe offentlige ressourcer bør have en løftestangseffekt, især ved mobilisering af samfinansiering fra den private sektor, og i at støtten fra ISPA ikke bør fortrænge andre finansieringskilder.

4.2. ØSU støtter forslaget om fleksible støttesatser, hvis størrelse afhænger af mulighederne for alternativ finansiering. Det bemærker, at støttesatsen kan andrage op til 85 % af projektudgifterne, men anbefaler, at denne sats, i betragtning af de begrænsede ISPA-midler, der er til rådighed, betragtes som en øvre grænse og ikke får lov til at blive normen.

4.2.1. For at opnå størst mulig synergieffekt bør det tilstræbes at sammenkoble ISPA-projekter med etablerede projekter i modtagerlandene. Dette giver mulighed for bedre samordning med nationale budgetter og øget finansiering fra den private sektor.

4.3. ØSU er enig med Kommissionen i, at der bør gås pragmatisk til værks ved projektudvælgelsen, idet der tages hensyn til interessen for EF som helhed i projektgennemførelsen, projektets evne til at skabe indtægter og princippet om, at forureneren betaler.

4.4. ØSU noterer sig, at ISPA-støtten kan ydes som støtte, der ikke skal tilbagebetales, som lån, som lånegarantistøtte, som rentetilskud, som risikovillig kapital eller som andre finansieringsformer. På dette punkt afviger den fra Samhørighedsfonden, som kun opererer med direkte støtte, der ikke skal tilbagebetales. ØSU bifalder denne fremgangsmåde, da den vil give større fleksibilitet i projektgennemførelsen og i hvert enkelt tilfælde sikre en passende finansiering, som tager hensyn til det pågældende projektbehov. Navnlig støtte i form af lån øger multiplikatoreffekten, da lånemidlerne, når de tilbagebetales, kan bruges til finansiering af andre projekter.

4.4.1. ØSU konstaterer endvidere med tilfredshed, at Den Europæiske Investeringsbank vil blive konsulteret for at finde frem til den mest hensigtsmæssige finansieringspakke for hvert enkelt projekt.

4.5. ØSU er enig i det princip, at tildelingen af ressourcer til modtagerlandene foretages efter kriterierne befolkning, areal og BNP pr. indbygger i købekraftspariteter, hvor de lande, der har det laveste BNP pr. indbygger, modtager størst støtte. Det må også hilses velkommen, at der vil blive taget hensyn til de individuelle landes svage punkter inden for miljø og transportinfrastruktur.

4.6. ØSU er enig med Kommissionen i behovet for at sikre effektiv projektovervågning, -evaluering og -kontrol. Det konstaterer, at de krævede forvaltnings- og kontrolsystemer skal være indført af ansøgerlandene

senest den 1. januar 2002, og anbefaler, at der kun ydes ISPA-støtte på den betingelse, at sådanne mekanismer allerede er oprettet. ØSU mener endvidere, at ISPA-programmets effektivitet regelmæssigt bør undersøges.

4.7. ØSU bifalder anvendelsen af en enklere og mere effektiv ordning, hvad angår budgetforpligtelser, navnlig reglen om, at støtte til et projekt, hvor arbejdet ikke er begyndt inden for den periode, der er fastsat i finansieringsaftalen, automatisk bortfalder.

4.8. ØSU konstaterer, at projekter under PHARE-programmet vedrørende industriel genopretning eller udvikling af landdistrikter, som kræver transportinfrastrukturforbedringer, vil blive finansieret over PHARE-programmet, samt at der via ISPA kan ydes støtte til konsekvensberegninger og teknisk bistand til PHARE-finansierede projekter. ØSU kan se logikken heri, men det må sikres, at en sådan overlapning ikke fører til forvirring eller dobbeltfinansiering.

4.9. Hvad angår teknisk bistand, opfordrer ØSU til, at opmærksomheden rettes mod udviklingen af de menneskelige ressourcer, den administrative kapacitet samt deltagelse af arbejdsmarkedsparterne og andre repræsentanter for civilsamfundet i overgangsprocessen.

5. Konklusion

5.1. ØSU støtter Kommissionens forslag om et strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument, og er enig i, at det bør have en strategisk katalysatorvirkning. ØSU er imidlertid betænkelig ved forskellen mellem den ydede bistand og det samlede støttebehov, og mener derfor, at de 45 mia. euro, der tildeles ansøgerlandene i perioden 2000-2006, bør fordeles mere ligeligt mellem førtiltrædelsesfasen og perioden efter tiltrædelse.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne, hvad angår anliggender under dets kompetence, af resultaterne af Verdenshandelsorganisationens forhandlinger om finansielle tjenesteydelser«

(98/C 407/47)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. juli 1998 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede at overdrage det forberedende arbejde til Robert Pelletier som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september 1998, med 69 stemmer for, 3 imod og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg har erfaret, at Kommissionen agter at forelægge et forslag til Rådets afgørelse om de endelige resultater af Verdenshandelsorganisationens (WTO's) forhandlinger om finansielle tjenesteydelser.

1. Forhistorie

1.1. Den midlertidige aftale af 28. juli 1995

I forbindelse med dannelsen af Verdenshandelsorganisationen i december 1993 efter den multilaterale, såkaldte, Uruguay-runde, der afsluttedes med den officielle underskrivelse af slutdokumentet på GATT-ministerkonferencen den 15. april 1994, vedtog man GATS (den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser) og opstillede en ramme og fastsatte en frist for forhandlingerne vedrørende visse servicesektorer, bl.a. de finansielle tjenesteydelser.

Hvad sidstnævnte angår, skulle forhandlingerne påbegyndes den 1. januar 1995 og afsluttes et halvt år senere. Forhandlingerne endte dog som en halv fiasko den 28. juli 1995: USA nægtede at undertegne, fordi det ikke syntes, at de vigtigste udviklingslande (især lande i Sydøstasien og Latinamerika) havde givet indrømmelser nok. Det var kun takket være et EU-initiativ i sidste øjeblik, at en midlertidig aftale, hvis centrale del udgøres af den anden protokol til GATS, kom i stand, idet USA undlod at stemme.

Indrømmelser og lister over undtagelser fra mestbegunstigelsesklausulen (MFN) blev vedlagt aftalen. Fristen for gennemførelsen var 1. november 1997. I 60 dage fra denne dato skulle medlemslandene dog kunne ændre eller helt eller delvis tilbagetrække deres indrømmelser og/eller anmode om eventuelle undtagelser fra MFN-klausulen. Det blev samtidig besluttet, at nye forhandlinger skulle finde sted i andet halvår af 1997 med henblik på en endelig aftale.

1.2. Forhandlingerne i andet halvår af 1997

ØSU anerkender betydningen af forhandlingerne i anden halvdel af 1997, der mundede ud i en ny aftale den 12. december 1997. 102 lande undertegnede denne femte GATS-protokol. Heraf fremlagde 70 lande⁽¹⁾ (Fællesskabets medlemsstater tæller som ét land) nye lister med indrømmelser, mens 32 lande fastholdt deres oprindelige lister fra 1995.

2. Aftalen af 12. december 1997

2.1. Ikrafttræden

ØSU tager til efterretning, at aftalen træder i kraft den 1. marts 1999, såfremt medlemslandene har undertegnet eller ratificeret »den femte GATS-protokol« inden den 29. januar 1999. Skulle ikke alle de pågældende medlemslande have godkendt den »femte GATS-protokol« den 30. januar 1999, kan de medlemsstater, der har besluttet, at aftalen ikke desto mindre skal træde i kraft, udskyde fristen for dens godkendelse eller beslutte, at den ikke skal træde i kraft. Inden for en frist af 60 dage at regne fra den 29. februar 1999 skal de lande, der har ratificeret aftalen, træffe afgørelse om den endelige udformning af

⁽¹⁾ Australien, Bahrain, Bolivia, Brasilien, Bulgarien, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Cypern, Tjekkiet, Den Dominikanske Republik, Ecuador, Egypten, El Salvador, EU og dens medlemsstater, Ghana, Honduras, Hongkong (Folkerepublikken Kina), Ungarn, Island, Indien, Indonesien, Israel, Jamaica, Japan, Kenya, Korea, Kuwait, Macao, Malaysia, Malta, Mauritius, Mexico, New Zealand, Nicaragua, Nigeria, Norge, Pakistan, Peru, Filippinerne, Polen, Rumænien, Senegal, Singapore, Slovakiet, Slovenien, Sydafrika, Sri Lanka, Schweiz, Thailand, Tunesien, Tyrkiet, USA, Uruguay og Venezuela.

»den femte protokol«, hvis nogle af de lande, der undertegnede aftalen, ikke kan acceptere proceduren.

ØSU tager til efterretning, at de enkelte lister over indrømmelser, der skal vedlægges som bilag til »den femte protokol«, efter en teknisk gennemgang er blevet godkendt af WTO-Rådet for Handel med Tjenesteydelser den 26. februar 1998.

2.2. Generel vurdering af aftalen

Aftalen er efter ØSU's opfattelse et fremskridt. Aftalen dækker 95 % af verdensmarkedet for finansielle tjenesteydelser, og dens vigtigste fortjeneste er, at den vil sætte punktum for en ikke særlig tilfredsstillende overgangsperiode, der har varet siden juli 1995. USA's beslutning dengang om ikke at tilslutte sig den midlertidige aftale betød i realiteten, at den førende økonomiske magt i verden nægtede at acceptere en multilateral aftale baseret på mestbegunstigelsesprincippet — eller med andre ord automatisk udstrækning til samtlige signatarstater af enhver foranstaltning, som indføres til fordel for en enkelt af disse.

Selv om visse WTO-medlemsstater har fremlagt mangelfulde lister over indrømmelser, hviler aftalen fra december 1997 ikke desto mindre på principperne om ikke-diskrimination, national behandling og mestbegunstigelse. Hele sektoren for finansielle tjenesteydelser (banker, forsikringselskaber, investeringsservice) underkastes de multinationale GATS-bestemmelser. Aftalen er vigtig af to grunde:

- for det første er gyldigheden af denne aftale ikke tidsbegrænset, hvilket klart markerer, at de finansielle tjenester på linje med andre økonomiske sektorer, der allerede er omfattet af WTO's regler, er gået ind i en fase med løbende overvågning af WTO. Hertil kommer, at ingen af de store lande har betinget sine indrømmelser af en generel undtagelse fra mestbegunstigelsesprincippet. Endelig vil enhver signatarstat kunne forelægge det for WTO's tvistbilægsorgan, hvis den mener, at en anden af WTO's medlemsstater ikke overholder de forpligtelser, den har indgået i henhold til aftalen,
- sammenlignet med det generelle billede i 1995 er de fleste indrømmelser fra de såkaldte hurtigt voksende økonomier (»emerging countries«) et klart udtryk for en større liberaliseringsvilje.

3. Generelle bemærkninger

På baggrund af følgende tre punkter tager ØSU positivt imod forslaget til Rådets afgørelse:

3.1. EU-banksektorens holdning

EF-bankforeningen, der har haft privilegerede kontakter til repræsentanter for Det Europæiske Fællesskab og

regeringerne i EU's medlemsstater, har ved flere lejligheder talt for en endelige aftale med så mange forpligtelser som muligt.

3.2. Indvirkningen på bankernes strategi

En global åbning af markederne er et vigtigt element i den strategiske planlægning for bankerne — ligesom for alle andre finansielle agenter. Bankerne søger dels at forbedre kvaliteten af de tjenesteydelser, de leverer til deres kunder, som på deres side også er under pres fra markedet for at internationalisere deres aktiviteter, dels at udvikle deres egne aktiviteter i nye geografiske områder med den sikkerhed, som ligger i gennemsigtige regler og i, at alle banker og finansielle aktører er underlagt de samme regler og kontrolbestemmelser.

3.2.1. Globaliseringen af markederne

Globaliseringen af økonomierne er en kendsgerning, hvad enten man ønsker det eller ej, og uanset om det er en god udvikling. Såvel SMV'er som store virksomheder er ofte fastlåst på hjemmemarkedet, hvorfor de bør vove springet og satse på en internationalisering. Udviklingen vil uden tvivl tage yderligere fart med indførelsen af den fælles valuta.

Det er bankernes opgave at opfylde kundernes behov. Hvis de store virksomheder allerede er internationaliseret, er en anden internationaliseringsbølge omfattende de mellemstore virksomheder ikke til at komme udenom. Industrilandenenes hjemmemarked er for lille på grund af overproduktion og tilfredsstillelse af efterspørgslen. Erhvervene er nødt til at skue mod nye horisonter. Bankerne må med andre ord internationalisere deres forretningsnetværk, så de kan tilbyde en, i geografisk henseende, langt mere vidtrækkende vifte af tjenester.

3.2.2. Gennemsigthed

Indførelsen af blivende, ensartede og forståelige regler vil stimulere udlånsaktiviteten og sætte bankerne i stand til at øge deres bidrag til finansieringen i udviklingslandene i et klima af tillid og med større kontrol over eventuelle risici. På den måde vil bankerne i industrilandene via den øgede internationalisering af deres aktiviteter og finansiering opnå de ekstra indtægter, som ofte ikke længere findes på hjemmemarkedet.

En ny balance på det internationale lånemarked, understøttet af internationalt anerkendte bankregler, vil genoprette den finansielle og monetære bevægelighed, som borger for stabile relationer mellem staterne.

3.2.3. Ikke-diskrimination

Accept og anvendelse af grundprincippet for GATT (mestbegunstigelsesklausulen), der stiller alle medlemslande lige gennem en forpligtelse til ikke at diskriminere på grundlag af oprindelse eller nationalitet, tvinger i realiteten medlemsstaterne til at afskaffe de privilegier, de har haft en naturlig tendens til at give deres borgere.

På dette område udgør aftalerne, som blev undertegnet i Genève i december sidste år, et betydeligt skridt fremad.

3.3. *En vedvarende forøgelse af kapitalstrømmene mod de hurtigt voksende økonomier og udviklingslandene*

En permanent forøgelse af kapitalstrømmene mod de hurtigt voksende økonomier og udviklingslandene skulle vedholdende føre til en forbedring af væksten i disse lande. Den skulle ligeledes lette saneringen af disse økonomier og genetablere investorernes tillid til de kriseramte asiatiske lande (f.eks. Sydkorea, Thailand og Indonesien).

4. Åbning for konkurrence på forsikringsmarkedet

4.1. Den europæiske forsikringsbranche mener som banksektoren, at den aftale, som WTO-forhandlingerne mundede ud i, er et vigtigt fremskridt for såvel EU som de europæiske forsikringsselskaber.

4.2. Den femte protokol, som WTO-medlemsstaterne har forhandlet sig frem til, og de forpligtelser, som indgås i kraft af de af Kommissionen indgivne indrømmelser, frembyder ikke problemer for det europæiske forsikringsmarked.

4.3. Forsikringsbranchen fremhæver, at aftalen af 12. december 1995 i modsætning til den midlertidige aftale fra juli 1995, der kom i stand på EU's initiativ, er endelig og ikke indeholder nogen undtagelser fra mestbegunstigelsesprincippet.

4.4. Aftalen betyder afslutningen på en situation, der har været meget skadelig for det multilaterale

handelssystemes effektivitet og for den europæiske finans- og forsikringsbranches interesser — en situation, der opstod som følge af USA's beslutning i juni 1995 om fortsat at kræve undtagelse fra mestbegunstigelsesklausulen og forhandle bilaterale aftaler om åbning af markederne.

4.5. På forsikringsområdet indeholder aftalen betydeligt bedre indrømmelser — såvel kvantitativt som kvalitativt — fra de hurtigt voksende økonomier i Asien, Latinamerika, Central- og Østeuropa, Afrika og Mellemøsten.

4.6. De fleste af de 60 lister med indrømmelser, som er modtaget til dato, gør det muligt for udenlandske virksomheder at erhverve kontrollerende aktieposter, at åbne filialer, at opnå samme behandling som nationale forsikringsselskaber samt frit at udføre transaktioner over grænserne, både inden for transportforsikring og genforsikring.

4.7. Det er værd at notere sig, at Japan som en ekstra forpligtelse er gået med til at indføje hele den bilaterale forsikringsaftale i sine indrømmelser, som landet indgik med USA i december 1996.

5. Konklusioner

ØSU anser WTO's aftale fra december sidste år for at være et stort skridt hen imod en liberalisering af de finansielle markeder og støtter Kommissionens henstilling til Rådet om på Det Europæiske Fællesskabs vegne at godkende den femte protokol, hvad angår anliggender under dets kompetence.

Der er ikke desto mindre stadig mange udeståender, f.eks. er to af verdens største markeder, Rusland og Kina, fortsat uden for aftalerne. Hertil kommer, at der er meget store forskelle mellem de enkelte landes forpligtelser. Forhandlingerne bør fortsætte med henblik på at forbedre disse forpligtelser og — om muligt — bekæmpe regulerede systemer, der begrænser konkurrencen, med reel eliminering af hindringerne som endemål. Endelig er det vigtigt at sørge for, at overvågning og kontrol også sættes på dagsordenen for de nye forhandlinger.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beskæftigelsen og Euroen«

(98/C 407/48)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 27. januar 1998 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Økonomiske, Finansielle og Monetære Spørgsmål, som udpegede Michael Geuenich til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 14. juli 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, med 115 stemmer for, 2 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

BETINGELSERNE FOR POSITIVE BESKÆFTIGELSESEFFEKTER AF DEN EUROPÆISKE MONETÆRE UNION**1. Indledning**

1.1. Når man skal vurdere de beskæftigelsesmæssige virkninger af den monetære union, er det vigtigt at sondre mellem det korte og det lange sigt. Således skulle specielt de enorme sparebestræbelser, som adskillige europæiske stater har udfoldet for at kunne honorere budgetunderskudskravet på 3 %, have dæmpet konjunkturudviklingen i adskillige lande i Europa i de seneste år. Det havde en tilsvarende ugunstig effekt på beskæftigelsesudviklingen. Disse negative kortfristede påvirkninger af væksten vil formentligt fortsat være mærkbare ved den monetære unions start.

1.2. Den resulterende dæmpning af den økonomiske aktivitet er blevet yderligere skærpet af et fald i skatteindtægterne og en stigning i de sociale udgifter. Det har lagt pres på de offentlige budgetter, således at budgetunderskuddene som hovedregel er steget. I den sammenhæng er der opstået en konflikt mellem de monetære og de budgetpolitiske kriterier. Skulle finanspolitikken tilgodesee de underskudsmål, man selv havde sat, måtte den bremse op i konjunkturudviklingen, med negative konsekvenser for vækst og beskæftigelse. Når den monetære union er en realitet, skulle der kunne ske en opblødning af de budgetpolitiske restriktioner.

1.3. Der kan også fortsat udgå kortfristede effekter fra fastsættelsen af omregningskurserne i forhold til euroen. Omregningskurserne bør så vidt muligt være konkurrenceneutrale. Dette kunne blive spoleret af kortfristede valutakursspekulationer; der er imidlertid ikke aktuelt tegn på sådanne. Hvad, der kunne vise sig at være mere alvorligt, er den stedfindende ændring i de reale valutakurser i en situation, hvor de nominelle valutakurser i EU er stabile. Således har specielt Forbundsrepublikken Tyskland på det seneste forbedret sin konkurrencemæssige stilling ved hjælp af faldende enhedslønomkostninger — på bekostning af sine partnere i EU. Det forventes imidlertid ikke, at der vil ske flere valutakursjusteringer frem til ØMU'ens start den 1. januar 1999. Hermed har de deltagende medlemsstater forskellige startforudsætninger konkurrenceevnemæssigt set. Det vil tage nogen tid, førend effekterne heraf rinder ud.

