

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

<u>Informationsnummer</u>	Indhold	Side
	I <i>Meddelelser</i>	
	
	II <i>Forberedende retsakter</i>	
	Det Økonomiske og Sociale Udvalg	
	Forsamling af december 1999	
2000/C 51/01	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens 28. Beretning om Konkurrencepolitikken (1998)«	1
2000/C 51/02	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis«	5
2000/C 51/03	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer, og — Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftens indhold af ozon	11
2000/C 51/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udvikling af afsætningsmarkeder for emballageaffald fra fødevarer og non-food produkter«	17

Pris: 24,50 EUR



(Fortsættes på omslagets anden side)

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2000/C 51/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 3528/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening.« og — »Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 2158/92 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande«	24
2000/C 51/06	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 95/2/EF om andre tilsætningsstoffer til levnedsmidler end farvestoffer og sødestoffer« 27	27
2000/C 51/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 70/524/EØF om tilsætningsstoffer til foderstoffer« 28	28
2000/C 51/08	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EF) nr. 1577/96 om indførelse af en særlig støtte for visse bælgplanter« 29	29
2000/C 51/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 93/53/EØF om minimumsfællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af visse fiskesygdomme« 30	30
2000/C 51/10	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 64/432/EØF om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin« 31	31
2000/C 51/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen — Fællesskabsforanstaltningernes gennemførelse og nye risici« 33	33
2000/C 51/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om Den Europæiske Unions handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004)« 42	42
2000/C 51/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Fællesskabets institutioner og organer og om fri udveksling af sådanne oplysninger« 48	48
2000/C 51/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om Det Europæiske Sprogår 2001« 53	53
2000/C 51/15	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Hvidbog om modernisering af gennemførelsesbestemmelserne til EF-traktatens artikel 81 og 82 Kommissionsprogram nr. 99/027« 55	55
2000/C 51/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Produktsikkerhed« 67	67
2000/C 51/17	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Polens fremskridt mod medlemskab« 74	74

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2000/C 51/18	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne om retningslinjer for EU-initiativet vedrørende udvikling af landdistrikterne (Leader+)«	85
2000/C 51/19	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for et fællesskabsinitiativ vedrørende økonomisk og social revitalisering af kriseramte byer og bydele for at fremme en bæredygtig udvikling — Urban«	89
2000/C 51/20	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for et fællesskabsinitiativ vedrørende transeuropæisk samarbejde, der skal fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling inden for det europæiske territorium (Interreg)«	92
2000/C 51/21	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter«	95
2000/C 51/22	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Rådets beslutning om markedsføring og indgift af bovin somatotropin (BST) og om ophævelse af beslutning 90/218/EØF« .	96
2000/C 51/23	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »En skovbrugsstrategi for Den Europæiske Union«	97
2000/C 51/24	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Kommissionens forordning nr. 3932/92 om anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 (ex artikel 85, stk. 3), på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet« ...	105

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens 28. Beretning om Konkurrencepolitikken (1998)«

(2000/C 51/01)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 31. maj 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens 28. Beretning om Konkurrencepolitikken (1998)«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Edoardo Bagliano til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 8. december 1999, følgende udtalelse med 97 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Kommissionens 28. Beretning om Konkurrencepolitikken er meget vigtig, ikke kun fordi den vidner om Kommissionens bemærkelsesværdige indsats på det administrative og lovgivningsmæssige område, men også — og især — fordi den i handling og initiativer allerede afspejler det vendepunkt og de forandringer, som er karakteristiske for EU's nye konkurrencepolitik. Der er to nøgler til forståelsen af 1998-beretningen: »modernisering« og »samarbejde«. Disse to begreber er hovedpunkterne i Kommissionens forestilling om fremtidens konkurrencepolitik.

1.1. I 1998 var såvel Kommissionens kontrolaktiviteter som dens initiativer og forslag præget af den nye moderniseringstankegang, som globaliseringen har gjort nødvendig. Den kræver, at der tages hensyn til udviklingen i den omgivende verden, som ændrer sig meget hurtigere end før i tiden. Kommissionen har klart bevist, at den er opmærksom herpå, ved at nyformulere regler og lovbestemmelser om »vertikale aftaler« samt ved at forberede en meget innovativ hvidbog, som blev officielt vedtaget i begyndelsen af 1999.

1.2. Denne modernisering er både nødvendig og hastende i denne vigtige og vanskelige fase i gennemførelsen af »enhedsmarkedet«, idet de mange igangværende omstruktureringer på

det europæiske marked, som bl.a. er en følge af det voksende antal virksomhedsfusioner, har haft en kraftig indvirkning på konkurrencepolitikken. Hertil kommer, at indførelsen af den »fælles mønt« og den intensiverede liberalisering af den offentlige sektor har sat kraftigt skub i den europæiske økonomi.

1.3. Vejen frem er således klart udstukket. Forbindelsen bagud er ikke kappet, men der er især taget højde for hurtig og løbende tilpasning til aktuelle og kommende forandringer, først og fremmest de mange problemer, som udvidelsen af EU skaber. De nye forpligtelser og det dermed forbundne større ansvar kræver også en anden form for samarbejde, ikke kun med de nationale offentlige og retslige myndigheder og med medlemsstaterne, men også mellem dem. Alle, der på den ene eller den anden måde er involveret, bør kunne samarbejde med hinanden for at sikre fair konkurrence mellem virksomhederne på markedet - hvilket netop er konkurrencepolitikens opgave. Men i dag skal alle planer og tiltag ses i et internationalt perspektiv.

2. I indledningen til Kommissionens 28. Beretning om Konkurrencepolitikken (1998) ridses beretningens hovedpunkter op. Det internationale samarbejde behandles imidlertid særskilt i kommissær Karel van Mierts forord til beretningen. ØSU betragter dette som en kraftig understregning af konkurrencepolitikken internationale karakter og håber, at forordet indlemmes i selve beretningen i stedet for som nu at stå som et tillæg, hvor anset forfatteren end er.

2.1. ØSU bifalder beslutningen om at lade indledningen/forordet handle om Kommissionens indsats på internationalt niveau i betragtning af den internationale dimensions stigende betydning. Kommissæren erkender i sit forord, at kravet om at sætte konkurrencepolitikken ind i en større sammenhæng afspejler et ønske, som bl.a. ØSU gentagne gange har givet udtryk for.

2.2. Det er korrekt, som Karel van Miert konstaterer, at den stadigt voksende verdensøkonomiske integration er ved at skabe en indbyrdes afhængighed mellem landene, som man ikke tidligere har set. Denne gensidige afhængighed er ikke kun blevet et af de karakteristiske træk ved den aktuelle økonomiske fase — den vil også vokse mærkbart i takt med den uundgåelige globalisering. I denne sammenhæng kan det ikke undgås, at også konkurrenceproblemerne får en international dimension. Der er derfor ingen vej uden om det internationale samarbejde.

2.3. Samarbejdet med USA på grundlag af en aftale fra 1991 (der først trådte i kraft i 1995, som Karel van Miert bemærker det) bekræfter, at bilaterale aftaler kan være meget effektive. Også de foranstaltninger, der er iværksat, og de resultater, der er opnået i forbindelse med det bilaterale samarbejde med henblik på udvidelsen, bekræfter, at Kommissionen er på rette vej. Men ØSU er enig med Karel van Miert i, at det er nødvendigt hurtigst muligt at tage skridt i retning af multilaterale aftaler. Det er en meget vanskeligere vej, men den er uomgængelig, og det er her, alle kræfter bør sættes ind.

2.4. På denne baggrund er det primære mål »at der ... indgås en verdensomspændende, multilateral aftale om anvendelse af fælles grundlæggende konkurrenceregler«. En arbejdsgruppe under WTO er i gang med at undersøge, hvordan man bedst kan nå dette mål, og den bør opmuntres og støttes på alle måder.

ØSU afsluttede sin udtalelse om Kommissionens 28. Beretning om Konkurrencepolitikken⁽¹⁾ med følgende passus:

»Selv om målet ser ud til at ligge langt borte, er man nødt til at fortsætte bestræbelserne på at internationalisere monopolreglerne og harmonisere (om så blot delvist eller gradvist) spillereglerne for det internationale handelssamkvem«. Der er nu næsten gået ti år. De små skridts politik bør tilpasses det stadigt stigende tempo.

En stærkere politisk vilje er nu påkrævet. Det er også en udfordring, som skal tages op gradvist, men håndfast.

2.5. Indtil da øger »uro og usikkerhed«risikoen for konkurrencebegrænsende praksis«. I afsnittet under denne overskrift konstaterer Karel van Miert — lige så modigt som væsentligt — følgende: »konkurrencen mellem virksomhederne (blev) meget ofte ... tilsidesat gennem ugenomsigtige arrangementer (vennetjenester), der ikke havde meget med markedskræfterne at gøre. Jeg er overbevist om, at en fast konkurrencepolitik både på nationalt og på internationalt plan kraftigt vil modvirke sådanne tendenser ved at fremme industriens konkurrenceevne, decentralisere den kommercielle beslutningstagning, fremme innovation og skabe størst mulig velfærd for forbrugere«.

WTO vil nødvendigvis komme til at spille en afgørende rolle i denne forbindelse. ØSU håber, at den afgående kommissærs erkendelse deles fuldt ud både af hans efterfølger på posten og af Kommissionen som helhed med de beføjelser, den har. Man bør ikke længere tolerere, at internationale karteller fastsætter priserne på olie, for blot at nævne den mest kendte sag, som har påvirket EU's økonomi i betydelig grad, og som også har haft negativ indvirkning på de fleste udviklingslande.

3. Kommissionen arbejdede i 1998 meget intenst både på det administrative og på det lovgivningsmæssige plan i forbindelse med sit »program for modernisering af EU's konkurrenceret«. Det er en stor opgave, som ikke kun består i at udskifte et sæt regler med et andet. Kommissionen har desuden iværksat strenge sanktioner over for markedsafskærmende praksis, priskarteller og misbrug af en dominerende markedsstilling. »Moderniseringen«, som også er en »nyorientering«, indebærer i praksis, at indsatsen koncentrerer sig om sager, »der klart er af interesse for Fællesskabet«. Denne politik er ved at slå igennem og giver sig bl.a. udtryk i ambitiøse reformprojekter. ØSU ser med interesse på Kommissionens bestræbelser og initiativer på dette felt og bakker dem op.

4. De første resultater af Kommissionens »meddelelse om samarbejdet med de nationale konkurrencemyndigheder« er nu ved at vise sig i form af et effektivt samarbejde (udveksling

⁽¹⁾ EFT C 60 af 8.3.1991, s. 19.

af oplysninger om anmeldelser, samlet behandling). Der er dog endnu ikke fundet en løsning på den anormale situation, at syv nationale myndigheder stadig ikke er bemyndiget til at anvende traktatens artikel 81 og 82. ØSU understreger endnu en gang, at der er et akut behov for at harmonisere medlemsstaternes konkurrencelovgivning i henseende til anvendelse af artikel 81 og 82 — en forudsætning for et forbedret samarbejde og især for en effektiv decentralisering. ØSU håber, at denne »harmonisering« også vil omfatte de grundlæggende principper for de nationale konkurrenceregler.

4.1. Kommissionen burde i et særligt kapitel i årsberetningen (med sammenlignende tabeller) gøre rede for de enkelte medlemslandes anvendelse af EU's (og medlemsstaternes) konkurrenceregler, bl.a. med det formål at vurdere graden af accept og decentralisering. ØSU rejser i den forbindelse spørgsmålet, hvilke følger af en utilstrækkelig harmonisering i de forskellige medlemslande der er værst. Man må ikke glemme, at markederne stadig er segmenterede og de nationale forskelle store, samt at nogle medlemslande stadig har en dominerende stilling, hvilket kan have en alvorlig konkurrencefordrejende virkning. Det er nødvendigt at iværksætte en målrettet oplysningskampagne for bl.a. at opnå større gennemsigthed. Harmonisering tager tid. Inden resultaterne virkelig begynder at vise sig, kan det blive nødvendigt at undersøge, hvordan man i det mindste kan tage specifikke kontrolinstrumenter i brug for at undgå forvridninger eller uberettigede fortrinsstillinger.

5. Liberaliseringen er fortsat i telekommunikationssektoren og i langsommere tempo i energisektoren. Disse sektorer har efter ØSU's mening gode muligheder for at give konkurrenceevnen et skub frem og for at konsolidere og dynamisere det indre marked.

5.1. Kommissionen burde i denne forbindelse også undersøge de overordnede konsekvenser af liberaliseringerne og af nogle monopolers ophør. Det skulle naturligvis ikke være for at sætte uret tilbage, men for at finpudse kontrollen og i tide opfange nye tendenser eller tegn på forandring, bl.a. for at kunne kontrollere en eventuel, måske ikke ubetydelig, indvirkning på beskæftigelsen. ØSU foreslår, at Kommissionen efter en indgående ad hoc-undersøgelse offentliggør regelmæssige rapporter og ajourføringer, som både vil være nyttige for de økonomiske aktører og de nationale organer og myndigheder.

6. Der har været en intens lovgivningsaktivitet omkring »vertikale aftaler«⁽¹⁾, og der er iværksat en egentlig reform

som led i den mere omfattende reform, der er beskrevet i Kommissionens hvidbog om modernisering, som blev vedtaget i foråret 1999⁽²⁾. Det drejer sig om regler, der foregriber det nye kriterium for fortolkning af konkurrencereglerne, hvorefter de økonomiske aspekter skal tillægges større vægt end de juridiske og formelle. ØSU har allerede udtalt sig positivt om de relevante »valg« i grønbogen og er nu i færd med at udarbejde en endelig udtalelse om emnet. ØSU benytter denne lejlighed til at udtrykke sin anerkendelse af Kommissionens konsekvente, klare og ansvarlige holdning til problemerne.

7. I forbindelse med anvendelsen af forordningen om fusionskontrol har Kommissionen truffet vigtige beslutninger, som altid har bygget på omhyggelig dokumentation, grundige analyser og gedigne økonomisk-juridiske ræsonnementer.

7.1. ØSU mener i denne sammenhæng, at tiden er inde til også på internationalt plan at undersøge konsekvenserne af fusionsbølgen, f.eks. dannelse af nye former for oligopoler eller direkte monopoler, som kan påvirke EU's indre marked. ØSU anmoder Kommissionen om at supplere den årlige beretning med resultaterne af sin konsekvensvurdering af de forpligtelser, som virksomhederne har påtaget sig i fase I og II af de betingede fusionstilladelser. Hvad angår arbejdsmarkedet, som ØSU altid er yderst opmærksom på, må man ikke glemme, at antallet af beskæftigede i de traditionelle sektorer er faldende. Arbejdspladserne er decimeret af de seneste års automatisering og nu også af delokaliseringprocessen, som ikke er til at stoppe, og som består i, at fabrikationen helt eller delvist flyttes til lande, som på grund af manglende overholdelse af ILO's vigtigste minimumsnormer har lavere arbejdsomkostninger. Konkurrencepolitikken kan ikke lukke øjnene for disse aspekter og bør derfor udbygges og integreres, bl.a. gennem samarbejde, først og fremmest inden for selve Kommissionen, så konkurrencereglerne anvendes som resultat af en egentlig EU-politik.

7.2. Af den grund bør også medlemslandenes nationale markeder overvåges, så man undgår, at opmærksomheden omkring den internationale dimension kommer til at skygge for det, der fortsat har højeste prioritet, nemlig det indre markeds effektivitet, konkurrenceevne og vækst. Man kan let forestille sig, at fremtiden vil bringe mange nye fusioner og koncentrationer i stigende tempo. De hurtige forandringer i markeds- og produktionsstrukturerne såvel inden for som uden for det indre marked kræver tilpasning af regler og kontrolforanstaltninger i samme takt.

(1) EFT C 270 af 24.9.1999, s. 7.

(2) KOM(1999) 101 endelig udg. af 12.5.1999.

8. Hvad angår statsstøtte, sætter Kommissionen sig som mål »at øge gennemsigtigheden og retssikkerheden, styrke effektiviteten af systemet ..., forstærke kontrollen, navnlig i store sager med ad hoc-støtte, samt forenkle kontrolsystemet for mindre betydningsfulde sager«. ØSU bifalder dette formål.

8.1. Kommissionen har arbejdet intenst med lovgivning på dette område. Den har fremlagt forslag til en forordning, der kodificerer de forskellige aspekter af kontrolproceduren og styrker den. Forordningen er allerede trådt i kraft. Den vil være et nyttigt instrument i forvaltningen af konkurrencepolitikken på det meget følsomme statsstøtteområde. Kommissionen har under alle omstændigheder altid udvist klar objektivitet og pragmatisk realitetssans. Også Kommissionens innovative forslag til en forordning, som skal sætte den i stand til at fritage visse kategorier af horisontal statsstøtte for anmeldelseskravene, synes inspireret af en sund pragmatisme, og ØSU kan uden problemer tilslutte sig det.

8.2. Samme positive vurdering giver ØSU af de nye rammebestemmelser for uddannelse. Støtte til uddannelsesinitiativer er en sikker investering på mellemlang sigt og er med til at sikre social og økonomisk stabilitet i medlemslandene. Men der skal gøres en større indsats. En konkurrencepolitik, der følger med tiden og tager højde for de europæiske integrationsbehov, må også støtte ethvert initiativ, der begunstiger og stimulerer beskæftigelsen.

8.3. Principielt bør statsstøtten gradvist reduceres — det har ØSU altid anbefalet. Men ifølge traktaten indgår statsstøtten i en konkurrencepolitik, som også anvendes til at realisere målet om samhørighed — et mål, der også forfølges med andre EU-politikker.

8.4. På det regionalpolitiske område vedtog Kommissionen i marts 1998 det vigtige dokument »Rammebestemmelserne for regionalstøtte«, som forenkler og ajourfører kriterierne for anvendelsen af traktatens bestemmelser. ØSU kan tilslutte sig principperne heri samt evaluerings- og kontrolmekanismerne.

8.5. ØSU må dog endnu en gang understrege, at situationen er meget forskellig fra det ene medlemsland til det andet, hvilket hæmmer enhver samhørighedspolitik med indlysende konsekvenser for konkurrencen.

8.6. Også den årlige konkurrenceberetning bør ud fra denne synsvinkel vurdere virkningen af EU-støtten, som er vokset i

de senere år for nu at udgøre en betydelig andel af den offentlige støtte i EU. Der bør udarbejdes et nyt koncept for »offentlig støtte«, som ikke blot omfatter statsstøtte på regionalt og nationalt plan, men også EU-støtte.

8.7. Sagen stiller sig anderledes for de central- og østeuropæiske lande. Kommissionen siger i den 28. årsberetnings punkt 300: »I modsætning til kartelpolitikken har det vist sig noget mere kontroversielt og vanskeligt at indføre statsstøttekontrol i de central- og østeuropæiske lande. ... der (er) lang vej endnu. Det mest hastende behov gælder indførelse af gennemsigtighed...« Situationen er også meget uensartet. Et ekstremt tilfælde er sværindustrien, der for 80 %'s vedkommende er statsejet. Tilpasningsprocessen bliver lang. ØSU er bevidst om situationen og problemerne, men opfordrer netop derfor Kommissionen til også i år at holde et vågent øje med situationen og deltage aktivt, når muligheder for kontakt og forhandling viser sig.

9. I forhold til den dobbelte udfordring, EU's udvidelse og globaliseringen, er konkurrencepolitikens fremtidsudsigter temmelig gode, hvis Kommissionen går mere beslutsomt og målrettet ind i forenklings- og moderniseringsarbejdet. De generelle overvejelser, som forslaget om reform og modernisering giver anledning til, bør også udmøntes i nye initiativer på uddannelsesområdet, i de mest innovative sektorer og i de højteknologiske sektorer, ligesom der bør opstilles nye jobprofiler.

9.1. ØSU er overbevist om, at den hurtigt fremadskridende globalisering af markederne har styrket innovationens nøgleposition i de mest avancerede økonomiske systemer, der må kæmpe med den aggressive, omkostningsbaserede politik, som de nyligt industrialiserede lande fører. Kun kraftige investeringer i innovation kan beskytte de udviklede lande mod en konkurrence baseret på priser og på den stigende kvalitet af de nye konkurrenters produkter. Selvom den strategiske værdi af innovation og ny teknologi er alment anerkendt, bemærker ØSU en vis tøven med hensyn til udnyttelse af mulighederne for modernisering og vækst på dette område. EU's konkurrencepolitik bør på de områder, som er omfattet af dens kompetence, spille en igangsættende og støttende rolle og skabe den mest fordelagtige referenceramme for virksomhederne i forbindelse med deres valg, beslutninger, investeringer og risikobetonede satsninger. Det er på dette område, konkurrencepolitikken forener og forbinder sig med de øvrige EU-politikker.

10. Konkurrencepolitikken handler ikke kun om jura, sanktioner og kontrol, og den er ikke skarpt adskilt fra de øvrige EU-politikker. Den bør ikke isoleres, og den bør ikke selv

isolere sig. Kommissionen bør sikre flere samråd og mere samarbejde i egne rækker. Det er vigtigt at forstå de nye tendenser. Generaldirektoratet for konkurrence er et velegnet og gennemprøvet instrument, som Kommissionen kan bruge til at få viden om og forstå forandringerne og til at omlægge

sin egen politik i tide og på en konsekvent måde. EU's udvidelse, globaliseringen og den fælles valuta kræver en strengere og samtidig mere langsigtet konkurrencepolitik, og Kommissionen som institution bør i højere grad være aktivt til stede på alle internationale niveauer.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forordning om anvendelse af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis«⁽¹⁾

(2000/C 51/02)

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium besluttede den 21. oktober 1999 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 2, at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Giacomo Regaldo til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 26. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 8. december 1999, følgende udtalelse med 100 stemmer for og 1 imod.

1. Indledning

1.1. Forslaget til Kommissionens forordning om anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, på vertikale aftaler og de dertil hørende retningslinjer er frugten af en langvarig debat om behovet for en gennemgribende reform af konkurrencepolitikken på dette område.

1.2. Reformprocessen blev indledt i 1997 med offentliggørelsen af en grøn bog om EU's konkurrencepolitik og vertikale begrænsninger⁽²⁾. Grøn bogen blev i 1998 fulgt op med en meddelelse⁽³⁾, hvori Kommissionen skitserede en ny politik, hvis gennemførelse ville kræve ændringer i de eksisterende lovgivningsrammer ved hjælp af:

— en ændring af Rådets forordning nr. 19/65/EØF med henblik på at udvide Kommissionens beføjelser i medfør af traktatens artikel 85, stk. 3, til også at omfatte kategorier af aftaler og samordnet praksis i decentraliseringsøjemed;

— en ændring af artikel 4, stk. 2, i Rådets forordning nr. 17/62/EØF (den første gennemførelsesforordning til traktatens artikel 85-86), som vil give Kommissionen mulighed for at fritage vertikale aftaler med tilbagevirkende kraft, når anmeldelsen finder sted på et senere tidspunkt;

— de to forordninger (EF) nr. 1215/99 og 1216/99, som blev vedtaget af Rådet den 10. juni 1999.

1.3. Den nye lovgivning skal erstatte Kommissionens nuværende fritagelsesforordninger vedrørende eksklusive distributionsaftaler (forordning (EØF) nr. 1983/83), eksklusive købsaftaler (forordning (EØF) nr. 1984/83) og franchiseaftaler (forordning (EØF) nr. 4087/88). Den dækker også selektiv distribution, som hidtil ikke har været omfattet af en fritagelsesordning med undtagelse af automobilindustrien (fritagelsesforordning (EF) nr. 1475/95), hvis specifikke regler havde

(1) EFT C 270 af 24.9.1999.

(2) KOM(96) 721 endelig udg. af 22.1.1997; ØSU's udtalelse: EFT C 296 af 29.9.1997.

(3) KOM(1998) 544 endelig udg. og KOM(1998) 546 endelig udg., begge EFT C 365 af 26.11.1998; ØSU's udtalelse: EFT C 116 af 28.4.1999.

en kompliceret baggrund, som stadig er aktuel, og som Kommissionen for øjeblikket er ved at reevaluere.

1.4. Den nye forordning skal træde i kraft den 1. juni 2000, samtidig med at artikel 12 udvider gyldighedsperioden for de tre ovennævnte forordninger fra 1. januar 2000 til 31. maj 2000. Endvidere vil aftaler, som allerede var trådt i kraft den 31. maj 2000, og som opfylder fritagelseskriterierne i de gældende (EØF) forordninger, være omfattet af en overgangsperiode frem til 1. januar 2002.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU bifalder hovedtrækkene i den foreslåede reform, som i høj grad afspejler henstillingerne i ØSU's tidligere udtalelser om grønbogen og de foreslåede ændringer af forordning nr. 19/65/EØF og nr. 17/62/EØF, herunder den kommissionsmeddelelse om anvendelsen af konkurrencereglerne på vertikale aftaler, som ledsagede de to forslag (for yderligere oplysninger, se de førnævnte udtalelser).

2.2. ØSU skal også påpege, at den foreslåede reform vedrørende vertikale aftaler (første fase) og hvidbogen om modernisering af konkurrencereglerne (artikel 81-83)⁽¹⁾ (anden fase), som er forløberen for en omfattende revision af procedurerne med sigte på navnlig at fjerne anmeldelsesbyrden og decentralisere konkurrencereglerne for at give de nationale myndigheder en større rolle, vil medføre en total omkalfatring af det system, som i fyrrer år har været bestemmende for konkurrencelovgivningen på aftaleområdet.

2.3. Hvis man ønsker yderligere oplysninger om hvidbogen og de spørgsmål, som er knyttet til dens gennemførelse, skal der henvises til ØSU's specifikke udtalelse om dette emne. Der er grund til at fremhæve, at hvidbogens reformer allerede i et vist omfang er blevet foregrebet med reglerne om vertikale aftaler, som på ingen måde er immune over for de risici, der er forbundet med at decentralisere anvendelsen af artikel 81 og 82, idet overgangen til et system med retlige undtagelser på nationalt plan f.eks. kan resultere i en uensartet anvendelse af reglerne og en opsplitning af markederne. I betragtning af, at retningslinjerne ikke er bindende, er der måske endda risiko for, at konkurrencepolitikken vil blive håndhævet forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat i sager, som befinder sig over 30 %'s tærskelen.

2.4. Hvad de sidstnævnte spørgsmål angår, skal det på ny understreges, at princippet om »one-stop-shop« i Europa bør topprioriteres, hvis der bliver tale om decentraliseret gennemførelse, således som ØSU påpegede i en tidligere udtalelse herom.

2.5. ØSU bifalder imidlertid, at den nye forordning generelt bekræfter Kommissionens plan om at gå væk fra central kontrol ved at afskaffe kravet om forudgående anmeldelse og betragte vertikale aftaler ikke kun som potentielt sunde for konkurrencen, men også som generelt mindre skadelige end horisontale aftaler, hvor hverken leverandør eller køber har en udpræget stærk markedsstilling. Det accepteres også, at effektiv interbrandkonkurrence kan opveje begrænsningerne i intra-brandkonkurrencen (dvs. konkurrence mellem distributører af det samme mærke).

2.6. Den nye reform ændrer på gennemgribende vis den nuværende, udpræget juridisk-formalistiske fortolkning af artikel 81, idet man ved at indføre begrebet markedsstyrke, udvide anvendelsesområdet for gruppefritagelsen og forenkle mekanismen for anmeldelse af aftaler i høj grad giver de økonomiske aktører øget handlefrihed, således at de kan reagere på markedsdynamikken med den nødvendige fleksibilitet og indgå aftaler inden for rimeligt sikre retlige rammevilkår.

2.7. De eksisterende gruppefritagelser vil således blive erstattet med én enkelt rammebestemmelse, som fritager alle vertikale restriktioner, medmindre de er omfattet af en såkaldt sortliste over »hardcore«-restriktioner, for hvilke der ikke kan opnås gruppefritagelse.

2.7.1. Indførelsen af en markedsandelstærskel på 30 % skaber en sikkerhedsmargen, som vil gøre det muligt at skelne mellem aftaler, der formodes at være lovlige (under tærsklen), fra aftaler (over tærsklen), som ikke nødvendigvis er ulovlige, men hvor en individuel vurdering kan være påkrævet.

2.8. Denne nye rammelovgivning, som er baseret på en økonomisk indfaldsvinkel, hvor aftaler analyseres i markeds-sammenhæng og ud fra de virkninger, som gør sig gældende i den forbindelse, ledsages af retningslinjer, som er en uomgængelig forudsætning for, at virksomhederne bedre kan forudsige Kommissionens artikel 81-politik.

2.9. ØSU minder om, at konkurrencelovgivning ikke i sig selv er nogen garanti for fair konkurrence. En effektiv lovgivningsramme håndhævet af effektive konkurrencemyndigheder vil således altid være forudsætningen for, at misbrug af markedsstyrke kan undgås.

⁽¹⁾ KOM(1999) 101 endelig udg. af 28.4.1999.

3. Særlige bemærkninger

3.1. *Gruppefritagelsens anvendelsesområde (artikel 1)*

3.1.1. ØSU bemærker, at den nye gruppefritagelsesforordning vil sikre aktører, som har indgået vertikale aftaler — herunder eksklusive distributionsaftaler, eksklusive købsaftaler, selektive distributionsaftaler og franchiseaftaler — større fleksibilitet, og at den i højere grad opfylder deres kommercielle behov, så det bliver tilsvarende mindre nødvendigt at tilpasse sådanne aftaler efter de eksisterende gruppefritagelsers restriktioner. ØSU udtrykker tilfredshed med, at den nye gruppefritagelse er blevet udvidet til at omfatte en bredere vifte af aktiviteter hos distributøren, herunder levering og/eller køb af varer beregnet til videresalg og markedsføring af tjenesteydelser og halvfabrikata.

3.1.1.1. ØSU noterer sig også med tilfredshed den bredere definition af vertikale aftaler, Kommissionen opererer med i sit seneste udkast. Ved at definere forholdet mellem parterne udelukkende i aftalens øjemed i stedet for at tage afsæt i andre, og ubeslægtede, aktiviteter hos parterne, sikrer Kommissionen sig, at gruppefritagelsen står til rådighed for sådanne parter, som realistisk set er vertikalt forbundne.

3.1.2. ØSU bifalder ligeledes, at Kommissionen medtager vertikale aftaler mellem sammenslutninger af små og mellemstore forhandlere, idet den hermed imødekommer et ønske, som ØSU fremsatte i sin tidligere udtalelse.

3.1.2.1. ØSU bemærker imidlertid, at en positiv vurdering af individuelle anmeldelser vil være mulig i tilfælde, hvor omsætningstærsklen på 50 mio. euro overstiges af et begrænset antal detailhandlere.

3.1.3. ØSU udtrykker tilfredshed med klargøringen af (artikel 1, stk. 3), i hvilket omfang vertikale aftaler med underordnede begrænsninger i relation til intellektuelle ejendomsrettigheder er omfattet af gruppefritagelsen.

3.1.4. Retningslinjerne burde efter ØSU's mening give en klarere udlægning af, hvordan Kommissionen agter at fortolke begrebet »potentiel konkurrent«. Kommissionens opmærksomhed henledes på, at en realistisk fortolkning af dette begreb er nødvendig for at undgå, at et stort antal industrielle leveringsaftaler falder uden for gruppefritagelsens anvendelsesområde.

3.1.5. ØSU udtrykker tilfredshed med klargøringen af forholdet mellem forordningen om teknologioverførsel og den nye gruppefritagelse.

3.1.6. ØSU konstaterer, at Kommissionen i højere grad end hidtil agter at anvende artikel 81, stk. 1, på kommercielle

agentaftaler. Kravet om, at den kommercielle agent ikke må påtage sig nogen finansiell og forretningsmæssig risiko, harmonerer overhovedet ikke med de erhvervmæssige realiteter og ville føre til enorme forvridninger i mange europæiske branchers afsætningssystemer. Den snævre afgrænsning for så vidt angår risikofordeling skærpes yderligere af den »sorte liste« over skadelige aktiviteter (punkt 17).

ØSU anmoder Kommissionen om at tage sit standpunkt op til fornyet overvejelse, og herunder især præcisere begrebet »finansiell og forretningsmæssig risiko« i forbindelse med kommercielle agentaftaler.

3.1.7. Hvad angår bagatelaftaler, håber ØSU, at Kommissionen vil være i stand til at følge op på den reevaluering, som Rådet traf beslutning om den 4. juni 1999⁽¹⁾, og at den i tråd med den nye indfaldsvinkel til vertikale aftaler baseret på økonomiske kriterier vil undersøge, om det er uhensigtsmæssigt at anvende en liste over negative klausuler på bagatelaftaler under markedsandelstærsklen på 10 %.

3.2. *Markedsandele (artikel 2)*

3.2.1. ØSU konstaterer med tilfredshed, at dets forslag om én enkelt tærskel på 30 % er blevet imødekommet.

3.2.2. ØSU udtrykker tilfredshed med, at Kommissionen også har reageret på dets påpegning af problemerne i forbindelse med beregningen af markedsandele. Det bifalder, at Kommissionen har imødekommet dets ønske om retningslinjer for beregningen af markedsandele, som tackler de specifikke problemer i sammenhæng med vertikale aftaler, og som går videre end Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked. Det bifalder ligeledes retningslinje 55, som understreger, at der ikke vil blive pålagt bøder, hvis virksomhederne i god tro har ment, at tærsklen ikke blev overskredet.

3.2.2.1. Efter ØSU's opfattelse bør afgrænsningen af det relevante marked gøres klarere i retningslinjerne ved hjælp af en række typiske eksempler, som virksomhederne kan støtte sig til ved beregningen af deres markedsandel på regionalt, nationalt og europæisk plan.

3.2.3. ØSU skal påpege, at yderligere analyser er påkrævede, men at sagsområdets komplekse karakter under alle omstændigheder gør det påkrævet med retningslinjer, som er udformet i et letfatteligt sprog, og som med udgangspunkt i et sæt eksempler, der fortolker forskellige markedsituationer, vil sætte aktørerne i stand til at optræde på markedet med den størst mulige grad af sikkerhed.

(1) Rådsmødet den 4. juni 1999 — mødereferat nr. 8958/99 add. 1.

3.2.3.1. Dette gælder navnlig på særligt dynamiske markeder, hvor virksomhederne kan have yderst svært ved selv at vurdere såvel det relevante produktmarked som det geografiske marked. Som en uønsket konsekvens heraf kunne virksomhederne tænkes at ty til brugen af anmeldelser for at opnå den nødvendige retssikkerhed.

3.2.4. ØSU påskønner Kommissionens forsøg på ved hjælp af retningslinjerne at udstyre virksomhederne med et nyttigt instrument, hvormed de selv kan vurdere aftalerne og deres forenelighed med EU's konkurrenceregler. Dog mener ØSU, at det ikke bare er ønskeligt, men også nødvendigt, at Kommissionen inden den nye forordnings ikrafttræden prøver at sammenfatte retningslinjerne og i højere grad lader dem fokusere på de virkelig følsomme aspekter, som er nævnt ovenfor.

3.2.5. Endvidere savner ØSU i Kommissionens retningslinjer bestemmelser om en hasteprocedure, efter hvilken markedsaktører i en kritisk situation kan få præcise svar på spørgsmål om anvendelsen af forordningen og kriterierne i retningslinjerne.

3.2.6. ØSU's skal påpege, at artikel 2, stk. 2, i den nye forordning kun delvis imødekommer den henstilling, som er blevet fremsat i tidligere ØSU-udtalelser, om at der tages fornødent hensyn til SMV'er i forbindelse med distributionskontrakter indgået med en koncessionsgiver, hvis markedsandel ligger under tærsklen, idet sådanne kontrakter befinder sig uden for enhver kontrol, hvis der ikke er knyttet grundlæggende begrænsninger til dem. ØSU bemærker, at bortset fra automobilsektoren, som af ovennævnte årsager fortsat er undtaget, risikerer SMV'er i den aktuelle situation at få svækket deres kontraktmæssige stilling.

3.2.7. ØSU skal på ny henstille til Kommissionen, at den indfører klausuler, der i tilfælde som det nævnte begrænser koncessionsgiverens beføjelser i forhold til distributions-SMV'er, eller som i det mindste vil sikre SMV'er en effektiv beskyttelsesmekanisme. Dette ville også give forbrugerne en bedre beskyttelse; det er således værd at gentage, at de vertikale aftaler skal medføre praktiske fordele for forbrugere.

3.2.8. ØSU skal pointere, at den foreslåede enkeltforordning om gruppefritagelse vil medføre bortfald af de nuværende fritagelsesforordninger om hhv. eksklusive salgsaftaler, eksklusive købsaftaler og franchiseaftaler.

3.2.8.1. For at undgå en forringet beskyttelse af SMV'er, som opererer i medfør af aftaler, der er dækket af disse forordninger, er det efter ØSU's opfattelse nødvendigt at lade retningslinjerne medtage disse specifikke punkter, som var årsagen til, at de blev omfattet af den nye enkeltforordnings anvendelsesområde.

3.2.9. Formålet hermed er at undgå, at distributions-SMV'er pålægges forpligtelser, som sandsynligvis vil svække deres kommercielle stilling og gøre dem for afhængige af leverandører. Dette blev der allerede taget højde for i en række bestemmelser i forordning 1984/83 om eksklusive købsaftaler om øl og aftaler om videresalg af benzin. Ved at ligestille alle distributører fjerner den nye forordning disse bestemmelser og forringer dermed vilkårligt den økonomiske beskyttelse af videresælgeren.

3.3. Over tærsklen (30 %)

3.3.1. ØSU bifalder navnlig Kommissionens erklæring om, at aftaler over 30 %'s tærsklen ikke formodes at være ulovlige, og at myndighederne ikke automatisk foretager en individuel vurdering. Der udtrykkes også tilfredshed med princippet om, at enkeltstager skal vurderes efter økonomiske kriterier, hvor der ikke kun tages hensyn til markedsandelen, men også til den faktiske interbrandkonkurrence på markedet. Dette indebærer accept af intrabrandbegrænsninger selv over tærsklen på markeder med effektiv konkurrence. Lige så vigtigt er det, at det lægger op til, at den aktuelle reform af vertikale aftaler vil ligge på linje med forslag om modernisering af konkurrencepolitikken.

3.3.2. ØSU konstaterer også med tilfredshed, at der ikke længere er brug for forebyggende anmeldelser i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 17/62/EØF. Ved at hjemle fritagelse for vertikale aftaler, selv om anmeldelsen sker efter aftalens ikrafttræden, vil virksomhederne føle sig mindre tilskyndet til at foretage anmeldelser i marginale tilfælde, således at Konkurrencedirektoratet kan koncentrere sig om mere vigtige sager.

3.3.3. ØSU bifalder, at Kommissionen vil anspore virksomhederne til at foretage vurderinger på egen hånd. Dog udtrykker ØSU håb om, at Kommissionen fortsat vil være indstillet på uformel rådgivning, og at den på et senere tidspunkt vil indføre et system med hurtig adgang til oplysninger for virksomheder, som har grund til at føle sig usikre på deres situation.

3.3.3.1. Det understreges imidlertid, at en sådan ordning ikke må afskære virksomheder, som efter egen vurdering overskrider markedsandelstærsklen, fra at indgive anmeldelse umiddelbart efter indgåelsen af aftalen for at undgå opportunistiske tvistigheder.

3.3.3.2. ØSU er endvidere yderst overrasket over, at Kommissionen i retningslinje 55 lægger op til, at der kun bør foretages anmeldelse i tilfælde af tvistigheder. Kommissionen vil i alle andre tilfælde ikke give behandling af anmeldelser af individuelle aftaler prioritet i sin håndhævelse af konkurrencereglerne.

3.4. »Hardcore«-begrænsninger (artikel 3)

3.4.1. ØSU bifalder, at listen over »hardcore«-begrænsninger indskrænkes.

3.4.2. ØSU bifalder ligeledes fritagelsen af maksimale videresalgspriser og anbefalede videresalgspriser fra prisbindingsrestriktionen i artikel 3, litra a).

Dette indebærer desuden, at tilsvarende nationale bestemmelser vil bevare deres gyldighed i den fremtidige EU-lovgivning.

3.4.3. ØSU skal også påpege, at det er nødvendigt at revidere bagatelreglen for franchise-SMV'er, som må kunne ty til bestemte konkurrencebegrænsende klausuler — f.eks. eneret på leverancer — hvis de skal kunne sikre, at netværkets identitet bliver respekteret, og selv kunne nyde godt af stordriftsfordele.

3.4.4. ØSU bifalder, at forordningens artikel 3, litra b), giver leverandøren mulighed for at begrænse det aktive videresalg på et bestemt territorium eller til en bestemt kundegruppe, mens passivt videresalg naturligvis kan finde sted helt uden begrænsninger.

3.4.5. I denne forbindelse er det interessant at bemærke, at Kommissionen i retningslinje 42 giver udtryk for den generelle opfattelse, at reklamer og salg via Internettet skal betragtes som passivt videresalg, hvor det ikke er specifikt rettet mod individuelle kunder. E-mail, der sendes uopfordret til kunder, betragtes derimod som aktivt videresalg.

3.4.5.1. Denne fortolkning, som ØSU tilslutter sig, vil utvivlsomt også være nyttig for de øvrige tjenestegrene i Kommissionen, som af forskellige grunde beskæftiger sig med elektronisk handel og brugen af Internettet, selv om de ikke altid er enige om, hvordan reglerne for elektronisk handel bør udformes.

3.4.5.2. ØSU opfordrer til, at man hurtigst muligt skaber retssikkerhed på dette område.

3.5. Ikke-»hardcore«-begrænsninger — betingelser for gruppefritagelse (artikel 4)

3.5.1. ØSU påpeger, at konkurrenceklausuler normalt kun kan fritages, hvis de har en varighed på højst fem år, hvilket imidlertid ikke hindrer parterne i at forny deres aftaler. Denne tidsbegrænsning gælder ikke, såfremt varerne eller tjenesteydelserne videresælges af køberen fra lokaler, der ejes eller bortforpagtes af leverandøren, idet konkurrenceklausulens varighed i så fald blot ikke må overstige den periode, hvori lokalerne benyttes.

3.5.2. Denne indfaldsvinkel bifaldes, fordi den generelt imødekommer ØSU's ønske om, at man skal tage højde for det tidsrum, som er nødvendigt for at investeringerne kan tjene sig ind igen.

3.5.3. ØSU stiller sig imidlertid fortsat skeptisk over for sammenkoblingen af på den ene side tilladelsen til konkurrenceklausuler i en periode på et år efter aftalens ophør i artikel 4, litra b), og på den anden side femårsgrænsen for en eksklusiv købsaftale i artikel 4, litra a). Hvis prisen for at afbryde — og ikke ville forny — en eksklusiv købsaftale efter fem års forløb uundgåeligt er, at man i et år står uden levebrød inden for sin valgte branche, vil de færreste aftaler ikke blive fornyet, og maksimumsgrænsen på fem år vil blive illusorisk snarere end reel. Artikel 4, litra a), begrænser konkurrenceklausulerne til den periode, i hvilken køberen benytter lokaler, som er ejet eller bortforpagtet af leverandøren, og dette bør også gælde for femårsperioden.

3.5.4. Konkurrenceklausulen efter aftalens ophør i artikel 4, litra b), synes at gå videre end nødvendigt. Retten til at benytte varemærker og copyright udtømmes, når aftalen ophører. Det er korrekt, at knowhow skal beskyttes efter kontraktens udløb, men en konkurrenceklausul efter aftalens ophør er ikke nødvendig for at sikre beskyttelse af fortrolig knowhow. Mere vigtigt er det, at sådanne konkurrenceklausuler begrænser næringsfriheden for den videresælger, som ikke længere er bundet af en kontrakt.

3.5.5. I de tilfælde, hvor en af aftaleparterne har skudt en langsigtet investering ind i distributionsaftalen, således at en femårsperiode er utilstrækkelig, bør det afgøres fra sag til sag, om det skal være muligt at fritage en konkurrenceklausul for en længere periode.

3.6. Adskillelighed

3.6.1. ØSU noterer med tilfredshed, at Kommissionen har imødekommet dets ønske om en adskillelighedsregel. Ved at fastsætte, at ikke-»hardcore«-restriktioner er adskillelige, styrker Kommissionen parternes selvevalueringsproces. Hvis man havde valgt en ikke-oppositionsprocedure, ville man have cementeret den gamle metode med unødige anmeldelser til Konkurrencedirektoratet.

3.7. Inddragelse af gruppefritagelsen (artikel 5 og 6)

3.7.1. ØSU bifalder princippet om, at Kommissionen kan udelukke en eller flere virksomheder fra fritagelsen, hvis den kan påvise (og bevisbyrden ligger hos Kommissionen), at

aftalerne mellem disse virksomheder har en samlet negativ indvirkning på konkurrencen, selv om leverandørens eller køberens markedsandel er mindre end 30 % (artikel 5). Dette kan sikre distributions-SMV'er en bedre beskyttelse og skabe bedre balance i forholdet til koncessionsgiveren.

3.7.2. Også de nationale myndigheder kan udelukke anvendelsen af fritagelsesforordningen, hvis det pågældende land har karakter af et særskilt nationalt marked. I så fald har inddragelsen kun gyldighed inden for det pågældende lands grænser (artikel 6).

3.7.3. I de retningslinjer, som fortolker artikel 5 og 6 (pkt. 60-69 inklusive), gives en præcis definition af Kommissionens enebeføjelse til at inddrage fritagelsen, hvis det pågældende geografiske marked er større end en enkelt medlemsstats territorium. Når på den anden side det pågældende marked består af en enkelt medlemsstats territorium, er Kommissionen og medlemsstaten i fællesskab beføjet til at træffe afgørelse om inddragelsen.

3.7.3.1. ØSU frygter de indbyrdes modstridende afgørelser og procedurer, som risikerer at blive følgen, hvis ikke EU's konkurrenceregler anvendes på ensartet vis af de nationale myndigheder. Også i forbindelse med klagemulighederne kan der opstå trusler mod virksomhedernes retssikkerhed.

3.7.3.2. ØSU skal gentage, at når de nationale myndigheder i medfør af artikel 6 er beføjede til at inddrage gruppefritagelsen på deres territorium, må de også forpligtes til at give proceduremæssige garantier svarende til dem, der er indeholdt i Kommissionens egen inddragelsesprocedure. Kommissionen bør ikke tøve med at udnytte sine beføjelser for at undgå enhver risiko for det modsatte.

3.7.4. Under alle omstændigheder kan en inddragelsesbeslutning ikke have tilbagevirkende kraft; aftalen vil derfor fortsat være fritaget, indtil inddragelsen træder i kraft. ØSU tilslutter sig fuldt og helt dette princip, som det selv udtrykkeligt stillede forslag om i en tidligere udtalelse.

3.8. Uanvendelighed

3.8.1. Efter ØSU's opfattelse bør Kommissionen i sine retningslinjer gøre tydeligere rede for, hvordan den agter at garantere en rimelig grad af konkurrence, som er forenelig med eksistensen af parallelle net af selektive distributører, og samtidig tage fuld højde for arten af aftaleprodukterne, som kan tænkes at lægge op til en sådan distributionsform. Dette ville være i tråd med den nye politik, hvorefter man vurderer aftalernes indvirkning på markedet i stedet for blot at interessere sig for de formelle aspekter.

3.9. Overgangsperioden og dens varighed (artikel 12)

3.9.1. Med hensyn til overgangsperioden er det ØSU's opfattelse, at gældende aftaler, som er forenelige med de nuværende gruppefritagelser, og som er indgået før den nye forordnings ikrafttræden, bør have lov til at løbe indtil udgangen af 2001, så man undgår ekstraomkostninger og risiko for retssikkerhed.

4. Konklusioner

4.1. ØSU konstaterer med tilfredshed, at Kommissionen i sit forslag til forordning i vid udstrækning har imødekommet kommentarer og forslag, som ØSU har fremsat i tidligere udtalelser.

4.2. De generelle og særlige bemærkninger ovenfor har, hvad enten de refererer til forordningen eller til retningslinjerne, til formål at supplere og forbedre reglerne på dette komplicerede område, som er særdeles vigtige for markedsinTEGRATIONEN.

4.3. Målet er en enkel og veldefineret lovgivningsramme, der sætter virksomhederne i stand til at operere på markedet med retssikkerhed og under konkurrenceforhold, som giver små og mellemstore virksomheder gode vækstbetingelser og sikrer forbrugerne praktiske fordele.

4.4. ØSU komplimenterer derfor Kommissionen for dens hidtidige indsats med dette mål for øje.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer, og«
- »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om luftens indhold af ozon«

(2000/C 51/03)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. oktober 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 175, stk. 1, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emmer.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Franco Chiriaco til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på den 368. plenarforsamling af 8.–9. december 1999, mødet den 8. december 1999, med 96 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning**1.1. Forsuring, troposfærisk ozon og eutrofiering af jordbunden**

1.1.1. Forsuring, troposfærisk ozon og eutrofiering af jordbunden er indbyrdes sammenhængende problemer, der skyldes emissioner af svovldioxid (SO₂), nitrogenoxider (NO_x), flygtige organiske forbindelser (VOC) og ammoniak (NH₃) samt af eventuelle biprodukter heraf. Forsuring — dvs. nedfald af forsurende stoffer (SO₂, NO_x og NH₃) på plantevækst, overfladevand, jordbund og bygninger — påvirker levende organismer og skove, volder skade på bygninger og monumenter og fører til surt grundvand, der ødelægger vandforsyningssystemer. Troposfærisk ozon — et sekundært forureningsstof, der dannes ved reaktionen mellem prækursorer, som f.eks. nitrogenoxider (NO_x) og flygtige organiske forbindelser under indflydelse af sollys — er skadelig for menneskets helbred, da det kan skade alle dele af luftvejene. Det påvirker tillige individuelle afgrøde- og træarter, nedbryder materialer og bidrager til klimaændringer. Eutrofiering, som forårsages af aflejring af nitrogenforbindelser (NO_x og NH₃) fører til ændringer i de terrestriske økosystemer, såsom ændringer i plantevækstens sammensætning og biodiversiteten, og bidrager sammen med forsuring og troposfærisk ozon til ødelæggelse af skovene.

1.2. Kommissionens to forslag

1.2.1. De to direktivforslag om henholdsvis nationale emissionslofter (»emissionsdirektivet«) for visse luftforurenende stoffer og luftens indhold af ozon (»ozondirektivet«) behandler disse miljøproblemer under ét for at udnytte synergivirkninger og sikre en sammenhængende og omkostningseffektiv approach. Under forberedelsen af forslagene har Kommissio-

nen foretaget omfattende høringer af medlemsstaterne, erhverslivet, ngo'er og andre involverede parter⁽¹⁾. Beklageligvis er landbrugsorganisationerne ikke blevet hørt, til trods for at de skal medvirke ved gennemførelsen af de foreslåede foranstaltninger.

1.2.2. På grundlag af tidligere fastlagte miljømål på lang og mellemlang sigt fastsætter emissionsdirektivet nationale emissionslofter for SO₂, NH₃, NO_x og VOC, der skal nås inden år 2010. Lofterne pr. medlemsstat er fastsat på grundlag af omkostningseffektiviteten: på grund af forskelle i de miljømæssige vilkår (f.eks. forholdet mellem emissionskilderne og recipienterne), reduktionspotentialer og implementeringsomkostningerne differentieres kravene om emissionsreduktion fra land til land (»differentiering kontra samme procentvise reduktion«). Når medlemsstaterne gennemfører direktivet, skal de vurdere, hvilken aktion der er hensigtsmæssig i deres tilfælde og iværksætte foranstaltninger i overensstemmelse hermed (nærhedsprincippet). Emissionsdirektivet, som er nøje knyttet til eksisterende EU-miljøpolitik og -lovgivning (f.eks. Forsuringsstrategien vedtaget af Kommissionen i marts 1997 og »Auto/olie I«-direktiverne), skal ses på baggrund af den planlagte multi-forureningsprotokol til UNECE-konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande (CLRTAP), hvor der også fastsættes nationale emissionslofter for de fleste UNECE-lande, herunder EU-medlemsstaterne.

⁽¹⁾ For yderligere informationer, herunder en omfattende rapport, der gengiver de synspunkter, der er fremført af de eksperter, der er involveret i Kommissionens indledende høringer, henvises til følgende website:
<http://europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm>.

1.2.3. Mens emissionsdirektivet drejer sig om emissioner, vedrører forslaget til et ozondirektiv miljøkvalitetsstandarder; det bliver det tredje særdirektiv under rammedirektivet om luftkvalitet, der blev vedtaget i september 1996⁽¹⁾. Ozondirektivet, der understøttes af de ozonrelaterede emissionsreduktioner (NO_x og VOC), der planlægges i emissionsdirektivet, indfører (lokalt relevante) målværdier for troposfærisk ozon for at beskytte menneskers sundhed og plantevæksten, og der opstilles krav om kontrol med ozonkoncentrationer i luften og om underretning af befolkningen om resultaterne af denne kontrol.

1.2.4. Senest den 31. december 2004 skal Kommissionen aflægge rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af de foreslåede direktiver. Denne rapport kan danne grundlag for en revision af direktivernes bestemmelser, som kan inddrage de ajourføringer, der bunder i ny viden og udarbejdelse af nye teknologier, adgang til ny viden og iværksættelse af nye initiativer, og som kan tage udgangspunkt i et mere omfattende statistisk materiale, der også dækker de naturlige emissioner og emissionerne fra landbruget.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Overordnet vurdering

ØSU bifalder Kommissionens forslag, der giver medlemsstaterne en referenceramme for overvågning og informationsudveksling som udgangspunkt for iværksættelse af yderligere foranstaltninger inden for sundheds- og miljøbeskyttelse i overensstemmelse med målsætningen om bæredygtig udvikling. ØSU bemærker, at direktivforslaget om nationale emissionslofter er i overensstemmelse med det ambitionsniveau, medlemsstaterne fastlagde i begyndelsen af forhandlingerne om en multi-forureningsprotokol på UNECE-plan (det såkaldte »vejledende scenario« eller »guiding scenario«) såvel som Europa-Parlamentets beslutning om en EF-strategi til bekæmpelse af forurening⁽²⁾. ØSU beklager, at de nedskæringer for EU-medlemsstaterne, man skal enes om under denne protokol — selv om de er et skridt i den rigtige retning — sandsynligvis kommer til at ligge på et meget lavere niveau end det, Kommissionen har foreslået som mål for de nationale emissionslofter.

2.2. De foreslåede målsætninger

Før de mere specifikke elementer i de to forslag behandles, er det nødvendigt at se på de mål, som de bygger på. Mens de

foreslåede kvalitative mål på lang sigt er praktisk talt uomstridte, er omsættelsen af dem til langsigtede kvantitative mål, især for den mellemliggende periode, et mere kontroversielt spørgsmål. Det involverer en række politiske beslutninger, som delvist omfatter de forventede omkostninger og fordele ved de forskellige valgmuligheder. Til gengæld er resultaterne af de tilgrundliggende costeffectiveness- og costbenefitanalyser, skønt de er opgjort i tal, også delvist bestemt af antagelser af politisk art. Det skal også fremhæves, at metoden til bestemmelse af omfanget af de sundheds- og miljømæssige fordele og til internalisering af omkostningerne ved de sundheds- og miljømæssige skader til stadighed udvikles og fortjener mere opmærksomhed og flere ressourcer. På den anden side er det klart, at en udregning, der udelukkende er baseret på økonomiske overvejelser, ikke er tilstrækkelig til at vurdere virkningen af de foreslåede foranstaltninger.

2.2.1. De foreslåede langsigtede målsætninger

2.2.1.1. Forslagenes langsigtede mål — som der endnu ikke er fastsat frister for — er at undgå at overskride de kritiske belastninger (for forurening og eutrofiering) og de kritiske niveauer (for ozon)⁽³⁾ samt en effektiv beskyttelse af alle mennesker mod anerkendte helbredsrisici forårsaget af luftforurening. Denne kvalitative målsætning om »ingen skadelige virkninger«, som er en målestok for bæredygtig udvikling — er i overensstemmelse med de forpligtelser, der er fastsat i det 5. miljøhandlingsprogram fra 1993⁽⁴⁾, som for nylig blev bekræftet af Rådet og Europa-Parlamentet⁽⁵⁾. ØSU er enig i denne målsætning, hvilket det gentagne gange har fremført i sine udtalelser.

2.2.1.2. Omsættelsen af denne kvalitative langsigtede målsætning til kvantitative udtryk er uden tvivl et af de centrale elementer i forslagene. Den operationelle definition af kritiske forurenings- og eutrofieringsbelastninger er fastlagt pr. økosystem/medlemsstat i overensstemmelse med en internationalt fastlagt metodologi⁽⁶⁾. De kvantitative langfristede målsætninger for forurening og eutrofiering er således baseret på et sundt og internationalt anerkendt videnskabeligt grundlag.

⁽³⁾ Kritisk belastning: en kvantitativ beregning af det niveau for udsættelse for et eller flere forureningsstoffer, under hvilket der ikke, ifølge den nuværende viden på området, indtræder betydelige negative virkninger for nærmere angivne følsomme miljøfaktorer. Kritisk niveau: den koncentration af forureningsstoffer i atmosfæren, over hvilken der, ifølge den nuværende viden på området, kan indtræde direkte negative virkninger for receptorer, som f.eks. mennesker, planter, økosystemer eller materialer.

⁽⁴⁾ Jf. kapitel 5.2. I dette kapitel opstilles der den målsætning, at de kritiske belastninger for forurening ikke må overskrides; men der henvises ikke udtrykkeligt til eutrofiering.

⁽⁵⁾ Jf. artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse af 24. september 1998 om revision af det 5. miljøhandlingsprogram — EFT L 275 af 10.10.1998.

⁽⁶⁾ De kritiske belastninger er dem, der er samlet af CLRTPAP's Samordningscenter for Effekter.

⁽¹⁾ EFT L 296 af 21.11.1996.

⁽²⁾ EFT C 167 af 1.6.1998, s. 133.

2.2.1.3. Det er mere kompliceret at definere de kritiske ozonniveauer for menneskers sundhed og plantevæksten, da der ikke findes noget klart niveau for »ingen skadelige virkninger« for så vidt angår sundhedsbeskyttelse. Kommissionen er dog af den opfattelse, at WHO's retningslinjer fra 1997 ($120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ som middelværdi over en 8 timers periode) kan anvendes som kritisk niveau, selv om denne retningslinje er baseret på accept af en vis risiko for befolkningen generelt. ØSU minder om, at denne beslutning er i overensstemmelse med det femte miljøprogram, der fastlægger, at EU skal anvende WHO's vejledende værdier. I modsætning til hvad der gælder for den menneskelige sundhed, har WHO fastsat kritiske niveauer for plantevæksten, som Kommissionen derfor foreslår som langsigtede mål. ØSU tilslutter sig de foreslåede langfristede målsætninger for menneskers sundhed og for plantevæksten, idet der blandt andet tages hensyn til, at de støttes af Den Videnskabelige Komité for Toksicitet, Økotoksicitet og Miljø (CSTEE), af alle medlemsstater og af miljø-ngo'er⁽¹⁾.

2.2.2. De foreslåede foreløbige målsætninger

2.2.2.1. Da det generelt anerkendes, at det teknisk og økonomisk vil blive meget vanskeligt at nå målene »ingen skadelige virkninger« i den nærmeste fremtid, foreslår Kommissionen en række foreløbige målsætninger for år 2010. Det er klart, at valget af disse foreløbige målsætninger i afgørende grad vil være bestemmende for omfanget af de nødvendige emissionsreduktioner, de dermed forbundne omkostninger og de miljømæssige fordele.