1.4. Løndannelse og arbejdsmarkedspolitik er traditionelt blevet til på et trepartsgrundlag. Den monetære politik inklusive valutakurspolitikken og fastsættelsen af den korte rente ligger i hænderne på den nationale centralbank, medens parlament og regering har ansvaret for finanspolitikken, herunder for uddannelsessystemet og det sociale trykkesystem. Lønningerne aftales mellem arbejdsgivere og fagforeninger.

1.5. Den monetære unions langsigtede indvirkninger på vækst og beskæftigelse afhænger da af, hvilke målsætninger der opstilles for løn-, penge- og finanspolitikken i Europa, og hvordan denne politik koordineres. Her er det afgørende, at de potentielle fordele ved den monetære union, dvs. lavere transaktionsomkostninger, lavere nominelle renter, skærpet konkurrence og bedre prisgennemsigtighed for forbrugeren, ikke neutraliseres af de tilkommende risici, der muligvis knytter sig til en udvidet valutazone, i form af ringere evne til at tilpasse sig stød.

1.6. I nærværende udtalelse vil man søge at holde de effekter udenfor, som kan tilskrives det europæiske indre marked og dermed arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelighed. Indremarkedsfrihederne har især ført til et forstærket handelssamkvem mellem medlemsstaterne, højere direkte investeringer i udlandet og vandringsbevægelser — udviklinger, som vil blive forstærket yderligere i fremtiden. I nærværende udtalelse vil man derimod fokusere på de beskæftigelsesvirkninger, der må tilskrives euroens indførelse.

2. Generelle bemærkninger**2.1. Lønuudvikling og konvergens i opløbet til den monetære union**

2.1.1. Den europæiske konvergensproces har medført en tilnærmelse i de europæiske landes pengelønsudvikling siden midten af 1980'erne. Blot ti år tidligere var situationen en helt anden. På daværende tidspunkt reagerede penge- og lønpolitikken i de forskellige vest-europæiske lande meget forskelligt på de stigende importpriser, der fulgte i kølvandet på olieprischokket.

2.1.2. Medens nogle økonomier umiddelbart efter oliekrisen atter slog ind på en stabilitetsorienteret kurs, var der vedblivende høje lønstigninger og også høj inflation i andre lande. I de lande, der stræbte mod stabile priser, var inflationsforskellene efter olieprisstigningen kun af mindre omfang, og konvergens i inflationstakterne retableredes hurtigt. Spejlbilledet af den udvikling var stort set stabile kursrelationer mellem disse landes valutaer.

2.1.3. Først ved begyndelsen af 1980'erne indtrådte der en tydelig vending i trenden i hele Europa. Inflationsstakterne steg som reaktion på den fornyede olieprisstigning, men inflationen blev fra omkring 1985 reduceret afgørende som følge af den førte stramme pengepolitik og den ringe efterspørgsel. Herved nærmede prisstigningstakterne i de europæiske lande sig mere og mere hinanden; der var en betydelig indsnævring i spredningen i inflationsraterne. 1990'erne var på deres side præget af den tyske genforening og de europæiske landes fælles indsats for at honorere Maastricht-kriterierne. I bestræbelserne på at indføre en fælles mønt er konvergens i inflationstakterne — både hvad angår niveau og spredning — blevet betydeligt forbedret siden begyndelsen af 1990'erne. Her et halvt år forud for den planlagte start på den monetære union er der ikke længere nævneværdige forskelle i prisstigningstakterne, og det samme gælder med hensyn til væksten i indkomsterne.

2.1.4. En tilnærmelse af samme omfang som for inflationstakternes vedkommende er det ikke lykkedes at opnå på ledighedsområdet. De mange forskellige årsager til den høje ledighed i Europa bærer ansvaret herfor. Spørgsmålet er på den baggrund, om der har været en tilnærmelse mellem arbejdsmarkedene i Europa. Er konvergens i inflationstakterne tilstrækkeligt til at sikre den monetære unions succes på langt sigt, hvis dette resultat måske kun nås på bekostning af forskellige ledighedsgrader i de forskellige lande?

2.1.5. På kort sigt kan forskellige ledighedsniveauer være forenelige med en fælles valuta. Men hvis der langfristet ikke kommer real konvergens, eller hvis arbejdsmarkedene i forbindelse med fornyede negative udbudsstød skulle fjerne sig yderligere fra hinanden i udvikling, vil krav om transfereringer mellem medlemsstater ikke udeblive, og risikoen for politisk ustabilitet inden for den monetære union vil ikke kunne undgås. Vil man undgå en sådan situation og dæmpe op for yderligere transfereringer, er kravet, at arbejdsmarkedene i deltagerlandene langfristet fremviser en sammenlignelig grad af fleksibilitet. Også for de lande, der ikke deltager, er situationen næsten den samme.

2.1.6. Løndannelsesprocessens institutionelle fundament er vidt forskelligt i EU-landene. Forskellene vedrører ikke så meget lønforhandlingsniveauet, men snarere den måde, hvorpå fagforeningerne er organiseret — fagforeninger med forbindelser til politiske partier eller industriforbund eller fagforeninger for de enkelte fag

eller brancher — samt graden af makroøkonomisk samordning. Det er således ikke muligt at finde en fællesnævner for løndannelsen i Europa.

2.1.7. Med den monetære unions start får lønpolitikken i de enkelte EU-lande afgørende betydning. Som følge af kompetencedelingen på det pengepolitiske område og bortfald af den nationale valuta vil inflationsforskelle mellem euro-landene inden for markedsbestemte varer, som skyldes varierende grader af stabilitetshensyn i lønpolitikken, næppe være mulige fremover. Centralbanken vil ikke længere have beføjelse til at lade valutaen depreciere for at neutralisere en for kraftig stigningsrytme i priser og lønninger, og regeringerne vil have begrænset handlefrihed i deres finanspolitik på grund af ØMU-kriterierne. Det betyder, at lønoverenskomster, der indebærer en højere stigning i lønningerne end i produktiviteten og i målraten for inflationen, vil have en tendens til at føre til højere ledighed.

2.1.8. Hvis det skal undgås, at den regionale konkurrenceevne bringes i fare, vil pengelønsstigningerne på et monetært fuldt integreret marked være begrænset til den forventede produktivitetsfremgang i ens eget land og stigningen i enhedslønomskostningerne i de omgivende lande. I en situation med en fælles europæisk pengepolitik indtræder sanktioner for en lønpolitik, der tilsidesætter stabilitetshensyn, i form af stigende ledighed ikke længere med nogen nævneværdig forsinkelse — i modsætning til, hvad tilfældet er med den nationale pengepolitik, der i første omgang tolererer en højere inflationstakt og først senere strammes op — men mærkes umiddelbart i form af tab af regional konkurrenceevne. Kravet om en hurtig tilpasning øges dermed.

2.2. Arbejdsmarkedets tilpasningsevne

2.2.1. Et af de centrale krav i forbindelse med indførelsen af en fælles mønt i Europa går på arbejdsmarkedets tilpasningsevne. Netop når valutakursen, der jo er blevet brugt som buffer mellem forskellige økonomier, falder væk, skal lønpolitikken være så smidig, at den kan udligne stød, der rammer landene forskelligt. Meget generelt udtrykt kan graden af fleksibilitet på arbejdsmarkedet måles med den hastighed, hvormed en økonomi tilpasser sig til et eksogent stød. Med fleksibilitet tænkes på f.eks. løn- og arbejdstidsfleksibilitet, arbejdskraftens faglige og geografiske mobilitet og institutionelle regler — men fremtidigt vil også »sprogfleksibilitet«, dvs. beherskelse af flere sprog, blive stadigt vigtigere. Hvad angår fleksibilitet på arbejdsmarkedet inden for en fælles valutazone er det imidlertid specielt lønpolitikken evne til at tilpasse sig reale og nominelle stød, der er vigtig, eftersom valutakursændringer kun kan påvirke landenes relative lønomskostninger.

2.2.2. En analyse af løndannelsen i Europa viser, at der fortsat gør sig store forskelle gældende. Hvor den høje arbejdsløshed overalt har haft en dæmpende effekt

på lønudviklingen, har evnen til at reagere på skiftende forhold tilsyneladende varieret meget. Endnu tydeligere har forskellene været, når det drejer sig om at orientere sig efter produktivitsudviklingen på langt sigt og om at reagere på skiftende prisstigningstakter. De forskellige udviklinger i priser og i ledighedsgrad afspejler disse forskelle fra det ene land til det andet i evnen til at reagere på skiftende forhold.

2.2.3. På sigt vil den økonomiske og politiske fremtid i Den Europæiske Union i og med det fælles indre marked og den fælles mønt kun kunne forme sig uden spændinger, hvis de aktuelle forskelle i levestandard ikke øges eller — bedre — indsnævres på det lange sigt. Der tænkes her på såvel beskæftigelsesgraden som på indkomstniveauet i det enkelte land. Er der ikke tale om konvergens i begge indikatorer — men måske snarere divergens — vil der nok uvægerligt på længere sigt opstå et krav om flere transfereringer fra lande, der halter bagefter, eller samme lande vil opleve udvandringsbevægelser.

2.2.4. I tilfældet, hvor lønstigningstakten for en given sektor (branche) retter sig efter udviklingen i den pågældende sektors (branches) produktivitet, stiger real-lønningerne ex post — med uændret lønkvote — med, hvad der svarer til produktivitsfremgangen, medens enhedslønomkostningerne stiger svarende til den tolererede inflationstakt. I reglen forløber vækstprocessen imidlertid ikke kontinuerligt, men bremses eller accelereres af negative eller positive udbuds- og efterspørgselsstød. Det er nødvendigt, at lønpolitikken reagerer tilsvarende fleksibelt. Hvor lønpolitikken følger en produktivitsorienteret strategi, opstår der ikke konflikter med centralbanken, som ville nedbremse investeringsdynamikken. Velkørende virksomheder har hermed mulighed for at ekspandere.

2.2.5. Lønpolitikken er ikke den eneste konkurrenceevnerelevante handlingsparameter. Af sådanne skal nævnes foranstaltninger, som er rettet direkte mod arbejdsmarkedet, hvad enten der er tale om forbedringer af lønmodtagernes færdigheder eller om institutionelle arbejdsmarkedsordninger (opsigelsesvarsel, barselsordning, forældreorlov, tilbud til svært handicappede, sygedagpenge osv.). Ingen vil bestride, at alle foranstaltninger til forbedring af den menneskelige kapital skaber gunstige forudsætninger for imødegåelse af bratte strukturændringer. Dette afspejler sig i tilsvarende højere produktivits- og lønstigninger. På et givet arbejdsmarked afhænger en persons eller en gruppe ens kvalificerede personers konkurrencemæssige stilling primært af: a) om de har de færdigheder, der matcher markedets krav b) om den løn, de betinger sig, er konkurrencedygtig og c) om de er geografisk mobile.

2.2.6. Den omstændighed, at reglerne på området er meget forskellige i Europa, synes at frembyde en betydelig risiko for den monetære union. Lande med kraftig regulering eller med et veludviklet socialt trykkesystem kunne således komme til at lide under blivende konkurrenceevnehandicap. I det mindste i ØMU'ens startfase

vil der imidlertid ikke være noget problem, eftersom der allerede vil være taget højde for disse forskelle, i det omfang de fastsatte omregningskurser er konkurrenceevneneutrale. Retter løndannelsen sig efter produktivitsudviklingen, vil selv en efterfølgende stramning af de sociale beskyttelsesregler, der må afføde tilsvarende lavere reallønsfremgang, ikke skade den økonomiske udvikling.

2.2.7. Til de ikke-lønmæssige sider af arbejdsmarkedet hører bestemmelser vedrørende arbejds- og driftstid. Her spiller den individuelle arbejdstids længde en underordnet rolle — eftersom der allerede er taget højde herfor i enhedslønomkostningerne — i forhold til specielt spørgsmålet om en fleksibilisering af arbejdstiden. Hvis arbejdstiden gøres mere fleksibel — ved uændret timeløn — kan arbejdstiderne bedre tilgodese driftsmæssige hensyn. Her kan der spares på lønomkostningerne, ligesom kapitalomkostningerne kan nedbringes, f.eks. ved en forlængelse af driftstiden. Herved kan der opnås konkurrenceevnefordele. En fleksibel arbejdstid kan dermed blive en vigtig konkurrenceparameter for Europa i fremtiden.

2.2.8. Investeringer i infrastruktur skal behandles på linje med investeringer i menneskelig kapital. Beslutter et land sig for øgede infrastrukturinvesteringer, og fremskaffer det de dertil krævede finansieringsmidler, så kan det også høste frugterne heraf i form af højere produktivitet og højere vækst.

2.2.9. Vanskeligere er det, når det drejer sig om eksterne omkostninger. I princippet skal eksterne omkostninger ved produktion pålignes den virksomhed, som forårsager dem. Enkeltlande, der ønsker at gå videre på miljøområdet, kan i denne sammenhæng komme i en vanskelig situation efter ØMU'ens start, eftersom eventuelle konkurrenceevnetab ikke længere vil kunne imødegås via en valutakursjustering. Enten vil det lykkes lande, der ønsker det, at gennemføre højere miljøkrav, uden at det svækker væksten, eller også vil miljøstandarderne i EU skulle hæves af alle EU-lande under ét.

3. Politikkrav

3.1. Pengepolitikken i ØMU'en

3.1.1. Den monetære konvergens har længe været det centrale punkt i europæisk økonomisk politik. Dette har i nogen tid betydet vidtrækkende ændringer i rollefordelingen i den økonomiske politik i de lande, der har udfoldet bestræbelser for at kunne deltage i tredje fase af ØMU'en. Thi for at sikre monetær konvergens var det nødvendigt at harmonisere den europæiske pengepolitik. Her var det Tyskland, der i 1980'erne som landet med de laveste prisstigningstakter og som den toneangivende økonomi i Europa, i praksis satte stabilitetsmålet. Da D-marken desuden ved siden af US-dollaren spillede rollen som international reservevaluta, formede harmoniseringen sig i al væsentlighed som en tilpasning til tysk pengepolitik, der ikke ubetinget

tilgodeså europæiske interesser og tilmed var stærkt orienteret mod stabile priser. I modsat fald havde de øvrige lande, med uændrede valutakurser, risikeret, at deres konkurrenceevne var blevet forringet.

3.1.2. I lande, som på grund af klart højere inflations-takter end i Tyskland, lå et godt stykke fra konvergenskravene, medførte harmoniseringsprocessen på grund af de jobtab og interne spændinger, denne situation medførte, at der opstod forventninger på markederne om, at de pågældende valutaer ville blive devalueret. Med tilpasningsstrategien foregreb den fælles målretning af pengepolitikken i hele Europa de forhold, der hersker i en valutaunion.

3.1.3. Hvilken strategi vil Den Europæiske Centralbank (ECB) nu følge? Ifølge Maastricht-traktaten vil det være Den Europæiske Centralbanks »hovedmål« at sikre stabile priser. Herved undsagde man — i det mindste i Maastricht-traktaten — det princip, der er kendetegnet for den amerikanske forbundsbank, FED, hvor der lægges lige stor vægt på stabile priser og vækst. Det ville imidlertid være ønskeligt, om ECB — med sigte på artikel 105 i Maastricht-traktaten — tilrettelagde sin pengepolitik således, at den tilgodeså hensynet til »økonomisk vækst« og »nedbringelse af ledigheden« jævnsides med hensynet til prisstabiliteten.

3.1.4. En fordel ved at begrænse målet til prisstabilitet er, at det entydigt fremgår, hvem der bærer ansvaret for målopfyldelsen. Ifølge keynesiansk tankegang vil Europa ved at gøre stabile priser til det primære mål imidlertid løbe den risiko, at det nok vil have en centralbank, der er ansvarlig for stabile priser, men at denne centralbank samtidig øver afgørende indflydelse på vækst og beskæftigelse i Europa. Dette kan føre til, at ansvaret for vækst og beskæftigelse skydes over på finanspolitikken, og at pengepolitikken uden videre hensyntagen til disse mål under en konjunkturopgang dæmper priserne for tidligt og under et tilbageslag undertiden for sent og uden i tilstrækkeligt omfang at slå ind på en ekspansionskurs. Hertil kommer overgangsproblemer.

3.1.5. Det er nødvendigt, at modtageren af et pengepolitisk signal har et incitament til at opfange signalet, men også i det hele taget er i stand til at reagere på det⁽¹⁾. Om dette er tilfældet, afhænger primært af, hvilke mål institutionerne arbejder ud fra. Det illustreres bedst med eksemplet vedrørende forholdet mellem centralbanken og arbejdsmarkedets parter. Hvis centralbanken tilstræber stabile priser, fagforeningerne arbejder på at øge deres medlemmers realindkomst så meget som muligt, og virksomhederne styrer efter den højst mulige indtjening, så vil incitamenterne til en reaktion på hverandres signaler være til stede. Disse overvejelser taler for, at man anvender et mellem mål, såsom inflationstakten, der udsender klare og troværdige signaler til den opmærksomme markedsaktør. Med udgangspunkt

i en produktivitetsorienteret lønpolitik og stabile priser kan og bør ECB føre en lavrentepolitik, der fremmer investeringsefterspørgslen.

3.2. Finanspolitik i ØMU-regi

3.2.1. Den finanspolitiske diskussion omkring opfyldelsen af Maastricht-kriterierne opkaster det principielle spørgsmål, hvilken rolle en national finanspolitik kan og bør spille i en valutaunion. Her må det for det første afklares, hvilket bidrag finanspolitikken formår at yde til stabiliseringen af den økonomiske aktivitet. For det andet bør det overvejes, om finanspolitikken i betragtning af tabet af pengepolitiske instrumenter til stabilisering af asymmetriske stød, bør overtage denne stabiliseringsrolle. En sådan omfordeling af rollerne møder imidlertid forbehold.

3.2.2. Ud over den fundamentale skepsis, der er inden for neoklassisk teori med hensyn til, om en anticyklisk finanspolitik overhovedet er et egnet instrument til konjunkturudjævning⁽²⁾, hersker der udbredt bekymring for, at nogle stater gældsætter sig uforholdsmæssigt, til skade for alle deltagende stater⁽³⁾. Af denne grund blev der for det første indført en referenceværdi for budgetunderskuddet i Maastricht-traktaten, som den nationale finanspolitik skulle styre efter. Herudover indeholder traktaten en »No-Bailling-Out«-klausul, hvorefter de enkelte stater hæfter for egen gæld.

3.2.3. Anvendelsen af grænser for budgetunderskud rummer en fare for, at man i EU under ét sammensætter et kontraproduktivt policy-mix. Specielt giver nedskæringer i offentlige investeringer i realkapital og menneskelig kapital bagslag. Den bedste konsolideringseffekt opnås tilsyneladende gennem en kombination af en lempelig pengepolitik, der sørger for gode vækstbetingelser, og en politik, hvor man ikke bruger et vækstgenereret merprovenu til nye udgifter, men derimod til budgetkonsolidering.