2.2.2.2. ØSU bemærker, at fastsættelsen af foreløbige mål omfatter både en »økonomisk-teknisk« dimension baseret på omkostningsovervejelser og en række »politiske« afgørelser. Uden at gå i detaljer kan det fastslås, at med et »de størst mulige gennemførlige reduktioner«-scenario som den øvre grænse er de foreløbige mål fastsat på sådanne niveauer, at det undgås, at der opstår urimelige marginale og totale emissionskontrolomkostninger⁽²⁾. Disse omkostninger er beregnet ved hjælp af den såkaldte RAINS-model, der er udviklet

i forbindelse med CLRTAP og generelt godkendt af medlemsstaterne, hvilket bl.a. kan udledes af det faktum, at den for nylig blev anvendt i forbindelse med forhandlingerne om multi-forureningsprotokollen. Denne model, der allerede har været i brug i otte år, og som konstant forbedres, kan yderligere forbedres, især med henblik på den eventuelle revision af direktivet i 2004 og 2008.

2.2.2.3. Vedrørende RAINS-modellen bemærker ØSU imidlertid følgende: Det er meget sandsynligt, at RAINS-modellen overvurderer de nødvendige reduktionsomkostninger, bl.a. fordi den er baseret på »før-Kyoto«-energiforbrugsscenerier, og fordi den kun tager hensyn til tekniske (end-of-pipe) reduktionsforanstaltninger uden at tage højde for mulighederne for strukturændringer som øget energieffektivitet eller anvendelsen af alternative energikilder. ØSU tager i den forbindelse den bebudede »handlingsplan« for iværksættelse af Kyoto-aftalerne⁽³⁾ til efterretning, og mener, at en række af de foranstaltninger, der vil blive iværksat i den anledning, vil bidrage til en bedre gennemførelse af de her omhandlede forslag.

2.2.2.4. Blandt andet på denne baggrund støtter ØSU de mellemsigtede mål, Kommissionen opstiller. Hvad angår målværdien for ozon på $120 \text{g}/\text{m}^3$, skal det bemærkes, at en række industrialiserede lande har vedtaget eller planlagt lignende eller mere ambitiøse regler. F.eks. er det nationale ozonmål i UK $100 \text{g}/\text{m}^3$ (8 timers gennemsnit), i Schweiz $120 \text{g}/\text{m}^3$ (8 timers gennemsnit) og i Canada er det (planlagt til at være) $130 \text{g}/\text{m}^3$. Den nyligt vedtagne standard i USA er $160 \text{g}/\text{m}^3$. Umiddelbart kan denne mere lempelige amerikanske standard skabe konkurrenceproblemer (uens spilleregler). Det skal imidlertid bemærkes, at da det nuværende gennemsnitlige ozonkoncentrationsniveau er væsentlig højere i USA end i EU, ligger de proportionelle emissionsreduktionskrav i samme størrelsesorden.

2.2.2.5. Hvad angår brugen af økonomiske modeller som RAINS, vil ØSU gerne tilføje, at selvom de kan spille en nyttig rolle, når planlæggerne skal træffe velbegrundede miljøpolitiske beslutninger, kan de ikke træde i stedet for sådanne beslutninger. ØSU har tidligere gentagne gange givet udtryk for det synspunkt, at det er umuligt at forvente 100 % sikkerhed i den tekniske begrundelse for miljøpolitiske afgørelser, og at de miljøpolitiske principper, der er nedfældet i EF-traktatens artikel 174, stk. 2, især »et højt beskyttelsesniveau«, »forurenere betaler-princippet« og »forsigtighedsprincippet«, bør anvendes i tvivlstilfælde⁽⁴⁾.

(1) Se pkt. 5.3 og 5.9 i begrundelsen.

(2) I princippet er der således ikke taget hensyn til de skønnede (marginale og totale) fordele, da de foreløbige mål blev fastsat. Disse mål er med andre ord ikke fastsat på grundlag af en »maksimering af de totale fordele«-approach, som ville indebære, at emissionerne reduceres indtil det punkt, hvor de marginale omkostninger er lig med de marginale fordele. En mere detaljeret beskrivelse af den generelle modelberegningmetode og principperne for fastsættelse af målsætningerne findes i de foreløbige rapporter »Cost-effective control of acidification and ground-level ozone« udarbejdet af International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Alle disse rapporter ligger på Internettet: <http://www.iiasa.ac.at/rains>.

(3) Kommissær Margot Wallströms tale til Europa-Parlamentet på plenarforsamlingen i oktober 1999 i Strasbourg.

(4) Jf. ØSU's udtalelser om det 4. og det 5. miljøhandlingsprogram (EFT C 180 af 8.7.1987 og EFT C 287 af 4.11.1992) samt dets udtalelse om det første særdirektiv om luftkvalitet (EFT C 214 af 10.7.1998).

2.2.2.6. På dette stadium foreslås der ikke noget separat foreløbigt mål for jordbundseutrofiering, selv om Kommissionen ganske vist overvejer en sådant mål som led i den planlagte revision i 2004. Forslaget er temmelig vagt, hvad angår årsagen til denne udsættelse. Kommissionen hævder, at de foreslåede nationale emissionslofter vil reducere den del af EU's område, der er ramt af jordbundseutrofiering, med ca. 30 % i forhold til 1990. ØSU beklager, at Kommissionen ikke har foreslået et sådant separat mål. I denne sammenhæng bør der mindes om, at den planlagte multi-forurenings/multi-effekt-protokol faktisk forfølger et sådant mål.

2.3. Midlerne til at realisere målsætningerne

2.3.1. Kommissionens analyser viser, at hvis de fastlagte foreløbige målsætninger skal realiseres, er det nødvendigt at opnå emissionsreduktioner, der er større end dem, der opnås på grundlag af det såkaldte »reference-« eller »business as usual«-scenario, som er baseret på størstedelen af alle gældende og foreslåede EF-forskrifter såvel som national lovgivning og planlagte foranstaltninger.

2.3.2. De nødvendige yderligere emissionsreduktioner vil blive fortsat inden for rammerne af de foreslåede nationale emissionslofter. Disse nationale emissionslofter, som også omfatter de emissionsreduktioner, der er et resultat af lovgivningen og planerne i reference-scenariet, er blevet tildelt på grundlag af omfattende analyser af en omkostningseffektiv fordeling af emissionsreduktioner i medlemsstaterne, igen på grundlag af RAINS-modellen. ØSU ser positivt på denne differentierede approach for at realisere de foreløbige målsætninger, som indebærer betydeligt lavere omkostninger end en taktik, der er baseret på samme procentvise reduktion i alle medlemsstaterne. Det må huskes på, at de nationale lofter giver medlemsstaterne den nødvendige grad af fleksibilitet til at bestemme, hvilke foranstaltninger der i de enkelte specifikke situationer er bedst egnede til at sikre, at de emissionslofter, de har fået tildelt, ikke overskrides. ØSU mener imidlertid, at Kommissionen bør spille en aktiv rolle som koordinator i forbindelse med medlemsstaternes udarbejdelse og ajourføring af de nationale programmer (artikel 6) og emissionsopgørelser og -fremskrivninger (artikel 7) for derved at sikre en optimal kombination af emissionsreducerende foranstaltninger og med det sigte at holde øje med, hvor langt man er kommet med gennemførelsen af disse foranstaltninger, og foretage de nødvendige justeringer.

2.3.3. Emissionsdirektivet bliver det vigtigste instrument til at sikre, at de foreløbige målsætninger for forsurening og troposfærisk ozon realiseres. For ozons vedkommende suppleres det dog med et direktiv om luftens indhold af ozon. Med forelæggelsen af et forslag til et (tredje) særdirektiv om luftkvalitet opfylder Kommissionen den forpligtelse, der er nedfældet i rammedirektivet om luftkvalitet fra 1996. I tråd med bestemmelserne i dette rammedirektiv fastsætter det foreslåede ozonsærdirektiv »målværdier« for sundheds- og plantevækstrelaterede ozonkoncentrationer, som skal nås i

2010. Disse målværdier er udledt af de foreløbige målsætninger, der er opstillet for ozon (jf. punkt 2.2.2 ovenfor). Dette indebærer, at de foreslåede nationale emissionslofter sikrer, at målværdierne på regionalt plan overholdes. Det kan blive nødvendigt, at medlemsstaterne må iværksætte yderligere foranstaltninger for at sikre, at disse værdier nås på lokalt plan, dvs. at nedbringe lokale overskridelser.

2.3.4. ØSU bemærker, at Kommissionen overvejede to muligheder for at udtrykke målværdierne for sundhed⁽¹⁾, og at den konkluderede, at det var at foretrække at basere dem på den langsigtede målværdi for ozon, dvs. WHO's retningslinje. Under henvisning til de grunde, der er anført i punkt 5.3 i begrundelsen til forslaget, og til den kendsgerning, at et stort flertal af eksperterne, herunder CSTEE, støttede Kommissionens beslutning, anser ØSU den foreslåede målsætning for at være værdifuld, især hvad angår de sundhedsmæssige fordele.

3. Specifikke kommentarer

3.1. Hvad angår medlemsstaternes identificering og iværksættelse af specifikke emissionsreducerende foranstaltninger (se artikel 6 vedrørende de nationale programmer i direktivforslaget om nationale emissionslofter) bør der tages hensyn til den logiske konklusion, der kan drages af de løsningsmuligheder, der opstilles på grundlag af modelberegningerne (se punkt 2.5 i begrundelsen). Dermed sikres den mest hensigtsmæssige kombination af foranstaltninger på nationalt niveau, og der skabes synergi mellem de forskellige sektorer. Som et led i de nødvendige foranstaltninger vil det blive krævet, at investeringer og teknologiske forbedringer nu sker med sigte på »bæredygtig udvikling«. Foranstaltningerne bør i stadig større omfang have forebyggende og ikke udbedrende karakter (end-of-pipe), og bør understøtte de igangværende tiltag vedrørende energibesparelse, alternativ energi, bæredygtig transport- og mobilitetspolitik og fremme af »rene« produktionsmetoder og produkter.

3.2. Hvad angår de midler, hvormed sådanne foranstaltninger kan gennemføres, gør ØSU opmærksom på de muligheder, der ligger i de finansielle instrumenter. Hvis de er hensigtsmæssigt udformet på nationalt plan og om muligt koordineret på EU- og internationalt plan, kan skatter og afgifter, der er forenelige med den gældende lovgivning og konkurrencekravene på et globaliseret marked, være et meget effektivt instrument til at nå miljømål⁽²⁾. Sådanne nationale skatter og afgifter bør måske samordnes på Europæisk eller

⁽¹⁾ Se punkt 5.3 i begrundelsen.

⁽²⁾ Se f.eks. den nyligt offentliggjorte rapport *The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998*, Nordisk Ministerråd (København, 1999).

international plan. Det kunne ligeledes overvejes at anvende skatte- og afgiftsmæssige incitamenter til at omlægge investeringer og fremme teknologiske innovationer (jf. punkt 3.1). Desuden bør man afdække og efterhånden udvikle incitamenter til fordel for virksomheder, der sørger for at omlægge aktiviteter, der ikke er bæredygtige (som f.eks. forårsager forurening, ozondannelse og eutrofiering). Endelig opfordrer ØSU medlemsstaterne til at undersøge mulighederne for (frivillige) miljøaftaler.

3.3. Den planlagte multi-forureningsprotokol, som involverer ansøgerlandene, kan betragtes som et udgangspunkt for yderligere emissionsnedsættelser i disse lande i fremtiden, efterhånden som disse lande optages i EU. I sidste instans kunne de tage form af egne nationale emissionslofter med indbyggede overgangsfaser. Da aktioner i disse lande (ud over protokolens krav) sandsynligvis er meget effektive, kunne det spørgsmål rejses, om ikke det i det tidsrum, der vil gå frem til disse landes optagelse i EU, vil være hensigtsmæssigt at fremme anvendelsen af yderligere foranstaltninger i forhold til protokollen.

3.4. For så vidt angår det foreslåede ozondirektiv, glæder ØSU sig over, at offentligheden skal have adgang til ajourførte oplysninger om ozonkoncentrationer (artikel 6). ØSU mener imidlertid, at den underretningstærskelværdi, som hovedsageligt har til formål at oplyse følsomme befolkningsgrupper, bør afstemmes af de enkelte medlemsstater efter de klimatiske og geografiske forhold samt antallet af overskridelser, hvorved værdien kan komme under de 180 g/m^3 (1 times gennemsnit), som Kommissionen har foreslået⁽¹⁾.

3.5. ØSU opfordrer endvidere Kommissionen til at overveje at anvende oplysnings- og uddannelseskampagner, der kan fremme et hensigtsmæssigt og bevidst adfærdsmønster i befolkningen som et led i sundhedsbeskyttelsen. Alle politikker skal inddrage sundhedsbeskyttelsesaspektet, der især skal tilgodeses i byforureningsproblematikken. Initiativer såsom »nettet af bæredygtige byer« og »bilfrie dage«, der arrangeres i en række europæiske byer, er medvirkende til at skabe større bevidsthed om og bedre forståelse af de sundhedsmæssige fordele ved de forureningsbegrænsende foranstaltninger.

(1) Se årsrapporterne (for 1998 og for sommeren 1999) om troposfærisk ozonforurening i EU. Sidste sommer blev underretningstærskelværdien overskredet i næsten alle EU-landene. De værste situationer blev registreret i Italien, Grækenland, Frankrig og Spanien, hvor borgerne i en periode på mellem 40 og 68 dage blev informeret om en stærk ozonforurening.

3.6. Endelig ønsker ØSU at understrege betydningen af en effektiv håndhævelse af de foreslåede direktiver. I denne forbindelse bemærker ØSU, at Kommissionens forslag (emissionsloftsdirektivets artikel 12 og ozondirektivets artikel 13) kræver, at medlemsstaterne fastsætter de sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af det pågældende direktiv. Det siger sig selv, at hvis medlemsstaterne ikke selv lever op til direktiverne, skal Kommissionen i sin egenskab af vogter over EU-lovgivningen pålægge sådanne nationale sanktioner.

3.7. ØSU ser endvidere positivt på den revisionsmekanisme, der i form af periodiske rapporter er indføjet i emissionsdirektivets artikel 9. Disse bestemmelser giver Kommissionen mulighed for at fremsætte ændringsforslag til de nationale emissionsgrænser, der er anført i bilag I, på baggrund af de faktorer, der er nævnt i artikel 9, stk. 1, (herunder de internationale forpligtelser med hensyn til klimaændringer). I den sammenhæng bør der især lægges vægt på at forbedre RAINS-modellen yderligere.

4. Retningslinjer for aktioner og programmer på medlemsstatsniveau vedrørende reduktion af de her omhandlede forurenende emissioner

4.1. Under henvisning til bemærkningerne i punkt 2.3.2 om behovet for en aktiv koordinering af de nationale programmer foreslår ØSU her en række foranstaltninger, der kan iværksættes og overvåges under de forskellige nationale, regionale og lokale forhold. Nogle af foranstaltningerne overlapper foranstaltningerne vedrørende klimaændringerne pga. de åbenlyse synergieffekter, der dermed kan opnås. ØSU agter at uddybe disse retningslinjer yderligere i sit fremtidige arbejde.

1. Nedsættelse af energiforbruget i transportsektoren

Hvis man går ud fra, at de nationale og lokale programmer for transportsektoren, som er finansieret via national og regional lovgivning, i reglen skal sigte mod at forbedre energieffektiviteten, kan følgende tiltag anbefales:

— størst mulig samfinansiering af foranstaltninger, der sigter mod at fremme bæredygtig mobilitet i byområder og andre regionalt udpegede områder (områder med risiko for atmosfærisk forurening). Foranstaltningerne kan omfatte:

- a) udarbejdelse og ajourføring af bytrafikplaner med særlig vægt på deres effektivitet, hvad angår reduktion af gas- og ozonemissioner,

- b) i byområder og områder med mere end 500 000 indbyggere anvendelse af Intelligente Transportsystemer (ITS), opførelse og forbedring af »park and ride«-systemer, udvidelse af den offentlige transportkapacitet med elektriske, hybride eller gasdrevne køretøjer, omlægning af varedistributionen bl.a. ved at opmuntre virksomheder til at anvende elektriske, hybride eller gasdrevne køretøjer,
- samfinansiering af de ekstra omkostninger ved at anvende højeffektive brændstoffer i den offentlige transportsektor og til den offentlige bilpark,
- samfinansiering af køb af mindre forurenende elektriske, hybride eller gasdrevne køretøjer til den offentlige bilpark eller til den offentlige transport på mindre øer,
- samfinansiering af udgifterne til fremstilling og indkøb af elektriske tohjulede motorkøretøjer til den offentlige administration eller offentlige tjenester.

2. Produktion af energi fra alternative energikilder

Under forudsætning af at alternativ energiproduktion også fremmes ved hjælp af andre retsregler, kan følgende tiltag anbefales:

- samfinansiering af opførelse af biomasseanlæg, der helst skal være tilsluttet et fjernvarmenet,
- samfinansiering af opførelse af solvarmeanlæg,
- samfinansiering af opførelse af fotovoltaiske kraftanlæg,
- samfinansiering af opførelse af vindmølleparker, husholdningsaffaldsforbrændingsanlæg og biogasanlæg på mindre øer.

3. Reduktion af energiforbruget i industri-, bolig- og servicesektoren

Under forudsætning af at en sænkning af energiforbruget er en »tværgående« målsætning for mange programmer inden for den offentlige og private boligbygningssektor og i industrien, kan følgende tiltag anbefales:

- samfinansiering af programmer vedrørende effektiv udnyttelse af el-energi og reduktion af forbruget i private boliger, kontorer, i offentlige bygninger og i industrien og af en sænkning af de samlede programomkostninger eller af de ekstra produktomkostninger.

Programmerne kan omfatte:

- a) energiberegninger,
- b) tiltag der tager sigte på boligmassen og andre bygninger,
- c) byfornyelse og bæredygtig fysisk planlægning,
- d) fremme og udbredelse af varme- og klimaanlæg og højeffektive elektriske komponenter i boligsektoren, på kontorer og i offentlige bygninger,
- e) anvendelse af højeffektive elektriske komponenter i industrien,
- samfinansiering af de ekstra udgifter til programmer vedrørende anvendelse af innovative brændstoffer med lav miljøbelastningsgrad og effektiv udnyttelse af brændstoffer i industrien.

4. Nedbringelse af emissioner fra sektorer uden for energisektoren

Følgende tiltag anbefales:

- samfinansiering af programmer til nedbringelse af ammoniakemissioner fra landbrugsbedrifter med kvægavl.

5. Nationalt informationsprogram vedrørende klimaændringer

- samfinansiering af forbrugeroplysningskampagner og fremme af bedre teknikker og praksis for at forbedre energieffektiviteten og reducere emissionerne,
- samfinansiering af forbrugeroplysningskampagner, der udarbejdes af udbyderen af person- og godstransporttjenesteydelser, og som tager sigte på at fremme mere effektive og mindre forurenende transportformer,
- samfinansiering af forbrugeroplysningskampagner, der udarbejdes af ledelsen af biomassekraftværker, og som tager sigte på at fremme brugen af fjernvarme.

6. Nationalt forskningsprogram om klimaændringer

- iværksættelse af et »grundlæggende forskningsprojekt« for at vurdere og bekræfte de fremskridt, der sker under emissionsreduktionsprogrammet, som krævet af Konventionen om Klimaændringer, Kyoto-protokollen og EU's afgørelser, omfattende ajourføring af emissionsdata, nationale dataarkiver, numeriske klimasimuleringer og udarbejdelse af de dertil hørende klimascenarier,
- samfinansiering af markedsorienterede forskningsprojekter (anvendt forskning) til udvikling af energibesparende og

mindre forurenende teknologier til brug i kombinerede kraftvarmeværker, i kombinerede industrielle og offentlige kraftvarmeværker, samt i slam- og affaldsfor gasningsanlæg,

— samfinansiering af markedsorienterede forskningsprojekter (anvendt forskning) til udvikling af rene transportteknologier og -former.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Udvikling af afsætningsmarkeder for emballageaffald fra fødevarer og non-food produkter«

(2000/C 51/04)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. april 1999 under henvisning til forretningsordrens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Paul Verhaeghe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling, mødet den 8. december 1999, med 112 stemmer for og 1 stemme hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Med denne initiativudtalelse vil ØSU yde et bidrag til den debat om genvinding af affald og navnlig af emballageaffald, der for tiden føres på en række EU-fronter. I den forbindelse drejer det sig først og fremmest om debatten om den planlagte revision af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, som navnlig fastsætter mål for genvinding af emballageaffald, der p.t. er fastsat til minimum 25 vægtprocent og maksimum 45 vægtprocent af emballageaffaldet. Direktivet, der trådte i kraft for 5 år siden, har givet positive resultater både i form af reducerede mængder af ikke genanvendelig affaldsemballage og inden for forvaltningen af husholdningsaffald. Det er tegn på, at direktivet i sin nuværende form⁽¹⁾ ganske givet er et skridt i den rigtige retning. Endvidere skal denne udtalelse ses på baggrund af debatten inden for »Forum for Genvinding«, der blev oprettet i begyndelsen af året, og som har til formål at fremsætte en række konkrete henstillinger til Kommissionen ved udgangen af 1999 om, hvorledes

problemerne inden for EU's genvindingsindustri kan takles, samt hvorledes Kommissionen vil følge disse henstillinger op i form af en forventet meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet.

1.2. Det er naturligvis ikke hensigten at gentage det grundige arbejde, der udføres i Forummet for Genvinding — som især beskæftiger sig med konkrete økonomiske, teknologiske og juridiske aspekter af affaldsgenvinding, heller ikke at udarbejde en udtalelse om Kommissionens forslag til revision af direktiv 94/62/EF, som er en opgave, ØSU vil vende tilbage til senere. I denne udtalelse understreger ØSU sin vilje til at behandle de grundlæggende spørgsmål, som er afgørende for genvindingssektorens fremtid — såvel succes'er som fiaskoer. Det er vigtigt at bevare den »proaktive« og fremtidsorienterede holdning til genvinding af affald og erkende, at der må udvikles nye markeder, fordi mængden af råstoffer svinder, og miljøet skal beskyttes. ØSU mener dog også, at de økonomiske aspekter ved genvinding af emballageaffald må undersøges nærmere. Begrebet bæredygtig udvikling dækker såvel de miljømæssige som de økonomiske aspekter.

⁽¹⁾ Der henvises ligeledes til ØSU's udtalelse af 24. marts 1993 om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om emballage og emballageaffald, som i høj grad har dannet baggrund for det nuværende direktivs indhold.

1.3. I denne udtalelse behandles navnlig de problemer, der er forbundet med genvinding af emballageaffald fra forbrugsgoder. Det skyldes ikke, at sektoren for emballage fra forbrugsgoder⁽¹⁾ har større genvindingsproblemer end de øvrige sektorer, men at problematikken her er meget kompleks og iøjnefaldende, da der er mange indbyrdes forskellige parter⁽²⁾ involveret.

1.4. ØSU ønsker at yde sit bidrag til debatten på området på grundlag af sin specifikke rolle som repræsentant for de forskellige socio-økonomiske aktører. Efter mere end ti års erfaring, hvor ØSU har bidraget til at fastlægge miljøpolitikkerne for så vidt angår affaldshåndtering generelt, er ØSU velegnet til med denne udtalelse at foreslå en bæredygtig politik, hvor emballage- og emballageaffaldsproblematikken anskues i sin helhed.

2. Problemer i forbindelse med genvinding af emballageaffald

2.1. Ud over metoder til forebyggelse og genbrug har man hidtil primært søgt at reducere mængden af det emballageaffald, der køres på lossepladsen og til forbrænding uden energiudnyttelse, ved hjælp af genvinding. I direktivet om emballage 94/62/EF fastsættes de minimale og maksimale målsætninger for medlemsstaternes genvinding. Omsætningen af dette direktiv til national lovgivning har betydet, at der er skabt ordninger for selektiv indsamling og sortering af emballageaffald, der har sat skub i udviklingen af teknikker og aktiviteter i forbindelse med genanvendelsen af emballageaffald, og som radikalt ændrer situationen i genvindingssektoren.

2.2. Selvom man kun kan glæde sig over, at mange forbrugere i EU aktivt har fulgt opfordringen til at deltage i den selektive indsamling ved at sortere deres affald, må man konstatere den manglende balance mellem udbud og efterspørgsel for så vidt angår genvindingsprodukter, som udviklingen inden for selektiv indsamling af affald har medført. Hidtil er efterspørgslen efter produkter, der er fremstillet på basis af genvinding, ikke steget i samme grad som udbuddet af

genvindingsmaterialer fra de selektive indsamlinger. Dette gælder i forskellig grad næsten alle former for emballagemateriale. Nogle gange skyldes ubalancen priskonjunkturer, andre gange er den af mere strukturel karakter og betinget af manglen på afsætningsmarkeder. Man bør skelne mellem to kategorier af emballagemateriale: den ene kategori har kendt til genvinding i flere årtier, såsom glas, papir og karton og metaller, og den anden kategori, bl.a. plastik, som kun har kendt til genvindingsordninger i forholdsvis kort tid.

2.2.1. Udviklingen af genvindingsordninger for emballagemateriale fra den første kategori er ikke udsprunget af interesse for miljøet, men udelukkende af de økonomiske muligheder, affaldet har kunnet give, når efterspørgslen efter nye råvarer eller andre genvindingsmaterialer af bedre kvalitet (fabrikationsfejl) var højere end udbuddet. Selektive indsamlinger blev iværksat efter behov, og omkostningerne var forholdsvis lave, da det var et spørgsmål om kun at benytte det bedste affaldstilbud, dvs. at begrænse sig til de mængder, der var let adgang til. Etableringen af permanente ordninger for selektiv indsamling og sortering baseret på miljøhensyn har ofte medført meget højere indsamlingsomkostninger og skabt et udbud, der er for stort i forhold til efterspørgslen, og følgelig et fald i tilbagetagningsværdierne i en sådan grad, at det trods de besparelser, der er forbundet med anvendelse af genbrugsmateriale i stedet for nye materialer, i de fleste tilfælde og generelt ikke længere dækker omkostningerne ved de selektive indsamlinger og den eventuelle sortering. Et sådant overskud i udbuddet kan endda føre til negative tilbagetagningsværdier.

2.2.2. Når det drejer sig om emballageaffald fra den anden kategori, dvs. hovedsageligt fremstillet af plastik, er det primært miljøhensynet, der har sat gang i udviklingen inden for genvinding, og kun i ringe omfang markedsmekanismene. Hvis man sammenligner omkostningerne ved selektive indsamlinger og sortering med prisen på nye råvarer, kan genvindingen af emballageaffald på nuværende tidspunkt ofte ikke retfærdiggøres økonomisk set. Med de tekniske muligheder, der er til rådighed i dag, er genvindingssektorerne for emballageaffald af plastik ikke altid i stand til at finde tilstrækkelige afsætningsmuligheder, og tilbagetagningsværdierne er for lave til, at de kan dække omkostningerne ved selektiv indsamling og sortering, således at genvinding kan konkurrere med nye råvarer.

2.3. På nuværende tidspunkt fører genvinding af de fleste former for emballagemateriale til et vedvarende og økonomisk »kædeunderskud«. Hvis man betragter aktiviteterne i forbindelse med selektiv indsamling, sortering og genvinding som led i en værdikæde med forbindelse til de genvindingsmaterialer, som de resulterer i, vil omkostningerne ved disse aktiviteter fratrukket tilbagetagningsværdien oftest føre til et økonomisk underskud. Afhængigt af hvordan ordningerne for selektiv indsamling og sortering finansieres, dækkes underskuddet af

(1) Herunder primær-, sekundær- og tertiær emballage fra forbrugsgoder, da de supplerer hinanden og ofte betragtes som en helhed hvad angår forebyggelse. Et eksempel: øges vægten af den primære emballage, samtidig med at vægten af den sekundære emballage mindskes, kan den samlede vægt blive mindre.

(2) Det vil sige: offentlige myndigheder, borgere, stats- og lokaladministration, producenter af emballagemateriale eller emballage, producenter og distributører af forbrugsgoder, operatører inden for indsamling og sortering af affald, genvindingsvirksomheder.

borgerne i deres egenskab af forbrugere, når de køber produkter med en emballage, der indgår i et genvindingsssystem for emballageaffald, eller i deres egenskab af skatteborgere, når de betaler afgift til den kommunale affaldsordning. Ordninger som det tyske »Grüner Punkt«⁽¹⁾ og affaldsafgifter har antaget anselige proportioner, og i de kommende år vil de sandsynligvis få yderligere vind i sejlene, når ordningerne for selektiv indsamling og sortering er slået an i alle medlemsstater.

2.4. Denne internalisering af omkostningerne er et af miljøpolitikens økonomiske midler til mindskelse af miljøskaderne. Det er inspireret af »forureneren betaler-princippet«, der har til formål at ændre de økonomiske beslutningstageres — og dermed forbrugernes — adfærd, således at de tager større miljøhensyn. ØSU ser gerne, at genvindingsaktiviteterne udvikles, men understreger, at de økonomiske vilkår bør tages med i betragtning. Når et vist niveau for selektiv indsamling nås, kan man konstatere, at omkostningerne ved selektiv indsamling og sortering af emballageaffald ofte stiger eksponentielt. Prisen pr. ton stiger, jo mere selektiv indsamlingen er, og jo flere marginale emballageaffaldstyper der inddrages. Faren består i, at man risikerer at miste kontrollen med økonomien dels som følge af øgede omkostninger i forbindelse med selektiv indsamling og sortering, dels fordi der produceres så mange genvindingsprodukter, at markedet ikke kan opsuge dem uden tilførelse af ekstra økonomiske midler. ØSU er klar over, at øgede omkostninger i forbindelse med behandling af emballageaffald er uundgåelige, men de bør holdes inden for rimelige rammer og sammenholdes med den forventede miljøgevinst⁽²⁾.

2.5. Man må konstatere, at selvom medlemsstaterne udgiver statistikker og indikatorer for genanvendelse af emballageaffald, mængden af emballageaffald, der sendes til lossepladsen eller forbrænding uden energiudnyttelse, eller omkostningerne i forbindelse med de forskellige ordninger, der er etableret for at genanvende emballageaffald eller indsamle genbrugeligt emballage, så er de ofte vanskelige at sammenligne eller koordinere på trods af EU's bestemmelser om offentliggørelse af statistikker. Denne situation er et resultat af de forskellige

definitioner på emballage og emballageaffald, genvindingsmetoder, samt beregningsmodeller for genvindingsindikatorer for emballageaffald og eventuelle beregninger af omkostninger. Dette problem skaber naturligvis en del forvirring og gør ikke diskussionen om genvinding af emballageaffald lettere.

3. Udgangspunkt og baggrund for søgningen efter løsninger

3.1. Det er forholdsvist nyt at bruge miljøpolitik og økonomiske instrumenter til at ændre de økonomiske beslutningstageres adfærd, således at de tager større hensyn til miljøet, og det er ofte vanskeligt at forudsige effekten. Det gælder navnlig kreative sektorer som emballagesektoren, samt de sektorer, man kun har lidt eller intet kendskab til, hvilket indtil for nogle år siden var tilfældet for sektoren for behandling og genvinding af affald. Ud over en stigning i genvinding og andre former for genanvendelse af emballageaffald har direktivet 94/62/EF haft følgende positive konsekvenser:

- emballagesektoren har opfundet nye teknikker, såsom reduktion af emballagevægt, inkorporering af genvindingsmateriale osv.;
- man har fået et større kendskab til sektoren for behandling og genvinding af affald, som også er blevet mere gennemsigtig (hvad angår statistikker, finansielle og logistiske aspekter, ...);
- borgerne er blevet mere bevidste om (emballage)affaldets betydning for miljøet.

3.2. I lyset af den nye viden og erfaring, man har fået i løbet af de seneste år, ville det være nyttigt, måske endda nødvendigt at tilpasse politikken for genanvendelse af emballageaffald på grundlag af de muligheder og fejl, man har konstateret. De nødvendige korrektioner vil blive foretaget så meget desto hurtigere, som de involverede parter er parate til at indgå i en fremadrettet og målrettet dialog⁽³⁾.

3.3. Emballage eksisterer ikke for sin egen skyld og må ikke betragtes isoleret fra det produkt, det indeholder, og de forskellige måder, indholdet bruges på. Emballagen udvikles konstant i takt med de involverede aktørers behov i løbet af produktets fremstilling, distribution og anvendelse. Emballagen bidrager i høj grad til den livskvalitet, som vi i dag nyder godt af som forbrugere. Emballagens rolle er væsentlig og mangeartet: bevaring, hygiejne, beskyttelse, sikkerhed, information, komfort osv.

(1) Afgifter som »Grüner Punkt« er et finansieringssystem, hvor den afgift, der er betalt forud af fabrikanten eller den markedsføringsansvarlige, inkluderes i prisen på det emballerede produkt, der sælges til forbrugeren. Som eksempel på Grüner Punkt-lignende afgifter kan nævnes DSD (Tyskland), Eco Emballage (Frankrig) og FOST Plus (Belgien).

(2) Med miljøgevinst menes de fordele, der opnås ved at reducere forurening eller de skadelige virkninger, der opstår som følge af manglende miljøhensyn.

(3) ØSU finder det vigtigt at præcisere, at selvom den generelle holdning er, at genvinding i enhver form er mere miljøvenlig end andre genanvendelsesmetoder, så findes der på nuværende tidspunkt ingen anerkendte metoder, der kan bevise, at det rent faktisk forholder sig sådan.

3.4. ØSU erkender, at der er en konflikt mellem på den ene side udviklingen af nutidens livsstil og forbrugsvaner og på den anden side ønsket om en forebyggende miljøpolitik. Antallet af personer pr. husholdning bliver stadig mindre, og det fører til mindre portioner fødevarer med mere emballage. Befolkningen ældes, og det stiller krav til større forbrugskomfort, hvilket ofte går hånd i hånd med mere brugervenlig emballage. Erhvervsaktiviteten uden for hjemmet spreder sig til hele befolkningen — kvinder og mænd — hvilket resulterer i en stigende efterspørgsel efter færdigpakke produkter med relativt mere emballage. Emballageproducenterne står i dag over for nye udfordringer i takt med den sociologiske udvikling ved at følge en miljøpolitik baseret på forebyggelse.

3.5. Emballageaffaldets miljømæssige virkninger har i dag antaget sådanne dimensioner, at der absolut må gribes ind. I denne forbindelse må miljømålsætningen have absolut prioritet. Det er princippet om bæredygtig udvikling, der skal være primus motor, når vi skal finde løsninger på problemer i forbindelse med genvinding af emballageaffald. Der skal findes løsningsmodeller, som gavner en økonomisk vækst, der tager hensyn til nuværende og kommende generationers naturlige miljø. Det vil sige en ansvarlig og bæredygtig politik, som tilgodeser både økonomiske, miljømæssige og sociale kriterier. Den rolle, som emballage spiller for menneskets sundhed, må ikke negligeres.

3.6. Man må lægge vægt på uddannelse af dagens og fremtidens forbruger. Forbrugerne vil kun kunne bidrage positivt, såfremt de gøres bevidste om de miljømæssige skader, emballageaffaldet forårsager, og har mulighed for at træffe valg, der afspejler deres ønsker.

3.7. ØSU vil gerne understrege vigtigheden af at iværksætte en miljøpolitik, som ud over at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau også på lang sigt sikrer, at genvindingssektoren er økonomisk bæredygtig og ikke har brug for faste økonomiske tilskud. På længere sigt bør emballageaffald betragtes som et materiale eller en energikilde, som i højere grad kan erstatte de naturlige ressourcer, der i dag bruges som råvarer eller brændstof, og konkurrenceevnen vil være sikret, når der til råvareprisen lægges alle de miljøomkostninger, der er forbundet med deres anvendelse.

4. Mulige løsningsmodeller

4.1. For at afhjælpe problemet med manglende afsætningsmarkeder for selektivt indsamlet og sorteret emballagemateriale foreslår ØSU en model med flere supplerende løsninger

bestående af en handlingsplan, der har til formål at fremme afsætningsmarkeder for genvindingsmateriale (punkt 4.3). ØSU understreger, at man sideløbende med denne handlingsplan må integrere de økonomiske aspekter i medlemsstaternes miljøpolitikker for emballageaffald og støtte de fremgangsmåder, der muliggør det optimale forhold mellem miljø og økonomi (punkt 4.2):

4.2. *Det optimale forhold mellem miljø og økonomi i forbindelse med emballage og emballageaffald*

4.2.1. Hvad angår miljøpolitik med internalisering af omkostningerne og baseret på bæredygtig udvikling, bør der anvendes analysemetoder, der har til formål at bestemme det optimale forhold mellem økonomi og miljø⁽¹⁾. Analyser af forholdet mellem omkostninger og effektivitet gør det muligt at vælge en kombination af teknologier og forvaltningsmetoder (forebyggelse, genbrug, genvinding, genanvendelse i form af energiudnyttelse) for at reducere de skader, der er forbundet med brug af emballage og forvaltning af emballageaffald, mest muligt og med de lavest mulige omkostninger.

4.2.2. Ved at bruge costeffectivenessanalyser vil medlemsstaterne selv kunne bedømme og vælge de metoder, de vil bruge for at forebygge og reducere produktionen af emballageaffald og opfylde de målsætninger, der måtte ligge i fremtidig EU-lovgivning. Den optimale og mest effektive kombination af teknologier og metoder vil i det væsentlige bero på følgende faktorer:

- de lokale forhold i hver medlemsstat, region eller kommune (4.2.2.1.);
- konjunktursvingninger (4.2.2.2.);
- at der for hver type emballage findes en metode til genanvendelse, der er knyttet til emballagens tekniske karakter og til de teknologier, der findes på det givne tidspunkt (4.2.2.3).

4.2.2.1. Enhver medlemsstat, region — eller endda ethvert lokalområde — har sit eget særpræg — geo-demografi, forbrugertradition, turisme, behov for råstoffer, sekundære råstoffer og brændstof — hvilket betyder, at visse genanvendelsesmetoder er mere egnede end andre teknologisk, økologisk eller økonomisk set. Det er vigtigt at satse på de mest velegnede metoder, naturligvis inden for rammerne af de eksisterende miljønormer, og ikke anvende ensartede metoder, der ikke

⁽¹⁾ I forhold til costbenefitanalysen er analysen af forholdet mellem omkostninger og effektivitet en nyere metode, der har den fordel, at den ikke handler om at kvantificere miljøskaderne og de deraf følgende omkostninger, hvilket netop er den del af costbenefitanalysen, der gør resultaterne usikre.

udnytter de lokale muligheder. Alle implicerede parter: forbrugere, distributører, producenter og genindvindingsaktører, må være fuldstændig klare over deres del af ansvaret. Derfor bør subsidiaritetsprincippet anvendes ved valget af metoder, der udgør den bedste kombination med henblik på at opfylde målene for genanvendelse af emballageaffald.

4.2.2.2. Afhængigt af konjunktursvingningerne for tilbage-tagningsværdierne kan det retfærdiggøres midlertidigt at skifte genanvendelsesmetode for et bestemt materiale — i overensstemmelse med gældende miljønormer — for at aflaste markedet og undgå for store udsving i tilbagetagningsværdierne.

4.2.2.3. Teknisk set findes der for hvert emballagemateriale en foretrukken genanvendelsesmetode. Derfor bør der skelnes klart mellem materiale af uorganisk (mineralsk) oprindelse og materiale af organisk oprindelse. Uorganiske materialer er glas, stål og aluminium. Deres fysiske og kemiske egenskaber gør det muligt at genvinde dem i nærmest en uendelighed uden at miste materiale og uden sundhedsrisici. Dette gælder ikke for organiske materialer, hvad enten der er tale om materialer på basis af cellulose som papir og karton eller kunststoffer som plastik, som for størstedelens vedkommende er på basis af kulbrinter. Med de eksisterende teknikker er der grænser for genvinding: materialerne bliver ringere, efterhånden som de genvindes, og brugen af genvindingsmaterialer kan indebære sundhedsrisici. Til gengæld har de en meget høj brændværdi, navnlig plastik baseret på kulbrinter⁽¹⁾, og det gør genanvendelse i form af energiudnyttelse til et alternativ til genvinding, som ligeledes bør fremmes. Det samme gælder genanvendelsesmetoder som kompostering og biometanisering, som er velegnet til papir, karton og visse former for plastik.

4.3. *Handlingsprogram for udvikling af afsætningsmarkeder for genvindingsprodukter fremstillet af emballageaffald*

4.3.1. For at støtte og fremme genvinding af emballageaffald foreslår ØSU, at der udarbejdes et handlingsprogram, hvor alle aktører i forbindelse med fremstilling, brug og bortskaffelse involveres, og hvor der tages højde for de økonomiske betingelser, de er underlagt. Handlingsprogrammet består af følgende:

(1) Denne metode er meget velegnet til plastmaterialers livscyklus: for størstedelen af dem, der er afledt af et brændstof (olie), gælder, at de i anden fase bliver til emballagemateriale og i slutfasen let kan blive omdannet til deres oprindelige form brændstof. Genanvendelse i form af energiudnyttelse af plastikemballageaffald gør det muligt at spare på de naturlige ressourcer, der ikke kan genanvendes, samtidig med at man kan udnytte plastikemballagens udviklingsmuligheder og forbrugerfordele.

- øget støtte til forskning, innovation og udvikling af nye metoder i forbindelse med genanvendelse af emballageaffald (4.3.2);
- identifikation og udvikling af nye markeder for genvindingsprodukter (4.3.3);
- oprettelse af CEN-standarder for genvindingsprodukter (4.3.4);
- øge de forskellige sektors ansvar for så vidt angår emballagemateriale (4.3.5);
- skabe en konstruktiv dialog med borgerne som forbrugere (4.3.6);
- løbende forbedring af EU's statistiksystem (4.3.7).

Både hvad angår virksomheder, der er berørt af problematikken i forbindelse med emballering af forbrugsgoder, og borgerne som forbrugere gælder det, at incitament (skattefradrag, kompensationsordninger for forbrugere mv.) er at foretrække frem for tvang og straf.

4.3.2. *Øget støtte til forskning, innovation og udvikling af nye metoder til genanvendelse af emballageaffald*

4.3.2.1. Det er hele emballeringsprocessen, der skal optimeres: lige fra emballagen udformes, til emballageaffaldet genanvendes. Det er nødvendigt at inddrage alle involverede parter, især universiteter og organisationer og foreninger for at omsætte idéer og forventninger til handling og eventuelt nå frem til ønskelige og acceptable adfærdssændringer. Set fra en samfundsøkonomisk vinkel kan iværksættelse af nye metoder skabe nye job, der tilfører en reel merværdi og bidrager til EU's økonomiske vækst.

4.3.2.2. ØSU foreslår ligeledes, at man ved udvikling af nye teknikker inden for emballage og emballagematerialer også vurderer emballagens kvantitative og kvalitative miljøpåvirkning og træffer foranstaltninger, der sikrer, at den endelige bortskaffelse ikke indebærer risici hverken for nutidige eller fremtidige generationer.

4.3.3. *Identifikation og udvikling af nye markeder for genvindingsprodukter*

4.3.3.1. ØSU mener, at der skal føres en proaktiv politik med henblik på at finde frem til og udvikle nye markeder for genvindingsmaterialer. Det foreslår følgende:

- finansiering af projekter, som har til formål at udvikle industrielle anvendelsesformål, der kan være afsætningsmarked for genvindingsmaterialer i forbindelse med de

udviklingsprogrammer, EU støtter, både inden for forskning (5. rammeprogram) og nye anvendelsesformål;

- revision af uberettigede normative kriterier, som forhindrer anvendelsen af produkter, der er fabrikeret af genvindingsmateriale. ØSU mener, at det vil være nyttigt at udarbejde en fælles liste for alle medlemsstater over de produkter, som er underlagt bestemte kriterier⁽¹⁾ for inkorporering af standardgenvindingsmateriale, der ikke er begrundet i sikkerhed eller hygiejne. Ud fra denne liste kan man vurdere afsætningsmulighederne for genvindingsmateriale og etablere kontakter med de relevante myndigheder for at opnå en revidering af bestemmelserne, hvor det er berettiget;
- alle offentlige institutioner på lokalt, nationalt og fællesskabsniveau skal anvende produkter og emballage fremstillet på basis af genvindingsmateriale, hvortil der knyttes en attest, der udfærdiges og offentliggøres af et kompetent organ.

4.3.4. Oprettelse af CEN-standarder for genvindingsprodukter

4.3.4.1. ØSU understreger nødvendigheden af at have CEN-standarder, der skal sikre et konstant kvalitetsniveau for produkter, hvori der indgår genvindingsmateriale.

4.3.5. Øge de forskellige sektors ansvar for så vidt angår emballagemateriale

4.3.5.1. Betegnelsen »sektor« omfatter i denne sammenhæng råstofproducenter, emballagemateriale- og emballagefabrikanter, forbrugere og genvindingsvirksomheder og medlemmer. I forbindelse med de ovenfor skitserede fremgangsmåder anbefaler ØSU, at der for så vidt angår emballage gives udstrakt ansvar til hver sektor på grundlag af emballagens »livscyklus«⁽²⁾ og et helhedssyn på de økonomiske, miljø- og sundhedsmæssige aspekter. Under hensyntagen til de forskellige sektors egenart og teknologiske, økologiske og økonomiske muligheder skal hver sektor fremlægge et proaktivt og acceptabelt program over forebyggende foranstaltninger og genanvendelsesmetoder, således at direktivets målsætninger opfyldes, og det forhindres, at de lokale myndigheder og/eller organisationer, som har etableret ordninger for selektiv indsamling og sortering, igen oplever, at udbuddet bliver for stort i perioder med lavkonjunktur.

⁽¹⁾ Flere nye genvindingsmetoder er blevet opgivet som følge af manglende afsætningsmarkeder for de pågældende produkter, hovedsageligt fordi de ikke opfylder ofte traditionsbundne standarder i specifikationerne, som ikke nødvendigvis kan begrundes med sikkerheds- eller hygiejne hensyn.

⁽²⁾ Fra valg af materiale til valg af en metode, hvorved det undgås, at emballagen omdannes til affald.

4.3.6. Skabe en konstruktiv dialog med borgerne som forbrugere

4.3.6.1. Et nødvendigt supplement til alle de ovennævnte foranstaltninger er en konstruktiv dialog med borgerne som forbrugere. Det er nemlig dem, der sammen bærer det tunge ansvar for at træffe nogle valg i dag, som fremtidige generationer også skal kunne acceptere. Hvis de skal vælge med fuld forståelse for sagen, må de informeres klart og objektivt om samtlige muligheder for at behandle emballage: forebyggende foranstaltninger, genbrug, genvinding, genanvendelse med energiudnyttelse og de dertil knyttede omkostninger. Det forudsætter en uddannelse, der starter i barndommen for at involvere borgerne så tidligt som muligt, og som fortsætter gennem hele livet. Det ser ud til, at industrien, de offentlige myndigheder og medierne stadig har en stor opgave at løse i den forbindelse. Det er korrekt, at det er vanskeligt at redegøre for problematikken om emballage og emballageaffald, men borgerne får for mange modstridende oplysninger og har ikke indtryk af at blive hørt, når de klager over emballage, som de ofte finder overflødig og somme tider vildledende. Det er kun gennem en konstruktiv dialog, at der kan findes kreative løsninger, som også lever op til deres stigende forventninger til miljøhensyn. Igen er gennemsigtighed en forudsætning for en konstruktiv dialog; det gælder gennemsigtighed i forhold til den pris, der skal betales, omkostningernes sammensætning, markedsmekanismerne, miljøpåvirkninger (forbrug af naturlige ressourcer, forurening af jord, luft og vand) og de sundhedsmæssige risici.

4.3.7. Løbende forbedring af EU's statistiksistem

4.3.7.1. For at forbedre kvaliteten af medlemsstaternes statistikker og gøre dem sammenlignelige anbefaler ØSU at fastlægge nogle målemetoder eller om nødvendigt fastlægge nogle nye metoder og oprette en database, der indeholder de samfundsøkonomiske aspekter i forbindelse med genanvendelse af emballageaffald. Derudover støtter ØSU anvendelsen af analyseværktøjer som analyse af emballagens livscyklus, »værdikæden«, og de forskellige genanvendelsesmetoder, som gør det muligt at vurdere den relative værdi⁽³⁾ af medlemsstaternes forskellige strategier til håndtering af emballageaffald både set fra en økonomisk og en miljømæssig synsvinkel. I den sammenhæng kan Det Europæiske Miljøagentur være meget nyttigt. Da der ikke findes ensartede fortolkninger af definitionerne i de forskellige medlemsstater, foreslår ØSU, at man ikke kun sammenligner medlemsstaternes resultater, men

⁽³⁾ Det vil herefter være muligt at udføre en »benchmarking« og fastlægge »omkostningsfaktorer« (cost drivers) og den bedste praksis.

måler hver enkelt medlemsstats fremskridt på grundlag af en tidsmæssig analyse og resultaterne af deres politik for emballage og emballageaffald.

5. Konklusioner

5.1. På baggrund af de positive resultater af gennemførelsen af direktiv 94/62/EF er ØSU af den opfattelse, at en proaktiv politik for genvinding af emballageaffald må integreres i EU-lovgivningen, og at der må fastsættes ambitiøse målsætninger for forvaltning af hver kategori af emballagemateriale uden undtagelse. Det kræver den specifikke situation i EU, som er tæt befolket — hvilket gør NIMBY-syndromet (Not In My Back Yard) til en realitet — og navnlig fattig på råvarer og brændstoffer. Ligeledes minder ØSU om, at princippet om bæredygtig udvikling fører til vedtagelse af miljøpolitikker, der har til formål at skabe det optimale forhold mellem økonomi og miljø. Forudsat at målene i et nyt direktiv bliver opfyldt, foreslår ØSU derfor, at medlemsstaterne stilles forholdsvis frit i valget af kombinationen af metoder (forebyggelse, genbrug, genanvendelse i form af energiudnyttelse), hvilket gør det muligt for dem at opfylde målsætningen om at forebygge og mindske emballagens og emballageaffaldets skadelige virkninger på miljøet for lavest mulige omkostninger og under hensyntagen til de gældende miljønormer, der skal udgøre det fælles grundlag.

5.2. ØSU understreger betydningen af at bevidstgøre borgerne som forbrugere om emballageaffaldsproblematikken og lære dem, lige fra de er helt små, hvordan de kan bidrage til at beskytte miljøet. Ligeledes insisterer ØSU på, at der skabes en åben dialog mellem industri, institutionelle myndigheder,

medier og borgerne som forbrugere gennem brancheforeningerne i en partnerskabsånd og med et fælles ansvar for miljøet og fremtidens generationer.

5.3. ØSU er klar over de nuværende problemer i forbindelse med genanvendelse og navnlig genvinding af emballageaffald og skønner, at der må vedtages en proaktiv politik, der omfatter alle aktører i forbindelse med fremstilling, brug og bortskaffelse af affald, og som tager højde for de økonomiske begrænsninger, de er underlagt. Til det formål foreslår ØSU at udarbejde et handlingsprogram, der har til formål at udvikle afsætningsmarkeder for genvindingsprodukter og omfatter følgende dele:

- øget støtte til forskning, innovation og udvikling af nye metoder i forbindelse med genanvendelse af emballageaffald;
- identifikation og udvikling af nye markeder for genvindingsprodukter;
- oprettelse af CEN-standarder for genvindingsprodukter;
- øge de forskellige sektors ansvar for så vidt angår emballagemateriale;
- skabe en konstruktiv dialog med borgerne som forbrugere;
- løbende forbedring af EU's statistiksystem.

5.4. Med disse forslag ønsker ØSU at bidrage til udviklingen af en ambitiøs og proaktiv miljøpolitik for emballage og emballageaffald, som tager sigte på forebyggelse og genanvendelse af emballageaffald i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling og i stigende grad baseret på et partnerskab mellem alle involverede parter.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 3528/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening,« og
- »Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om ændring af forordning (EØF) nr. 2158/92 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande«

(2000/C 51/05)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 5. oktober 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 175 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.–9. december 1999, mødet den 8. december 1999, med 102 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Retsgrundlaget for Rådets forordning (EF) nr. 307/97 om ændring af forordning (EØF) nr. 3528/86 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening og (EF) nr. 308/97 om ændring af forordning (EØF) nr. 2158/92⁽¹⁾ om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande er traktatens artikel 43. Europa-Parlamentet anlagde sag herom ved Domstolen den 30. april 1997. Den 25. februar 1999 afsagde Domstolen dom i de fælles sager C-164/97 og C-165/97. Dommen annullerer de to forordninger, fordi Rådet skulle have valgt traktatens artikel 130 S (nu traktatens artikel 175) som eneste retsgrundlag. Domstolen har dog suspenderet virkningerne af annulleringen, indtil Rådet inden for en rimelig frist har udstedt nye forordninger om det samme emne.

1.2. Som følge af dommen foreslår Kommissionen nu to nye forordninger. Rent indholdsmæssigt er disse forordninger (så godt som) identiske med de to, der er blevet annulleret, men nu er retsgrundlaget traktatens artikel 175. Finansieringsrammen for de to aktioner (henholdsvis 34 mio. EUR og 50 mio. EUR for perioden 1997-2001) er dog blevet afpasset efter de beløb, der reelt er bevilget i budgettet for perioden 1997-1999, og de beløb, der er afsat i FBF 2 000. Ifølge forordningerne fra 1997 var finansieringsrammen for de to aktioner henholdsvis 40 mio. ECU og 70 mio. ECU.

1.3. Hensigten med EF-aktionen vedrørende overvågning af skovene, der er iværksat på grundlag af forordning (EØF) nr. 3528/86 og forlænget indtil udgangen af 2001 med ovennævnte forordning fra 1997, er at få bedre oplysninger om skovenes sundhedstilstand. Sammen med The International Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects of Forests (ICP Forests)⁽²⁾ er aktionen en del af programmet Pan-European Programme for Intensive Forest Monitoring. Efter at have overvåget skovenes tilstand hver for sig indtil 1990 enedes ICP Forests og EU om at etablere et fælles overvågningssystem i 1991. I dag deltager 34 europæiske lande i denne overvågning, herunder alle 15 EU-medlemsstater.

1.4. Det generelle formål med EF-aktionen til beskyttelse af skovene mod brande, der blev iværksat med forordning (EØF) nr. 2158/92 og ændret med forordningen fra 1997, er at begrænse skovbrandenes antal og omfang. Dette sker gennem medfinansiering af foranstaltninger, der skal identificere skovbrandenes årsager og give svar på, hvordan man kan bekæmpe dem, og som skal indføre eller forbedre systemer til brandforebyggelse (f.eks. infrastruktur) og overvågning af skovbrande. Ud over at forlænge aktionen med fem år indtil udgangen af 2001 lægger forordningen fra 1997 særlig vægt på behovet for udbygning af EF's informationssystem for skovbrande (en database).

⁽¹⁾ Flere steder i den engelske version af Kommissionens forslag (f.eks. på forsiden) henvises der ukorrekt til 2158/86/EEC i stedet for til 2158/92/EEC.

⁽²⁾ Dette program er iværksat under Convention of Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP) under De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (FN/ECE).

1.5. I sin meddelelse fra 1998 om en skovbrugsstrategi for Den Europæiske Union⁽¹⁾ bebudede Kommissionen en mere gennemgribende genbehandling af Fællesskabets aktion vedrørende overvågning af skovene i 2001. På grundlag af bl.a. en planlagt workshop med deltagelse af videnskabelige eksperter og andre interesserede parter vil Kommissionen fremsætte et forslag til ændring af den nuværende forordning inden udgangen af år 2000. Et af de vigtigste mål med dette forslag er at udvide aktionen til at omfatte andre belastningsfaktorer i økosystemerne end luftforurening, såsom tørke, klimaændringer og sygdomme⁽²⁾. Hvad angår EF's aktion til beskyttelse af skovene mod brande omtalte meddelelsen også en forlængelse ud over år 2001, idet denne særlige aktion vil blive videreført og styrket⁽³⁾.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Ligesom i sin udtalelse⁽⁴⁾ om forordningerne fra 1997 hilser Det Økonomiske og Sociale Udvalg forlængelsen af de to aktioner indtil udgangen af 2001 velkommen. ØSU ser også positivt på den foreslåede ændring af det retlige grundlag, som — i overensstemmelse med EF-Domstolens dom — nu afspejler den overvejende miljømæssige dimension i de pågældende aktioner.

2.2. ØSU er dog yderst bekymret over forslagernes budgetmæssige aspekter. ØSU kan konstatere, at den foreslåede finansieringsramme for begge aktioner er væsentlig lavere end de beløb, der blev stillet i udsigt i forordningerne fra 1997. Denne reduktion er ikke rimelig i lyset af de muligheder, der ligger i aktionerne, idet disse kunne medfinansiere et langt større antal fornuftige projekter. ØSU opfordrer derfor budgetmyndigheden til at se på mulighederne for at udvide den foreslåede finansieringsramme.

2.3. ØSU mener, at de planlagte beretninger om anvendelsen af de to forordninger skal fungere som grundlag for debatten om den genbehandling, der omtales i punkt 1.5, og bør omfatte en vurdering af de gennemførte foranstaltningers

virkning og omkostningseffektivitet. ØSU foreslår derfor, at disse beretninger offentliggøres et år inden, de to aktioner udløber, dvs. ved udgangen af år 2000. De foreslåede nye forordninger bør desuden indeholde en henvisning til den planlagte forlængelse af aktionerne efter år 2001. Under punkt 3 fremsættes i denne forbindelse to specifikke ændringsforslag.

2.4. ØSU vælger at afholde sig fra yderligere bemærkninger til indholdet i de foreslåede aktioner, idet man venter på de forslag til ændringer, der efter planen vil blive fremlagt i slutningen af år 2000. På indeværende tidspunkt vil ØSU blot nævne nogle aspekter, som Kommissionen bør tage hensyn til under forberedelsen af sine forslag til ændringer:

- Genbehandlingsprocessen bør omfatte alle relevante parter, herunder ngo'er på miljøområdet.
- Samordningen med andre overvågningssystemer (f.eks. det system, der er indført med direktiv 96/62 om vurdering og styring af luftkvalitet) bør styrkes.
- Muligheden for (yderligere) inddragelse af de central- og østeuropæiske lande i overensstemmelse med associationsaftalerne og de relevante tillægsprotokoller bør undersøges.

2.5. På baggrund af rapporten fra 1999 om skovenes tilstand i Europa⁽⁵⁾, der bl.a. viser, at der for de tre vigtigste træarters vedkommende er sket en generel forringelse af kronernes tilstand, vil ØSU endelig understrege, at det er vigtigt, at de politiske beslutningstagere træffer deres beslutninger ud fra den information, der stilles til rådighed via aktionerne. Det er deres opgave at tage de fornødne politiske initiativer og vende den observerede udvikling. Et centralt spørgsmål er behovet for yderligere at reducere koncentrationerne af troposfærisk ozon, efterhånden som det bliver mere og mere klart, at ozon kan medføre synlige skader på skovene, ikke mindst i Middelhavsområdet.