3.2.4. Finanspolitikken vil i fremtiden næppe være det politikområde, der bærer den fulde tilpasningsbyrde i forbindelse med stød, der rammer landene forskelligt. Denne opgave vil formentligt i et vist omfang tilfalde lønpolitikken. Derfor er en ændring af skattesystemet og de sociale bidragsordninger i beskæftigelsesfremmende retning så meget desto vigtigere. Der sigtes her primært til en nedsættelse af de indirekte lønomkostninger finansieret via en forhøjelse af de indirekte skatter, frem for alt moms og energiskatter.

3.3. Lønpolitik i ØMU-regi

3.3.1. Hvis der med ØMU'ens start skal indledes en stabil udvikling i Europa, stiller det krav om en dobbeltforankret lønpolitik. For det første er der behov

⁽¹⁾ Se Hall, Franzese (1996): Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage-Bargaining and European Monetary Union, 15.7, ikke-offentliggjort manuskript.

⁽²⁾ Denne skepsis skulle i mindre grad gælde en koordineret finanspolitik.

⁽³⁾ Se Baumgartner et al (1997). Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion, WIFO-manuskript.

for et monetært anker, som fastlægger spillerummet for prisstigninger. Kun pengepolitikken, og det vil jo sige Den Europæiske Centralbank, kan »sætte« dette anker. Ved at fastlægge en tolereret inflationstakt definerer banken den ramme, inden for hvilken den europæiske lønpolitik skal bevæge sig, uden at der pålægges monetære restriktioner.

3.3.2. Lønpolitikken har ud over et inflationsmål behov for et yderligere anker, nemlig et realt, hvis den skal kunne varetage sin opgave. Det er først, når lønpolitikken har dette andet anker, at den uafhængigt af, på hvilket niveau og med hvilken centraliseringsgrad den føres, giver det pejlemærke, som den kan orientere sig efter uden at komme i konflikt med pengepolitikken og samtidig fremme vækst, beskæftigelse og real konvergens.

3.3.3. I idealsituationen vil lønpolitikken i alle lande rette sig efter den potentielle produktivitet i den pågældende sektor (branche).

3.3.3.1. En sådan tilgang ville give et land som f.eks. Portugal, der befinder sig i et indhentningsforløb med — i forhold til resten af Europa — høje produktivitetstigninger, råderum for relativt høje lønstigningstakter og åbne mulighed for, at dets lønmodtagere med hensyn til reallønsudvikling kan komme på linje med resten af Europa.

3.3.3.2. For det andet ville en sådan tilgang dæmme op for inflationspres, eftersom der i idealtilfældet ikke vil være nogen priseffekt fra lønudviklingen, som rækker ud over inflationsmålet.

3.3.3.3. Dog vil der være undtagelser fra denne regel. Lande med en ledighedsprocent langt over EU-gennemsnittet (f.eks. Spanien og Finland) ville, såfremt de ikke udelukkende satser på en omfordeling af det disponible arbejde gennem arbejdstidsnedsættelse, være nødsaget til at tilstræbe en økonomisk vækst, der ligger over gennemsnitsraten, hvis de vil sikre »konvergens« i deres ledighedstal. Hvis de ikke kan øge deres vækst, må de i nogen tid lade pengelønningerne vokse mindre end den indlandske produktivitet, for at forbedre deres internationale konkurrenceevne. Den hermed forbundne konkurrenceevneforbedring ville imidlertid skulle accepteres af de øvrige lande.

3.3.4. Det institutionelle lønfastsættelseskoncept bør altså være udformet således, at det lykkes at orientere lønudviklingen efter produktiviteten. Det afgørende er, om de lande, der deltager i lønfastsættelsen, er i stand til dels at opfange signaler fra centralbanken og dels at tilrettelægge deres lønpolitik efter produktivitetsudviklingen. Valget står mellem flere forskellige strategier. I nogle europæiske lande tunes centralbankens signaler til arbejdsmarkedets parter, hvor overenskomstforhandlingerne foregår på centralt plan og dermed dækker den samlede økonomi. »Trepartsråds«-systemet, som kendes fra Holland, kunne her tjene som forbillede.

3.3.5. Teoretisk set kunne man også forestille sig, at de mindre lande orienterer sig efter lønfastsættelsesresultaterne i enkeltbrancher i vigtige nabolande. Det vil imidlertid kræve bedre information om overenskomstresultaterne og -systemerne i de omgivende lande. Her kunne/burde Europa-Kommissionen gå aktivt ind. Overlader man udviklingen af lønpolitiske institutioner til en ukoordineret søgeproces, er der fare for en ikke-stabilitetsorienteret adfærd med uheldige eksterne effekter. Her ville dybtgribende regionale forskelle, altså modsætningen til konvergens, være følgen, og krav om transfereringer for at overvinde disse ubalancer ville være sandsynlige. Blev der givet efter for sådanne krav, ville de regionale skævheder blive ved med at bestå, og de lande, der fulgte en stabilitetsorienteret lønfastsættelsesproces, ville varigt blive bebyrdet med overførselsbetalinger.

3.3.6. Aktuelt er der næppe fare for at overskride stabilitetsmålene, men snarere for ikke at nå dem. Set fra et europæisk synspunkt er et lønsænkningsskæpløb ikke nogen holdbar strategi, da det er nabolandene, der vil skulle bære omkostningerne. Eksporten ville ganske vist stige i visse lande, men det ville i virkeligheden ske på bekostning af deres europæiske handelspartnere. Noget sådant ville ikke fremme den europæiske vækst og ikke igangsætte et konvergensforløb. Selv om man fulgte neoklassisk tankegang, hvor produktionsprocessen er kendetegnet ved udtalte substitutionsmuligheder, ville det ikke ændre ved resultatet. En reallønsnedgang indebærer en reduktion i forbruget, eftersom reallønnen vil falde med aftagende arbejdsproduktivitet, og det vil også indirekte føre til en reduktion i investeringerne, fordi indsats af kapital bliver for dyr i forhold til indsats af arbejdskraft.

3.3.7. Overvejelser omkring en lønpolitik omfattende hele Europa indeholder et væsentligt budskab for den økonomiske udvikling. Økonomiske fremskridt er ganske vist uløseligt forbundet med konkurrence, men ikke med enhver form for konkurrence. Højere vækst i hele Europa og en indhentningsproces omfattende de fattigere lande er kun mulig, hvis der er tale om konkurrence i erhvervsøkonomisk forstand. Når det drejer sig om den private sektor, skal konkurrencebegrebet således fokusere på anvendelse af ny teknologi, en mere effektiv faktorsammensætning eller udvikling af nye produkter, for at der kan blive tale om konkurrencefordele for virksomhederne. I den offentlige sektor kan det være forbedring af infrastrukturen, af den menneskelige kapital eller et mere effektivt uddannelses- og skattesystem, der fører til, at en region indtager en fordelagtig konkurrencemæssig stilling. Denne form for konkurrence producerer vækst gennem økonomisk kreativitet.

3.3.8. Heroverfor står den form for konkurrence, som skaber beskæftigelse gennem en sænkning af lønningerne, en forringelse af de sociale ydelser eller en sænkning af skatterne. En sådan tilgang giver kun gevinst set ud fra et enkelt lands, et enkelt firmas eller en enkelt økonomis synspunkt. Den resulterende forbedring af den konkurrencemæssige stilling skyldes imidlertid ikke skabelse af noget nyt, men derimod udelukkende en »værdiforringelse« af noget bestående.

Ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt medfører dette ikke nogen yderligere økonomiske muligheder, men indebærer i bedste fald et nulsumsspil, hvor taberen vil være den, der holder sig bort fra denne form for omkostningssænkningsskapløb. Fra europæisk side må der siges fra over for lønsænkningsskapløb og forringelse af de sociale ydelser, da det vil indebære velfærdstab. En europæisk politik kan måske ikke sikre et fælles højt socialt tryghedsniveau, eftersom niveauet fortsat kun vil kunne rette sig efter det økonomiske niveau i de pågældende lande. Imidlertid bør den europæiske politik imødegå kræfter, der under henvisning til det lavere niveau i nabolandet, stiller krav om en sænkning af den sociale standard i eget land. Sociale tryghedssystemer, som snarere bygger på aktiverende incitamenter end på passive foranstaltninger, vil ikke blive berørt.

3.4. *Europæisk strukturpolitik*

3.4.1. Herudover tilkommer der imidlertid EU, specielt medlemsstaterne, den opgave gennem en aktiv strukturpolitik at udjævne skævheder i de erhvervspolitiske vilkår i de enkelte europæiske regioner. Hertil hører specielt investeringer i infrastruktur (transport, telekommunikation), i menneskelige ressourcer (grunduddannelse, efteruddannelse og videreuddannelse), forskning og teknologi, miljøforbedringer, men også målrettet hjælp til private investorer (erhvervsfremme). Sådanne investeringer, der styrker erhvervsgrundlaget i de mindre udviklede regioner, bidrager til at indsnævre produktivitetsforskelle. Det ville overbebyrde lønpolitikken, hvis man krævede, at den skulle udligne strukturelle forskelle.

3.4.2. Det mest effektive instrument i EU-strukturpolitikken er Fællesskabets strukturfonde, som for perioden 1994-1999 med et budget på 141 mia. ecu tegner sig for ikke mindre end en tredjedel af det samlede EU-budget svarende til 1,97 % af det europæiske BNP for

1997. For at kunne klare de voksende strukturpolitiske opgaver, der frem for alt vil opstå efter den forestående udvidelse af Det Europæiske Fællesskab, har Kommissionen fremlagt forslag til en reform af strukturfondene. Disse fonde hjælper med til at mindske det produktivtetsmæssige efterslæb og nedbringe ledigheden i mindre udviklede lande. For så vidt ligger strukturpolitikken i logisk forlængelse af en koordineret penge-, finans- og lønpolitik i Europa. Til medlemsstater med et BNP på under 90 % af EU-gennemsnittet er der som bekendt herudover afsat midler fra Samhørighedsfonden.

3.4.3. Hovedansvaret for fjernelse af de regionale strukturskævheder ligger imidlertid hos medlemsstaterne, i og med at skævhederne i vidt omfang findes inden for medlemsstaterne selv (D, I, F, UK) snarere end medlemsstaterne imellem.

4. *Slutfacit*

Hvis løn-, penge- og finanspolitikken koordineres, vil den monetære union forventeligt have positive virkninger for vækst og beskæftigelse. Det skyldes primært de lavere transaktionsomkostninger, lavere nominelle renter og den skærpede konkurrence, der vil følge med unionen. Lønpolitikken bør i en given sektor (branche) i det enkelte land rette sig efter udviklingen i pågældende sektors (branches) gennemsnitsproduktivitet og efter den af ECB signalerede målrate for inflationen. Overenskomstfastsatte lønstigninger, der ligger uden for denne ramme, må — på linje med lønsænkningsskapløb mellem de enkelte europæiske lande — afvises. Hermed skulle der også være skabt basis for en ikke-inflationær økonomisk vækst, som skulle gøre det muligt for ECB gennem sin pengepolitik at understøtte en reduktion i ledigheden i Europa. Samtidig skulle finanspolitikken så kunne begrænse de offentlige budgetunderskud gennem automatisk stigende statsindtægter, uden at det udløser opbremsende effekter.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om "Elektronisk handel og indirekte beskatning"«

(98/C 407/49)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 23. juni 1998 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 nedsatte en studiegruppe og udpegede Vasco Cal til ordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg udpegede Vasco Cal til hovedordfører på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 9. september 1998, og vedtog med 77 stemmer for og 6 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Resumé af Kommissionens meddelelse

1.1. Der forventes en hurtig vækst i alle former for elektronisk handel. Internettet giver de handlende og de europæiske forbrugere nye muligheder. I meddelelsen »Et europæisk initiativ inden for elektronisk handel«⁽¹⁾ hed det, at »elektronisk handel ifølge sin natur er transnational«, at den stimulerer den europæiske vækst og konkurrenceevne, og »at den repræsenterer en potentielt afgørende samhørigheds- og integrationsfaktor i Europa«. Samtidig byder den elektroniske handel på nye udfordringer, ikke mindst inden for indirekte beskatning. Handelen vil ikke længere være geografisk begrænset, og det vil blive stadig vanskeligere for skattemyndighederne at vide, hvor og hvem parterne i en transaktioner.

1.2. Moms er den skat, der passer bedst på elektronisk handel. Den kan anvendes på alle leveringer af varer og tjenester til forbrug i EU, uanset hvilke kommunikationsmidler eller forretningsmetoder der anvendes for at foretage transaktionerne, og på virksomheders og enkeltpersoners import af varer samt virksomheders køb af de fleste tjenester fra kilder uden for EU. Derimod er EU-privatpersoners direkte køb af tjenester af beskeden omfang og er for hovedpartens vedkommende ikke momspligtige. Det er sidstnævnte type af transaktioner, som kan skabe problemer i fremtiden i takt med Internettets udvikling. Man skal derfor allerede på nuværende tidspunkt udtænke løsninger, der tager højde for disse fremvoksende elektroniske markeder, der grundlæggende er decentraliserede og af internationalt tilsnit. For at sikre en fuld udvikling af den elektroniske handel bør EU's momssystem altså skabe retssikkerhed (klare og konsistente regler, der mindsker risikoen for uforudsete skatteforpligtelser og tvistigheder), enkelthed

(indførelse af et fælles momssystem baseret på oprindelsesbeskatning) og neutralitet (konsekvenserne af beskatningen bør være de samme for tjenester og varer, hvad enten de købes i eller uden for EU).

1.3. Der foregår en international debat om spørgsmålet i OECD og WTO, som Kommissionen bidrager aktivt til, særligt når det drejer sig om den beskatningsmæssige side. Beskatningen bliver et af de centrale spørgsmål, som skal diskuteres på OECD's ministerkonference »A Borderless World: Realising the Potential of Electronic Commerce«, der afholdes den 6.-8. oktober 1998 i Ottawa.

1.4. Formålet med denne meddelelse er at forberede EU's og medlemsstaternes bidrag til spørgsmålene om indirekte beskatning på Ottawa-konferencen. Det drejer sig om at opstille retningslinjer for beskatning, der kan danne udgangspunkt for videre drøftelser med alle interesserede parter: regeringer, forretningsverdenen og forbrugerne. EU's nuværende momssystem er en af de største hindringer for udviklingen af elektronisk handel i det indre marked. Derfor vil Kommissionen arbejde videre på at indføre et fælles momssystem baseret på beskatning i oprindelseslandet, der indebærer at virksomheden kan nøjes med at lade sig registrere i et enkelt land, hvor den både vil kunne afregne og udøve sin ret til at fradrage moms for alle transaktioner, der er EU-momspligtige. Kommissionen udstikker seks »retningslinjer«:

Retningslinje 1

Ingen nye skatter

⁽¹⁾ KOM(97) 157 endelig udg. af 16.4.1997. Se også ØSU's udtalelse om denne meddelelse — EFT C 19 af 21.1.1998, s. 72.

Det er de eksisterende skatter, især moms, som skal anvendes på elektronisk handel.

Retningslinje 2

Alle elektroniske transmissioner og alle »immaterielle produkter« (musik, video, software osv.) leveret gennem et elektronisk handelsmedium betragtes i forhold til EU's momssystem som tjenester. Transaktioner, der finder sted inden for EU under anvendelse af et elektronisk handelsmedium, og som resulterer i forbrug inden for EU, er underkastet EU-moms. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med den holdning, som EU og medlemsstaterne har indtaget i WTO.

Retningslinje 3

Sikring af neutralitet

Privatpersoners bestilling af varer hos leverandører uden for EU med on line-leveringer er de aktiviteter, som udgør den største udfordring med hensyn til opkrævning af moms. Hvis den forventede stigning i sådanne tjenester til den endelige forbruger, der i øjeblikket ikke betaler moms, når et niveau, som er økonomisk væsentligt, kan det blive nødvendigt sammen med forretningslivet at udforme mekanismer til at beskatte sådanne leveringer. Hvis der ikke finder en sådan beskatning sted, vil det føre til en unfair konkurrence for EU-virksomheder, der jo ifølge gældende regler skal beskatte deres leveringer af tjenester til privat forbrug i EU. Da mange on line-tjenester i øjeblikket skal beskattes efter EU-regler på oprindelsesstedet, skal EU-leverandørerne ligeledes betale moms af alle tjenester, de leverer til lande uden for EU. Omvendt vil leveringer fra virksomheder uden for EU til EU ikke blive beskattet, hvilket klart er en konkurrencemæssig ulempe for EU-virksomheder. EU's lovgivning bør sikre, at alle tjenesteydelser leveret on line fra kilder uden for EU til privatpersoner i EU bliver underkastet moms, og at sådanne tjenesteydelser fra EU til andre lande fritages for moms. Det ville i modsætning til situationen i dag medføre, at tjenester, der leveres ad traditionel vej, f.eks. telefon eller fax, fra kilder uden for EU til privatpersoner i EU, også ville blive underkastet moms.

Retningslinje 4

Lettere at overholde reglerne

Et troværdigt skattesystem skal være anvendeligt i praksis og kunne implementeres effektivt. Skattesystemerne bør være fuldstændigt tilpasset forretningsmetoderne, som sandsynligvis vil ændre sig med den voksende elektroniske handel.

Retningslinje 5

Sikring af kontrol og håndhævelse

Retningslinje 6

Lettelse af skatteadministrationen

Det bør sikres, at fakturering og afregning kan foregå elektronisk.

1.5. Ovenstående retningslinjer er i fuld overensstemmelse med målsætningerne for EU's momssystem. De giver også mulighed for en neutral grænseflade med skatteordningerne i lande uden for EU. Det er op til disse at beslutte, om de ønsker at anvende deres indirekte beskatning på disse leveringer. Dette er af særlig betydning for de diskussioner, der skal finde sted i Ottawa vedrørende etableringen af en global skatteramme. Kommissionen opfordrer således Rådet til at overveje ovennævnte overordnede retningslinjer for EU's indirekte beskatning af elektronisk handel. I den nuværende fase, hvor den elektroniske handelsteknik fortsat er under udvikling, og hvor handelsmønstrene endnu er uklare, er det ikke nødvendigt eller muligt at ændre det eksisterende skattesystem. Der er imidlertid behov for overordnede retningslinjer for den igangværende debat og for høringerne med erhvervslivet om den fremtidige udvikling på skatteområdet på dette nye og hurtigt voksende globale marked. Kommissionen er overbevist om, at en beskatning, der er i overensstemmelse med disse retningslinjer, vil være til fordel for den elektroniske handel og for EU's økonomi, idet erhvervslivet i EU dermed får ensartede konkurrencevilkår.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg har med interesse studeret Kommissionens meddelelse med titlen »Elektronisk handel og indirekte beskatning«, som har til formål at forberede Den Europæiske Unions bidrag til den internationale debat om denne problemstilling. Den elektroniske handel er således ifølge sin natur er et skoleeksempel på et grænseoverskridende fænomen, der vil vinde større og større udbredelse i takt med Internettets udvikling og anvendelsen af nettet som markedsførings- og salgsmedium.

2.2. ØSU deler fuldt og helt Kommissionens og Rådets principielle holdninger, hvorefter den elektroniske handel skal tilrettelægges på en måde, at man tilgodeser hensynet til

- retssikkerheden, hvilket vil sige, at e-handelen skal omgærdes af klare, sammenhængende regler,
- enkelthed, for at dæmme op for, at erhvervslivet pålægges unødige byrder,

— neutralitet, hvilket vil sige, at der på området skal indføres en beskatning, der er uafhængig af de forretningsmetoder, der anvendes, og som er den samme, uanset om goderne er erhvervet inden for eller uden for EU.