3. Særlige bemærkninger

På baggrund af de generelle bemærkninger herover foreslår ØSU følgende ændringer:

3.1. Artikel 1 i den foreslåede ændring af forordning nr. 3528/86

Artikel 11 i forordning (EØF) nr. 3528/86 affattes således:

(1) KOM(1998) 649 endelig udg. af 18. november 1998.

(2) Jf. punkt 5 i Rådets resolution af 15. december 1998 om emnet, hvor Kommissionen opfordres til »til stadighed [at] forbedre effektiviteten af det europæiske overvågningssystem for skovenes sundhedstilstand under hensyn til alle potentielle indvirkninger på skovenes økosystemer«.

(3) Dette bekræftes også i Rådets resolution fra december 1998, jf. punkt 6: »[Rådet for Den Europæiske Union] går ind for at fortsætte ... og overveje en eventuel forbedring af Fællesskabets foranstaltning ..., da denne har kunnet bidrage til at gøre de forebyggende foranstaltninger mere effektive.«

(4) EFT C 66 af 3.3.1997.

(5) Udgivet i fællesskab af FN/ECE og Europa-Kommissionen.

»Artikel 11

[stk. 1 og 2 ændres ikke]

3. Et år inden udløbet af den i stk. 1 nævnte periode forelægger Kommissionen Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget en beretning om denne forordnings anvendelse med en vurdering af de gennemførte foranstaltningers virkning og omkostningseffektivitet og henstillinger vedrørende en videreudvikling af aktionen.

4. Inden udløbet af den i stk. 1 nævnte periode skal denne forordning genbehandles af Rådet og Europa-Parlamentet på grundlag af et forslag fra Kommissionen og den i stk. 3 nævnte beretning.

«3.2. Artikel 1 i den foreslåede ændring af forordning nr. 2158/92

Artikel 10 i forordning (EØF) 2158/92 erstattes med følgende:

Bruxelles, den 8. december 1999.

»Artikel 10

[stk. 1 og 2 ændres ikke]

3. Et år inden udløbet af den i stk. 1 nævnte periode forelægger Kommissionen Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget en beretning om denne forordnings anvendelse med en vurdering af de gennemførte foranstaltningers virkning og omkostningseffektivitet og henstillinger vedrørende en videreudvikling af aktionen.

4. Inden udløbet af den i stk. 1 nævnte periode skal denne forordning genbehandles af Rådet og Europa-Parlamentet på grundlag af et forslag fra Kommissionen og den i stk. 3 nævnte beretning.»

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

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 direktiv 95/2/EF om andre tilsætningsstoffer til levnedsmidler end farvestoffer og sødestoffer«

(2000/C 51/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 6. oktober 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 95 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Clive Wilkinson til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på den 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 8. december, med 102 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Direktiv 95/2/EF bygger på princippet om en positivliste. Det indeholder en liste over godkendte tilsætningsstoffer til levnedsmidler, en liste over de levnedsmidler, hvori de må anvendes, og anvendelsesbetingelserne. Denne ordning sikrer gennemsigtighed og levnedsmiddelsikkerhed og garanterer dermed fri handel med levnedsmidler i hele EU.

1.2. Tilsætningsstoffer, der ikke figurerer på listen, må ikke anvendes i levnedsmidler. En medlemsstat kan dog godkende anvendelsen af nye tilsætningsstoffer inden for sine egne grænser for en periode på 2 år. Hvis Kommissionen i løbet af denne periode foreslår, at de pågældende tilsætningsstoffer godkendes på EU-plan, forlænges godkendelsen for yderligere 18 måneder af hensyn til de nødvendige lovændringer.

1.3. Den foreslåede ændring er den tredje til det oprindelige direktiv 95/2/EF. Den omfatter både nye tilsætningsstoffer og ny anvendelse af nogle tilsætningsstoffer, der allerede er godkendt.

2. Bemærkninger

2.1. ØSU bemærker, at nogle af de stoffer, der er dækket af denne ændring, kan anvendes som andet end tilsætningsstoffer, men dem tages der ikke stilling til i denne udtalelse.

2.2. ØSU bemærker tillige, at Kommissionen allerede har vurderet de tekniske behov for alle de foreslåede tilsætningsstoffer. Den Videnskabelige Komité for Levnedsmidler har undersøgt levnedsmiddelsikkerheden og fastsat en acceptabel daglig indtagelse (ADI), som er tilfredsstillende for de foreslåede anvendelser.

2.3. ØSU støtter derfor forslaget.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 70/524/EØF om tilsætningsstoffer til foderstoffer«

(2000/C 51/07)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 10. september 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 37 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede John Donnelly til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 15. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8. og 9. december 1999, mødet den 8. december 1999, med 111 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Ved Rådets direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer, som ændret ved direktiv 96/51/EF, indføres der for visse tilsætningsstoffer (antibiotika, cocciostatika og andre medicinske stoffer samt vækstfremmende stoffer) en ordning, i henhold til hvilken Kommissionen under visse omstændigheder skal udskifte de bestående tilladelser.

1.2. Imidlertid er der intet retsgrundlag for udskiftning af de tilladelser, der blev givet før den 1. januar 1988 (bortset fra fodnoten i bilag B, kapitel I i bilaget til direktiv 70/524/EØF ændret ved direktiv 96/51/EF).

1.3. Hvis det foreliggende forslag ikke vedtages, vil alle tilsætningsstoffer, som er blevet tilladt før den 1. januar 1988 og vurderet efter lavere standarder end dem, der blev anvendt efter januar 1988, forblive i handlen, og det samme ville gælde

kopiprodukterne. Derimod vil det være forbudt at markedsføre kopiprodukter af stoffer, der blev tilladt efter januar 1988 på grundlag af højere krav, hvor tilladelsen »knyttes til en person, der er ansvarlig for markedsføringen«.

1.4. Dette har medført en usammenhængende ordning, som er i modstrid med lovgiverens hensigt. Den foreslåede ændring sigter mod at genoprette en konsekvent retssituation, som kan sikre, at disse udskiftninger kan finde sted på samme tid for alle de pågældende tilsætningsstoffer uafhængigt af den dato, hvor de blev tilladt.

2. Særlige bemærkninger

2.1. ØSU er enig i Kommissionens forslag, som retter op på en juridisk uregelmæssighed og sikrer, at der anvendes samme høje standarder især med hensyn til produktsikkerhed ved vurderingen af højteknologiske tilsætningsstoffer. Forslaget fremmer desuden ligebehandling af alle berørte stoffer.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

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. 1577/96 om indførelse af en særlig støtte for visse bælgplanter«

(2000/C 51/08)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. september 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 37 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Pedro Barato Triguero til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8. og 9. december 1999, mødet den 8. december 1999, med 107 stemmer for og 1 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. ØSU godkender som helhed principperne i det foreliggende forslag.

2. ØSU mener dog, at det garanterede maksimumsareal (GMA) for denne type afgrøde i alle henseender er utilstrækkeligt, således som det også fremgår af oplysningerne i Kommissionens rapport til Rådet om anvendelse af ordningen for visse bælgplanter⁽¹⁾. På dette grundlag, og eftersom der er tale om en afgrøde, der dyrkes i omdrift med indlysende fordele for jordbundsbevarelsen, forekommer det hensigtsmæssigt at sætte det garanterede maksimumsareal op til 500 000 ha, som underopdeles i 300 000 ha til dyrefoder og 200 000 ha til menneskeføde.

3. ØSU foreslår desuden, at der til de støtteberettigede sorter, der er medtaget i forordning 1577/96⁽²⁾ føjes følgende:

- *Vicia monanthos*
- *Lathyrus sativa*
- *Lathyrus cicera*,
- som skal indgå i vikkearealerne.

⁽¹⁾ KOM(1999) 426 endelig udg.

⁽²⁾ EFT L 206 af 16.8.1996.

3.1. Ved forordning 1577/96 blev der indført en særlig støtte for visse bælgplanter, som er de vigtigste bælgplanter til menneskeføde og dyrefoder, der ikke er medtaget i proteinafgrøderne under den generelle ordning for planteafgrøder. Dette udelukkede nogle sorter af den samme familie, som der allerede dengang var en begrænset produktion af, og medførte, at de i dag i nogle tilfælde ikke dyrkes længere, da de ikke har kunnet konkurrere med meget tilsvarende EU-støttede afgrøder.

3.2. Der er kort sagt flere bælgplantesorter end dem, der anføres som støtteberettigede i forordning 1577/96, og som på trods af den beskedne produktion er af stor betydning for bevarelsen af den biologiske mangfoldighed og den genetiske arv. At medtage disse sorter i den ændrede forordning vil praktisk talt ikke ændre noget ved den nuværende situation, idet de kun dyrkes i et meget beskedent omfang og under alle omstændigheder i stedet for de vikker, der er omhandlet i forordningen.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 93/53/EØF om minimumsfællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af visse fiskesygdomme«

(2000/C 51/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. september 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 37 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Jesús Muñiz Guardado til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8. og 9. december 1999, mødet den 8. december 1999, med 113 stemmer for, 3 imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Rådets direktiv 93/53/EØF om minimumsfællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af visse fiskesygdomme⁽¹⁾ fastlægger, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne skal træffe, hvis sygdommen infektiøs lakseanæmi (ISA) bryder ud.

1.2. I maj 1998 var der et udbrud af infektiøs lakseanæmi i Skotland. Den måde, de skotske myndigheder gennemførte foranstaltningerne på, har vist, at der kan foretages forbedringer, der både giver mulighed for en effektiv bekæmpelse af sygdommen og for i størst muligt omfang at tage hensyn til de sygdomsramte områders interesser. Der kan således foretages forbedringer ved at ændre forpligtelsen til straks at fjerne dyrene fra et sygdomsramt brug til en forpligtelse til at fjerne dyrene inden udløbet af en frist, der fastsættes af myndighederne under hensyn til situationen i det pågældende område og under overholdelse af de generelle forpligtelser i direktiv 93/53/EØF. Formålet med det foreliggende forslag er at foretage sådanne forbedringer gennem en ændring af artikel 6 i direktivet.

1.3. Desuden er det sandsynligt, at ISA vil kunne bekæmpes bedre, hvis der foretages vaccination, hvilket ikke er muligt for øjeblikket. Derfor må kravene i direktiv 93/53/EØF ændres, så der indføres en procedure, der muliggør vaccination og fastlæggelse af betingelserne for en sådan vaccination (ændring af artikel 14 i direktivet).

2. Bemærkninger til det konkrete forslag

2.1. ØSU udtrykker tilfredshed med disse foranstaltninger og godkender de foreslåede ændringer.

3. Generelle bemærkninger om fremtidsperspektivet

ØSU bifalder de foreslåede foranstaltninger, der skal rette op på en nødsituation i bestemte regioner, men vil samtidig opridsede et større perspektiv med særligt fokus på udviklingen af en sundhedspolitik for fiskerisektoren, som knytter an til det overordnede tema: levnedsmiddelsikkerhed.

3.1. ØSU er bekymret over sygdommens epidemiske karakter (konstateret i Norge for 14 år siden og nu også i Skotland og Canada — udbredt i Asien). Der foreligger endnu intet om risikoen for overførsel til mennesker, men de økonomiske tab er allerede overvældende (20 mio. dollars om året i Canada alene).

3.2. En integreret EU-politik for disse produkter er derfor nødvendig for at sikre et højt kvalitets- og sikkerhedsniveau på akvakulturbrug/i producentlande, der ikke er sygdomsramte. Dertil kræves en streng kontrol med import og transport af levende fisk og rogn samt foranstaltninger, der stopper sygdommens spredning. Der burde måske også udarbejdes en kodeks for god praksis i forbindelse med lakseopdræt og andre arter opdrættet i akvakulturbrug — igen med det formål at fastlægge en EU-politik for produktkvalitet og -sikkerhed.

3.3. Selv om en dyr vaccinationskampagne kan bidrage til at forebygge sygdomsudbrud, må man ikke glemme den dermed forbundne risiko for, at sygdommen finder varigt fodfæste i et område gennem symptomfrie smittebærere, der kunne anrette stor skade ved eksport til sygdomsfrie lande.

3.4. Vaccinernes effektivitet bør testes på forhånd, bl.a. for at forhindre, at der fødes sunde smittebærere, og ikke kun på laboratorieniveau. EU-forskningen på dette og dermed beslægtede områder bør intensiveres (i forbindelse med det femte FTU-rammeprogram, via nøgleaktioner inden for fiskerisektoren, cellefabrik samt på sundheds- og ernæringsområdet).

⁽¹⁾ EFT L 175 af 19.7.1993, s. 23.

3.5. Der bør desuden opbygges en omfattende international fiskesundhedsdatabank, der koordinerer alle de oplysninger, der kan skaffes fra industrien og fra de kompetente nationale laboratorier og institutter, vedrørende sygdomme, patogener og parasitter — med det formål at genskabe offentlighedens tillid og forvalte risiciene på en tilfredsstillende måde.

3.6. Kravet om øjeblikkelig slagtning af dyrene fra et sygdomsramt brug af hensyn til markedet forekommer velbegrundet i ønsket om at stoppe sygdommens spredning. Det

bør imidlertid sikres, at slagtning, rensning og destruktion af resterne foregår under streng veterinær kontrol.

3.7. En rapport om sygdommens forekomst og udbredelse bør hvert tredje år fremlægges for ØSU og Europa-Parlamentet. Den bør også gøre rede for eventuelle former for antimikrobiel resistens som foreslået i ØSU's initiativudtalelse om antibiotikaresistens⁽¹⁾.

⁽¹⁾ EFT C 407 af 28.12.1998.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

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 direktiv 64/432/EØF om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin«⁽¹⁾

(2000/C 51/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 18. november 1999 under henvisning til traktatens artikel 37 og 152 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Leif E. Nielsen til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 8. december, følgende udtalelse med 114 stemmer for, 1 imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Baggrund

1.1. Direktiv 64/432/EØF om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for fællesskabet med kvæg og svin⁽²⁾ er ændret mere end 30 gange, senest med direktiv 98/99⁽³⁾. Direktivet omhandler en række alvorlige smitsomme husdyrsygdomme. De mange ændringer illustrerer sagens kompleksitet og de betydelige problemer for husdyrsundheden som følge af den frie cirkulation af levende dyr i EU. Blandt de smitsomme husdyrsygdomme er tuberkulose og brucellose. Det er zoonoser på linje med salmonella, listeria, E.coli

etc., som kan overføres fra dyr til mennesker. Ikke alle medlemsstater har endnu opnået status som frie eller officielt frie for disse to sygdomme i henhold til direktivets bestemmelser.

1.2. Direktiv 95/25/EF⁽⁴⁾ indførte en undtagelsesordning, hvorefter kvæg til opfødning blev undtaget for individuelle prøver for tuberkulose og brucellose ved handel mellem medlemsstater med samme sundhedsstatus. Ved direktiv 98/99/EF besluttede Rådet imidlertid at iværksætte en fuld opdatering af bestemmelserne i det oprindelige direktiv 64/432/EØF pr. 1. juli 1999. Disse ændringer ophæver undtagelsen, og gør det muligt for flere medlemsstater at ansøge om

⁽¹⁾ Direktivets titel bør korrigeres på visse sprog, jf. punkt 3.1.

⁽²⁾ EFT 121 af 29.7.1964.

⁽³⁾ EFT L 358 af 31.12.1998, s. 107.

⁽⁴⁾ EFT L 243 af 11.10.1995 s. 16.

status som officielt fri for tuberkulose og brucellose. Med mindre pågældende dyr hidrører fra et medlemsland, som enten er officielt fri for tuberkulose og brucellose eller håndhæver et godkendt overvågningssystem, kræves således prøver af det enkelte dyr forud for udførsel, herunder til medlemsstater med samme sundhedsstatus.

1.3. Det viste sig imidlertid efterfølgende, at det ikke i praksis ville være muligt at opfylde kravet om individuelle prøver inden denne dato i visse berørte medlemsstater.

1.4. Efter anmodning fra de pågældende medlemsstater foreslår Kommissionen i det foreliggende forslag en begrænset genindførelse af bestemmelserne i direktiv 95/25/EF indtil udgangen af år 2000. Der foreslås samtidig en »opdatering« af procedurebestemmelserne, hvorefter Kommissionen kan gennemføre yderligere overgangsforanstaltninger under medvirken af Den Stående Veterinærkomite. Som ny komiteprocedure foreslås, at Europa-Parlamentet formelt kontrollerer Kommissionens anvendelse af adgangen til at gennemføre sådanne overgangsforanstaltninger. Endelig foreslås visse tekniske bestemmelser med henblik på afklaring af bestemmelser vedrørende tuberkuloseprøver og identifikationssystemet fra dyr i medlemstater, som er officielt fri.

1.5. Udover landbrugspolitikken vedrører forslaget folkesundhed, og er baseret på traktatens artikel 37 og 152. Det skal således vedtages efter fremgangsmåden i traktatens artikel 251 vedrørende den fælles beslutningsprocedure.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU har gentagne gange understreget nødvendigheden af, at EUs veterinære harmonisering sker på et højt niveau, og at undtagelsesbestemmelser begrænses til det absolut nødvendige. De senere års udbrud af svinpest har med al ønskelig tydelighed demonstreret, at manglende opmærksomhed og utilstrækkelig opfølgning ved udbrud af smitsomme husdyrsygdomme kan have alvorlige konsekvenser.

2.2. I forbindelse med EU's udvidelse er det desuden afgørende, at de nuværende medlemsstater demonstrerer en høj grad af enighed omkring denne målsætning med de konsekvenser, dette i praksis indebærer for alle involverede parter. Udvidelsen vil medføre øget risiko for spredning af sygdomme over større afstande. FN's landbrugsorganisation FAO har allerede i den nuværende situation advaret mod øgede risici som følge af lange transport, nye transportveje til og fra lande uden for EU, øget kontakt til lande med ustabile forhold samt fortsat koncentration af husdyrbestanden i visse områder i EU.

2.3. På denne baggrund opfordrer ØSU de berørte medlemslande til snarest at gennemføre de nødvendige foranstaltninger med henblik på opnåelse af fri og efterfølgende officielt fri status for tuberkulose og brucellose. ØSU går som en selvfølge ud fra, at Kommissionen i størst muligt omfang medvirker hertil. Udryddelsen af disse sygdomme vil også gøre det muligt at intensivere indsatsen med hensyn til at bringe andre zoonoser under kontrol.

2.4. Som repræsentant for de interesser, som i praksis berøres af EU's beslutninger, finder ØSU anledning til at opfordre de involverede myndigheder til at sikre sig, at beslutninger som den pågældende er praktisk gennemførlige indenfor den fastsatte tidsfrist. Det er afgørende for EU's tillid og troværdighed, at tidsfrister fastsættes realistisk og fuldtud overholdes af såvel EU's institutioner som de nationale myndigheder.

2.5. I den aktuelle sag er de tidligere fastsatte tidsterminer således først blevet forlænget efter overskridelser på halve år. Det påpeges også først nu, at det ikke uden alvorlige handelsforvridninger ville have været muligt at overholde fristen den 1. juli 1999.

2.6. En af årsagerne til problemet i den foreliggende sag er tilsyneladende, at visse medlemslande kun inddrager de centrale veterinære myndigheder i beslutningsproceduren og undlader at konsultere den decentrale veterinære ekspertise og administration, som har mulighed for en mere objektiv vurdering af de praktiske forhold, og som også vil blive pålagt opgaverne med hensyn til reglernes praktiske gennemførelse og overholdelse. Reglernes uoverskuelighed som følge af de talrige ændringer er uden tvivl medvirkende til den opståede situation.

2.7. ØSU erkender imidlertid nødvendigheden af fleksibilitet i den særlige situation, og kan med ovennævnte forbehold godkende genindførelse af undtagelsesordningen. Det må desuden være en absolut forudsætning, at anvendelse af undtagelsesbestemmelserne kun finder sted med modtagerlandets accept, at dyrene ikke anvendes som brugsdyr, at der ikke er mulighed for at smitte frie besætninger, samt at de under ingen omstændigheder kan indføres til medlemsstater eller regioner med højere status.

2.8. Forslaget om at give Kommissionen beføjelser til under medvirken af Den Stående Veterinærkomite at gennemføre yderligere overgangsforanstaltninger på indtil tre år, medmindre Europa-Parlamentet i de enkelte tilfælde finder, at Kommissionen overskrider sit mandat, er betænkeligt og efterlader flere spørgsmål af principiel karakter. Dette forslag bør derfor ikke uden videre vedtages i forbindelse med en sag af hastende karakter.

2.9. Den fælles beslutningsprocedure er tidskrævende og uhensigtsmæssig i konkrete situationer som den foreliggende. ØSU har derfor fuld forståelse for Kommissionens ønske om en mere enkel og smidig procedure. I den konkrete sag skyldes problemerne dog som nævnt, at grundlaget for Rådets

beslutning i december 1998 ikke var tilstrækkeligt undersøgt og gennearbejdet, hvilket ikke i sig selv begrundet vedtagelse af en ny komiteprocedure. Det vil desuden danne præcedens på andre områder, og en yderligere komplicering af komiteprocedurerne bør undgås. Desuden opstår spørgsmålet om den fremtidige afgrænsning af yderligere overgangsregler, specielt ved gentagelser og i forbindelse med optagelse af nye medlemsstater.

Bruxelles, den 8. december 1999.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Direktiv 64/432/EØF's titel og den danske oversættelse heraf bør ved passende lejlighed revurderes og f.eks. bringes i overensstemmelse med den engelske ordlyd, som refererer til »dyresundhedsmæssige« og ikke »veterinærpolitimæssige« problemer.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen — Fællesskabsforanstaltningernes gennemførelse og nye risici«

(2000/C 51/11)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. april 1999 under henvisning til forretningsordrens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen — Fællesskabsforanstaltningernes gennemførelse og nye risici«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Wilfried Beirnaert til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 8. december 1999, med 118 stemmer for og 1 stemme imod, mens 1 stemte hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Den vigtige problemstilling om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen er for nylig blevet taget op i en række initiativer på EU-niveau, der fortjener grundig overvejelse.

Blandt andet kan nævnes:

- Europa-Parlamentets drøftelser i forlængelse af rapporten fra Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhedsbeskyttelse på Arbejdspladsen og Kommissionens midtvejsrapport om fællesskabsprogrammet for sikkerhed, hygiejne og sundhed på arbejdspladsen (1996-2000). Disse drøftelser er opsummeret i Ojalas rapport af 1. februar 1999⁽¹⁾;

- den nylige undersøgelse fra Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur, også kaldet Bilbao-agenturet, om arbejdsmiljøets økonomiske betydning i EU's medlemsstater;

- seminaret den 19. og 21. oktober 1998 om ændringer på arbejdsmarkedet foranstaltet af Kommissionen og Bilbao-agenturet og seminaret om sikkerhed, sundhed og beskæftigelsessevne den 27.-29. september 1999 foranstaltet af agenturet og det finske formandskab;

- seminaret om forvaltningssystemer for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen afholdt i Dortmund den 18. og 19. marts 1999.

⁽¹⁾ PE 228.815/final.

1.2. Disse undersøgelser og overvejelser rejser tre hovedspørgsmål:

- hvordan kan fællesskabslovgivningen om sikkerhed og sundhed gøres mere effektiv?
- hvordan styrkes forbindelsen mellem beskæftigelsesevne og sikkerhed/sundhed?
- hvordan imødegås de nye risici for sikkerhed/sundhed?

1.3. Det Økonomiske og Sociale Udvalg ønsker at bidrage til disse overvejelser, som det finder særdeles vigtige. ØSU har altid vist stor interesse for sundheds- og sikkerhedsproblematikken, som både arbejdsgiverne og arbejdstagerne efter dets opfattelse bør være levende optaget af.

Der kan i den forbindelse henvises til følgende vigtige udtalelser på området:

- udtalelse af 22. november 1995 om Kommissionens meddelelse om et fællesskabsprogram vedrørende sikkerhed, hygiejne og sundhed på arbejdspladsen (1996-2000) (1);
- udtalelse af 30. juni 1993 om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen — oplæring (2);
- udtalelse af 3. juli 1991 om et handlingsprogram for Det Europæiske År for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhed på Arbejdspladsen (3);
- udtalelse af 27. september 1984 om arbejdsmedicin (4).

1.4. I denne udtalelse vil ØSU beskæftige sig med de hovedspørgsmål, der er nævnt ovenfor (se punkt 1.2). Men først er der grund til at besvare et indledende spørgsmål, nemlig: Hvad er EU's rolle i forbindelse med sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen?

ØSU har valgt et klart fremadrettet perspektiv, hvor det på den ene side anskuer spørgsmålet i en generel politisk kontekst og på den anden side betoner vigtigheden af, at denne indfaldsvinkel tager afsæt i videnskabelige og tekniske undersøgelser. I den forbindelse vil ØSU gerne understrege, at instanser som Bilbao-agenturet kan yde meget nyttige bidrag. Også Det Rådgivende Trepartsudvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Beskyttelse af Sundheden på Arbejdspladsen indtager en central rolle som fælles forhandlingsorgan, bl.a. med arbejdsmarkedets parter som deltagere. Det Rådgivende Udvalg vil i øvrigt forbedre sine forretningsregler for at kunne varetage denne rolle bedre. I den forbindelse er der også et problem med finansieringen.

(1) EFT C 39 af 12.2.1996.

(2) EFT C 249 af 13.9.1993.

(3) EFT C 268 af 14.10.1991.

(4) EFT C 307 af 19.11.1984.

2. Hvad er EU's rolle inden for sikkerhed og sundhed?

2.1. ØSU understregede allerede i sin udtalelse af 22. november 1995, at det er vigtigt, at Kommissionen fører en afbalanceret politik, der kombinerer lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige, tvungne og frivillige foranstaltninger.

2.2. Lovgivningen er fortsat vigtig og kan stadig retfærdiggøres, dels for at beskytte arbejdstagerne socialt, dels for at beskytte arbejdsgiverne økonomisk mod illoyal konkurrence.

Lovgivningen inden for sundhed og sikkerhed er omfattende. Som Kommissionen fremhæver i sin midtvejsrapport af 3. september 1998 (5) drejer det sig om at »vurdere om lovgivningen effektivt skaber og fastholder passende sikkerheds- og sundhedsforhold, eller om der er behov for forbedringer. Kommissionen vil fortsætte sin praksis med at gennemgå eksisterende direktiver for at vurdere, om der er behov for modernisering eller rationalisering« (6). ØSU er enig i denne fremgangsmåde. Kommissionens rolle er også at vurdere og kontrollere anvendelsen af lovgivningen og eventuelt forbedre den.

2.3. ØSU mener, at EU's ikke-lovgivningsmæssige indsats skal optrappes og prioriteres, uden at det sker på bekostning af den egentlige lovgivning som nævnt i punkt 2.1.

EU's rolle er også at fremme bevidstgørelse, information, dokumentation, uddannelse og »benchmarking«, det vil sige fremhæve den gode praksis.

2.3.1. Kommissionen er på rette spor med etableringen af Det Europæiske Arbejds miljøagentur i Bilbao, også kaldet Bilbao-agenturet, og med sit forslag om et omfattende program for ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til forbedring af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen (Safe). Det er et initiativ, ØSU fuldt ud kan tilslutte sig.

ØSU beklager så meget desto mere, at dette vigtige program stadig ikke er vedtaget. Programmet er ellers velegnet til at gøre sundhed og sikkerhed til en vigtig del af god ledelse. Det henvender sig med rette særligt til små og mellemstore virksomheder og de helt små virksomheder.

(5) KOM(1998) 511 endelig udg.

(6) KOM(1998) 511 endelig udg. side 5-6.

2.3.1.1. ØSU mener, at information, dokumentation, bevidstgørelse, benchmarking og forskning, som udgør et vigtigt fundament, bør udvikles systematisk, navnlig inden for følgende områder:

- undervisning i sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen på grundskoleniveau; dette vigtige punkt blev taget op i ØSU's udtalelse af 30. juni 1993 om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen — oplæring⁽¹⁾;
- uddannelse af det lærerpersonale, der skal gennemføre undervisningen⁽¹⁾;
- faglig og akademisk uddannelse af fremtidige arbejdsgivere og arbejdstagere;
- mobilitet, transport mellem hjem og arbejde;
- folkesundhed, navnlig brug af giftstoffer og kræftfremkaldende produkter;
- miljømæssige foranstaltninger, konsekvenser for risici;
- små og mellemstore samt meget små virksomheders særlige karakter;
- forbindelsen mellem sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og arbejdsfordelingen mellem mænd og kvinder;
- særlige aspekter ved midlertidigt arbejde, outsourcing, hjemmearbejde og telearbejde;
- fremme af kvalitetsjob med sikre og sunde forhold på arbejdspladsen;
- sikkerheds- og sundhedsvilkår for selvstændige erhvervsdrivende.

Uden nødvendigvis at lovgive på disse områder skal EU undersøge, hvordan hvert spørgsmål bedst kan tackles, og hvert mål bedst opfyldes. Det uddybes i punkt 4 og 5 i denne udtalelse.

ØSU betragter i denne forbindelse Bilbao-agenturet som et nyttigt redskab.

2.3.2. For at gøre aktionerne effektive og sammenhængende kræves en ramme, der som udgangspunkt er så vid som mulig. Det forudsætter, at spørgsmålet om forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed medtages i samtlige EU's politikker, og at de øvrige kompetente instanser under Kommissionen integrerer det i deres initiativer.

Det er allerede tilfældet med GD III's forslag om markedsføring af maskiner, udstyr og personligt sikkerhedsudstyr. Lignende initiativer, som underbygger hinanden, må iværksættes efter fælles aftale, således at de fastsatte mål nås.

I Kommissionens midtvejsrapport fremhæves med rette, at andre fællesskabspolitikker, så som transport og miljø, også bidrager til forbedret sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen. ØSU kan kun tilslutte sig Kommissionens planer om at undersøge disse øvrige politikkers indflydelse på sundhed og sikkerhed.

3. Hvordan kan lovgivningens effektivitet forøges?

3.1. Lovgivningen har en dobbelt målsætning, nemlig det sociale mål at beskytte arbejdstagernes sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og det økonomiske mål at sikre, at maskiner og varer, der cirkulerer frit i EU, opfylder sikkerheds- og hygiejnenormerne.

Artikel 118 A fra Europæisk Fælles Akt, der har dannet retsgrundlag for de fleste social- og arbejdsmarkedspolitiske direktiver på området, fastslår, at formålet er at harmonisere vilkårene på et stadigt højere niveau. Med henblik herpå fastlægger de pågældende direktiver »minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyntagen til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne«. ØSU lægger stor vægt på, at væsentlige beskyttelsesniveauer ikke må kunne variere fra medlemsstat til medlemsstat eller afhængigt af virksomhedernes størrelse.

3.1.1. Men harmoniseringen er ikke nødvendigvis bedst tjent med en detaljeret og formalistisk lovgivning. I midtvejsrapporten understreger Kommissionen, at det er vigtigt at kunne vurdere, om lovgivningen faktisk bidrager effektivt til at skabe og opretholde korrekte sikkerheds- og sundhedsforhold.

Når talen er om lovgivningens effektivitet må man først se på dens anvendelighed. I den forbindelse kan der henvises til en udtalelse af 15. november 1998 fra Det Rådgivende Treparsudvalg om økonomisk og social evaluering af en foreslået lovgivningsmæssig foranstaltning. Heri understreger udvalget med rette, at socioøkonomiske analyser kan bidrage væsentligt til at sikre lovgivningens kvalitet. De kan oplyse politikerne om de omkostninger, der som regel påføres virksomhederne, og om de sociale fordele. Ifølge udvalget bør en sådan analyse gennemføres i to etaper. I første etape undersøges målsætningen, de påregnede sundheds- og sikkerhedsmæssige fordele og virksomhedernes udgifter til investeringer og administration, ligesom der orienteres om utilsigtede konsekvenser

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse af 30. juni 1993 — EFT C 249 af 13.9.1993.

i forhold til de pågældende risici. Hvis det heraf fremgår, at initiativet vil påføre virksomhederne betydelige finansielle byrder, eller at det er nødvendigt at foretage en grundigere undersøgelse af fordelene, gennemføres der en ny analyse.

3.1.2. Spørgsmålet om lovgivningens effektivitet behandles i det følgende under to synsvinkler. Hvordan kombinerer man bedst EU-lovgivning og national lovgivning? Det drejer sig her om rollefordelingen mellem EU og medlemsstaterne. Det andet spørgsmål drejer sig om, hvordan man i lovgivningen tager hensyn til små og mellemstore virksomheder samt meget små virksomheder.

3.2. Hvordan kombinerer man EU-bestemmelser og nationale bestemmelser, så lovgivningen bliver så effektiv som muligt?

3.2.1. Forholdet mellem EU-niveauet og det nationale niveau rummer forskellige nøgleproblemer:

- Omsætningen af et EU-direktiv til national ret skal naturligvis evalueres juridisk, men det er ikke tilstrækkeligt. Man må også kontrollere dets gennemførelse i marken sektor for sektor, for hvis forskellene bliver ved med at bestå eller endog øges, som det i visse tilfælde sker for tiden, bliver arbejdstagernes sundhed og sikkerhed en konkurrencefaktor. Dette aspekt tages op i punkt 3.2.4.
- Arbejdsmarkedet møder i dag nye udfordringer, som stiller krav om en anden fremgangsmåde, end de klassiske sikkerheds- og sundhedsmæssige risici på arbejdspladsen gjorde. Det gælder f.eks. problemer som stress på arbejdspladsen, muskel- og knoglelidelser m.m. Desuden er der dukket nye arbejdsformer op, som rejser særlige problemer, der behandles i punkt 5.6.1. Disse fænomener kan ikke behandles på samme måde som de klassiske arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Da situationer og holdninger varierer såvel fra medlemsstat til medlemsstat som fra sektor til sektor og fra region til region, bør medlemsstaterne have større autonomi og større ansvar i forbindelse med fastlæggelsen af gennemførelsesforanstaltninger. Man kunne forestille sig en ny type direktiver, der fastlægger målsætningerne, men derudover i et bilag indeholder et katalog over ledsageforanstaltninger, som medlemsstaterne kan tage udgangspunkt i (se punkt 3.2.2 og 3.2.3). I den forbindelse skal det understreges, at et forarbejde gående ud på at finde frem til og udbrede kendskabet til gode eksempler er af stor betydning. »Benchmarking« er en af de ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, som ØSU går ind for (se punkt 2.3).

3.2.2. Ved siden af den klassiske direktivtype, der både foreskriver beskyttelsens mål og midler — på visse områder vil det fortsat være nødvendigt at gå mere detaljeret til værks — slår ØSU til lyd for direktiver, der fastlægger klare europæiske målsætninger, men overlader valget af gennemførelsesforanstaltninger til medlemsstaterne, mod garanti for evaluering og kontrol.

Ansvarsfordelingen kan passende se således ud:

På europæisk plan:

- fastlægges målsætningen,
- opstilles regler for kontrol og verifikation af opfyldelsen af målsætningen,
- bestemmes, i samarbejde med de berørte sektorer, hvilke hjælpemidler man har til rådighed (forskning, praktiske løsninger, oplysningskampagner),
- afgøres det, hvorledes arbejdsmarkedets parter inddrages.

På nationalt plan:

- fastlægges, i samarbejde med de berørte sektorer, gennemførelsesforanstaltninger rettet mod bestemte målgrupper og bestemte aktiviteter,
- fastlægges kontrol- og inspektionsmetoder og -midler,
- informeres og bevidstgøres arbejdsgivere og arbejdstagere, i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

Bilbao-agenturet må kunne bistå såvel Europa-Kommissionen som medlemsstaterne, uden at træde i deres sted.

3.2.3. Ud over at udfærdige direktiver, som indeholder målsætningerne, er det således nødvendigt at stille supplerende hjælpemidler til rådighed i form af retningslinjer, der er mere detaljerede end den bindende lovgivning. Disse retningslinjer er at betragte som en vejledning for virksomhederne og ikke som et normativt dokument. Deres efterlevelse skal ikke dokumenteres. Vejledningen kan varieres efter de enkelte branchers og virksomheders karakteristika. Arbejdsmarkedets parter inddrages heri via Det Rådgivende Trepartsudvalg.

3.2.4. Som tidligere understreget må kontrollen med gennemførelsen af et EU-direktiv ikke udelukkende være af juridisk art; man må med andre ord ikke nøjes med at undersøge, om kravet er omsat til national lovgivning. Ud over kontrollen af

lovteksten skal der foretages en praktisk kontrol af gennemførelsen i marken på grundlag af konkrete harmoniserede kriterier (hvor mange virksomheder efterlever direktivet? Hvordan med de store og hvordan med de små virksomheder? Hvorfor, hvorfor ikke og med hvilket resultat?)

- Kommissionen må gøre alvor af sin plan, omtalt i rapporten af 3. september 1998, om at udvikle fællesskabsindikatorer, der kan anvendes til at vurdere medlemsstaternes politik. Disse indikatorer skal udarbejdes først og fremmest på grundlag af statistikkerne over arbejdsulykker og erhvervs sygdomme. For at sikre, at man kan følge med i, hvordan den eksisterende lovgivning virker, finder ØSU det ønskeligt, at Kommissionens arbejde med at harmonisere de europæiske statistikker vedrørende arbejdsulykker og erhvervs sygdomme videreføres. Det ville ligeledes være en god idé at vedtage en EF-forordning med henblik på at fremme overførslen af data fra medlemsstaterne til Fællesskabets tjenestegrene. ØSU finder i øvrigt, at der i statistikkerne bør skelnes mellem mænd og kvinder.
- Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhedsbeskyttelse på Arbejdspladsen har for nylig undersøgt de tværfaglige forebyggende tjenesters funktion og den praktiske gennemførelse af sundhedskontrollen. Det er et eksempel på et undersøgelsesarbejde, der fortsat bør støttes og udvides. Det bør føre til udveksling af god praksis, til bedre kontrol med den praktiske gennemførelse og med resultaterne af den eksisterende lovgivning og til forslag om ændringer, der kan forbedre beskyttelsen på arbejdspladsen.
- Dublin-instituttets undersøgelser vedrørende arbejdsvilkår, de forskellige kategorier af arbejdstagere og de forskellige former for arbejde har til formål at bidrage til at belyse EU-foranstaltningernes effektivitet og opfyldelsen af deres målsætninger.

3.3. Anvendelse på små og mellemstore og på meget små virksomheder: Der er ikke tale om at opfordre til at anlægge forskellige målestokke, afhængigt af virksomhedens størrelse, men om at tage hensyn til de små og mellemstore virksomheders særlige karakter, deres større behov for information og uddannelse og deres større problemer med administrative komplikationer. Som bekendt hedder det i art. 118 A, at man i arbejdsmiljødirektiverne skal undgå at stille administrative, finansielle og retlige krav af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

3.3.1. Målsætningen og det foreskrevne sikkerheds- og sundhedsniveau skal være det samme for alle arbejdstagere. Med hensyn til, hvordan målet nås, hvordan kontrollen

gennemføres, og ikke mindst hvordan information og vejledning kanaliseres til arbejdstagere og virksomheder, er der klart forskel på store og små virksomheder.

3.3.2. Fra de små og mellemstore virksomheders side rettes der kritik mod visse lovbestemmelser, der realistisk set ikke kan efterleves i mindre virksomheder. Det drejer sig mest om administrative krav, der gør lovgivningen unødvendigt besværlig, og som de fleste virksomheder ikke kan overholde.

De mere detaljerede tekniske retningslinjer, der omtales i punkt 3.2.3, kan være et nyttigt hjælpemiddel både for de små og mellemstore virksomheder selv og i forbindelse med kontrollen med gennemførelsen i de mindre virksomheder.

3.3.3. Men skal de små og mellemstore og de meget små virksomheder have glæde af dem, må teksterne

- være enkle og gennemførlige;
- indeholde praktiske løsninger;
- udarbejdes efter samråd, herunder specielt i samarbejde med de små og mellemstore virksomheders organisationer;
- spredes via de kanaler og instanser, som de små og mellemstore virksomheder benytter;
- sigte mod hver enkelt branche, f.eks. autoværksteder, møbelsnedkere, restauranter osv.

3.3.4. Informations- og kontrolforanstaltningerne skal ledsages af specifikke støtteprogrammer, pilotprojekter og erhvervsuddannelses tiltag (Leonardo-programmet).

4. Sammenhængen mellem jobegnethed og sikkerhed/sundhed — Økonomiske omkostninger

4.1. Arbejdsulykker, erhvervs sygdomme og andre sundheds- og sikkerhedsmæssige begivenheder udgør først og fremmest alvorlige menneskelige og sociale problemer for ofrene, men de repræsenterer også en betydelig økonomisk omkostning for samfundet og for de berørte virksomheder.

Arbejdsmiljøagenturet i Bilbao har foretaget en undersøgelse af de økonomiske konsekvenser af sundheds- og sikkerhedsforholdene på arbejdspladserne i medlemsstaterne. Nogle medlemsstater anslår deres udgifter til arbejdsrelaterede sygdomme til 2,6-3,8 % af BNP. Men beregningsmetoderne er forskellige, så det er vanskeligt at foretage sammenligninger. ØSU understreger, at det er vigtigt at have adgang til pålidelige og sammenlignelige data, som kan gøre det muligt at finde frem til de mest effektive systemer.

4.2. En effektiv sundheds- og sikkerhedspolitik kan begrundes ikke blot ud fra indlysende menneskelige hensyn og ud fra de økonomiske omkostninger ved ulykker og sygdomme, men også med, at den forbedrer arbejdstagernes jobegnethed og produktivitet og gavner beskæftigelsen. ØSU mener derfor, at bestræbelser for at fremme sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen for fremtiden bør optages blandt retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken. Det er vigtigt, at en sådan beskæftigelsespolitisk retningslinje underbygges med eksempler på god praksis svarende til den »benchmarking«, der tjener til støtte for de nugældende retningslinjer. Der kunne i øvrigt også være grund til at vurdere beskæftigelsespolitikens konsekvenser for sikkerheden og sundheden på arbejdspladsen. Og når man beskæftiger sig med arbejdsvilkårene for både mænd og kvinder, er det rimeligt at minde om, at en af søjlerne i de beskæftigelsespolitiske retningslinjer sigter mod at styrke kvindernes integration på arbejdsmarkedet. Denne målsætning fremhæves for øvrigt i ØSU's udtalelse om »Kommissionens forslag til retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2000«⁽¹⁾.

4.3. Der må udvikles foranstaltninger både over for arbejdsgiverne og over for arbejdstagerne.

4.4. Arbejdsgiveren, som bestemmer over virksomhedens organisation, er også ansvarlig for, hvordan de beslutninger, han træffer, påvirker arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Af dette ansvar, som fremhæves i rammedirektivet af 12. juni 1989, udspringer et krav om, at arbejdsgiveren er i stand til at vælge de beskyttelsesforanstaltninger, der passer bedst til hans virksomhed, og en organisationsform, som tillader ham samtidigt at sikre beskyttelsen af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed og at fremme konkurrenceevnen uden at komme i konflikt med uhensigtsmæssige regler.

4.4.1. Gode arbejdsvilkår er en vigtig forudsætning for produktion af kvalitetsprægede varer og tjenesteydelser. Arbejdsulykker og andre sundheds- og sikkerhedsmæssige begivenheder er først og fremmest et menneskeligt og socialt problem, men de repræsenterer også en økonomisk omkostning for virksomheden i form af fravær, bidrag til socialsikringsordninger, tab af produktion og af knowhow m.m.

Der må derfor udvikles foranstaltninger og instrumenter til at

- overbevise arbejdsgiverne om, at gode sikkerheds- og sundhedsmæssige vilkår fremmer virksomhedens konkurrenceevne og tiltrækningskraft, og at en god sikkerheds- og sundhedspolitik er tegn på høj økonomisk ydeevne;
- bevidstgøre arbejdsgiverne om, at sikkerhedspolitikken må være et fundamentalt led i en samlet politik;

- fremhæve arbejdstilrettelæggelsens afgørende betydning for forbedring af sikkerheden og sundheden på arbejdspladsen;
- understrege forebyggende og overvågende instansers store betydning; i den forbindelse henviser ØSU til arbejdsmedicinens vigtige bidrag til at forbedre sundheds- og sikkerhedsbeskyttelsen på arbejdspladserne⁽²⁾. De forebyggende og overvågende instanser bør tage hensyn til, at behovet for information og uddannelse varierer med arbejdsstyrkens sammensætning.

Med henblik herpå bør man:

- indsamle og registrere eksempler på god praksis i virksomhederne og fremhæve effektive systemer. Med baggrund i undersøgelser kan som eksempler på god praksis nævnes:
 - systematisk evaluering af sikkerhedsforholdene kombineret med incitamenter med henblik på at udnytte gode resultater i enkelte virksomhedsafdelinger,
 - systemer som integrerer virksomhedens sikkerheds- og sundhedspolitik i et helhedskoncept,
 - tilpasning af arbejdspladser til ældre arbejdstagere og handicappede;
- udvikle og udbrede kriterier for god praksis samt metoder til evaluering af politik og foranstaltninger;
- tydeliggøre fordelene ved en god politik; bedre beregning af omkostninger og fordele fremmer beslutningstagernes orientering. Såvel yderligere undersøgelser som udarbejdelse af enkle og praktiske instrumenter til objektiv beregning af omkostninger og fordele er af afgørende betydning for at sikre bedre og mere bevidste valg og beslutninger.

4.4.2. Arbejdstagerne og/eller deres repræsentanter bør systematisk inddrages i denne proces:

- via de bestående rådgivende udvalg, herunder specielt Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhedsbeskyttelse på Arbejdspladsen, for så vidt angår forberedelse, gennemførelse, evaluering og justering af EU-politikken;
- via information, høring og medindflydelse i overensstemmelse med rammedirektivet af 12. juni 1989 og særdirektiverne;

(1) EFT C 328 af 20.12.1999.

(2) EFT C 307 af 19.11.1984.

— ved inddragelse af sikkerhedsaspekterne i undervisning, uddannelse og erhvervsuddannelse. ØSU tilslutter sig i den forbindelse udtalelsen fra Det Rådgivende Udvalg for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhedsbeskyttelse på Arbejdspladsen (dok. 070/2/97) og henviser til sin egen udtalelse af 30. juni 1993 om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen for så vidt angår følgende aspekter:

- de fremtidige borgere (skoleelever),
- de fremtidige arbejdstagere,
- nyansatte arbejdstagere,
- hierarkiet,
- arbejdstagerrepræsentanter med særlige opgaver vedrørende beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

4.4.3. Ud over denne vigtige studie-, bevidstgørelses- og informationsopgave, som påhviler Kommissionen — der i øvrigt opfordres til at videreføre de sammenlignende analyser af god praksis — kunne Bilbao-agenturet påtage sig det forberedende arbejde i forbindelse med gennemførelse af undersøgelser, registrering og udbredelse af eksempler på god praksis samt uddannelsesprogrammer m.m. Medlemsstaterne må påtage sig formidlingen via de dertil egnede kanaler.

5. Hvordan skal man reagere på de nye risici?

5.1. Der er sket mange ændringer i arbejdslivet. Arbejdstilrettelæggelsen er blevet mere differentieret. Forskellige ordninger med indbyrdes afvigende arbejdstid eksisterer side om side i samme virksomhed. Informationsteknologien har ændret opgavernes indhold og måden at arbejde på. Der er forskellige ansættelsesformer såsom deltidsarbejde, midlertidigt arbejde og vikarbureauarbejde. Telaarbejde og tilkaldarbejde («work on-call») breder sig ligeledes. Arbejdsstyrkens sammensætning har ændret sig. Der beskæftiges nu langt flere kvinder. Desuden er arbejdsstyrken blevet ældre. Som følge af tjenesteydelse opsving findes en stadig større del af beskæftigelsen i den tertiære sektor. Talrige virksomheder koncentrerer sig om deres centrale opgave og udliciterer en række aktiviteter, navnlig til små og mellemstore virksomheder. SMV'erne udgør en stadig stigende del af det samlede antal virksomheder. Der er indført mere decentraliserede ledelsesmetoder i virksomhederne. Alle disse ændringer har haft konsekvenser for måden at arbejde på og dermed for sikkerheds- og hygiejnevilkårene på arbejdspladserne.

5.1.1. I nogle lande konstaterer man en foruroligende udvikling i det sorte arbejde, hvor der ikke tages hensyn til

kravene om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen. Dette beklagelige forhold blev behandlet i Kommissionens meddelelse om sort arbejde. Heri foresloges en strategi til bekæmpelse af fænomenet, som ØSU fuldt ud tilsluttede sig i sin udtalelse af 27. januar 1999⁽¹⁾.

5.2. Det ville være alt for forenklet at reducere de ændringer, der er omtalt i punkt 5.1, til risici. De økonomiske forhold tvinger virksomhederne til permanent at modernisere og tilpasse deres ledelse og arbejdstilrettelæggelse. Og investeringer i ny teknologi går ofte hånd i hånd med forbedring af arbejdsvilkårene. De nye arbejdsformer kan opfylde et behov for fleksibilitet både hos arbejdsgiverne og hos arbejdstagerne.

5.3. Selv om disse ændringer ganske rigtigt ikke kan betragtes udelukkede som risici, er det dog ubestrideligt, at de har medført nye risici for arbejdstagerne. Disse er ikke længere udsat for de klassiske arbejdsulykker og erhvervs sygdomme alene. Psykiske og sociale lidelser bliver stadig hyppigere. Stressfænomener griber om sig, bl.a. hos ledere og overordnet personale. Arbejdstagere »brænder ud« og kan ikke længere klare kravene.

5.3.1. Unge mennesker, handicappede⁽²⁾, migranter og ufaglærte er mere udsatte end andre arbejdstagere. De betegnes undertiden som arbejdsmarkedets »risikogrupper«.

5.4. De klassiske foranstaltninger er mindre effektive, når de anvendes over for nye arbejdsituationer og -former. Udfordringen består i at finde ud af, hvordan arbejdstagerne kan beskyttes effektivt, og hvilke praktiske løsninger der fører til målet, som f.eks.:

- indsamling af data, objektivisering af problematikken, sammenligning af indikatorer;
- udarbejdelse af egnede hjælpemidler, afhængigt af målgruppen, for de forskellige aktiviteter og arbejdsformer.

5.5. Den generelle lovgivningsmæssige ramme og dens målsætninger er fastlagt på europæisk plan. Det må løbende undersøges og efterprøves i praksis, hvordan man — stillet over for de nye arbejdsformer, forandringerne i befolkningen og de nye risici — kan opnå de ønskede resultater.

⁽¹⁾ EFT C 101 af 12.4.1999.

⁽²⁾ Der henvises i den forbindelse til den fortegnelse over god praksis for beskæftigelse af handicappede, som er udgivet på initiativ af EU-arbejdsmarkedsparterne UNICE, EFS og CEEP med støtte fra Europa-Kommissionen. Fortegnelsen rummer bl.a. eksempler på reintegration på arbejdsmarkedet.

Først og fremmest må de tekniske aspekter af den eksisterende lovgivning løbende følges og justeres under hensyntagen til:

- nye produkter og processer;
- ny viden om eksisterende produkters og processers virkning (f.eks. organisk psykosyndrom og mineralfibre);
- ny viden om helbredsproblemer som muskel- og knoglesmerter (RSI),

så målsætningerne, og specielt grænseværdierne, kan tilpasses den videnskabelige og tekniske udvikling.

5.6. Desuden må det undersøges, om der er problemer i forbindelse med anvendelsen af rammelovgivningen på disse nye arbejdsformer, og hvilke hjælpemidler og løsninger der kan stilles til rådighed. Det gælder bl.a.:

- sundhedskontrol;
- information og oplæring af arbejdstagerne;
- overvågning af eventuelle risici i forbindelse med nye produkter og processer.

5.6.1. I den forbindelse bør man være særlig opmærksom på vikarbureauarbejde, kortvarigt midlertidigt arbejde og udlanceret arbejde. Der er her tale om specifikke situationer, som vanskeliggør arbejdstagerens integration i arbejdsmiljøet på grund af følgende forhold:

- ansvaret for og kontrollen med arbejdsvilkårene er fordelt mellem flere arbejdsgivere;
- arbejdstageren skifter ofte arbejdsplads, og der stilles hver gang krav om hurtig tilpasning til det nye miljø.

For at sikre det nødvendige beskyttelsesniveau må der træffes egnede og praktisk gennemførlige foranstaltninger vedrørende:

- udveksling af information mellem de forskellige arbejdsgivere og arbejdstageren om de risici og krav, der er forbundet med arbejdet;
- specifik og klar instruktion forud for hver ny arbejdsopgave;
- vedvarende uddannelse;
- lægelig overvågning og opfølgning i forbindelse med arbejdstageres udsættelse for farlige agenser eller produkter;
- samt epidemiologisk forskning.

Medlemsstaterne bør udveksle den viden, de indhøster via praksis, forsøg og undersøgelser, for dermed at bidrage til en mere effektiv indsats.

5.7. Hyppige jobskift og stort fravær er ofte tegn på dårlige arbejdsvilkår, men kan som regel ikke udelukkende tilskrives arbejdsituationen. I forbindelse med psykiske og sociale problemer, stress og træthed er sammenhængen med arbejdsvilkårene tydeligere. Det hører med til god ledelse at tage fat på disse problemer. Men virksomhedens rolle og ansvar er ikke så entydigt i disse tilfælde som i forbindelse med de klassiske arbejdspladsrisici. Også arbejdstagerens private situation (familieforhold og rollefordelingen i familien), grunduddannelse, uddannelsesmuligheder og jobmuligheder kan påvirke disse fænomener. Den indsats, der her kræves af virksomhederne og arbejdsgiverne, skal gå hånd i hånd med foranstaltninger på andre områder, så virksomhedernes indsats ikke løber ud i sandet på grund af mangel på en helhedsstrategi.

Disse foranstaltninger skal træffes på arbejdspladsen, i hjemmet, i skolerne osv., hvilket stiller krav om en samlet strategi fra Kommissionens side (se 2.3.2). Isolerede foranstaltninger er mindre effektive.

5.8. Over for de nye risici og arbejdsformer er der taget en hel del initiativer i de forskellige medlemsstater, hvor man afprøver bestemte metoder i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

Herunder skal nævnes nogle eksempler på arbejdsmarkedsparternes indsats⁽¹⁾:

- i Holland opfordrer »Agenda 2002«, hvori arbejdsmarkedets parter har fastlagt hovedemnerne for forhandlinger i de kommende år, til at prioritere stressproblemer og forbedring af arbejdsvilkårene. Mange kollektive brancheoverenskomster har taget dette op. Nævnes skal også en lang række brancheaftaler, der mobiliserer de offentlige myndigheder, arbejdsgiverne og arbejdstagerne mod visse specifikke risici;
- i Belgien har arbejdsmarkedets parter den 30. marts 1999 indgået en tværfaglig kollektiv overenskomst om politikken til forebyggelse af stress på arbejdspladsen; arbejdsgiveren konsulterer sikkerheds- og hygiejneudvalget om den påtænkte politik. Nævnes skal også, at arbejdsmarkedets parter på sektorplan har oprettet »Prævention og Interim«, der har til formål at bevidstgøre og rådgive virksomhederne om forebyggelse;

⁽¹⁾ Se også eksempler på god praksis på Bilbao-agenturets website (<http://www.eu-osha.es>).

- i Danmark er der indgået en landsdækkende aftale mellem fagforeningerne og arbejdsgiverorganisationerne om begrænsning af monotont og ensformigt arbejde;
- i Sverige har arbejdsmarkedets parter indgået en aftale om udpegelse af lokale forebyggelsesrepræsentanter.

Blandt medlemsstaternes seneste initiativer er der grund til at fremhæve den portugisiske regerings program, som tilsigter at forbedre sundheden og sikkerheden på arbejdspladsen bl.a. ved hjælp af incitamenter til arbejdsgivere, der har gjort en almindeligt anerkendt indsats på området, som fortjener betegnelsen »god praksis«.

5.9. På grundlag af et overblik over disse initiativer, over god praksis og over resultaterne af effektive tiltag kan Kommissionen i samarbejde med arbejdsmarkedets parter foretage en evaluering og om nødvendigt tilpasse lovgivningen samt udvikle og præsentere andre instrumenter og integrere dem i nye støtteprogrammer eller i eksisterende programmer.

6. Konklusioner

- Fremme af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen må være en højt prioriteret opgave for de offentlige myndigheder, for arbejdsmarkedets parter, for virksomhedsledere og for arbejdstagerne. Det er særlig nødvendigt, fordi

arbejdsmarkedet undergår store forandringer. Den bedste metode til realisering af denne vigtige målsætning består i yderligere at bevidstgøre alle berørte parter på såvel EU-plan som på nationalt, sektorielt, regionalt og lokalt plan om deres ansvar.

- Uden at forklejne lovgivningen, der fortsat er vigtig og berettiget såvel af sociale som af økonomiske årsager, bør EU yderligere udvikle og styrke sin ikke-lovgivningsmæssige indsats i form af information, bevidstgørelse, uddannelse og benchmarking.
- Det vil fremme lovgivningens effektivitet, hvis lovtteksterne fastlægger en bedre rollefordeling mellem det europæiske og det nationale niveau og opstiller klare målsætninger på EU-plan, men overlader gennemførelsen til de nationale instanser, mod kontrol.
- For at styrke forbindelsen mellem jobegnethed og sikkerhed og hygiejne på arbejdspladsen bør der gøres en indsats for at bevidstgøre og uddanne såvel arbejdsgivere som arbejdstagere.
- Anvendelsen af lovgivningen i forhold til de nye risici stiller krav om løbende evaluering af foranstaltningernes effektivitet. Tilpasningen af lovgivningen skal bygge på analyse af god praksis i medlemsstaterne. Ved hjælp af benchmarking skal de mest instruktive eksempler og arbejdsmarkedsparternes praksis klarlægges.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

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 Den Europæiske Unions handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004)«

(2000/C 51/12)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 8. juli 1999 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive en tillægsudtalelse om.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Jillian Hassett til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse enstemmigt den 12. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 8. december 1999, følgende udtalelse med 112 stemmer for, 0 imod og 3 hverken for eller imod det ovennævnte emne.

1. Indledning

Den 25. januar 1995 vedtog ØSU en initiativudtalelse om »Forebyggelse af stofmisbrug«⁽¹⁾ (ordfører: Angela Guillaume), hvori man blandt andet kommenterede den gældende handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (1995-1999). Denne tillægsudtalelse bygger på det arbejde, der blev udført på daværende tidspunkt.

1.1. Kommissionens meddelelse om en europæisk handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004) indeholder:

- et program til bekæmpelse af ulovlig narkotika ved hjælp af koordinerede foranstaltninger på alle niveauer
- en opfordring til at give forebyggelse højeste prioritet
- forslag med henblik på at øge udveksling af erfaring og bedste praksis
- forslag med henblik på at reducere udbuddet af ulovlig narkotika
- en opfordring til at integrere narkotikarelaterede aktiviteter under Schengen-aftalen og EU's handlingsplan for organiseret kriminalitet
- planer om på internationalt niveau at fremme indførelsen af klausuler om kontrol af ulovlig narkotika i aftaler om udvikling og handel.

1.2. Målene med EU's handlingsplan er følgende:

- sikre, at narkotikabekæmpelse fastholdes som en absolut prioritet for EU's interne og eksterne aktioner;
- fortsætte EU's integrerede og afbalancerede fremgangsmåde i forbindelse med narkotikabekæmpelsen, hvor begrænsningen af udbud og efterspørgsel ses som gensidigt forstærkende elementer;

— sikre indsamling af objektive, pålidelige og sammenlignelige data om narkotikaspørgsmålet i EU;

— fremme internationalt samarbejde;

— understrege, at de relevante ressourcer må stilles til rådighed med forebyggende politikker som første prioritet.