2.3. ØSU glæder sig over, at Kommissionen og Rådet er af den opfattelse, at den elektroniske handel skal beskattes med allerede eksisterende afgifter og ikke må føre til, at der indføres en ny specifik afgift.

2.4. Eftersom Kommissionen viderefører sit arbejde med henblik på at erstatte den nuværende momsordning i EU med »et fælles momssystem baseret på oprindelsesbeskatning og et enkelt registreringsland, hvor en virksomhed både skal afregne og fradrage« afgifter betalt for leveringer i foregående led, tillader ØSU sig at sætte spørgsmålstegn ved, om det syn, Kommissionen her anlægger — og som i øvrigt har været kendt længe og uden tvivl kan retfærdiggøres ud fra hensynet til, at der medlemsstaterne og virksomhederne imellem skal være lighed i beskatningen — kan siges at være i samklang med konklusionerne af Rådets møde den 6. juni 1998, hvori det klart påpeges, at »tjenester der leveres via elektronisk handel, uden at dette foregriber de regler, der vil blive anvendt inden for EU, i princippet (bør) beskattes der, hvor de ydes«.

2.4.1. ØSU konstaterer, at Kommissionen agter at indføre afgørende ændringer i forhold til de nugældende regler for indirekte beskatning, eftersom den i sin »Retningslinje nr. 3« anser det for en fordel, »hvis tjenesteydelser, der præsteres via elektronisk handel, eller på anden måde, og som leveres til forbrug i EU, beskattes i EU, uanset deres oprindelse«. Det er klart, at dette indvarsler indførelsen af en ny skat, hvilket navnlig fremgår af det sidste punktum i samme »Retningslinje nr. 3«, hvor det understreges, at »tjenester, der leveres ad traditionel vej, f.eks. telefon eller fax, fra kilder uden for EU til privatpersoner i EU, i modsætning til den nuværende situation, også vil(le) blive underkastet moms«. Man kender imidlertid ikke det reelle omfang af den leveringsform, og man kan ikke i dag tale om eksistensen af et konkurrenceproblem.

2.4.2. At anvende et system med beskatning i oprindelseslandet på internationalt plan vil i højere grad end på fællesskabsplan volde problemer med hensyn til skattesatsens niveau og de konkurrencemæssige konsekvenser.

2.5. Europa-Parlamentet siger med rette i sin beslutning af 4. maj 1998⁽¹⁾, »at der endnu ikke findes nogen generelt accepteret definition på e-handel«, men at man kan tale om »indirekte e-handel (elektronisk bestilling af materielle varer) og direkte e-handel (on-line-levering

af immaterielle varer)«. ØSU er af den opfattelse, at handelstransaktioner ad elektronisk vej, der involverer materielle varer, giver anledning til samme problemer som traditionel handel. Der skal således svares moms af alle transaktioner af denne art, hvad enten de passerer via et elektronisk net eller ej. Forsendelser af »ukontrollable« småpakker fra et tredjeland til en privatperson i EU rejser det samme skattetekniske problem, hvad enten der er tale om en elektronisk bestilling eller ej. Skulle omfanget af sådanne transaktioner vise sig at stige voldsomt som følge af den elektroniske handel og brugen af elektroniske penge kunne problemet blive endnu mere alvorligt.

3. Særlige bemærkninger og konklusioner

3.1. En erhvervsdrivende, der køber et materielt eller immaterielt gode, formodes at svare moms, som han så vil overvælte på det følgende handelsled. Det eneste reelle problem, der udestår, knytter sig således til den private erhverver af goder, der overføres direkte ad elektronisk vej.

3.2. Det første spørgsmål, der rejser sig, er, om den vare, eller den tjenesteydelse, der overføres til en privat person ad elektronisk vej, skal momsbeskattes eller ej. Den omstændighed, at mange af disse produkter også kan købes via andre kanaler, f.eks. som disketter, CD-rom'er eller bøger, gør, at de i denne form kan sidestilles med produkter, der leveres som led i traditionel handel og som sådan er momspligtige (dvs. at kunden debiteres moms, som dernæst indbetales til skatteadministrationen). En ikke-beskatning af produkter, der overføres ad elektronisk vej, skaber således en situation med konkurrenceforvridning mellem forskellige sælgere.

3.3. Hernæst er spørgsmålet, hvor momsen på disse immaterielle produkter kan opkræves. Man kan her forestille sig en række forskellige muligheder:

- a) hos sælgeren, hvilket rejser et problem i forbindelse med import fra tredjelande,
- b) på køberens Internet-server, hvilket vil påføre ham nogle ulemper, som det imidlertid kan vise sig let at overvinde, når man betænker de tekniske fremskridt, der sker på softwareområdet,
- c) hos transportøren, forudsat at det gode, der overføres elektronisk, bliver et materielt gode og derved bliver leveret fysisk,
- d) i vedkommendes penge- eller kreditinstitut (kreditkort og debetkort),

⁽¹⁾ Ordfører: Erika Mann, PE 223.962/ændel. (A4-0173/98), s. 15.

- e) hos forbrugeren selv ved hjælp af en erklæring på tro og love, afgivet i forbindelse med udfyldelsen af den periodiske selvangivelse,
- f) i et uafhængigt EU- eller internationalt foretagende, der indsamler de afgifter, sælgerne opkræver i form af moms, og dernæst fordeler dem på de lande, hvor de respektive forbrugere bor.

3.4. ØSU er af den opfattelse, at hver af ovennævnte løsninger frembyder ulemper, eftersom ingen af dem vil være forskånet for misbrug og svig. Eksistensen af en sådan »manglende skattemoral« må imidlertid ikke bruges som påskud for én gang for alle helt at opgive at lægge indirekte skatter på elektronisk overførte goder.

3.5. Fællesskabet kunne søge at dæmme op for den unfair konkurrence, som e-handel påfører den traditionelle handel, ved i en overgangsperiode i begge tilfælde at give afkald på at momsbeskatte enhver vare eller tjenesteydelse, som kan leveres elektronisk⁽¹⁾, hvad enten den har oprindelse i Fællesskabet eller er importeret.

3.6. Efter udløbet af en vis periode (f.eks. tre år), kunne man så tage situationen op til fornyet overvejelse i lyset af den stedfundne teknologiske udvikling, afgrænsningen af varerne, SMV-sektorens grad af forberedelse, udviklingen i den elektroniske resp. den traditionelle handel med pågældende varer samt resultatet af forhandlingerne med vores handelspartnere i resten af verden, som står over for lignende problemer.

3.7. Her skal man være opmærksom på, at problemet specielt rammer de lande, hvor momsen eller forbrugsbeskatningen sammenligningsvis er høj. I Fællesskabet er momssatsen oppe på 25 % i Danmark og i Sverige. I USA har man ikke moms, og forbruget beskattes her

⁽¹⁾ Der er hverken en nøjagtig definition på eller afgrænsning af varer, som kan leveres elektronisk. Det eneste oplagte eksempel i dag er software.

med en beskeden afgift, der varierer fra den ene stat til den anden og sjældent ligger over de 3 %, som f.eks. opkræves i Singapore. Nogle lande opkræver ingen skat overhovedet på tjenesteydelser. Fællesskabet bør under internationale forhandlinger gøre opmærksom på, at momsen er meget vigtig for ligevægten på medlemsstaternes budgetter.

3.7.1. Myndighederne i såvel EU som USA planlægger at træffe skattemæssige forholdsregler for den elektroniske handel i snævert samarbejde med erhvervslivet. ØSU finder, at dette samråd bør omfatte handelen, virksomhederne og alle de øvrige grupperinger inden for erhverv og samfund, især forbrugerne og lønmodtagerne.

3.7.2. Det optager naturligt nok disse kredse, at det kan få negative konsekvenser (f.eks. udflytninger, manglende innovationsimpulser, konkurrence) for den økonomiske aktivitet, investeringerne og beskæftigelsen, hvis skattetiltagene indføres uden hensyntagen til den globale sammenhæng.

3.7.3. ØSU advarer om faren ved at indføre særlige skattemæssige løsninger for den elektroniske handel. E-handlen indgår som et element i de gennemgribende forandringer, der sker i samfundet og i virksomhedernes funktionsmåde, og stiller hele skattesystemet over for nye problemer. Desuden oplever vi aktuelt, at skattebyrderne på faktoren arbejde vokser, hvilket er medvirkende til, at skævhederne i skattesystemerne bliver stadig større.

3.8. ØSU finder det beklageligt, at Kommissionen i meddelelsen ikke imødekommer den anmodning, Parlamentet fremfører i punkt 22 i sin beslutning om elektronisk handel af 14. maj 1998. Parlamentet fører således det skattepolitiske ræsonnement helt til ende, når det beder Kommissionen om at afklare, »om elektronisk handel skal falde ind under den traditionelle skatte- og afgiftsordning, eller om den nye virkelighed på Internettet indebærer globale udfordringer, som kræver en fuldstændig omformulering af alle skatte- og afgiftsprincipper (f.eks. fastlæggelse af territorialbegreber, oprindelsesregler og indtægtskilder)«.

Bruxelles, den 9. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Opfølgning: Socialpolitik og økonomiske resultater«

(98/C 407/50)

På plenarforsamlingen den 10. juli 1997 besluttede Det Økonomiske og Sociale Udvalg i henhold til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne,

og at nedsætte et underudvalg til at udføre det forberedende arbejde, jf. FO artikel 11, stk. 4, og artikel 19, stk. 1. På mødet den 24. februar 1998 godkendte præsidiets, at der udpegedes tre ordførere. Underudvalget udarbejdede et forslag til initiativudtalelse den 30. juli 1998.

Ordførerne, Ursula Konitzer, José Isaías Rodríguez og John Simpson, har fordelt arbejdet mellem sig som følger: Del I: Baggrund, ordfører: John Simpson; Del II: Konkurrenceevne, fremme af iværksætterånden og investeringer, ordfører: José Isaías Rodríguez; Del III: Beskæftigelsessevne, skabelse af arbejdspladser, det lavproduktive arbejdes fremtid, ordfører: Ursula Konitzer; Del IV: Omstillingsevne og lige muligheder i Den Europæiske Samfundsmodel, ordfører: John Simpson; Del V: Konklusioner, ordførere: Ursula Konitzer, José Isaías Rodríguez og John Simpson.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 357. plenarforsamling af 9. og 10. september 1998, mødet den 10. september 1998, med 85 stemmer for, 5 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

I. BAGGRUND

1. Mål og motiver

1.1. Denne udtalelse er udtryk for ØSU's ønske om at bidrage til at reducere arbejdsløsheden i hele EU. Men det er indlysende, at de påtænkte foranstaltninger har en mere vidtgående virkning end blot nedbringelse af arbejdsløsheden ⁽¹⁾.

1.2. De vigtigste mål for socialpolitikken og den økonomiske politik, der hænger indbyrdes sammen, er:

- at øge mængden og kvaliteten af varer og tjenesteydelser i EU til internationalt konkurrencedygtige priser og på et bæredygtigt grundlag;
- at forbedre EU's evne til at skabe beskæftigelse og nedbringe arbejdsløsheden;
- at øge livskvaliteten hos EU's borgere;
- at forbedre forholdene for dårligt stillede befolkningsgrupper;
- i højere grad at skabe lige muligheder for borgerne;

— at øge efterspørgslen efter varer og tjenesteydelser, takket være den øgede realløn, som en forbedring af økonomiens ydeevne giver.

Bestræbelserne på at nå disse mål indebærer, at foranstaltninger på det økonomiske og sociale område skal koordineres og være indbyrdes sammenhængende.

1.3. Disse mål hænger både sammen med EU's initiativer — særlig, men ikke udelukkende, i forbindelse med Den Økonomiske og Monetære Union — og med myndighedernes initiativer i medlemsstaterne. Ud over at formulere målene har ØSU undersøgt en række aspekter af årsagerne til de økonomiske og sociale problemer, der hænger sammen med disse mål eller modarbejder dem. Når man kommer med forslag til, hvordan disse problemer skal mindskes eller fjernes, skal man være opmærksom på den rolle, som de forskellige aktører spiller, og på den nødvendige hensyntagen til subsidiaritetsprincippet. Desuden skal der etableres et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne på politikområder, der berører det indre markeds funktion.

1.4. De økonomiske og sociale problemers geografiske udbredelse og deres virkning skal anerkendes og inddrages i diskussionen om mulige initiativer.

1.5. Del I, indledningen, redegør for baggrunden, idet der gives et overblik over debatten om vanskelighederne med at forene potentielt modstridende elementer i den økonomiske politik og socialpolitikken, og der indkredses områder, hvor der er mulighed for at skabe synergi mellem den økonomiske politik og socialpolitikken. Del II undersøger konkurrenceevnen, fremme af

⁽¹⁾ Som bilag er vedføjet en liste over andre ØSU-udtalelser om beskæftigelsen. Her skal særlig peges på udtalelsen (EFT C 355 af 21.11.1997) om »Det Europæiske Råd om beskæftigelsen« og udtalelsen (EFT C 19 af 21.1.1998) om Kommissionens meddelelse »Forslag til retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 1998«.

iværksætterånden og investeringer. Del III fortsætter debatten om beskæftigelsesevne og jobskabelse og undersøger det lavproduktive arbejdes fremtid. Del IV understreger den vigtige rolle, som tilpasningsevnen på arbejdsmarkedet og lige muligheder spiller.

2. Samordning af socialpolitikken og den økonomiske politik

2.1. EU's mål — det være sig for EU's egne politikker som for beslutningsprocessen i medlemsstaterne — er at kombinere de forskellige elementer i socialpolitikken og den økonomiske politik for at gøre det muligt for EU at bevare og styrke sin rolle som en af verdens mest avancerede økonomier, hvor borgernes levestandard hele tiden stiger. Det ville være et utilfredsstillende resultat blot at nedbringe arbejdsløsheden uden at forøge den samlede værditilvækst og væksten i reallønnen.

2.1.1. At forbedre de økonomiske resultater og øge den samlede værditilvækst på en måde, der samtidig øger den ulige fordeling af job, indkomster og andre sociale goder, ville ligeledes være forfejlet og bør undgås.

2.2. Disse mål understreger den store betydning af en relevant og bæredygtig makroøkonomisk politik på EU-niveau og i medlemsstaterne. EU bestræber sig fortsat på at opnå en langsigtet og bæredygtig økonomisk vækst.

2.3. Disse spørgsmål understreger, hvilket bidrag en hensigtsmæssig socialpolitik kan yde, når det drejer sig om at fordele frugterne af økonomisk vækst og udvikling.

2.4. Der er dog en potentiel konflikt mellem de økonomiske og de sociale mål. Den økonomiske vækst kan hæmmes af en socialpolitik, der f.eks. har en u hensigtsmæssig virkning på arbejdstagernes motivering til at øge deres bidrag til værditilvæksten. Ligeledes kan socialpolitikken svækkes af økonomisk dikterede krav om at forbedre erhvervslivets resultater og øge investeringerne på måder, der f.eks. har negative konsekvenser for lavindkomstgruppernes basis- eller mindsteløn.

2.5. I ekstreme tilfælde kan tiltag, der øger arbejdstagernes skattetryk, påvirke disses incitament til at arbejde. En socialpolitik, der bygger på en høj marginal beskatning af investeringsudbytte kan også virke afskrækkende på netop de investeringer, som har en jobskabende effekt. Opgaven består i at forene disse politikker med henblik på at finde den bedst mulige balance, og desuden skal man i så høj grad som muligt undgå enhver konflikt mellem socialpolitikken og den økonomiske politik.

2.6. Denne balance mellem socialpolitikken og den økonomiske politik skal findes inden for rammerne af Den Europæiske Union, der i vid udstrækning fungerer som en markedsstyret økonomi på grundlag af de beslutninger, som mange tusinde virksomheder træffer. Europas sociale model bygger på en erkendelse af, at det offentliges rolle i forbindelse med styringen af økonomien i meget høj grad består i at påvirke erhvervslivets økonomiske vilkår. Staten kan selv drive virksomhed eller deltage i udviklingen af styring af virksomheder, når særlige prioriteringer peger i retning af, at det er ønskværdigt at påtage sig en sådan supplerende rolle. Det kan f.eks. være tilfældet i forbindelse med nye teknologier eller meget omfattende forskningsprojekter eller udviklingsarbejde, hvor der er behov for initiativer, som statslige instanser bedst kan iværksætte. Det har ført til en markedsstyret økonomi, der fungerer inden for visse rammer, som staten oftest fastsætter med henblik på at nå mere vidtrækkende mål, ofte i tilknytning til den sociale samhørighed.

3. Faktorer, der har indflydelse på socialpolitikken og den økonomiske politik

3.1. En række forhold influerer i stigende grad på EU's arbejdsmarked. Det drejer sig bl.a. om:

- a) arbejdsstyrkens ændrede aldersmæssige sammensætning;
- b) den øgede forekomst af førtidspensionering;
- c) et modsatrettet pres fra dem, der vælger at arbejde efter pensionsalderen;
- d) et mindre antal nyttilkomne på arbejdsmarkedet på grund af det naturlige fald i EU's befolkning;
- e) et mindre antal — og en mindre andel — af lavtkvalificerede job;
- f) en klart hurtigere ændring i de efterspurgte kvalifikationer;
- g) et stigende antal arbejdstagere, der skifter fra et job til et andet;
- h) en stigende erhvervsfrekvens for kvindelige arbejdstagere i nogle lande;
- i) et fald i de mandlige arbejdstageres erhvervsfrekvens, særlig i de ældre aldersgrupper;
- j) et stigende antal arbejdstagere, som har mere end et job (hvad enten det opgives eller ej);
- k) påvirkningen fra tredjelandstatsborgere, der bor og arbejder i EU.

3.2. Det frygtes ligeledes, at en del af arbejdsmarkedet vil blive forstyrret af virksomheder, der udnytter forskelle mellem betingelserne på arbejdsmarkedet i de forskellige medlemsstater, som ikke er udtryk for konkurrence, men skyldes økonomiske incitamenter eller skattemæssig forskelsbehandling af en type, der er uforenelig med det indre marked. Det omfatter også »social og miljømæssig dumping«.

3.3. I hele EU er man også i stigende grad opmærksom på forholdet mellem skattepolitik og socialpolitik. En afbalanceret økonomisk politik tilsiger en reduktion af skatternes og de sociale bidrags andel af arbejdskraftomkostningerne. Der presses også på for at få nedbragt det samlede skatte tryk andel af BNP. Eftersom konvergenskriterierne har begrænset den statslige låntagning, må de offentlige udgifter reduceres kraftigt. Samtidig er der imidlertid et pres for at øge udgiftsniveauet for de sociale ydelser, herunder den sociale sikring. For at skabe overensstemmelse mellem skattepolitikken og socialpolitikken skal socialpolitiske foranstaltninger være rettet mod at indkredse de områder, hvor der er størst behov, og undgå spild. De skal gennemføres så effektivt som muligt, så skatteyderne ikke skal punge ud med mere, end hvad der er nødvendigt for at nå de sociale mål.

4. Udtalelsens forslag til handlingsplan

4.1. De emner, som identificeres i Del IV, punkt 2.5, fastlægger retningslinjerne for en handlingsplan, der skal tage højde for enkeltpersoners behov og virkningerne på virksomhedsniveau. Dette indebærer naturligvis, at der på det mest hensigtsmæssige niveau, dvs. på medlemsstatsplan eller på et underordnet regional- eller lokalforvaltningsplan, skal gennemføres initiativer, som man allerede er enige om, men som måske skal defineres nærmere.

4.2. Denne handlingsplan bør omfatte:

- i) hensigtsmæssige makroøkonomiske strategier for at opretholde og øge den samlede økonomiske efterspørgsel;
- ii) relevante makroøkonomiske strategier, der påvirker økonomiens udbudsside (en række af disse omtales i de næste punkter);
- iii) en selskabs- og personbeskatning samt sociale bidrag, der hæmmer investeringslysten mindst muligt og fremmer beskæftigelsen;
- iv) flere uddannelses-, erhvervsuddannelses- og efteruddannelsesmuligheder, som med en passende forberedelse er åbne for alle, og som tilbydes af staten gennem det almindelige uddannelsessystem eller af virksomhederne, som selv skal dække omkostningerne ved deres særlige uddannelsesbehov;

- v) selektive programmer for at øge beskæftigelsesmulighederne for de langtidsledige og unge arbejdsløse;
- vi) selektive programmer for at forbedre kvinders beskæftigelsesmuligheder, herunder foranstaltninger for at gøre det nemmere for kvinder at vende tilbage til arbejdsmarkedet;
- vii) foranstaltninger for at nedbringe den høje arbejdsløshed i de dårligst stillede regioner (med hjælp fra strukturfondene);
- viii) foranstaltninger for at hjælpe etniske minoriteter med at tilpasse sig arbejdsmarkedet i de samfund, hvor de lever;
- ix) EU-foranstaltninger om mindstelønninger og/eller indkomster;
- x) bekæmpelse af import af varer, der er produceret under uacceptable arbejdsforhold, som ikke er i overensstemmelse med vedtagne internationale standarder og må betragtes som en form for illoyal konkurrence;
- xi) foranstaltninger, der medvirker til at forene arbejds- og familielivet (herunder etablering af et passende udbud af børnepasningsfaciliteter og tilvejebringelse af balance mellem beskattningen og de sociale ydelser for at sikre positive incitamenter);
- xii) foranstaltninger, der udtrykkeligt sigter mod at fremme iværksætterånden, både hos mænd og kvinder;
- xiii) skattesystemer, som indeholder færrest mulige af de uheldige eller negative incitamenter, som mindsker folks lyst til at søge arbejde (f.eks. skal beskattningen muligvis snarere tage udgangspunkt i enkeltpersoner end i familien);
- xiv) foranstaltninger for at undgå »fattigdomsfælden« med lavtlønsjob og høj (reel) marginalbeskatning, når lønnen stiger, og de sociale ydelser sættes ned;
- xv) fleksible ordninger i forbindelse med valg af pensionstidspunkt, i givet fald sammenkoblet med socialsikringsordninger og/eller pensionsordninger;
- xvi) fleksible arbejdskontrakter, herunder deltidsarbejde med bevarelse af rettigheder, fleksible arbejdstider eller rent arbejdsrelaterede serviceaftaler og andre ordninger, der kan øge produktiviteten samtidig med, at det sociale sikringssystem bevares.

4.3. ØSU har mange gange udtalt sig om disse spørgsmål. Formålet med denne udtalelse er at indkredse de politikområder, hvor socialpolitiske foranstaltninger kan virke negativt ind på de økonomiske resultater og omvendt.

4.4. For virksomhederne skal nettoudbyttet ved yderligere investeringer være tilstrækkeligt højt til at tiltrække kapital. Arbejdskraftomkostningerne bør ikke øges af de sociale bidrag, som skubber de marginale omkostninger i vejret, og som kan reducere mulighederne for jobskabelse. Arbejdsmarkedet bør stille veluddannede potentielle arbejdstagere til rådighed.

4.5. Omkostningerne ved ønskværdige socialpolitiske tiltag, der er til gavn for hele samfundet eller for enkeltpersoner, der nyder godt af særlige ordninger, kan ikke blot væltes over på eller pålægges de enkelte virksomheder.

4.6. Ikke desto mindre er der mange eksempler på virksomheder, der accepterer yderligere forpligtelser, som vedrører sociale anliggender i bredere forstand. Erhvervsorganisationer iværksætter ofte foranstaltninger for at hjælpe de dårligst stillede med at blive bedre kvalificerede til at få et job, eller fungerer som rådgivere for små eller nye virksomheder, der nyder godt af de større organisationers ekspertise. ØSU anbefaler, at der på et frivilligt grundlag oprettes forskellige former for virksomhedspartnerskab, hvorigennem virksomhederne kan yde et passende bidrag alt efter deres ekspertise.

4.7. Hvis man skal bevare og forbedre konkurrenceevnen, må enhedsomkostningerne minimeres. Dette rejser en lang række spørgsmål i henseende til virksomhedernes omkostningsstruktur, bedre planlægning, øget anvendelse af FTU, materialeindkøb hos passende leverandører osv.

4.8. Arbejdskraftomkostningerne er altid en vigtig faktor ved beregningen af konkurrenceevnen. Udslagsgivende herfor er, at der er en sammenhæng mellem den måde, hvorpå indkomstniveauet fastsættes i virksomhederne og på makroplan, hvilket igen påvirker de enkelte virksomheder. I visse medlemsstater er denne proces institutionaliseret gennem et formaliseret samarbejde mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter (som det er tilfældet med programmet for konkurrenceevnen og beskæftigelsen i Irland). I andre medlemsstater er der ikke tale om noget formaliseret samarbejde. En forbedring af de økonomiske resultater kræver, at de samlede aftaler på lønområdet ligger inden for rammerne af de samlede stigninger i produktiviteten.

4.9. Efterhånden som der sker en udvikling af den sociale protokol, der blev vedføjet Maastricht-traktaten, og som nu er blevet styrket i Amsterdam-traktaten, forventer ØSU, at de vanskelige spørgsmål omkring socialpolitik og økonomiske resultater bliver et område, hvor medlemsstaterne vil samarbejde nærmere. ØSU erkender, at det nyligt fremsatte krav til Kommissionen om at fastsætte retningslinjer for beskæftigelsespolitikken — ud over de eksisterende retningslinjer for den økonomiske politik — udgør en nyttig forbedring af koordineringen mellem medlemsstaternes politik og

af den generelle integrering af vigtige aspekter af socialpolitikken og den økonomiske politik på EU-niveau. Det er vigtigt at integrere de økonomiske retningslinjer og retningslinjerne for beskæftigelsen, således at de i et samspil bidrager til at øge væksten og beskæftigelsen.

4.10. ØSU foreslår, at Kommissionen som led i opgaven med at fastlægge retningslinjerne for beskæftigelse desuden formelt påtager sig at vurdere og kommentere, i hvor høj grad socialpolitikken og den økonomiske politik er blevet integreret og forbedret med henblik på at fjerne nogle af de u hensigtsmæssige interne virkninger, den nuværende situation har.

4.11. I Del II, III og IV fremsætter ØSU en række ideer til uddybning og integrering af de beskæftigelsespolitiske retningslinjer, der blev opstillet for 1998.

II. KONKURRENCEEVNE, FREMME AF IVÆRKSÆTTERÅNDEN OG INVESTERINGER

Denne udtalelse er et led i opfølgningen af ØSU's udtalelse om socialpolitik og økonomiske resultater. Titlen på denne del af udtalelsen »Konkurrenceevne, fremme af iværksætterånden og investeringer« henviser til hjørnestenene i den økonomiske udvikling. Den Europæiske Union har i den senere tid viet disse spørgsmål megen opmærksomhed og vil fortsætte hermed. De er snævert indbyrdes forbundet, og man må analysere dem med dette i tankerne.

1. Konkurrenceevne

1.1. *De generelle rammer*

1.1.1. På et tidspunkt, hvor den politiske debat på såvel europæisk som på nationalt plan er centreret om arbejdsløsheden, bør man holde sig en faktor for øje, som er altafgørende for skabelse af nye arbejdspladser i Europa: fremme af konkurrenceevnen.

1.1.2. Konkurrenceevne er et begreb, som ofte er blevet anvendt uhensigtsmæssigt, således at det har fået en negativ klang i befolkningen, der forbinder det med jobtab, udflytninger og reguleringer.

1.1.3. Det er imidlertid netop erhvervslivets manglende konkurrenceevne, som bidrager til nedlæggelse af arbejdspladser. Og konkurrenceevnen vedrører ikke blot erhvervslivet, men alle samfundets aktører.

1.1.4. I en verden, der står over for de udfordringer, den voksende globalisering rejser, og hvor konstant forandring er hoveddrivkraften, må konkurrenceevne

forstås som samfundets evne til vedvarende at tilpasse sig til og influere på omverdenen samt til at være på forkant med udviklingen.

1.1.5. Denne evne er nøglen til konkurrenceevne og må derfor findes hos enhver borger, enhver regering og enhver virksomhed. Dette er især vigtigt, fordi udviklingen går hurtigere og hurtigere. Navnlig bidrager evnen til at være på forkant med udviklingen, som EU-institutionerne kan styrke gennem passende drøftelser og informationer, pr. definition til at mindske sociale spændinger og således gøre den nødvendige tilpasning nemmere.

1.1.6. På virksomhedsplan betyder konkurrenceevne en evne til løbende at dække kundernes behov mere effektivt end konkurrenterne ved at tilbyde dem mere attraktive varer og tjenesteydelser såvel i henseende til pris som til andre faktorer.

1.1.7. Et land betragtes som internationalt konkurrencedygtigt på lang sigt, hvis følgende betingelser opfyldes samtidig:

- 1) produktiviteten stiger med samme eller højere takt end hos landets vigtigste handelspartnere, der befinder sig på et tilsvarende udviklingsniveau;
- 2) handelsbalancen udviser ligevægt i en åben markedsøkonomi;
- 3) beskæftigelsesniveauet er højt;
- 4) der hersker politisk og social stabilitet.

1.1.8. I de sidste 24 år er arbejdskraftens produktivitet vokset støt i EU med en årlig stigning på 2 %, hvilket er mere end i USA (0,7 % årligt) og — i de senere år — også Japan (1,9 % årligt i perioden 1986-1997)⁽¹⁾.

1.1.9. De løbende poster på EU's betalingsbalance har som sædvanlig fluktureret inden for snævre grænser og har næsten været i ligevægt eller sågar udvist et overskud.

1.1.10. Tager man imidlertid det tredje aspekt af definitionen på konkurrenceevne, står man over for det største problem i Europa: arbejdsløsheden.

1.1.11. Sidste år var der i EU ca. 18 mio. arbejdsløse, hvilket svarer til 10,7 % af den erhvervsaktive befolkning.

1.1.12. Denne arbejdsløshedssats står i stærk kontrast til det tal, der blev registreret for samme år i USA, nemlig 4,7 %, omend de amerikanske og europæiske socio-økonomiske forhold ikke er helt sammenlignelige.

1.1.13. En forbedring af den europæiske økonomis konkurrenceevne er nøglen til vækst, jobskabelse og øget velstand. For at øge beskæftigelsesniveauet i Europa må man derfor forbedre konkurrenceevnen.

1.1.14. For at være konkurrencedygtig må den europæiske økonomi være i stand til at tage de udfordringer op, som vedvarende innovation og øget konkurrence frembyder. Virksomhederne må kunne tilpasse sig disse ændringer, og arbejdstagerne må besidde de fornødne færdigheder.

1.1.15. EU har ikke været lige så god som sine konkurrenter til at udnytte den støtte vækst til at skabe arbejdspladser. Europa blev ikke tids nok opmærksom på sin faldende konkurrenceevne og reagerede derfor med tilpasningsforanstaltninger, omend det var en forudgribende indsats, der havde været brug for.

1.1.16. Det er borgerne, der er hovedaktører i et konkurrencepræget samfund, og det er dem, der drager størst nytte af det. Investering i menneskelige ressourcer samt en bedre almen og faglig uddannelse får derfor stadig større betydning i forbindelse med det her anvendte konkurrenceevne-begreb.

1.1.17. Som forbrugere kan borgerne på et konkurrencepræget marked få adgang til et bredere udvalg af kvalitetsprodukter til lavere priser. I den henseende har forbrugerne nøglen til en forbedring af virksomhedernes konkurrenceevne.

1.2. Foranstaltninger til fremme af konkurrenceevnen

Europa må kunne konkurrere i en global økonomi. Der må derfor iværksættes en række foranstaltninger:

1.2.1. Større fleksibilitet på markederne, især arbejdsmarkedet

1.2.1.1. For øjeblikket reagerer arbejdsmarkedet i Europa yderst langsomt på interne og eksterne chok. Regeringerne, arbejdsgiverne og arbejdstagerne må udvise større fleksibilitet via:

- 1) en ny udformning af arbejdstiden, hvor arbejdsgivernes og arbejdstagernes interesser afbalanceres ad forhandlingens vej,
- 2) nye typer arbejdskontrakter såsom deltids- og telearbejdskontrakter,
- 3) øget geografisk og faglig mobilitet,

⁽¹⁾ KOM(98) 103 endelig udg. Vækst og beskæftigelse i en stabilitetsorienteret ØMU.

- 4) en større indsats inden for almen og faglig uddannelse; dette gælder både kvalitetsaspektet, en praksisorienteret løsning af virksomhedernes problemer og naturligvis en forbedring af de arbejdsløses kvalifikationer,
- 5) nedbringelse af især arbejdsomkostningerne, navnlig de indirekte arbejdsomkostninger, for at opnå et mere afbalanceret forhold mellem kapital og arbejde,
- 6) udarbejdelse af nye modeller for social sikring, som kan bidrage til at skabe større fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

1.2.1.2. Regeringerne bliver nødt til at gennemføre en række strukturreformer for at gøre økonomien mere konkurrencedygtig, og arbejdsmarkedets parter må — under udøvelse af deres autonomi og gennem den sociale dialogs forskellige mekanismer — bidrage til at tilpasse lovgivningen på de relevante områder til de forskellige sektors og virksomheders særtræk.

1.2.2. Omvurdering af statens rolle i økonomien

1.2.2.1. Den bedste måde, hvorpå Europa kan sikre sin konkurrenceevne, består ikke i at afvikle velfærdsskatten eller sætte de sociale mindstenormer ned, men i at reformere den og samtidig bevare dens grundlæggende værdier (økonomisk og social samhørighed, retfærdighed, frihed, tolerance, lige muligheder og dialog).

1.2.2.2. Statens rolle må tages op til fornyet overvejelse, for Europa må være konkurrencedygtig på verdensplan, hvilket det ikke kan blive ved hovedsageligt at sætte sin lid til offentlige udgifter. Staten må — uden dog at trænge sig for meget på — skabe passende rammevilkår, således at europæisk økonomi kan konkurrere på verdensmarkedet.

1.2.2.3. I de sidste 25 år er de offentlige udgifter i Europa steget fra 36,9 % af BNP i 1970 til 51 % i 1995. I 1996 vendte tendensen for første gang, idet tallet lå på 50,4 % for at falde til 48,7 % i 1997 som følge af de forpligtelser, EU-medlemsstaterne havde indgået som et led i forberedelserne til Den Økonomiske og Monetære Union.

1.2.2.4. De seneste års stigning i de offentlige udgifter vedrørte navnlig de løbende udgifter og ikke investeringerne. Dette fik indvirkning på såvel den offentlige gæld som på budgetunderskuddets størrelse.

1.2.2.5. Ilyset af globaliseringstendenserne er investeringer imidlertid netop en måde at forbedre Europas konkurrenceevne på.

1.2.2.6. De offentlige myndigheders rolle må indebære mindre bureaukrati og i højere grad være rettet mod at forberede borgerne på økonomiske ændringer, idet der må lægges særlig vægt på uddannelse, ændrede krav til faglige kvalifikationer, teknologi, kvalitetspræget

infrastruktur og principper for fremme af det individuelle initiativ.

1.2.2.7. De gennemgribende forandringer, der nu finder sted, kræver nye spilleregler, som kan udmøntes i en positiv social model.

1.2.2.8. Programmerne for offentlige udgifter må kulegraves med sigte på at opnå større økonomisk effektivitet. Dette kan indebære, at opgaver overføres til den private sektor. Ligeledes bør opgaver, som i kraft af deres natur fortsat bør varetages af det offentlige, i stigende grad gennemføres efter effektivitetskriterier.

1.2.2.9. Socialsikringssystemerne må sættes under lup og i den forbindelse må det overvejes, hvilke ydelser der skal tilbydes, og hvorledes de skal finansieres. Hvad angår finansieringsmetoderne er det vigtigt at handle hurtigt for at sikre, at de kommer til at veje mindre tungt på beskæftigelsen, så oprettelsen af nye arbejdspladser ikke hæmmes, og socialsikringssystemerne sikres en levedygtig fremtid. ØSU er af den opfattelse, at socialsikringssystemerne bør tilpasses nye forhold og behov. Den sociale sikring kan bidrage til at fremme og styrke den økonomiske udvikling.

1.2.2.10. Det er vigtigt at huske på, at en mindske af statens løbende udgifter og dermed af skattebyrden vil øge økonomiens investeringsevne. Dermed fremmes oprettelsen af nye arbejdspladser.

1.2.3. Forbedring af virksomhedernes præstationer og resultaterne af deres innovationer samt forøgelse af deres investeringsniveau

1.2.3.1. De fremskridt, der er gjort (i forbindelse med euroen) i den økonomiske konvergens i de forskellige medlemslande, har allerede nu givet sig udslag i lavere rentesatser og mere stabile valutakurser. Der er ingen tvivl om, at dette fremmer investeringslysten og handelen inden for EU.

1.2.3.2. Der må dog iværksættes strukturreformer for at sikre en varig sanering af de offentlige finanser.

1.2.3.3. Det er kun de virksomheder og sektorer, som kan opretholde deres konkurrenceevne gennem bedre kvalitet, lavere omkostninger, uafbrudt innovation og en løbende indsats for at erobre nye markeder, der vil være i stand til at fastholde beskæftigelsesniveauet og skabe nye arbejdspladser.

1.2.3.4. Det er klart, at selv konkurrencedygtige virksomheder ikke kan overleve i et miljø, som ikke er konkurrencedygtigt.

2. Iværksætterånd

2.1. Fremme af iværksætterånden er et uomgængeligt krav i det europæiske samfund. Det skal forstås som en dynamisk proces, der støtter udviklingen af forretningsaktiviteter og således gør det muligt for virksomheder at opdage og udnytte forretningsmuligheder. De små og mellemstore virksomheder, som tegner sig for to tredjedele af arbejdspladserne i Europa, står over for store vanskeligheder såsom adgang til finansiering, mangel på egenkapital og overregulering. Det skal bemærkes, at 50 % af de nye virksomheder lukker igen inden fem år⁽¹⁾.

2.2. I de seneste måneder har begrebet iværksætterånd med rette fået opmærksomhed på EU-plan, hvilket fremgår af Kommissionens meddelelse om spørgsmålet og enigheden i Rådet om iværksætteråndens betydning for konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse. Dette anliggende må også tages op på nationalt, regionalt og lokalt plan, så der på et passende plan kan ydes et bidrag til fremme af iværksætterkulturen og dens videre udvikling.

2.3. En iværksætterkultur har forskellige aspekter, som der må tages fat på, hvis man ønsker at fremme iværksætterånden og øge konkurrenceevnen og væksten i Europa.