I meddelelsen nævnes også en række nye udfordringer, f.eks. stigning i forbruget af syntetisk narkotika, forbindelsen mellem narkotika og kriminalitet i byområder samt helbredsmæssige, sociale og strafferetlige problemer i forbindelse med narkotika. Der lægges vægt på det påtrængende behov for at udvikle det nødvendige metodologiske værktøj til systematisk vurdering af narkotikabekæmpelsesaktioner på EU-niveau.

1.3. Narkotikabekæmpelse står fortsat øverst på både EU's og de enkelte medlemsstaters dagsorden. Det er meget vanskeligt at få pålidelige data om udbredelsen af ulovlig narkotika, dødelighed i forbindelse med narkotika, ulykker, sygdomme/infektion, kriminalitet osv. og danne sig et fornuftigt billede af problemets størrelse. Ikke desto mindre fremgår det tydeligt af årsrapporten for 1998 fra Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, at der ikke er grund til at hvile på laurbærrene.

1.4. EU's medlemsstater og Fællesskabet har siden midten af 1980'erne truffet omfattende foranstaltninger med henblik på at bekæmpe salg og misbrug af narkotika og fremme det internationale samarbejde. EU's aktiviteter til bekæmpelse af narkotika, som i princippet hører under medlemsstaternes kompetence, består i at fremme og koordinere de områder, hvor EU kan tilføre en merværdi. Reduktion af udbud og efterspørgsel samt fremme af internationalt samarbejde er fundamentet i EU's eksisterende strategi til bekæmpelse af narkotika.

⁽¹⁾ EFT C 102 af 24.4.1995.

1.5. Narkotikabekæmpelsen indgår som en vigtig komponent i målsætningen »et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«, der blev introduceret med Amsterdam-traktaten. Narkotikabekæmpelsen er et prioriteret område både inden for folkesundhed (EF-traktatens Afsnit XIII, art. 152), inden for politisamarbejde og retligt samarbejde (Afsnit VI, traktaten om Den Europæiske Union) og inden for internationalt samarbejde (Afsnit V, traktaten om Den Europæiske Union).

1.6. Det er kun muligt at udforme effektive EU-politikker og -strategier på grundlag af de ovenfor nævnte »objektive, pålidelige og sammenlignelige data« om narkotikasituationen. To organer er blevet oprettet med det formål at tilvejebringe sådanne data, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (Narkotikacentret) og Europols narkotikaenhed. Narkotikacentret indsamler og videregiver ikke-fortrolige data om narkotikamisbrug til støtte for udarbejdelsen af en politik på området. Europols narkotikaenhed udveksler og analyserer data om organiseret narkotikasalg og deraf følgende kriminelle aktiviteter til brug for politiet. Kommissionen understreger ligeledes behovet for mekanismer til systematisk evaluering, vurdering og opfølgning. Disse to organer øger vores viden om narkotikaproblemets omfang og størrelse i EU.

1.7. Den internationale dimension af narkotikabekæmpelsen kræver et mere intensivt samarbejde på grund af problemets alvor og den trussel, det udgør for både industrialiserede lande og udviklingslande.

1.8. Forud for udvidelsen er det vigtigt at undersøge situationen i ansøgerlandene. Ifølge Narkotikacentrets årlige rapport fra 1998 står de fleste af de central- og østeuropæiske lande over for stigende problemer i forbindelse med salg og transit af ulovlig narkotika og en stigning i det lokale narkotikaforbrug⁽¹⁾. Det vil fortsat være nødvendigt at give EU-støtte til narkotikabekæmpelse gennem f.eks. Phare-programmet, der dækker flere lande, hvis man vil vende den skræmmende udvikling.

2. ØSU's udtalelse fra 1995 om »Forebyggelse af stofmisbrug«⁽²⁾

2.1. I sin initiativudtalelse fra 1995 gav ØSU udtryk for, at det trods de europæiske regeringers bestræbelser, herunder politikker til bekæmpelse af ulovlig produktion, salg og udbud af alle former for narkotika og trods indsættelse af omfattende ressourcer ikke var lykkedes at nå de ønskede resultater. Det stod klart, at retsforfølgelse og aktiviteter til begrænsning af udbuddet ikke kunne løse narkotikaproblemet alene.

2.2. ØSU gik ind for koordinerede foranstaltninger til forfølgelse af personer, der er involveret i produktion, omsætning og udbud af ulovlig narkotika, men mente samtidig, at man burde lægge lige så megen vægt på foranstaltninger, der begrænser efterspørgslen. De skulle omfatte:

- tilstrækkelige ressourcer til behandling, reintegrering og uddannelsesprogrammer rettet specielt mod folk med tilbøjelighed til misbrug af ulovlig narkotika;
- uddannelses- og forebyggelsesprogrammer for grupper, som er særligt udsatte for risikoen for ulovlig brug af narkotika.

2.3. ØSU mente endvidere, at problemets omfang kræver en forebyggelsesstrategi for hele Europa, men at der samtidig var behov for en holdningsændring. Ingen medlemsstat bør udsættes for at blive betragtet som »narkotika-ly«, fordi den anvender nye metoder. Ingen regioner, byer, lokalsamfund eller skoler bør være nødt til at bekymre sig om deres rygte, fordi de ønsker at fremme en aktiv forebyggelsespolitik. En samordnet, forebyggende fremgangsmåde vil bringe problemet frem i lyset og hjælpe borgerne i de enkelte samfund til at erkende deres individuelle og kollektive ansvar.

2.4. ØSU mente, at EU havde brug for en klar og koordineret politik.

2.5. På lokalt og regionalt plan måtte der oprettes integrerede net bestående af samordningsgrupper, som involverede:

- lokale og kommunale myndigheder;
- personale, der er specielt uddannet i forebyggelse af narkotikamisbrug;
- læger og paramedicinsk personale;
- politibetjente;
- lærere og skoleinspektører;
- arbejdsgivere, arbejdsformidlinger;
- forældre;
- familiesammenslutninger, lokale støttegrupper og frivillige organisationer;
- den lokale presse, fjernsynet og radioen;
- fuldtidskoordinatorer;
- koordinering mellem sundhedsvæsenet, lokale instanser, arbejdsformidlinger og arbejdsmarkedets parter.

2.6. På nationalt plan opfordrede ØSU til oprettelsen af samordningscentre, der kunne være ansvarlige for ledelsen af de lokale og regionale samordningsgrupper, yde særlig støtte, hvor der var behov for det, sikre udveksling af informationer og strukturere kampen mod narkotikamisbruget.

(1) 1998, Årlig rapport om narkotikaproblemet i Den Europæiske Union — Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug.

(2) EFT C 102 af 24.4.1995.

2.7. På europæisk niveau foreslog ØSU følgende aktioner:

Aktioner (1995-1999)	Resultater 1999 (1)
— Nationale koordinationsgrupper skal suppleres af en tværfaglig gruppe, som repræsenterer Den Europæiske Unions »3 søjler«	Delvis
— Oprettelse af et stående europæisk udvalg for forebyggelse af narkotikamisbrug	Ja
— Gennemførelse af artikel 129, der opfordrer til »samarbejde« og »samordning« mellem medlemsstaterne om sundhedsspørgsmål, »herunder narkotikamisbrug«, og støtter Kommissionens initiativret på dette område	Ja
— Støtte til Kommissionens bestræbelser på at spille en mere aktiv rolle med henblik på at fremme, udgive og distribuere materiale om bedste praksis	Narkotikacentret
— Afholdelse af flere Europæiske Uger til Forebyggelse af Narkotikamisbrug	Ja
— EU-sponsorerede uddannelsesinitiativer inden for forebyggelse af narkotikamisbrug	Ja
— Hurtig gennemførelse af de specifikke forslag i Kommissionens handlingsplan vedrørende uddannelse og udvekslinger af fagfolk	Ja
— EU-oplysningskampagner og -netværk	Ja
— Fremme af en række EU-støttede, transnationale pilotprojekter i særlige målområder, der kan bidrage til oprettelse af et europæisk samordningsnetværk	Delvis

(1) På et studiegruppemøde den 9. september 1999 var Kommissionen inviteret til at fremlægge hovedlinjerne i resultaterne af handlingsplanen for 1995-1999.

ØSU har med tilfredshed bemærket, at der i vid udstrækning er truffet foranstaltninger, der svarer til ØSU's forslag fra 1995.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU bifalder Kommissionens forslag om en ny handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004) og vil gerne fremhæve de specifikke målsætninger inden for handlingsplanens fem områder:

1. Information

2. Foranstaltninger til reduktion af efterspørgslen

3. Konsolidering af gældende EU-ret

4. Aktioner på internationalt niveau

5. Koordinering, integrering og forenkling.

3.2. På linje med den politiske erklæring, der blev vedtaget på De Forenede Nationers særlige samling om narkotika i 1998 (UNGASS), støtter ØSU de grundlæggende principper om delt ansvar, indarbejdelse af narkotikakontrollen i den almene udviklingspolitik, afbalanceret reduktion af udbud og efterspørgsel, overholdelse af menneskerettighederne og støtte til multilaterale bestræbelser.

3.3. I forbindelse med bestræbelserne på at reducere efterspørgselen er ØSU enig i, at foranstaltninger vedrørende sundhed og uddannelse samt tiltag til begrænsning af social udstødelse skal have første prioritet for at sikre opfyldelsen af de to hovedmålsætninger:

— en betydelig nedbringelse over en periode på 5 år af brugen af ulovlig narkotika blandt unge under 18 år,

— en betydelig nedbringelse over en periode på 5 år af antallet af narkotikarelaterede dødsfald.

Disse målsætninger opfyldes sædvanligvis gennem programmer, der retter sig mod hele befolkningen ved hjælp af almene aktiviteter, der fokuserer på befolkningens daglige behov. Sundhed kan opnås ved at vurdere behovene i de enkelte samfundsgrupper; uddannelse gennem skolernes læseplaner, ungdomsarbejde og lokale netværksgrupper; forskning bør indgå i undersøgelser baseret på større befolkningsgrupper, og uddannelsesaktiviteter kan være en del af den videre uddannelse af arbejdsstyrken.

3.3.1. Hvad angår uddannelse og bevidstgørelse er ØSU enig med Kommissionen i, at effektiv anvendelse af de nye medier, specielt Internettet, i forbindelse med gennemførelse og evaluering af uddannelsesprogrammer til forebyggelse af stofmisbrug kan være et nyttigt middel.

3.4. Kommissionen lægger vægt på den offentlige og den halvoftentlige sektor. ØSU har imidlertid gjort den erfaring, at det er vigtigt at inddrage de bredere sociale partnerskabsmodeller, som findes i mange medlemsstater. I udtalelsen fremhæves både folkesundhed og uddannelsesordninger, som primært hører under de lokale og regionale myndigheder, men der henvises kun til betydningen af uddannelse af grupper af ligestillede, NGO'er (ikke-statslige organisationer) og det brede samfund. Der nævnes ikke meget om de partnerskaber, der allerede findes, f.eks. partnerskaber til bekæmpelse af kriminalitet og optøjer, partnerskaber for økonomisk regenerering, bedre sundhed, samt samarbejde mellem erhvervslivet og lokale myndigheder.

3.5. Princippet om delt ansvar kræver en integreret og afbalanceret fremgangsmåde. Med henblik herpå er det nødvendigt, at man benytter de eksisterende ressourcer inden for de sociale partnerskaber. ØSU vil gerne understrege behovet for at etablere partnerskaber gennem et aftalememorandum inspireret af eksempler som forebyggelse på arbejdspladsen og samarbejde mellem f.eks. fragtmand og toldmyndigheder.

3.6. Det er meget vigtigt, at erfaringerne fra programmet til bekæmpelse af narkotikamisbrug 1996-2000 indgår i den foreslåede handlingsplan, når den gennemføres. Resultaterne skal være tilgængelige, udvikles og gøres sammenlignelige, hvor det er nyttigt. Ofte fremhæves succeser, men det er mindst lige så vigtigt at vurdere fiaskoerne. Når nye aktioner sættes i gang, må de baseres på erfaringer. Derfor er det vigtigt at få tværfaglige og flerdimensionelle svar på lokalt, nationalt og globalt niveau.

3.7. Som regel finder den første kontakt med narkotika sted, når en bekendt tilbyder stofferne. For at forebygge må man fremme dannelse af grupper af ligestillede, hvis betydning er almindelig kendt. De unge bør selv fra begyndelsen involveres i udarbejdelse af forebyggende programmer.

3.8. Forbindelserne mellem narkotika, alkohol og tobak er komplekse. I visse tilfælde er det tydeligt, at brugen af det ene af disse stoffer fører til brugen af et af de andre. I andre tilfælde er sammenhængen ikke så enkel. Dertil kommer, at forskellen på disse stoffers lovlighed skaber et yderligere dilemma. Forebyggende tobaks- og alkoholkampagner kan også virke forebyggende mod brug af ulovlig narkotika. Det er også helt nødvendigt at understrege farerne ved at kombinere forskellige stoffer som f.eks. narkotika og alkohol. I forbindelse med denne strategi skal man dog tage højde for, at det er de enkelte personer, der er forbundet med hinanden via grupperne af

ligestillede, og ikke stofferne som sådanne. Brugen af stoffer er snarere baseret på graden af tilgængelighed. ØSU påpeger samtidig, at sundhedsrisici ikke kun er forbundet med de ulovlige stoffer, og at mange af de nye syntetiske stoffer endnu ikke kontrolleres i medlemsstaterne.

3.9. Skal strategien for reduktion af udbud være effektiv, må man sikre, at UNGASS' handlingsplan bliver gennemført i overensstemmelse med EU's beslutning. Dette øger betydningen af, at EU's internationale samarbejde om bekæmpelse af narkotika integreres i de mere vidtrækkende målsætninger for EU's politik over for tredjelande. ØSU vil gerne gøre opmærksom på, at traktaten gennem den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) giver mulighed for skrapere, overordnede eksterne foranstaltninger til bekæmpelse af narkotika.

3.10. Det er nu almindeligt anerkendt, at problemet med misbrug og afhængighed af ulovlig narkotika er fælles for alle medlemsstater. Ud over at håndhæve loven og harmonisere strafferammerne må der også skabes en dynamisk ramme for EU's forebyggelsespolitik, der understøttes af de konkrete foranstaltninger, som Rådet har planlagt. Den nye traktat indeholder bestemmelser, der muliggør en koordineret og bred indsats, som er en forudsætning for, at udbud og efterspørgsel kan nedbringes. Da salg af narkotika ifølge FN udgør 8 % af verdenshandelen, understreger ØSU, at der er behov for en samordnet EU-politik til bekæmpelse af fremstilling og salg af narkotika. Der må skabes en bedre koordinering mellem indre og retlige anliggender og politikken over for tredjelande. Den europæiske og nationale politik er vigtig, for at lokalsamfundet kan sikre en langsigtet løsning, når det står over en udfordring. Uden en national politik vil lokalsamfundene ofte reagere irrationelt og subjektivt.

3.11. ØSU hilser fællesskabsaktionen vedrørende syntetisk narkotika velkommen. Formålet med denne fælles aktion⁽¹⁾ er at etablere en mekanisme for hurtig udveksling af oplysninger om nye former for syntetisk narkotika og vurdering af de hermed forbundne risici med henblik på at muliggøre, at de kontrolforanstaltninger, der i medlemsstaterne finder anvendelse på psykotrope stoffer, ligeledes finder anvendelse på nye former for syntetisk narkotika.

⁽¹⁾ Fælles aktion af 16. juni 1997 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende udveksling af oplysninger, risikovurdering og kontrol med nye former for syntetisk narkotika (97/396/RIA), EFT L 167 af 25.6.1997.

3.12. ØSU mener, at EU må have en mere entydig og koordineret politik for betingelserne for ansøgerlandenes optagelse i EU. ØSU's holdning er, at der med disse lande skal indgås protokoller om deres forpligtelser til at reducere udbuddet af narkotika, der går igennem deres territorium, iværksætte programmer til reduktion af efterspørgsel efter ulovlig narkotika og sikre deltagelse i internationale aktioner. Heri bør også indgå aftaler om kontrol med de såkaldte prækursorer (som spiller en vigtig rolle i forbindelse med fremstilling af eksempelvis amfetamin). ØSU anbefaler, at gennemførelsen af gældende EU-lovgivning inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed gives første prioritet, blandt andet lovgivningen om narkotikabekæmpelse.

3.12.1. Samtidig bør ansøgerlandene tilskyndes til at gøre brug af muligheden for at blive inddraget i forsøgsprojekter navnlig under programmerne Oisin og Falcone.

3.13. Der har i de seneste år været en stigning i doping inden for sport. Doping i forbindelse med sportsudøvelse betyder ikke altid, at der anvendes ulovlige stoffer, men at lovlige stoffer misbruges. Der er behov for hurtigst muligt at skabe et klart juridisk grundlag og tættere internationalt samarbejde. ØSU bifalder derfor Kommissionens beslutning om at indlede diskussioner med Den internationale olympiske Komité (IOC) på baggrund af dennes opfordring til at deltage i oprettelse og drift af et internationalt anti-doping kontor. Der er et stigende behov for at genoprette tilliden inden for sportsverdenen og offentligheden.

3.14. Kommissionen gør opmærksom på EU's beskæftigelsesinitiativer og programmer for almen uddannelse og erhvervsuddannelse. Det skal bemærkes, at selvom disse programmer ikke oprindeligt blev iværksat for at bekæmpe narkotika, har de medført nogle succesfulde projekter. Derfor må der i disse programmer indarbejdes retningslinjer og politikker for, hvordan de kan benyttes i bekæmpelsen af narkotikamisbrug og relaterede problemer. ØSU mener, at der skal bevilliges flere ressourcer til fremme af den koordinering, der er afgørende for, at efterspørgslen efter narkotika mindskes.

3.15. Der er udfoldet store bestræbelser for at bekæmpe narkotika i EU. Men tilsyneladende sættes mange initiativer i gang som enkeltstående og spontane projekter uden at indgå i en sammenhængende og systematisk politisk strategi. ØSU beklager mangelen på engagerede ungdomsarbejdere, specielt på gadeplan. Indsatsen over for de unge bør styrkes via europæisk koordination.

3.16. Det er vigtigt at få et mere præcist billede af narkotika-problemet. Kommissionens meddelelse siger ikke meget om

problemets størrelse og art. En betydelig svaghed ved Kommissionens meddelelse er, at narkotika kun betragtes som et problem i byområder. Der er meget, der tyder på, at problemet er lige så alvorligt i landområder, hvor man ikke har de rette midler at sætte ind med.

4. Konklusion/anbefalinger

4.1. Kommissionens meddelelse om Den Europæiske Unions handlingsplan for bekæmpelse af narkotikamisbrug (2000-2004) er et vigtigt skridt i retning mod en overordnet fremgangsmåde. ØSU beklager dog, at det ikke angives, hvorledes planens gennemførelse skal finansieres. Tilstrækkelige økonomiske midler er en forudsætning for, at planen bliver en succes. Kommissionen må tage hensyn til, hvilke ressourcer der er til rådighed for gennemførelsen af handlingsplanen, og sikre afbalanceret vægtlæggen på reduktion af efterspørgselen og reduktion af udbuddet, under skyldig hensyntagen til medlemsstaternes eget ansvar.

4.2. ØSU vil gerne understøtte vigtigheden af, at afsnit VI i Amsterdam-traktaten gennemføres fuldt ud. I dette afsnit anføres det, at narkotika på mange måder udgør en trussel mod borgernes sikkerhed, og at narkotika ofte, men ikke altid, er forbundet med organiseret kriminalitet. Det er baseret på fælles ansvar mellem forbruger-, transit- og producentlande. Det er klart, at inden for denne overordnede ramme vil det være et vigtigt element at mobilisere alle retlige og politimæssige ressourcer i kampen mod narkotikahandlere og kriminelle organisationer. Det er afgørende, at der skrives kraftigere ind. Det kan ikke accepteres, at visse kvarterer i de større byer i Europa falder i hænderne på narkohandlere, som helt åbenlyst sælger narkotika til stofmisbrugere, uden at politiet griber ind og standser dem. Behovet for at fastsætte et minimum af bindende regler for bestanddelene i kriminelle handlinger og straf forudsætter en bedre koordinering, og navnlig må indsatsen øges i forbindelse med harmonisering af lovgivningen og af det retlige, toldmæssige og politimæssige samarbejde. Der er brug for en samordnet forebyggende indsats fra politiets, uddannelsesvæsenets og revalideringsmyndighedernes side.

4.3. ØSU har taget konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors til efterretning. Navnlig anbefalingerne om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det samme gælder ændringer til Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, som ØSU i øjeblikket udarbejder en udtalelse om. Ud over denne udtalelse om EU's handlingsplan til bekæmpelse af narkotikamisbrug vil ØSU efterfølgende udarbejde udtalelser om de spørgsmål, der blev behandlet på Det Europæiske Råd i Tammerfors.

4.4. ØSU opfordrer Kommissionen til at give en mere uddybende analyse af situationen. Der findes omfattende data og forskningsresultater om brugen af narkotika i medlemslandene, men narkotikaens virkninger må også analyseres og kortlægges. Evaluering sker ofte på et analytisk grundlag alene. ØSU ser gerne, at der foretages en undersøgelse af de sociale og økonomiske faktorer, der påvirker brugen af narkotika. Det fremgår ikke altid, hvordan den reelle situation er. Bedre analyser og en vurdering af god og dårlig praksis vil hjælpe EU og medlemsstaterne til at lægge en effektiv strategi.

4.5. ØSU er bekendt med den stigende anvendelse af Internettet både hvad angår udbud og efterspørgsel efter narkotika. Af samme grund opfordrer ØSU Kommissionen til at gennemføre handlingsplanen til fremme af en mere sikker anvendelse af Internettet⁽¹⁾, som ØSU vedtog en udtalelse om i april 1998⁽²⁾.

4.6. Kommissionen henviser til den positive indflydelse, som dele af ungdomsrammeprogrammerne og beskæftigelses-

⁽¹⁾ Beslutning nr. 276/1999/EF, EFT L 33 af 6.2.1999.

⁽²⁾ EFT C 214 af 10.7.1998.

initiativerne har haft på narkotikabekæmpelsen. ØSU frygter, at disse programmer vil blive betragtet som en uformel gren af Kommissionens handlingsplan. Som mange andre EU-programmer retter de sig mod unge mennesker, men derfor vil de ikke nødvendigvis nå målgruppen for denne handlingsplan. ØSU beder Kommissionen øge ressourcerne til forebyggelse og reduktion af efterspørgslen.

4.7. Når man fokuserer på narkotikaproblemet, overser man ofte større problemer som udelukkelse og isolation. I denne handlingsplan er behovet for at forstå disse fænomener større end nogensinde. Mange unge føler sig udelukkede og isolerede; brugen af narkotika er ofte et symptom på udstødelse. ØSU mener, at Kommissionen må finde frem til, hvorledes man kan opnå kontakt med disse unge. Unge mennesker kommer måske ikke i kontakt med det offentlige sundhedsvæsen, før deres situation er kritisk. Men der er en chance for, at de kommer i kontakt med det lokale beskæftigelsesprogram eller lokale kontaktgrupper. Der er stærkt brug for bedre samarbejde mellem de forskellige tjenester, der beskæftiger sig med børn og unge på alle niveauer, herunder det europæiske.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Fællesskabets institutioner og organer og om fri udveksling af sådanne oplysninger«

(2000/C 51/13)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. september 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Daniel Retureau til ordfører uden studiegruppe. Sektionen vedtog sin udtalelse den 12. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 8. december 1999, med 117 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Forslagets retsgrundlag, indhold og anvendelsesområde

1.1. Retsgrundlag og begrundelse for forslaget til forordning fremgår klart af oplægget. Det drejer sig om, at direktiv 95/46/EF⁽¹⁾ af 24. oktober 1995 skal finde anvendelse på Fællesskabets institutioner og organer i deres behandling og udveksling af personoplysninger.

1.2. Fællesskabets institutioner og organer, og navnlig Kommissionen, behandler løbende personoplysninger som led i deres virksomhed. Kommissionen udveksler personoplysninger med medlemsstaterne som led i gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik og strukturfondene, forvaltningen af toldunionen og forfølgelsen af andre af Fællesskabets politikker.

1.3. Ved vedtagelsen af direktivet forpligtede Kommissionen og Rådet sig i en offentlig erklæring til at overholde direktivet og opfordrede de øvrige fællesskabsinstitutioner og fællesskabsorganer til at følge trop (fælles erklæring offentliggjort den 24. oktober 1995). Næsten alle direktivets bestemmelser er siden denne dato blevet anvendt i Fællesskabets organer.

1.4. Med Amsterdam-traktatens indgåelse blev der indsat en særlig bestemmelse i EF-traktaten, artikel 286, som fastsætter, at Fællesskabets institutioner og organer fra den 1. januar 1999 skal anvende fællesskabsreglerne for beskyttelse af personoplysninger, som hovedsageligt er fastsat i direktiv 95/46/EF og direktiv 97/66/EF⁽²⁾. Ligeledes fastsættes det, at anvendelsen af disse regler skal overvåges af en uafhængig kontrolinstans i overensstemmelse med den procedure, der er omtalt i artikel 251. Dette er det mest betydningsfulde nye aspekt ved forslaget til forordning.

1.5. Dette forslag til forordning tager sigte på at opfylde begge disse formål (med en lille forsinkelse i forhold til ikrafttrædelsesdatoen fastsat i EU-traktaten).

1.6. Som forslaget ser ud nu, er der visse vigtige ubesvarede spørgsmål.

1.7. Det gælder f.eks. definitionen af de fællesskabsinstitutioner og -organer, der er berørt af forordningen; i den fortegnelse, der findes som bilag til forslaget, er Europol ikke omfattet af reglerne. Hvorledes forholder det sig eksempelvis med Schengen-aftalens datanet og den dertil knyttede særlige kontrolmyndighed?: skal de forblive adskilt, eller kan de forenes? Det samme gælder de øvrige organer under den tredje søjle.

1.8. Et andet væsentligt aspekt er, at tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskabets institutioner og organer er underlagt forslagets bestemmelser, men forbindelsen mellem de forslåede bestemmelser og de vedtægter, der gælder for tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber, er ikke tydelig (i bilaget er der taget højde for at involvere personaleudvalg); er personalerepræsentanterne blevet hørt? Bør behandling af personalets persondata ikke være underlagt særlige bestemmelser for at beskytte Fællesskabets ansattes privatliv og rettigheder bedst muligt, hvad enten det gælder data i ansættelsesspørgeskemaet, karrieren eller kontraktens varighed eller eventuelle fornyelse?

1.9. Endelig omfatter forslaget kun fysiske personer, hvilket afspejler begrænsningerne i direktivet fra 1995, som udelukker juridiske personer, der imidlertid kan være genstand for indsamling og udveksling af data. Imidlertid bør det understreges, at juridiske personer er omfattet af direktivet fra 1995 i det omfang, de behandler eller er indehavere af personoplysninger. Det forslag, ØSU skal udtale sig om, drejer sig kun om EU-institutionernes behandling og videregivelse af oplysninger om fysiske eller juridiske personer, men den påtænkte beskyttelse gælder imidlertid kun fysiske personer.

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 24 af 31.1.1998, s. 1.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Rådet, der ganske vist er i sin fulde ret til at fastsætte fristen for afgivelse af udtalelser, har givet ØSU meget kort tid til at udarbejde sin udtalelse om et forslag til forordning, der er både komplekst og betydningsfuldt, idet det vedrører beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling og udveksling af persondata.

2.1.1. ØSU ville have foretrukket at have mere tid til at deltage grundigt i det arbejde, der udspringer af den lovpligtige procedure om fælles beslutningstagning, navnlig ud fra den betragtning, at forslaget vedrører en række af de medlemmer af økonomiske og sociale organisationer, som ØSU repræsenterer.

2.2. ØSU har tidligere fremsat en udtalelse⁽¹⁾:

a) om to direktivforslag fra Rådet vedrørende:

- beskyttelse af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger,
- beskyttelse af personoplysninger og kommunikationshemmeligheden i forbindelse med offentlige digitale telenet, herunder det tjenesteintegrerede digitalnet (ISDN) og offentlige digitale mobilnet;

b) og forslag til Rådets afgørelse om informationssikkerhed.

2.3. Alle de grundlæggende principper for behandling af persondata og sikkerhed for respekten for personrettigheder og privatlivet, som ØSU fremsatte i føromtalt udtalelse, er stadig aktuelle og relevante for dette forslag til forordning. De er i overensstemmelse med Europarådets konvention nr. 108⁽²⁾, som bør være vejledende i vurdering af forslaget til forordning sammen med medlemsstaternes lovgivning og praksis samt direktivet fra 1995.

2.3.1. ØSU opfordrer Rådet til at henvise til de principper og forslag, der er fremsat i udtalelsen fra 1991 samt nærværende udtalelse, og at tage dem i betragtning, for så vidt muligt at gøre fremskridt i forhold til direktivet fra 1995 under hensyntagen til vanskeligheder i forbindelse med retsgrundlaget, og i hvert fald at have dem i tankerne, hvis direktivet revideres i 2001.

2.3.2. Det er ØSU's opfattelse, at Fællesskabets institutioner og organer skal tilbyde den bedst tænkelige beskyttelse og

sikkerhed ved behandling af persondata og basere sig på de bedste internationale standarder og den nationale lovgivning og bedste praksis, der er højest udviklet i medlemsstaterne, således at de fremstår som det gode eksempel og fremmer harmoniseringen, navnlig taget i betragtning, at forslaget udover databehandling også handler om fri udveksling af disse data og behandlingen af de deraf følgende produkter såvel inden for som uden for EU's grænser.