2.3.1. Kulturelle forudsætninger: det er nødvendigt at stimulere risikoviljen i Europa. Dette kræver en mentalitetsændring, som allerede skal starte i skolen, således at iværksætteraktivitet ses i et positivt lys og fremstilles som en erhvervsmulighed, der er inden for alles rækkevidde. Man er ikke født som forretningsmand/kvinde, man bliver det. Dette forudsætter, at der iværksættes foranstaltninger, som tilskynder folk til at gå forretningsvejen, og som giver dem den nødvendige uddannelse.

Endvidere må man få bugt med de sociale fordomme, der optræder i Europa, når en virksomhed går ned. I den henseende er USA et godt eksempel, idet en erhvervsdrivende med vanskeligheder ikke betragtes som en »taber«, men har mulighed for at prøve igen.

2.3.2. Uddannelse: Borgerne skal ikke blot opmuntres til at blive erhvervsdrivende, de skal også sikres den hertil fornødne almene og faglige uddannelse.

Endvidere er det nødvendigt at styrke forbindelsen mellem erhvervslivet og uddannelsessystemerne, både universitetsuddannelser og faglige uddannelser, således at disse bliver tilført den dynamik, der er nødvendig for at uddanne folk til at kunne dække nuværende og fremtidige behov i samfundet som sådant, og især i erhvervslivet — både i ledelsen og i de mere tekniske afdelinger. På den måde vil man til dels kunne mindske det enorme problem, som ungdomsledigheden udgør i Europa [i 1996 lå den på over 20 %, sammenlignet med 12 % i USA og under 7 % i Japan⁽²⁾].

2.3.3. Innovation: Den praktiske anvendelse af teknologiske innovationer kræver et tættere samarbejde mellem forskningscentre og erhvervslivet for at opnå optimale resultater. Fremme af teknologiparker, hvor der er et større samspil mellem de store og små virksomheder og forskningscentre, er en prioriteret foranstaltning. Et europæisk patent vil lette anvendelsen af innovation i erhvervslivet.

I den henseende klarer EU sig mindre godt end USA og Japan, som bruger henholdsvis 2,5 % og 2,8 % af BNP til forskning. EU anvender i gennemsnit 1,8 % til dette formål.

Endelig må det ikke glemmes, at det er højteknologisektorerne, som har det største vækstpotentiale.

2.4. Som Kommissionen understreger i sin meddelelse »Fremme af iværksætterånden i EU: Prioriterede områder for det fremtidige arbejde⁽³⁾«, er gode makroøkonomiske resultater væsentlige for fremme af iværksætterånden. Et stabilt og derfor forudsigeligt makroøkonomisk klima gør det nemmere for virksomheder at påtage sig risici og at investere.

2.5. De europæiske virksomheder opererer i dag i et miljø, der nyder godt af det indre marked og den forestående indførelse af den fælles mønt.

2.6. Fordelene ved det indre marked er indlysende. Ifølge Kommissionens skøn steg indkomsterne i EU i 1994 med 1,1-1,5 % mere, end hvad den ville være steget uden det indre marked. Det indre marked må imidlertid bringes til at fungere endnu bedre, så det kan komme op på fulde omdrejninger. Et slående eksempel på eksisterende hindringer er de problemer, der opstår, når virksomheder etablerer sig i en anden medlemsstat⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Det Europæiske Observationscenter for SMV: Femte Årsrapport 1997 (s. 140).

⁽²⁾ OECD — Beskæftigelsesperspektiver — december 1997/OECD, Økonomiske perspektiver — juli 1997.

⁽³⁾ KOM(98) 222.

⁽⁴⁾ EFT C 235 af 27.7.1998.

2.7. Indførelsen af euroen vil åbne nye muligheder for europæiske virksomheder, især for SMV, da de vil få nemmere ved at operere på internationalt plan og få færre valutakursrelaterede omkostninger. ØSU er i færd med at udarbejde en række dokumenter om euroens indvirkning på forskellige områder.

2.8. Der er imidlertid stadig nogle faktorer, som udgør alvorlige hindringer for erhvervslivets aktiviteter. Som allerede nævnt gør administrative hindringer, den indviklede skattelovgivning og den vanskelige adgang til finansiering det meget kompliceret at drive virksomhed. Det antages, at de samlede årlige udgifter til de administrative formaliteter, som EU's virksomheder skal igennem, ligger på 200 mia. ecu, dvs. ca. 3 % af EU's BNP ⁽¹⁾. Betalingsrestancer inden for handelen gør livet meget vanskeligt for virksomhederne i EU, især for dem, der er ved at starte op, og generelt for små og mellemstore virksomheder.

2.9. Der er ingen tvivl om, at de kompetente myndigheder må tage skridt til at lette etablering og overdragelse af virksomheder. Ifølge Task Force BEST (forenkling af erhvervsklimaet) er det nødvendig at oprette et enkelt registreringscenter, et enkelt registreringsdokument og et enkelt identifikationsnummer samt at etablere et samarbejde mellem de relevante myndigheder gennem informationsudveksling. Dette ville være et første positivt skridt til fremme af iværksætterlysten. Virksomhederne bør endvidere — og især i starten — have adgang til information og rådgivning.

2.10. Forbindelserne mellem banksektoren og SMV kan og må være baseret på en forståelse, som begge parter kan drage fordel af.

2.11. Et andet meget vigtigt aspekt af en indsats til fremme af iværksætterånden er behovet for at forbedre kvaliteten af lovgivningen gennem en forenkling af gældende rets- og forvaltningsregler for således at mindske den administrative byrde, europæiske virksomheder, især SMV, er pålagt. Dette betyder ikke, at der ingen regler skal være, men at der skal udarbejdes en effektiv lovgivning, som vedtages på de passende planer i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og dermed bidrager til at forbedre erhvervsklimaet.

2.12. I den forbindelse skal der gøres opmærksom på, at det europæiske erhvervslivs omkostningsniveau er højt sammenlignet med situationen i USA. De vigtigste

tjenesteydelser og produktionsfaktorer som energi, transport og telekommunikation er således langt dyrere i Europa end andre steder i verden ⁽²⁾.

2.13. Det er yderst positivt, at iværksætterånd er medtaget i indeværende års beskæftigelsespolitiske retningslinjer, som Rådet vedtog den 15. december 1997. Dette princip bør også indgå og uddybes i retningslinjerne for de kommende år.

2.14. Desuden bør informationsudveksling om iværksætterånd støttes som en metode til måling af den bedste praksis.

2.15. De europæiske industrier og virksomheder, som kan trives under de nye omstændigheder, der kendetegnes ved globalisering og en rivende udvikling inden for informationsteknologier, vil danne krumtapen i fremtidens økonomi og udgøre den vigtigste beskæftigelseskilde.

3. Investeringer

3.1. Denne udfordring kræver en enorm indsats såsom investering i F&U, uddannelse, nye anlæg og installationer samt nye produkter. Forskningsresultaterne må omsættes i praksis til gavn for virksomhederne. Det er ligeledes nødvendigt med en passende strategi for indtrængning på nye markeder.

3.2. Virksomhederne vil kun kunne påtage sig risici, dvs. foretage investeringer, som fører til mere vækst og dermed til flere job, hvis det økonomiske og sociale klima er stabilt. Forberedelserne til Den Økonomiske og Monetære Union, eller nærmere sagt den hidtil opnåede økonomiske konvergens, har allerede forbedret det makroøkonomiske klima.

3.3. Som allerede påpeget råder SMV ikke over tilstrækkelig egenkapital og har derfor store vanskeligheder med at få adgang til finansieringskilder. Skal iværksætterånden fremmes, må virksomhederne have adgang til en finansiering, der er afstemt efter deres specifikke behov på et givet tidspunkt (start-, overgangs- og udviklingsfasen), og som tilbydes på rimelige betingelser.

3.4. I dag er ingen i tvivl om, at riskokapitalmarkederne er et egnet instrument til at kanalisere denne form for finansiering over i virksomhederne. Et vidnesbyrd herom er dette instruments udbredte anvendelse i USA, hvor det er det foretrukne marked for hurtigt ekspanderende SMV'er.

⁽¹⁾ KOM(98) 222. Fremme af iværksætterånden i EU: Prioriterede områder for det fremtidige arbejde, s. 5. Jf. kommissær Edith Cressons tale i Coventry den 18.5.1998.

⁽²⁾ Kilde: Den Internationale Vejtransportunion IRU, Det Internationale Energiagentur, Gruppen af Internationale Telekommunikationsbrugere og OECD's Perspektiver 1997.

3.5. Risikokapitalmarkederne i EU er fortsat meget små og opsplittede, da der stadig er mange juridiske og skattemæssige hindringer, som lægger en dæmper på deres udvikling og følgelig på jobskabelsen. Kommissionens initiativ til fjernelse af sådanne hindringer, som ECOFIN-Rådet vedtog, må hilses velkommen⁽¹⁾.

3.6. Risikokapitalens omfang i EU er mindre end i USA. Det ville være tilrådeligt at tilføre dette instrument mere dynamik og i endnu højere grad orientere det mod højere risici, højteknologiske investeringssektorer og virksomhedsetableringer.

3.7. Euroens indførelse vil fremme finansmarkedernes integration og dermed dannelsen af et stort europæisk risikokapitalmarked. I sidste instans drejer det sig om at fremme finansieringsinstrumenter, som kan være til gavn for virksomhederne, så de ikke længere er nødt til hovedsagelig at være afhængige af andre former for finansielle midler, f.eks. gældsætning i banksektoren, der ikke har nogen ønsket indvirkning på vækst og jobskabelse. Det Europæiske Råd anerkendte i Luxembourg den rolle, som store paneuropæiske kapitalmarkeder kan spille for jobskabelse.

3.8. Kort efter Det Europæiske Råds møde i Amsterdam den 16.-17. juni 1997 vedtog Den Europæiske Investeringsbank det særlige Amsterdam-handlingsprogram, hvis sigte er at skabe konkrete investeringsmuligheder, som kan medvirke til at øge beskæftigelsen i Europa. Et af tiltagene omfatter en europæisk mekanisme for teknologi, der skal stille risikokapital til rådighed for små og mellemstore virksomheder i højteknologisektoren. Denne dynamiske indfaldsvinkel fra EIB's side er et godt eksempel på foranstaltninger, der kan vedtages for at fremme investeringerne i EU.

3.9. I sin udtalelse om Kommissionens meddelelse om forslag til retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 1998⁽²⁾ understregede ØSU forbindelsen mellem iværksætterånd og Den Europæiske Investeringsbanks handlingsplan og tilføjede, at EIB har en vigtig opgave at udføre ved at stimulere vækst og investeringer, ikke mindst i små og mellemstore virksomheder. ØSU opfordrede allerede ved den lejlighed EIB til at indtage en mere risikovillig holdning og i højere grad koncentrere sig om projekter, der kan øge beskæftigelsesintensiteten og forbedre jobkvaliteten.

3.10. I den henseende skal ØSU endnu en gang understrege, hvor vigtigt det er at fremme investeringerne i EU samt at høre ØSU om det fremtidige arbejde på området.

3.11. ØSU udtrykker ligeledes tilfredshed med Rådets afgørelse om finansielle støtteforanstaltninger for innovative og jobskabende små og mellemstore virksomheder⁽³⁾.

3.12. Som anført i Kommissionen hvidbog om Vækst, Konkurrenceevne og Beskæftigelse (1993) er fremme af konkurrenceevnen og en bæredygtig økonomisk vækst de vigtigste midler til bekæmpelse af arbejdsløsheden.

3.13. Hvad beskæftigelsen angår er den andel af den samlede beskæftigelse, som den offentlige sektor tegner sig for, vokset betydeligt i de sidste 25 år, mens den i USA og Japan ikke har ændret sig. I dag udgør beskæftigelsen i den offentlige sektor (ud over de ansatte i offentlige virksomheder) 18 % af den samlede beskæftigelse i EU, sammenlignet med 15 % i USA og under 10 % i Japan⁽⁴⁾. Erfaringen viser imidlertid, at det navnlig er den private sektor, som skaber stabile arbejdspladser uden negative konsekvenser for økonomien som helhed, f.eks. store offentlige underskud, som ikke vil være tilladt i et Europa med en fælles mønt. Af den grund bør der skabes forudsætninger for, at den private sektor kan spille sin rolle i jobskabelsesindsatsen.

3.14. Også Den Rådgivende Gruppe for Konkurrence under forsæde af Jean Claude Paye giver i sin rapport fra november 1997 om konkurrenceevne til gavn for beskæftigelsen, der blev forelagt Kommissionens formand og stats- og regeringscheferne på det ekstraordinære topmøde om beskæftigelse (20.-21. november 1997), udtryk for sin overbevisning om, at den eneste vej til at nå målet om jobskabelse og nedbringelse af arbejdsløsheden går over konkurrenceevnen⁽⁵⁾.

III. BESKÆFTIGELSESEVNE, SKABELSE AF ARBEJDSPLADSER, DET LAVPRODUKTIVE ARBEJDES FREMTID

1. Indledning

1.1. Inden for den seneste tid har ØSU i udtalelserne om »Det Europæiske Råd om beskæftigelsen«⁽⁶⁾ og om Kommissionens meddelelse »Forslag til retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 1998«⁽²⁾ beskæftiget sig udførligt med arbejdsmarkedsspørgsmål og opstillet et katalog over politiske prioriteringer.

⁽³⁾ EFT C 157 af 25.5.1998.

⁽⁴⁾ OECD, Historiske statistikker.

⁽⁵⁾ Den Rådgivende Gruppe for Konkurrence: Konkurrenceevne til gavn for beskæftigelsen. November 1997, s. 4.

⁽⁶⁾ EFT C 355 af 21.11.1997.

⁽¹⁾ KOM »Risikokapital: nøglen til jobskabelse i Den Europæiske Union«, 31.3.1998.

⁽²⁾ EFT C 19 af 21.1.1998.

1.2. Betragtningerne om arbejdsmarkedet i nærværende udtalelse kan samles under det generelle tema »socialpolitik og økonomiske resultater«. De bygger på den opfattelse, at høj beskæftigelse på en gang er en forudsætning for og et resultat af kraftig og vedvarende økonomisk vækst.

1.3. Erfaringerne fra de seneste år har vist, at beskæftigelse ikke skabes automatisk, men at alle kræfter må lægges sammen for at møde den store udfordring på tærsklen til det næste årtusind.

1.4. Det drejer sig først og fremmest om at forene modstridende interesser og krav for at skabe og fastholde en proces, der er som en opadgående spiral. Således bør f.eks. virksomhedernes konkurrenceevnestrategi forenes med arbejdstagernes uddannelsesønsker, fordi det vil øge arbejdskraftens produktivitet. Ligeledes bør miljøbeskyttelsen sammenkædes med ønsket om høj beskæftigelse, idet der satses på bæredygtig økonomisk vækst⁽¹⁾.

1.5. En af de opgaver, der endnu ikke er løst, består i på kohærent vis at integrere arbejdsmarkeds- og socialpolitikken i den samlede økonomiske politik.

2. Beskæftigelsesevne

2.1. »Beskæftigelsesevne« er et nøglebegreb i »Retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 1998«. I denne meddelelse⁽²⁾ definerer Kommissionen begrebet således: »Ved beskæftigelsesevne forstås ikke alene de rette kvalifikationer, men også den enkeltes incitament til at søge beskæftigelse samt de beskæftigelseseller uddannelsesfremmende muligheder, der tilbydes«.

2.2. Det er ØSU's opfattelse, at ungdomsarbejdsløsheden og langtidsledigheden er de største og mest presserende problemer på arbejdsmarkedet.

2.2.1. Grundlaget for videreudvikling af de unges kvalifikationer bør i videst muligt omfang være de unges egne evner og lyst. Erhvervslivet, staten og samfundet bør i den forbindelse ikke udelukkende tage hensyn til de tekniske og økonomiske faktorer, der er bestemmende for den økonomiske vækst, men også til sociale faktorer

(f.eks. uddannelse, medindflydelse, lige muligheder, miljøvenlighed).

2.2.2. Uddannelse er efter ØSU's opfattelse en integrerende del af livs- og arbejdsforholdene og derfor en opgave for hele samfundet, som alle aktører må yde deres bidrag til at løse:

— Den enkelte bør erkende, at livslang uddannelse er nødvendig, og gøre en indsats for at skaffe sig uddannelses- og efteruddannelsesmuligheder.

— Skole og hjem må for fremtiden bestræbe sig stærkere på at formidle de nødvendige færdigheder og styrke de unges ansvarsfølelse både over for sig selv og over for samfundet, så de kan leve op til denne udfordring.

— Arbejdsgiverne og/eller staten og samfundet bør med målrettede uddannelsesforanstaltninger sørge for at pleje arbejdstagernes menneskelige ressourcer.

2.2.3. Langvarig og gentagen arbejdsløshed bevirker, ud over tab af indkomst, også frustration og udsigtsløshed, som skader den enkelte og påfører samfundet udgifter. Derfor bør de elementer i de sociale sikrings-systemer, som styrker og opretholder de menneskelige ressourcer, målrettet udbygges og fremmes.

2.2.4. På europæisk plan bør man på dette område eftersøge Best Practises, for i mange medlemsstater er man i gang med at afprøve eller har man allerede fundet nye praktiske metoder. Som et positivt eksempel kan nævnes Danmark, hvor der afprøves et system med målrettet jobrotation forbundet med kvalificerende foranstaltninger. I Tyskland er der åbnet mulighed for, at arbejdstagere under forældreorlov fra tid til anden arbejder videre for deres arbejdsgiver, for så vidt de selv ønsker det. I Sverige anerkendes videreuddannelsesperioder på visse betingelser som bidragsperioder i forhold til pensionsforsikringen. ØSU ser heri mange gode ideer. Men inden man overfører foranstaltninger til andre medlemsstater, må man tage højde for hvert enkelt lands særlige forhold.

2.3. Generelt bør såvel social- som arbejdsmarkedspolitikken stærkere end hidtil udbygges til en aktiv og aktiverende kvalificeringspolitik. I den forbindelse må man for det første ikke forsømme den vigtige opgave, der ligger i at bevare arbejdstagernes beskæftigelsesevne. For en metode til bekæmpelse af arbejdsløsheden består jo i at hindre den i overhovedet at opstå. Således forstået drejer det sig om at føre en præventiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Men for det andet er aktiv integration af de arbejdsløse ved hjælp af egnede arbejdsmarkeds- og socialpolitiske foranstaltninger vigtig, for hos dem er de psykologiske og sociale følgevirkninger allerede akutte. I den forbindelse gøres der opmærksom på

⁽¹⁾ Jf. Kommissionens meddelelse om miljø og beskæftigelse (udvikling af et bæredygtigt Europa), KOM(97) 592 endelig udg. af 18.11.1997.

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen: Forslag til retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 1998, KOM(97) 497 endelig udg. af 1.10.1997, Pkt. III: En ny beskæftigelseskultur, første afsnit.

velfærdsorganisationernes betydning som en selvstændig del af den europæiske sociale model⁽¹⁾.

2.4. Det er vigtigt, at alle foranstaltninger integreres i en kohærent makroøkonomisk politik, så deres konsekvenser for den samlede økonomi tages i betragtning.

2.5. Særlig vægt må der i den forbindelse lægges på arbejdstagerenes regionale, sociale og faglige mobilitet. Øget mobilitet hos arbejdstagerne er udtryk for en fleksibilitet, der forbedrer hele den økonomiske proces. Dog kan mobilitet ikke være et mål i sig selv. Det bør overvejes, hvordan faren for rodløshed kan forebygges.