2.4. Den hurtige udvikling inden for kommunikation og informationsteknologi, de mange muligheder for langvarig datalagring på forskellige medier, de meget sofistikerede behandlingsteknikker, samtrafik, udvekslingsmuligheder og adgang til information gør behovet for at øge beskyttelsen og sikkerheden for de pågældende personer, navnlig når man tager princippet om fri udveksling af data i betragtning, endnu større.

2.4.1. De selv samme teknologier og metoder skaber imidlertid også nye muligheder for beskyttelse mod ulovlig dataadgang, transmissionsikkerhed, beskyttelse af privatlivet og håndhævelse af personrettigheder, herunder retten til indsigt, til berigtigelse eller indsigelse mod brug eller overførsel af data om den pågældende person. Man bør snarere se på de tekniske muligheder end på omkostningerne, medmindre de er uforholdsmæssigt store i forhold til det ønskede sikkerhedsniveau.

2.4.2. Sikkerhed for og beskyttelse af personrettigheder skal indgå i udstyrets udformning og i de metoder, der bruges til indsamling, behandling, anvendelse og overførsel af data. Enhver person, der er involveret i et af disse områder, lige fra indsamling til endelig brug, skal opfylde strenge krav til kompetence og fortrolighed og, hvis de brydes, skal vedkommende straffes tilstrækkeligt hårdt. Det er primært dette, forslaget handler om, og efter ØSU's mening har teksten til formål at yde beskyttelse. Den rummer generelt set tilfredsstillende sikkerhed og mulighed for indsigt, samt adgang til administrativ og retslig appel.

2.4.3. Der er gjort fremskridt i forhold til direktivet fra 1995, såsom gratis adgang til data, præcise og entydige krav til overførsel af data, definition af følsomme data og forbudt databehandling, præcis definition af begrebet »tilstrækkeligt beskyttelsesniveau« ved overførsel af data fra et land eller et organ, der ikke er omfattet af direktivet fra 1995, overvejelser om alle mulige former for databehandling, eller oprettelse af uafhængige kontrolinstanser i hver institution eller organ i Fællesskabet, og det gør det muligt af foretage forebyggende kontrol, hvilket giver en bedre beskyttelse af rettigheder, friheder og privatlivet, end en efterfølgende kontrol.

(1) Ordfører: Henry Salmon, udtalelse offentliggjort i EFT C 159 af 17.6.1991, s. 38.

(2) Europarådet — (STE nr. 108) europæisk konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger. Alle medlemsstater har ratificeret denne konvention; de fleste af ansøgerlandene har ikke ratificeret.

2.4.4. Alligevel bør visse regler forbedres, men ØSU er klar over, at Kommissionen i sin udarbejdelse ikke kan gå ud over den ramme, der er fastsat i 1995-direktivet, hvis utilstrækkeligheder ØSU allerede har påpeget. Juridiske personer eller sammenslutninger, som ikke har juridisk status, bør ligeledes nyde godt af særlige beskyttende regler såsom reglerne om fortrolighed eller virksomheders varemærke. En sådan beskyttelse bør sikres, og alle muligheder for at opnå den må undersøges. Bestemmelserne vedrørende uafhængige instanser, som Rådet og Europa-Parlamentet alene fastsætter reglerne for, må også forbedres.

2.5. ØSU mener, at alle aktiviteter, fra indsamling, behandling til overførsel af data, skal udspringe af klart definerede og kontrollerbare mål forud for udførelsen. De skal leve op til forslagens lovkrav og være ufravigelige for de ansvarlige organer og institutioner.

2.6. Med hensyn til personalet ved Fællesskabets institutioner og organer, mener ØSU, at der må udfærdiges et særligt kapitel vedrørende beskyttelse af persondata og privatliv. Kapitlet skal efter konsultation af de repræsentative organer give EU's fremtidige kontrolinstans mulighed for at fastsætte, hvilke spørgsmål, der ikke må stilles ved ansættelsessamtalen, navnlig vedrørende sundhed og hvorvidt kvinder er gravide eller ej, og der skal afstikkes grænser for, hvilke oplysninger den personlige sagsmappe må indeholde. Det ville i denne sammenhæng være nyttigt at lade sig inspirere af det samlede indhold af ILO's (Den Internationale Arbejdsorganisation) praktiske anvisninger om beskyttelse af arbejdstagernes persondata og dens anbefaling nr. 171 om sundhedstjenester på arbejdet (1985).

2.7. ØSU konstaterer, at forslaget omfatter samtlige organer og institutioner i Fællesskabet og godkender fortolkningen af traktatens artikel 286 om anvendelsesområdet, som gælder alle institutioner; en restriktiv fortolkning, der udelader for eksempel Euratom eller EKSF, ville have været misvisende og i modstrid med formålet.

2.8. Efterhånden som samarbejdet i den tredje søjle øges (det er ikke omfattet af direktivet fra 1995), og taget i betragtning, at det vil være nødvendigt at have et horisontalt instrument til kontrol af indsamlede, behandlede og overførte data inden for det juridiske samarbejde og politisamarbejdet, foreslår ØSU, at EU's tilsynsførende for beskyttelse af data allerede nu får udvidede beføjelser til Schengen-aftalens informationssystem og derefter til alle konventioner, der hører under den tredje søjle, og hvor databeskyttelsen i øjeblikket udføres efter egne normer og af egne beskyttelsesorganer, som ganske vist er baseret på fælles principper. Derudover må der

skabes et system til databeskyttelse inden for det juridiske samarbejde, hvor dette endnu ikke eksisterer. Dette forslag vil betyde, at der muligvis må udarbejdes tillægsprotokoller til de omtalte konventioner.

2.9. De følgende forslag og mere præcise og detaljerede anbefalinger, som følger rækkefølgen i forslagens kapitler og bilag, fremsættes på baggrund af generelle observationer og den udvikling, der har fundet sted siden ØSU's forrige udtalelse.

3. Særlige bemærkninger og anbefalinger

3.1. Artikel 2, c), definitioner. Registeret defineres som »enhver struktureret samling af personoplysninger«, oplysningerne behøver ikke nødvendigvis at være strukturerede, før man kan behandle og udnytte dem, derfor er det tilstrækkeligt at tale om en samling af personlige eller individuelle oplysninger.

3.2. Artikel 4, d), oplysningernes kvalitet. Der skal tages ethvert rimeligt skridt til at slette eller berigtige oplysninger, der er urigtige eller ufuldstændige i forhold til de formål, hvortil de indsamles; der burde stå »alle tænkelige skridt«.

3.2.1. Artikel 5, d), lovlig behandling. ØSU godkender kriterierne for lovlighed, men mener, at man bør tale om »informeret samtykke«.

3.3. Artikel 6, yderligere behandling. Når en behandling finder sted med andre formål end de formål, hvortil de indsamles, skal de pågældende personer informeres herom forudgående, enten når oplysningerne indsamles, eller når beslutningen om at anvende dem til et andet formål end først antaget træffes.

3.4. Artikel 9, videregivelse af oplysninger.

3.4.1. Pkt. 1-4: når oplysninger videregives til personer eller organer, der ikke er underlagt direktiv 95/46/EF, eller til lande, der ikke har ratificeret Europarådets konvention nr. 108, må man forudgående sikre sig, at de har et tilsvarende beskyttelsesniveau (og ikke kun »tilstrækkeligt«, men det er et spørgsmål om direktivets formulering). ØSU finder imidlertid, at kriterierne for, hvornår beskyttelsesniveauet er tilstrækkeligt, giver en god beskyttelse.

3.4.2. Pkt. 5-6: EU's tilsynsførende for databeskyttelse skal informeres forud for en afvigende anvendelse, således at denne eventuelt kan modsætte sig.

3.5. Artikel 10, pkt. 1, forbudte behandlinger. Formuleringen er mere vidtrækkende end den, der findes i artikel 6 i Europarådets konvention nr. 108, med undtagelse af behandling af oplysninger om straffedomme, artikel 10, pkt. 5, der er mere restriktiv (de er ikke helt forbudte). ØSU ville foretrække en mere detaljeret formulering: »Behandling af personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning og mere generelt enhver overbevisning eller holdning, der ikke er forbudt i henhold til international ret, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger om helbredsforhold, den genetiske arv, og seksuelle forhold er forbudt«. Principielt burde genetisk arv være omfattet af helbredsoplysninger; under revisionen af direktivet vil det givetvis være nyttigt at tage formuleringen vedrørende forbudt databehandling op til fornyet overvejelse.

3.6. Artikel 17, underretning af tredjemand. Muligheden for at afvige fra pligten til underretning i tilfælde af ændring eller blokering af oplysninger er for upræcist angivet og for stor.

3.7. Artikel 23, pkt. 1, behandlingssikkerhed. Den registransvarlige skal sikre det bedst mulige sikkerhedsniveau ved behandling og overførsel af data under hensyntagen til teknologiens stade, medmindre omkostningerne herved er for høje i forhold til det ønskede sikkerhedsniveau.

3.8. Artikel 25. Databeskyttelsesansvarlig samt bilag I og II:

3.8.1. Det centrale spørgsmål er, hvordan det sikres, at databeskyttelsesansvarlige, der udpeges af de institutioner og organer, der indsamler, behandler og overfører oplysninger, er uafhængige og har den nødvendige ekspertise.

3.8.2. Bestemmelserne beskytter disse personer mod ethvert pres fra den institution eller det organ, der har udnævnt dem, og som samtidig er deres overordnede.

3.8.3. I udførelsen af opgaver vedrørende databeskyttelse må de databeskyttelsesansvarlige ikke være underlagt deres overordnede, men kun sortere under EU's tilsynsførende for databeskyttelse⁽¹⁾. Opgaven må ikke bedømmes af den overordnede og i tilfælde af konflikt med den overordnede i forbindelse med spørgsmål om databeskyttelse må det ikke skade den databeskyttelsesansvarliges karriere. Varigheden af deres udnævnelse bør være længere for at sikre deres uafhængighed og give dem mulighed for at handle langsigtet og sikkert.

3.8.4. Den arbejdstid, den databeskyttelsesansvarlige har til rådighed til at udfylde denne funktion (sædvanligvis 5 %, 10 %

i særlige tilfælde), og de midler, han råder over, forekommer begrænsede. De bør have tilstrækkeligt råderum og fleksibilitet til at udføre deres funktion, ligesom medarbejdere og udstyr bør stilles til rådighed efter behov.

3.9. Artikel 28. Forudgående kontrol foretaget af EU's tilsynsførende for databeskyttelse.

3.9.1. Principielt bør enhver behandling, der kan indebære særlige risici for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, indebære forudgående kontrol fra den tilsynsførendes side. Forekomst eller iværksættelse af »følsomme« behandlinger kræver omhyggelige, forudgående overvejelser og involvering af en uafhængig myndighed, hvilket der er taget højde for i teksten i og med, at det drejer sig om en grundlæggende sikkerhed.

3.9.2. Der bør tilføjes visse behandlinger til listen, og den databeskyttelsesansvarlige bør altid undersøge følgende situationer:

- behandlinger, der involverer ny anvendelse af eksisterende teknologi;
- de supplerende punkter, ØSU har foreslået til artikel 10;
- behandlinger, der vedrører politi, sikkerhed, strafferet, immigration og ophold af personer, der ikke kommer fra EU (f.eks. udlevering af visa, opholdstilladelse);
- behandlinger, hvori indgår almindeligt forekommende oplysninger, der gør en person identificerbar;
- forbindelser mellem registre til specifikke formål;
- behandlinger af data, der er indsamlet til andet formål;
- betingelser for iværksættelse af behandlinger, der afviger fra principperne om beskyttelse af persondata;
- behandlinger, der benytter eller nødvendiggør internationale dataoverførsler uden for EU's grænser;
- obligatoriske statistiske undersøgelser eller statistikker om hele befolkningsgrupper eller erhvervssektorer.

3.10. Artikel 32. Sikkerhed i forbindelse med telenet i EU, slutningen af pkt. 1. ØSU anbefaler, at ordlyden ændres til: »Foranstaltninger skal under hensyntagen til teknologiens stade og udvikling og eventuelt omkostningerne, hvis disse skulle vise sig uforholdsmæssigt store i forhold til målsætningen, i forbindelse med gennemførelsen tilvejebringe et sikkerhedsniveau, der står i forhold til den til alle tider tilstedeværende risiko«.

(1) Bestemmelser af denne art er fastsat i ILO' konvention nr. 81 vedrørende arbejdstilsynsførende.

3.11. Kontrolinstans

3.11.1. Artikel 38. EU's tilsynsførende for databeskyttelse. Det bør af pkt. 1 fremgå, at det er en uafhængig kontrolinstans.

3.11.2. Artikel 39. Udnævnelse. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen udnævner på forslag af Kommissionen og efter fælles aftale EU's tilsynsførende for databeskyttelse for en periode af fire år (hvor mange gange kan perioden fornyes?).

3.11.3. ØSU vil gerne insistere endnu en gang på nødvendigheden af at have en uafhængig kontrolinstans, som derfor ikke må udnævnes af organer som Kommissionen eller Rådet, som løbende behandler eller får behandlet personlige oplysninger, der skal udveksles eller overføres. Som ved udnævnelse af ombudsmanden, forekommer det mere fornuftigt og teknisk set praktisk, at Europa-Parlamentet udnævner vedkommende efter høring af Kommissionen og Rådet. En anden mulighed for at skabe ekstra sikkerhed for uafhængighed er at udnævne vedkommende for en længere periode (f.eks. dobbelt så lang tid som foreslået) og så udelukke mulighed for genvalg.

3.11.4. Den tilsynsførendes opgaver forekommer store og mangeartede, og budgettet, der fremgår af forslaget bilag, forekommer beskedent i forhold til de krav, der stilles.

3.11.5. Det forekommer absolut ØSU nødvendigt at stille de nødvendige midler og højt kvalificerede medarbejdere til rådighed.

4. Konklusion

4.1. ØSU ville have foretrukket at foretage en mere tilbunds-gående undersøgelse af de enkelte bestemmelser i forslaget til en forordning, der har så stor betydning for personlige rettigheder og frihedsrettigheder med hensyn til Fællesskabets administration.

4.2. Et sådant projekt er et enormt arbejde, og den betydelige beskyttelse, det giver, er velkomment. Projektet begrænses primært af direktivet fra 1995. Udover de fremskridt, som forslaget allerede indeholder i sin nuværende form, ønsker ØSU at fremsætte sine generelle og særlige bemærkninger i denne udtalelse til Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen i håb om, at ØSU's bidrag vil styrke sikkerheden for håndhævelsen af de friheder og rettigheder, som borgerne i EU og lande uden for EU nyder godt af.

4.3. På baggrund af den planlagte vurdering i 2001 af direktivets gennemførelse og afhængigt af de konkrete revisionsforslag, der vil blive forelagt ØSU, vil ØSU til den tid under alle omstændigheder fremsætte detaljerede og fyldestgørende forslag til, hvordan og i hvilken grad, det ønsker den pågældende tekst ændret.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om Det Europæiske Sprogår 2001«

(2000/C 51/14)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 30. november 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 149 og 150 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 Bernd Rupp som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 8. december 1999, med 67 stemmer for, 0 imod og 6 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Retsgrundlaget for det foreslåede Europæiske Sprogår 2001 er EF-traktatens artikel 149 og 150, hvoraf førstnævnte taler om »at udvikle den europæiske dimension på uddannelsesområdet, navnlig gennem undervisning i og udbredelse af medlemsstaternes sprog«.

1.2. Inden for fremmedsprogsundervisningen og -uddannelsen findes der en række beslægtede og nyiværksatte fællesskabsforanstaltninger:

1.2.1. Som led i Sokrates-programmet er der blevet tilbudt støtteforanstaltninger til uddannelse og videreuddannelse af sprog lærere og til udvikling af nye undervisningsmidler og fælles uddannelsesprojekter.

1.2.2. Under Leonardo da Vinci-programmet er der ydet støtte til udbygning af erhvervsrelaterede sprogkunderskaber via tværnationale pilotprojekter og udvekslingsprogrammer.

1.2.3. I anden fase af Leonardo II, der indledes i år 2000, styrkes sprogindlæringen yderligere, idet der særlig fokuseres på sproglig mangfoldighed og forbedring af sprogundervisningens kvalitet⁽¹⁾. Målsætningen lyder: »Støtte til kvantitativ og kvalitativ forbedring af sprogkunderskaberne i EU, med særlig vægt på de mindre udbredte sprog, som der ikke så hyppigt undervises i«.

1.2.4. Leonardo da Vinci II (som begynder i år 2000) skal stille sprogene stærkere i forgrunden i offentligheden. Rådets afgørelse af 26. april 1999 fremhæver navnlig fremme af sprogkunderskaber, herunder i de sprog, der er mindre udbredt, og som der kun i begrænset omfang undervises i, og af forståelse for andre kulturer i forbindelse med erhvervsuddannelse (»sprogkunderskaber«)⁽²⁾.

1.2.5. Andre væsentlige udsagn om sprogspørgsmålet og uddannelsesproblematikken findes i hvidbogen fra 1995 om almen uddannelse og erhvervsuddannelse: »Undervise og lære — På vej mod det kognitive samfund«⁽³⁾.

1.2.6. Særlig opmærksomhed fortjener også »Grønbogen om almen uddannelse, erhvervsuddannelse og forskning — Hindringer for mobiliteten i Det Europæiske Fællesskab«⁽⁴⁾.

2. Hovedindholdet i Kommissionens forslag

2.1. Det Europæiske Sprogår 2001, som er udformet analogt med det meget succesrige År for Livslang Uddannelse (1996), har fire hovedmålsætninger:

- at skabe større bevidsthed om den sproglige mangfoldigheds værdi i Den Europæiske Union;
- at henlede opmærksomheden hos en så stor del af befolkningen som muligt på fordelene ved at besidde færdigheder i en række sprog;
- at anspre til livslang indlæring af sprog og andre færdigheder med tilknytning hertil;
- at indsamle og formidle information om sprogundervisning og -indlæring.

2.2. I det europæiske år gennemføres der informations- og støtteforanstaltninger vedrørende fremmedsprogsindlæring. Man vil tilskynde medlemsstaternes borgere til at lære sprog, og i den forbindelse skal der gøres opmærksom på sprogkunderskabers betydning for livskvalitet og konkurrenceevne.

⁽¹⁾ EFT L 146 af 11.6.1999 — ØSU's udtalelse: EFT C 410 af 30.12.1998.

⁽²⁾ Smst.

⁽³⁾ KOM(95) 590 endelig udg. — ØSU's udtalelse: EFT C 295 af 7.10.1996.

⁽⁴⁾ Grønbog om »Almen uddannelse, erhvervsuddannelse og forskning - Hindringer for mobiliteten i Det Europæiske Fællesskab«, KOM(96) 462 endelig udg. — ØSU's udtalelse: EFT C 133 af 28.4.1997.

2.3. Følgende fem foranstaltninger tjener til at klargøre målsætningen:

- anvendelse af et fælles logo og et eller flere slogans;
- en oplysningskampagne på fællesskabsplan;
- møder og arrangementer på alle planer (fællesskabsplan, tværnationalt, nationalt, regionalt og lokalt plan);
- tilrettelæggelse af konkurrencer og uddeling af priser;
- finansiel støtte til initiativer.

3. Konklusioner

3.1. ØSU bifalder i princippet, at Kommissionen har vedtaget forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om Det Europæiske Sprogår. Med denne afgørelse erklæres år 2001 for sprogår. At dette år er placeret ved begyndelsen af det nye årtusind, finder ØSU af stor symbolsk betydning.

3.2. For at Det Europæiske Sprogår 2001 kan blive en succes, er det, som det med rette fremhæves i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse, nødvendigt med et »passende samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Europarådet«. Dette kommer også til udtryk i Begrundelsens punkt 9. Men med sin abstrakte formulering lever artikel 10 i forslaget til afgørelse ikke op til dette krav.

ØSU ønsker en mere konkret beskrivelse af samarbejdet med Europarådet, f.eks. nedsættelse af fælles arbejdsgrupper eller regelmæssige møder mellem de ansvarlige.

3.3. Det må klart fastslås, at begrebet »sprog« ikke må reduceres til grammatik, ordforråd og korrekt udtale, men at de kulturelle værdier er det egentlige tema.

Målet er at finde vej til andre kulturer via sproget. Europa har fælles historiske rødder og lever af kulturernes og sprogenes mangfoldighed. For så vidt bidrager sprogindlæring til, at de europæiske borgere kan finde deres identitet. Sprogindlæring er ikke målet, men et middel og en måde at formidle kulturelle værdier på. Det bør også understreges, at sprog skaber socialt fællesskab. Det bør komme klarere frem i artikel 2 og i finansieringsoversigten.

3.4. Store muligheder for at anvende de europæiske sprog er der navnlig i Europas grænseoverskridende regioner, hvor fælles sprogoplevelse ganske særligt bør fremmes og videreudvikles. I de områder, der ligger fjernt fra nabostater, bør sprogene have mindst den samme opmærksomhed og støtte. ØSU anser det for beklageligt, hvis mindretalssprogene undtages. Det er i modstrid med målsætningerne og med de målgrupper, der nævnes i punkt 6.4.

3.5. ØSU opfordrer til, at man i forbindelse med sprogåret tager spørgsmålet om aktiviteternes varige virkninger op. På det punkt er erfaringerne fra andre tilsvarende »år« måske af værdi. Ved at analysere og evaluere de hidtil gennemførte »år« må man i vidt omfang kunne undgå fejl og problemer i forbindelse med sprogåret 2001.

3.6. Som i forbindelse med lignende arrangementer (f.eks. Det Europæiske År for Sikkerhed, Hygiejne og Sundhed på Arbejdspladsen) kræver ØSU at blive inddraget i arbejdet i det rådgivende udvalg.

3.7. ØSU er rede til aktivt samarbejde med Kommissionen og interesseret i sammen med Kommissionen og andre institutioner at medvirke til et egnet initiativ i 2001.

3.8. ØSU går ud fra, at Det Europæiske Sprogår 2001 kan yde et væsentligt bidrag til sprogforståelsen, hvis det forberedes godt, og der samarbejdes på alle planer. Dermed vil det også bidrage til EU's og civilsamfundets udvikling.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Hvidbog om modernisering af gennemførelsesbestemmelserne til EF-traktatens artikel 81 og 82 Kommissionsprogram nr. 99/027«

(2000/C 51/15)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 10. maj 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Edoardo Bagliano til ordfører og Colin Lustenhouwer til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling, mødet den 8. december 1999, med 68 stemmer for og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

Indledning

- 1) På konkurrenceområdet indeholder EF-traktaten regler om konkurrencebegrænsende aftaler og samordnet praksis (artikel 81) samt om misbrug af dominerende stilling (artikel 82)⁽¹⁾.

Endvidere giver traktaten Rådet bemyndigelse til at gennemføre disse regler (artikel 83).

- 2) I 1962 vedtog Rådet forordning nr. 17, den første gennemførelsesforordning til artikel 81 og 82. Denne forordning fastlagde et kontrolsystem og et sæt procedureregler, som Kommissionen har anvendt i over 35 år uden nogen væsentlige ændringer.
- 3) Forordningen giver Kommissionen beføjelse til at anvende forbuddene i artikel 81 og 83.

Desuden er det i henhold til denne forordning alene Kommissionen, som — på anmodning af de berørte parter (anmeldelse) — kan erklære, at forbuddet i artikel 81, stk. 1, ikke finder anvendelse, hvis betingelserne i artikel 81, stk. 3, er opfyldt.

- 4) Med andre ord — for nu at anvende EU-terminologien — giver forordning nr. 17 Kommissionen beføjelse til — gennem indrømmelse af »fritagelse« fra forbuddet — at godkende indgåelse af aftaler eller praksis, som er »forhåndsansmeldt« af parterne, fordi de, selv om de antages at falde ind under forbuddet, menes at kunne fritages i henhold til artikel 81, stk. 3.

- 5) Endelig er det alene Kommissionen, som har beføjelse til på anmodning af de berørte virksomheder at udstede en »negativattest«, som bekræfter, at betingelserne for, at forbuddene i artikel 81, stk. 1, og artikel 82 ikke finder anvendelse, er opfyldt.

1. Hvidbogens forslag til »reform«

1.1. Baggrund

1.1.1. Ifølge hvidbogen er der brug for en radikal reform af det system, der blev indført med forordning 17.

1.1.2. Forslaget til »reform« udspringer især af den erkendelse, at den nuværende udviklingsfase i økonomien og i Fællesskabets enhedsproces samt de nye udfordringer, som EU står over for — især udvidelsen af EU med de central- og østeuropæiske lande og Cypern — gør det nødvendigt at afskaffe det centraliserede godkendelsessystem, som blev indført med denne forordning.

Nærmere bestemt må Kommissionen befries for den arbejdsbyrde, som følger med dens »monopol« på indrømmelse af »fritagelse« i henhold til artikel 81, stk. 3, for at sikre en effektiv anvendelse af Fællesskabets konkurrenceregler i fremtiden.

1.1.3. Der er mange andre grunde til at foreslå en sådan løsning.

Først og fremmest er Kommissionens arbejdsbyrde ikke længere nødvendige, og de bliver stadig mere tid- og ressourcekrævende. Endvidere forhindrer de efterhånden Kommissionen i effektivt at udøve sin »fritagelsesbeføjelse« og i at koncentrere sig om de store monopoler og internationale karteller.

⁽¹⁾ I udtalelsen anvendes den nummerering, som blev fastlagt i de konsoliderede udgaver af traktaterne, som trådte i kraft den 1. maj 1999.

1.1.3.1. Den arbejdsbyrde, der er pålagt Kommissionen, er ikke længere berettiget, fordi der nu er fastlagt et system — baseret på præcedens og forordninger — som kan give virksomhederne den retssikkerhed, de oprindeligt kun kunne opnå via fritagelsesbeslutninger i henhold til forordning nr. 17, som skulle råde bod på fortolkningsmæssig usikkerhed og manglende erfaring.

1.1.3.2. Systemets ineffektivitet fremgår tydeligt af de ualmindeligt langstrakte fritagelsesprocedurer og af de meget få sager, som afsluttes med en endelig afgørelse, på trods af alle de forholdsregler, der er truffet for at løse dette problem.

1.1.3.3. Endnu en grund til at gennemføre »reformen« er ifølge hvidbogen, at de nationale domstole og myndigheder ofte er bedre placeret til at skride effektivt ind end Kommissionen, og de har normalt også kompetence og ressourcer til at løse opgaven.

1.2. Mål

1.2.1. Den reform, der foreslås i hvidbogen, går ud på at decentralisere anvendelsen af artikel 81 og 82 for at:

- lette Kommissionen for de unødvendige og omkostningskrævende arbejdsbyrder, som det nuværende system påfører Kommissionen;
- give Kommissionen mulighed for at bruge passende ressourcer og kapacitet på de vigtigste opgaver på konkurrenceområdet, der påhviler den som institution;
- inddrage de nationale domstole og myndigheder effektivt i anvendelsen af de konkurrenceregler, som virksomhederne er underlagt;
- Kommissionen fortsat kan spille en ledende rolle, varetage kontrollen og træffe foranstaltninger for at sikre en effektiv og ensartet anvendelse af fællesskabsretten og dens nødvendige udvikling;
- fjerne den risiko for misbrug, som (efter Kommissionens egen erfaring) ligger i selve anmeldelsessystemet i henhold til artikel 81, stk. 3⁽¹⁾.

1.2.2. Endelig er det målet med reformen at anlægge mere økonomiske og mindre formalistiske kriterier for anvendelsen af konkurrencereglerne, end det før har været tilfældet, først

⁽¹⁾ Ifølge hvidbogen er anmeldelser også blevet brugt for at trække tiden ud, for at undgå de bøder, som er fastsat i forordning nr. 17, og for at opnå suspension af eventuelle traktatkrænkelsesprocedurer på nationalt plan i afventning af Kommissionens afgørelse. Anmeldelse af en aftale giver faktisk mulighed for suspension af bøder for indgåelse af en konkurrencebegrænsende aftale, hvorved der opnås en form for immunitet mod antitrustreglerne.

og fremmest for at kunne slå mere direkte ned på eventuelle tilfælde af konkurrencebegrænsende praksis eller aftaler mellem virksomheder med en stærk markedsposition, hvor dette endnu forekommer.

1.3. Overgang fra et godkendelsessystem til lovfæstet undtagelse

1.3.1. Ifølge Kommissionen kan målene kun nås ved at erstatte det nuværende fritagelsessystem med et system med lovfæstet undtagelse.

Med andre ord vil der med den foreslåede reform ikke længere være brug for en godkendelsesbeslutning fra Kommissionens side, for at forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler og praksis kan ophæves efter bestemmelserne i artikel 81, stk. 3.

Muligheden for ikke at anvende forbuddet består faktisk »ipso iure« (hvis betingelserne i artikel 81, stk. 3, er opfyldt) fra det øjeblik, hvor den aftale eller fremgangsmåde, der kunne tænkes at krænke artikel 81, stk. 1, kommer i stand.

Dette nye system betegnes som »lovfæstet undtagelse«, idet undtagelsen i hvert enkelt konkret tilfælde udspringer direkte af loven.

1.3.2. Den eneste undtagelse fra den nye regel bør være, at Kommissionen opretholder sin beføjelse til at vedtage »gruppefritagelsesforordninger« samt særlige fritagelser for »produktions-joint ventures«.

Kommissionen agter at gøre hyppig brug af gruppefritagelser ved hjælp af forordninger med et bredere anvendelsesområde end de foregående, og som i højere grad følger økonomiske kriterier end formelle, juridiske⁽²⁾.

»Produktions-joint ventures«, der hidtil er blevet betragtet som »aftaler« — og som sådanne enten har været forbudt eller er blevet fritaget i henhold til artikel 81 — vil med denne reform falde ind under proceduren i forordningen om fusionskontrol.