2.5.1. Regional mobilitet hos arbejdstagerne til opretholdelse og udbygning af deres beskæftigelsesevne er et fænomen, der endnu ikke er udviklet ret vidt, ikke mindst når det forstås internationalt. Selv om de formelle hindringer for personers mobilitet efter Maastricht-traktaten i stigende grad ryddes ad vejen, er der stadig kulturelle og sproglige, men også sociale barrierer⁽²⁾. I den forbindelse er støtte til grænseoverskridende kulturelle projekter, der kan fremme arbejdstagerenes internationale mobilitet, en vigtig opgave for den europæiske politik, som imidlertid efter ØSU's opfattelse ikke nyder tilstrækkelig opmærksomhed i den beskæftigelsespolitiske diskussion. I Kommissionens meddelelse »Samhørighedspolitik og kultur: et bidrag til beskæftigelsen«⁽³⁾ analyseres såvel direkte som indirekte beskæftigelsesmæssige effekter af begrebet »kultur«. ØSU ønsker, at der arbejdes videre på grundlag af denne analyse med henblik på her at afdække skjult potentiale.

2.5.2. Social mobilitet skabes først og fremmest ved hjælp af et uddannelses- og efteruddannelsessystem, der sikrer lige muligheder.

2.5.3. Hvad angår den faglige mobilitet er det af stor betydning, at der ikke opstår en kløft mellem økonomiens såkaldte konkurrencesektor og sektoren med lav arbejdsproduktivitet, som bør videreudvikles. Social- og arbejdsmarkedspolitikken bør sørge for, at det uden problemer kan lade sig gøre at skifte mellem sektorerne.

2.6. Det bør også undersøges, om social- og arbejdsmarkedspolitikken kan fremme en »risikokultur«. I den forbindelse er den rette balance mellem fleksibilitet og sikkerhed af betydning.

3. Skabelse af arbejdspladser

3.1. I nogle medlemsstater løber der en diskussion om tilskud til lave lønninger, negativ indkomstskat og minimumspension. Overvejelserne sigter mod at skaffe lavproduktive aktiviteter plads på markedet. Ideen går ud på, at arbejdsgiveren kun betaler den løn, produktiviteten berettiger til, mens arbejdstageren i kraft af tilskuddet alligevel sikres en tilstrækkelig indkomst. ØSU vil ikke principielt afvise disse overvejelser, men advarer mod risikoen for afsmitning. Det opfordrer derfor Kommissionen til at forelægge en undersøgelse om denne problematik. Undersøgelsen bør navnlig kaste lys over løntilskuddets aktiveringsmæssige potentiale set i forhold til sociale ydelsers, over finansieringen af sådanne løntilskud og over deres placering i den samlede økonomi.

3.2. Nøje sammenhængende hermed er forslaget om som led i strukturpolitikken at indføre et differentieret momssystem med lavere satser i arbejdsintensive sektorer. Problemet er her — som i forbindelse med eventuelle foranstaltninger som omtalt under punkt 3.1 — at definere de sektorer, hvor en sådan politik kan være hensigtsmæssig. ØSU understreger, at det i den forbindelse er nødvendigt med transparente procedurer, som inddrager de relevante samfundsgrupper.

3.3. Ligeledes diskuterer man i nogle medlemsstater en ændring af grundlaget for finansieringen af de sociale sikringssystemer.

3.3.1. ØSU har tidligere ved flere lejligheder beklaget, at indkomstskatterne og de sociale bidrag i EU har udviklet sig på en måde, der er særdeles skadelig for beskæftigelsen, idet arbejdsfaktoren er blevet overbelastet med afgifter⁽⁴⁾.

3.3.2. Det bifalder derfor i princippet overvejelser, der sigter mod at udvide beregningsgrundlaget for finansieringen af de sociale sikringssystemer⁽⁵⁾. I nogle medlemsstater diskuterer man i den forbindelse en værditilvækstafgift. Betegnelsen kommer af, at det er tanken at anvende virksomhedernes samlede bruttoværditilvækst i stedet for alene lønsummen som grundlag for bidragene til de sociale ordninger⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Jf. ØSU's initiativudtalelse om »Samarbejde med velfærdsorganisationerne som økonomisk og samfundsmæssigt vigtige aktører på det sociale område«, EFT C 73 af 9.3.1998.

⁽²⁾ ØSU hilser Kommissionens meddelelse »Handlingsplan til fremme af arbejdstagerenes fri bevægelighed« (KOM(97) 586 endelig udg.) velkommen.

⁽³⁾ KOM(96) 512 endelig udg. ØSU glæder sig desuden over den interne debat, der for tiden føres i Kommissionen om »Culture, The Cultural Industries and Employment«, Commissions Staff Working Paper, og opfordrer til, at der arbejdes intensivt videre med dette emne.

⁽⁴⁾ ØSU's udtalelse »Beskatning i Den Europæiske Union — Rapport om udviklingen i skatte- og afgiftssystemerne«, EFT C 296 af 29.9.1997. ØSU's udtalelse »Det Europæiske Råd om beskæftigelsen«, EFT C 355 af 21.11.1997.

⁽⁵⁾ I nogle medlemsstater drejer diskussionen sig om skattepolitikken som sådan.

⁽⁶⁾ Angående en udførlig diskussion af begrebet, dets nøjagtige definition, den statistiske afgrænsning og eventuelle måleproblemer, henvises til en studie fra februar 1997 fra Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: »Wertschöpfungsabgabe als Alternative zu lohnbezogener Dienstgeberbeitrags zum Familienlastenausgleichsfonds« (værditilvækstafgift som alternativ til lønrelaterede arbejdsgeberbidrag til børnetilskuds-fonden). Diskussionen føres også i Storbritannien og Frankrig.

3.3.3. ØSU erkender, at argumentationen forekommer troværdig. Det har givet anledning til forvridninger, at afgifterne hidtil i mange medlemsstater ensidigt har ramt arbejdsfaktoren. Arbejde er på den måde blevet relativt dyrt, og derfor er der i tiltagende grad blevet foretaget rationaliseringsinvesteringer med arbejdsløshed til følge. Den alternative finansiering ved hjælp af værditilvækstafgiften skal korrigere den eksisterende forvridning og følgelig skabe balance mellem prisen på henholdsvis kapital og arbejde. Det drejer sig ikke om at øge det samlede afgiftsniveau, men om at ændre sammensætningen. Ændringen skal altså være strengt neutral med hensyn til provenu.

3.3.4. Der findes et empirisk indicium for, at argumentationen er korrekt. Der er nemlig to lande i EU, der hovedsagelig finansierer deres sociale ydelser via de almindelige skatter og ikke ved hjælp af afgifter på arbejde: Storbritannien og Danmark ⁽¹⁾. I disse lande er arbejdsløsheden relativt lav.

3.3.5. Der er imidlertid et vigtigt modargument, som ikke må overses: Gør man kapitalfaktoren relativt dyrere, betyder det, at investeringernes rentabilitet reduceres. Alt andet lige har det til følge, at der vil blive investeret mindre.

3.3.5.1. Skal konsekvenserne af dette bortfald af efterspørgsel undgås, må den relativt lavere efterspørgsel efter investeringsgoder for det første opvejes af en tilsvarende større efterspørgsel efter forbrugsgoder, hvilket stiller store krav til varemarkedernes fleksibilitet.

3.3.5.2. Når der investeres mindre, bliver investeringernes kapacitetsudvidende virkning svagere, hvilket giver sig udslag i ringere økonomisk vækst. Alt andet lige påvirker det beskæftigelsen i nedadgående retning.

3.3.5.3. Herimod kan dog indvendes, at vækstens beskæftigelsesintensitet forøges, da der produceres mere arbejdsintensivt, når kapital erstattes med arbejdskraft.

3.3.5.4. Alt i alt er den samlede effekt således ikke umiddelbart entydig.

3.3.6. Et andet problem er, at det tekniske fremskridt, der følger af investeringerne, begrænses, når der investeres mindre. Men også her kan man indvende, at det tekniske fremskridt, der faktisk finder sted, bliver mindre arbejdskraftbesparende, da tilskyndelsen til at fremelske innovationer, der sigter mod rationaliseringsinvesteringer, bliver mindre.

3.3.7. Skønt det i første omgang ikke er entydigt, hvordan en værditilvækstafgift som alternativ metode til finansiering af den sociale sikring alt i alt vil påvirke beskæftigelsen, erklærer ØSU sig stærkt interesseret i diskussionen.

3.3.7.1. ØSU er klar over, at planen er »en varm kartoffel«, som det er farligt at røre ved. Selv i tilfælde af, at foranstaltningen teoretisk alt i alt vurderes som positiv, må der forventes betydelig modstand, eftersom der vil være både vindere (arbejdsintensive sektorer) og tabere (kapitalintensive sektorer). Derfor er det vigtigt at gå forsigtigt frem og konsekvent at inddrage arbejdsmarkedets parter. Det er endvidere vigtigt, at eventuelle omlægninger af afgiftssystemerne koordineres på europæisk plan, så man fra begyndelsen udelukker konsekvenser i form af forvridninger på det indre marked.

3.3.7.2. ØSU beder derfor Kommissionen udarbejde en grønbog om emnet og erklærer sig rede til at medvirke i forbindelse med høringsproceduren.

3.4. Det bør ligeledes undersøges, hvilket bidrag en minimumsskat på energi kan levere. I en målrettet økologisk beskatning, der på den ene side giver markedsøkonomiske tilskyndelser til energibesparelser og miljøbeskyttelse og på den anden side aflaster arbejdsfaktoren for omkostninger, kan der ligge en fremadpegende kursændring i retning af miljøvenlig og beskæftigelsesintensiv vækst ⁽²⁾. ØSU henviser i den forbindelse til konklusionerne i udtalelsen om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter« ⁽³⁾.

4. Det lavproduktive arbejdes fremtid

4.1. Økonomiens globalisering sætter navnlig aktiviteter med lav produktivitet og deres aflønning under pres. Der må skelnes mellem intersektorielle og intrasektorielle overvejelser.

4.1.1. Intersektorielt: Globalisering fremskynder strukturændringer. Sektorer med lav produktivitet kan lettere flyttes til lande, hvor lavt kvalificeret arbejdskraft er til stede i større omfang, og hvor lønniveauet er lavere. Det er vigtigt, at fremtidsorienterede brancher etablerer sig i takt med, at sektorer med lav arbejdsproduktivitet flytter bort. På den måde kan der skabes sikre arbejdspladser. Det forudsætter, at arbejdstagerne er kvalificerede til at udøve sådanne aktiviteter. Infrastruk-

⁽¹⁾ Jf. Kommissionens beretning »Social beskyttelse i Europa 1997 — Resumé« (KOM(98) 243 endelig udg.), hvoraf det fremgår, at bidragene til de sociale sikringsordninger i Det Forenede Kongerige udgjorde mindre end 40 % og i Danmark kun 23,5 % af den samlede finansiering (s. 10).

⁽²⁾ Jf. kapitel 10 i hvidbogen »Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse«.

⁽³⁾ EFT C 19 af 21.1.1998.

turen, særlig hvad angår ny teknologi, skal være af høj kvalitet. Til de stabile økonomiske betingelser, der er nødvendige for, at arbejdspladsskabende investeringer kan forventes at give udbytte, hører bl.a. stærk social samhørighed.

4.1.2. Intrasektorielt: I udtalelsen om »Beskæftigelse, konkurrenceevne og økonomiens globalisering«⁽¹⁾, der blev vedtaget med stort flertal, har ØSU anvendt begrebet »asymmetrisk globalisering« om det forhold, at de eksisterende økonomisk-politiske institutioner i for høj grad sidder fast i den nationalstatslige kontekst, mens virksomhederne mere og mere bliver internationalt mobile. Med henblik på arbejdsmarkedet hedder det i udtalelsen (punkt 2.1.2): »Asymmetrien kommer ... til udtryk i det forhold, at udbydere af arbejdskraft fortsat opererer inden for ... isolerede aktionsfelter, mens arbejdskraftefterspørgerne træffer deres afgørelser på grundlag af en verdensomspændende totalberegning.«

4.1.3. Den asymmetriske globalisering kan, sammen med den fortsat høje arbejdsløshed, have været med til at forårsage den indtrufne forskydning af forhandlingsbalancen på arbejdsmarkedet til gunst for virksomhederne. I de sidste årtier er lønknoten uophørligt faldet, mens profitknoten er steget (jf. tabel 1). I de brancher, der befinder sig i den nederste ende af lønskalaen, bliver afstanden mellem nettolønindtægt og socialhjælp som følge heraf stadig mindre, skønt socialhjælpen er konstant. Det afføder motivationsproblemer.

4.2. ØSU gentager den appel til de berørte parter om alle at yde deres bidrag til opbygning af internationale overenskomstforhandlingsstrukturer, der i ovennævnte udtalelse er formuleret som et krav (punkt 2.1.4): »For at genoprette forhandlingsbalancen på arbejdsmarkedet skal der på internationalt plan opbygges egnede overenskomstforhandlingsstrukturer og former for social dialog«. Der bør i den forbindelse tages tilbørligt hensyn til særlige regionale, nationale og sektorielle forhold⁽²⁾.

4.3. Alle berørte parter kan på lang sigt kun være interesserede i at undgå, at der opstår en konkurrence, hvor arbejdstagerne underbyder hinanden. En velfungerende økonomi bygger her på tærsklen til det nye

årtusind hovedsagelig på dialog og samarbejde mellem de forskellige aktører. Dette gælder i virksomhederne lige så vel som inden for politik⁽³⁾. Den aktuelle situation i Sydøstasien viser klart, at økonomiske problemer kan udvikle sig til en alvorlig krise, hvis der ikke findes en økonomisk-politisk lovgivning, og social stabilitet er en mangelvare. ØSU glæder sig i den forbindelse over, at en række fremsynede, transnationalt arbejdende virksomheder allerede har oprettet verdensomspændende interesserepræsentationsstrukturer for arbejdstagerne (f.eks. har VW oprettet et verdensbedriftsråd).

4.4. ØSU tilslutter sig Europa-Parlamentets henstilling⁽⁴⁾ til Kommissionen om på grundlag af ILO's konventioner⁽⁵⁾ at udarbejde en adfærdskodeks for de europæiske multinationale virksomheder, hvori navnlig følgende fundamentale rettigheder fastslås:

- organisationsret og ret til at indgå kollektive overenskomster,
- bekæmpelse af tvangsarbejde,
- bekæmpelse af børnearbejde,
- afskaffelse af diskriminering i beskæftigelse og erhverv og ligeløn for mænd og kvinder.

4.5. I forbindelse med statens rolle rejser sig problemet med konkurrencen om de transnationale virksomheders internationalt mobile realinvesteringer. Økonomiens globalisering og finansmarkedernes tiltagende integrering har tendens til at medføre, at skattepolitikken i de enkelte lande mere og mere udformes sådan, at den sikrer de transnationale virksomheder kortsigtede afkast

⁽¹⁾ EFT C 158 af 26.5.1997.

⁽²⁾ De første eksempler til efterfølgelse foreligger allerede. Således har Det Internationale Transportarbejderforbund (ITF) med henblik på besætningerne på skibe, der sejler under bekvemmelighedsflag, udviklet en verdensomspændende overenskomst, der allerede omfatter mere end en tredjedel af de pågældende arbejdstagere.

⁽³⁾ Således hedder det f.eks. i indledningen til Det Europæiske Råds resolution om vækst og beskæftigelse, vedtaget i Amsterdam den 16. juni 1997: »Økonomisk effektivitet og integrering i samfundet er indbyrdes supplerende aspekter af det europæiske samfund med større sammenhængskraft, som vi alle stræber efter. Under hensyn til denne principklæring opfordrer Det Europæiske Råd alle sociale og økonomiske aktører, herunder nationale, regionale og lokale myndigheder samt arbejdsmarkedets parter, til fuldt ud at påtage sig deres ansvar inden for deres respektive aktivitetsområder«. EFT C 236 af 2.8.1997, s. 3 og 4.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets beslutning om virksomhedsudflytninger og udenlandske direkte investeringer i tredjelande af 15.1.1998, punkt Q.2.

⁽⁵⁾ ØSU har allerede udtalt sig om dette spørgsmål flere gange. Angående »socialklausuler« henvises til udtalelsen om »De globale udfordringer, der knytter sig til verdenshandelen: Den Europæiske Unions strategi til sikring af markedsadgang«, ordfører: Jan Jacob van Dijk, særlig punkt 5, EFT C 56 af 24.2.1997. Der er også de relevante ILO-konventioner nævnt, og i punkt 5.3 hedder det: »Alle disse ILO-konventioner er blevet ratificeret af et bredt flertal af lande, således at disse kan betragtes som internationalt anerkendte normer.«

for at tiltrække deres investeringer. ØSU formoder, at dette har været medvirkende til at overbelaste arbejdsfaktoren med skatter og afgifter, da den er relativt immobil (¹). Set ud fra et økonomisk helhedssyn er dette ikke optimalt, og det afstedkommer problemer på arbejdsmarkedet.

4.6. Dette betyder dog ikke, at ØSU generelt afviser skattemæssige incitamenter til fremme af iværksætterinitiativer, som foreslået af Kommissionen (²). Som det fremgår af nærværende udtalelser Del II (særlig afsnit 2), understreger ØSU den betydning, som støtte til iværksætterinitiativer kan få for beskæftigelsen.

4.7. I den forbindelse bifalder ØSU Rådets beslutning af 13. december 1997, ifølge hvilken der i retningslinjerne for den økonomiske politik for fremtiden bl.a. »skal lægges større vægt på uddannelse og erhvervsuddannelse og på at indrette skatte- og socialforsikringssystemerne, så de i højere grad fremmer beskæftigelsen«. Det er dog kun ét eksempel på, at koordination af relevante politikker på europæisk plan er en strategi, der kan fremme en aktiv arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Skatte- og miljøpolitikken er andre områder, hvor der er brug for en indsats.

4.8. ØSU advarer mod faren for at overse det beskæftigelsesmæssige potentiale, der findes på det lokale niveau. Her er der stadig muligheder for kreative løsninger. ØSU har i tidligere udtalelser peget på muligheden for innovative offentligt-private partnerskaber, der ved hjælp af målrettet støtte og ledsageforanstaltninger kan bidrage både til at dække presserende omsorgsbehov og til at realisere innovative projekter.

4.9. ØSU konstaterer, at simple aktiviteter med lav produktivitet i Europa i mange tilfælde i for ringe grad afvikles via markedet.

4.9.1. Det kan for det første forklares med, at de indirekte lønomkostninger mærkes særlig stærkt i forbindelse med disse aktiviteter. Hvad det angår henvises til bemærkningerne om værditilvækstafgiften.

4.9.2. Men muligvis spiller en anden, kulturel forklaring ind: Det er ØSU's fornemmelse, at der hidtil ikke har kunnet udvikle sig en ægte tjenesteydelseskultur hos forbrugerne i Europa. Det kan der være flere forskellige årsager til. For eksempel bliver der måske set ned på det at lade sådanne simple aktiviteter udføre af andre. Eller det at udføre sådanne aktiviteter kan være forbundet med et negativt image. Eller det kan være forbundet med et positivt image, eller bare anses for mindre omstændeligt, selv at udføre dem. Som konkrete eksempler kan nævnes rengøringen i private husholdninger, som folk i vidt omfang udfører selv, gør det selvbevægelsen hvad angår enkelt håndværksarbejde i hjemmene eller den tiltagende selvbetjening i supermarkeder og i det hele taget inden for handelen.

4.9.3. Alt i alt fører det til, at navnlig enkle tjenesteydelser trænges ud i den sorte sektor eller udføres af husstandens egne medlemmer.

4.9.4. Det er vanskeligt at nærme sig dette emne i en økonomisk-politisk analyse, da det er ensbetydende med at underkaste borgernes præferencer en »kulturkritik«. Men ØSU formoder, at der her kan ligge et latent beskæftigelsespotentiale. Det ville være godt, om Kommissionen ville udarbejde forslag til, hvorledes dette potentiale kan aktiveres, så der eventuelt kan skabes ny beskæftigelse. Men de nye job, der kommer ud af det, skal naturligvis være regulære og fri for diskriminering.

4.10. En bredere spredning af produktionsformuen kan resultere i, at erhvervsarbejde bliver eneste indkomstkilde for en mindre del af befolkningen. I forbindelse hermed har Kommissionen i den såkaldte Pepperberetning fastslået, at programmer til fremme af lønmodtagernes andel i overskud og virksomhedens resultater øger produktiviteten (³). Det er ØSU's opfattelse, at opbygning af formuer i brede befolkningslag er en langsigtet proces, der bør fremskyndes.

(¹) Jf. ovenfor under punkt 3.3. I udtalelsen »Beskatning i Den Europæiske Union — Rapport om udviklingen i skatte- og afgiftssystemerne«, EFT C 296 af 29.9.1997 er der foretaget en beregning. Der fastslås det, at beskatningen af lønarbejde fra 1980 til 1994 steg fra 34,7 % til 40,5 %, mens beskatningen af de øvrige produktionsfaktorer faldt fra 44,1 % til 35,2 % (implicitte skattesatser inkl. bidrag til sociale forsikringer).

(²) Jf. meddelelse fra Kommissionen til Rådet »Fremme af iværksætterånden i EU: Prioriterede områder for det fremtidige arbejde« (KOM(98) 222 endelig udg.). Om beskatning hedder det i punkt II.2.5: »...fremme af investeringer i nye virksomheder, f.eks. gennem skatteincitamenter for business angels; overdragelse af en virksomhed til de ansatte ...; medlemsstaterne bør også se på beskatningen ved gældsfinansiering i forhold til egenkapitalfinansiering med henblik på at styrke SMV'ernes kapitalgrundlag.«

(³) Det første »Forslag til Rådets henstilling om fremme af lønmodtagernes andel i overskud og virksomhedens resultater (herunder besiddelse af kapitalandele)« stammer helt fra 1991 (EFT C 245 af 20.9.1991, s. 12). Endvidere foreligger Rådets henstilling 92/443/EØF af 27. juli 1992 om fremme af lønmodtagernes andel i overskud og virksomhedens resultater (herunder besiddelse af kapitalandele) (EFT L 245 af 26.8.1992). Pepperberetningen selv er af nyere dato: Kommissionens beretning om fremme af lønmodtagernes andel i overskud og virksomhedens resultater (herunder besiddelse af kapitalandele) i medlemsstaterne, (KOM(96) 697 endelig udg.).

IV. OMSTILLINGSEVNE OG LIGE MULIGHEDER I DEN EUROPÆISKE SAMFUNDSMODEL

1. Omstillingsevne

1.1. I sine retningslinjer for beskæftigelsespolitikken i 1998 anbefaler Kommissionen, at der gøres en indsats for at fremme og styrke evnen til at tilpasse sig til den omstrukturering, der skyldes indførelsen af ny teknologi og nye markedsvilkår. Forandringerne er så omfattende, at Kommissionen opfatter denne proces som tilblivelsen af en ny økonomi med teknologisk mere avancerede virksomheder og en voksende servicesektor med et stigende antal små virksomheder.

1.2. Hvis virksomheder skal kunne overleve, og fortsætte med at overleve, kan deres omstillingsevne være af afgørende betydning. Et centralt krav er, at virksomhederne skal kunne forudse forandringer både på det marked, hvor de konkurrerer, og i form af metodemæssige og teknologiske fremskridt, som bestemmer, hvordan ressourcer, herunder de menneskelige ressourcer, anvendes. Det er både ledelsens og medarbejdernes ansvar. Forbedrede ledelsesmetoder, ændret jobindhold og nye beskæftigelsesformer, indførelse af ny teknologi og ændringer af produkter og tjenesteydelser er alle aspekter af den type vedvarende forandringer, som fremmer produktiviteten.

1.3. For arbejdstagerne er kravet om omstillingsevne ofte forbundet med usikkerhed og en utryghedsfølelse. Det er vigtigt at opnå en konstruktiv reaktion på behovet for forandring. I den forbindelse må det sikres, at arbejdstagerne er godt informerede og har tilstrækkelige muligheder for konsultation og samarbejde. I nogle tilfælde kan jobmulighederne påvirkes i negativ retning af ændrede processer, produktivitetsforbedringer eller personalenedskæringer. Nedsat jobsikkerhed er en afspejling af de risici, som mange virksomheder står over for. Der kan være tale om, at markedet ændrer sig, eller at virksomhedens produkter udkonkurreres af andre, nye produkter eller teknologier. Et aspekt ved hurtige tekniske forandringer er, at både arbejdstagerne og virksomhederne bærer en vis risiko, som til dels kan opvejes af større omstillingsevne og øget fleksibilitet i de enkelte job.

1.4. Kommissionen anbefaler, at arbejdsmarkedets parter på passende niveauer forhandler aftaler om arbejdstilrettelæggelse og flekstidsordninger, herunder nedsat arbejdstid, hvor dette er relevant, med henblik på at gøre virksomhederne produktive og konkurrencedygtige og opnå den fornødne balance mellem fleksibilitet og sikkerhed⁽¹⁾. ØSU anerkender, at dette er fast

praksis i de fleste virksomheder, og at der er tale om vigtige spørgsmål, som arbejdsmarkedsparterne fortsat må forholde sig positivt og konstruktivt til.

1.5. Kommissionen anbefaler herudover, at medlemsstaterne skaber en ramme for mere fleksible former for ansættelseskontrakt, som giver mulighed for større diversitet i ansættelsen. Dette kunne også føre til større jobsikkerhed og højne den beskæftigelsesmæssige status for de personer, der har forskellige kontrakttyper. Målet bør endvidere være at sikre, at arbejdstagere, som vælger nedsat arbejdstid, ikke straffes med hensyn til karriereudvikling eller social sikkerhed. ØSU anbefaler denne approach over for myndighederne i medlemsstaterne.

1.6. Det vil være arbejdsmarkedsparternes ansvar at modernisere arbejdstilrettelæggelsen, men dette forudsætter, at virksomhederne motiveres til at tilpasse sig ændrede forhold. Medlemsstaterne kan tilskynde virksomhederne til at følge denne mere fleksible fremgangsmåde ved at fjerne hindringer for øget investering i et højere kvalifikationsniveau og eventuelt udvikling af efteruddannelse på arbejdsstedet. Medlemsstaterne og arbejdsgiverne bør også, hvor dette er relevant, tilbyde arbejdstagerne andre incitamenter til at forbedre deres færdigheder gennem videreuddannelse.

1.7. Kommissionen har foreslået, at medlemsstaterne omlægger deres politik, så der lægges større vægt på at højne arbejdsstyrkens kvalifikationsniveau og effektivisere arbejdsmarkedet, og at de søger at fremme oprettelsen af varige job.

1.8. ØSU betragter Kommissionens anbefalinger på dette område som et grundlæggende minimum af foranstaltninger til fremme af større omstillingsevne i virksomheder og i arbejdsstyrken. Da der er betydelig forskel mellem de enkelte medlemsstater på, hvordan arbejdsmarkedet fungerer, må de metoder, der anvendes til at forbedre arbejdsmarkedets funktion, afspejle det enkelte lands sociale, økonomiske og kulturelle traditioner. Udviklingen af det indre marked bør imidlertid ikke hindres af foranstaltninger i en (eller flere) medlemsstat(er), som ændrer arbejdsmarkedets bestemmelser på en sådan måde, at der sker en urimelig beskæftigelsesforvridning til fordel for medlemsstaten selv, men som ikke tjener det indre markeds overordnede interesse.

1.9. Arbejdsgivernes og de jobsøgendes behov stemmer ikke altid særlig godt overens. For eksempel tilbydes nogle arbejdstagere kun deltidsarbejde eller midlertidige kontrakter, selv om de foretrækker fuldtidsarbejde. Andre ville gerne gå på deltid, men har ikke mulighed for det. Mange søger beskæftigelse, mens andre ufrivilligt

⁽¹⁾ Kommissionens forslag til retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 1998 (KOM(97) 497).

(eller frivilligt) har overarbejde. Dette koordinationsproblem er forbundet med socialpolitikken, da udbetalingen af f.eks. sociale sikringsydelser er personbestemt.

1.10. ØSU mener, at man på EU-plan bør undersøge, hvorvidt de gældende sociale sikringsordninger og ansættelsesforhold kan virke hindrende for fleksibiliteten, og hvordan reglerne på disse områder kan saneres eller fornys, så der opnås en balance mellem fleksibilitet og sikkerhed. Den ideelle kombination giver en acceptabel grad af sikkerhed under forhold, der reelt tilskynder til at søge beskæftigelse.

2. Lige muligheder

2.1. Et gennemgående træk ved socialpolitikken er forsøget på at styrke foranstaltninger til fremme af lige muligheder for grupper, som af forskellige årsager er udsat for en urimelig forfordeling.

2.2. Arbejdsmarkedet er en særdeles vigtig del af samfundet, når det gælder gennemførelse af ligestillingspolitikken. Der bør være almen adgang til arbejdsmarkedet, og folk bør opmuntres til at udnytte mulighederne for at kvalificere sig bedst muligt til via arbejdsmarkedet både at bidrage til egen velstand og yde en indsats til fordel for hele samfundet. På den baggrund er det rationelt både ud fra et økonomisk og et socialpolitisk synspunkt, at arbejdsgiverne er indstillede på at finde den person, der er bedst kvalificeret til at bidrage til deres virksomhed. Hertil kommer, at det er et centralt aspekt ved en moderne økonomi, at virksomheder gør størst mulig brug af de bedst egnede personer og tilskynder til livslang uddannelse og udvikling af færdigheder.

2.3. Lige muligheder er ikke altid en garanti for lige resultater. Udnyttelse af muligheder, når de byder sig, kræver også at den enkelte gør en indsats for at forbedre sine egne karriereudsigter. Visse tilfælde af forskelsbehandling kan være udtryk for særlige forhold, der påvirker resultaterne, og det kan tage tid at udrydde al forskelsbehandling, hvis socialpolitikken f.eks. kun over indflydelse på personer, der søger ind på arbejdsmarkedet for første gang.

2.4. Ikke desto mindre er der inden for EU en række eksempler på forskelsbehandling, som forhåbentlig kan reduceres. En af de bedste metoder til at reducere forskelsbehandling på arbejdsmarkedet ville være at sikre fuld beskæftigelse, eller at nærme sig fuld beskæftigelse. I en situation, hvor arbejdsløsheden er foruroligende høj, vil de arbejdsløses sammensætning uvægerligt afspejle aspekter af manglende ligestilling.

2.5. Politikker til fremme af lige muligheder bør bl.a. tage fat på følgende problemer:

- a) en for høj arbejdsløshed,
- b) personer, der er arbejdsløse på grund af manglende kvalifikationer, eller hvis færdigheder ikke længere er relevante,
- c) langtidsledige,
- d) unge, der ikke kan finde beskæftigelse,
- e) arbejdsløshed blandt kvinder, hvor denne er højere end blandt mænd (eller omvendt i visse tilfælde),
- f) geografiske forskelle i arbejdsløsheden (under hensyntagen til varierende definitioner af arbejdsløshed i de forskellige medlemsstater),
- g) højere arbejdsløshed blandt etniske eller religiøse mindretal,
- h) personer med handicap, som begrænser deres beskæftigelsesmuligheder,
- i) lønindtægter, der officielt betragtes som for lave,
- j) uddannelsesbehov og -muligheder,
- k) mindre andel af kvinder end mænd i arbejdsstyrken,
- l) fremme af lige muligheder for kvinder i hele beskæftigelsesstrukturen,
- m) interaktion mellem beskæftigelse og indkomst, som virker demotiverende, hvad angår jobsøgning,
- n) interaktion mellem »ikke-opgivet arbejde« og sociale ydelser, som tilskynder til udvidelse af den »sorte« (eller »skjulte«) økonomi.

2.6. At undersøge og nå til enighed om indikatorer for mangel på lige muligheder er kun et første skridt. Der må udvikles politikker, som reducerer forskelsbehandlingen på en måde, som ikke går ud over de økonomiske resultater.

2.7. Denne dualisme er et kerneelement i de produktive konflikter, eller synergien, mellem socialpolitikken og de økonomiske resultater.

V. KONKLUSIONER

1. ØSU har ladet nærværende udtalelse udarbejde, fordi det erkendes, at en af EU's vigtigste opgaver er at styrke beskæftigelsesmulighederne for de arbejdsløse. Arbejdsløsheden er uacceptabelt høj. EU's succes på mange forskellige økonomi-, social- og miljøpolitiske

områder kan ikke drages i tvivl. Men det er nødvendigt, at den europæiske samfundsmodel præsterer bedre resultater hvad angår at skaffe job til de arbejdssøgende.

2. Der er mange former for politik, der kan bidrage til bedre løsninger på dette problem. I nærværende udtalelse har ØSU analyseret et vigtigt område, hvor der er interaktion mellem to former for politik, nemlig socialpolitikens indflydelse på den økonomiske formåen. Udtalelsen understreger, at socialpolitik er nødvendig, og at socialpolitikken og den økonomiske formåen gensidigt kan støtte hinanden. Men det erkendes også, at uden omhyggelig koordinering kan socialpolitikken fungere på måder, der direkte modvirker eller i det mindste er ugunstige for den økonomiske formåen.

3. ØSU beklager, at disse sammenhænge ikke fuldt ud er erkendt i alle elementer af EU's og medlemsstaternes politik, og mener, at udtalelsen kan inspirere til yderligere at overveje dem.

4. Under eftersøgningen af foranstaltninger, der kan styrke beskæftigelsesniveauet i EU og reducere den uacceptabelt høje arbejdsløshed, erkender ØSU, at der er et komplekst sæt af økonomi- og socialpolitiske foranstaltninger, som yderligere påvirkes af foranstaltninger, der skal fremme bæredygtighed og integrere de forskellige ansvarsniveauer, som det afspejles i den grad af subsidiaritet, der nødvendigvis må præge initiativerne. Enkeltaktioner er ikke tilstrækkelige. Men den europæiske sociale model repræsenterer en kompleks række aktioner, og EU råder over den opfindsomhed, velstand og samhørighed, der skal til for at udvikle ideer, som kan vise verden et eksempel på progressiv tænkning, der kombinerer økonomiske forbedringer og avancerede socialbeskyttelsesnormer.

5. Udfordringen er så vigtig, at ØSU mener, der bør foretages en grundig undersøgelse af interaktionen mellem den økonomiske politik og socialpolitikken. Undersøgelsen bør både tage hensyn til, hvad EU kan gøre, nemlig ved at fastlægge retningslinjer for beskæftigelsespolitikken og den økonomiske politik, og hvad medlemsstaterne kan gøre i henhold til subsidiaritetsprincippet. Navnlig bør undersøgelsen tage hensyn til de virkninger, der følger af styrkelsen af det indre marked og udviklingen af Den Økonomiske og Monetære Union.

6. Udtalelsen opstiller en del af rammen for og nogle af kravene til en sådan undersøgelse.

7. ØSU har tidligere givet udtryk for sin støtte til indførelsen af retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i medfør af Det Europæiske Råds konklusioner fra Amsterdam. ØSU støttede også indholdet i retningslinjerne for 1998 ⁽¹⁾.

8. EU's stats- og regeringschefer understregede, at der såvel på EU-plan som på nationalt plan må skabes vilkår til fremme og stimulering af iværksættelse og små virksomheder.

Endvidere slog Det Europæiske Råd i Cardiff på ny fast, at fordelene ved Den Økonomiske og Monetære Union og det indre marked kun kan udnyttes fuldt ud gennem en strategi, som fremmer beskæftigelsen ved at forbedre konkurrenceevnen og den økonomiske og sociale samhørighed.

På Det Europæiske Råds møde i Cardiff (juni 1998) vurderedes de handlingsplaner for beskæftigelsen, som medlemsstaterne har forelagt. ØSU konstaterer med tilfredshed, at Rådet konkluderede, at medlemsstaterne gør en seriøs indsats for at øge den aktive befolknings beskæftigelsesevne, aktivt fremmer udviklingen af kvalifikationer og livslang uddannelse, søger at forbedre forholdene for små og mellemstore virksomheder samt for selvstændige og træffer foranstaltninger for at fremme arbejde i modsætning til afhængighed. Det er målsætninger, som ØSU støtter, og som stemmer overens med tankerne i nærværende udtalelse.

9. Det Europæiske Råds forslag om, at social- og arbejdsministrene og ØKOFIN-Rådet fortsat bør arbejde sammen, blandt andet for at forberede 1999-retningslinjerne for beskæftigelsen, er udmærket. ØSU ser navnlig frem til at få lejlighed til at behandle de retningslinjer, der skal forelægges for Det Europæiske Råd i Wien senere på året.

10. ØSU støtter Rådet i dets søgen efter bedre metoder til at sammenknytte styrkelsen af den økonomiske formåen og udviklingen af en engageret socialpolitik. Retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken er en nyttig opfindelse, der vil blive forbedret yderligere, efterhånden som de behandles år for år.

11. Nogleforanstaltningerne i retningslinjerne for 1998 har allerede vist sig relevante og konstruktive. De er alle blevet behandlet i nærværende udtalelse, og ØSU mener, at der nu er anvisninger på, hvorledes de

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om Det Europæiske Råd om beskæftigelsen, EFT C 355 af 21.10.1997. ØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 1998, EFT C 19 af 21.1.1998.

kan gøres endnu mere relevante og få vedvarende og tiltagende virkninger for beskæftigelsen og socialpolitikken.

12. ØSU betragter det som EU's vigtigste opgave at skabe forøgede beskæftigelsesmuligheder. Rådet, Kommissionen, Parlamentet, Regionsudvalget og ØSU har alle en rolle at spille. Det er en opgave, som ØSU er særdeles velegnet til at rådgive om i kraft af medlemmernes omfattende erfaringer.

13. At arbejde for at forøge beskæftigelsesmulighederne er et fælles ansvar for alle institutioner, organer og organisationer inden for EU og i medlemsstaterne. ØSU

vil ikke alene benytte sine egne muligheder for at forbedre udsigterne for beskæftigelsen, men beder også alle de organisationer i EU, der er repræsenteret i ØSU, om at hjælpe til med at gennemføre og styrke de ideer, der er skildret i udtalelsen. ØSU's medlemmer bør sørge for, at de organisationer, de repræsenterer, lever op til denne udfordring.

14. Beskæftigelsesproblemet kan ikke løses med kortsigtede foranstaltninger alene. Der skal også fundamentale og strukturelle indgreb til. ØSU vil derfor søge efter andre muligheder for at bidrage til at udforme endnu stærkere foranstaltninger, som kan medvirke til at reducere arbejdsløsheden og øge EU-borgernes levestandard.

Bruxelles, den 10. september 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg
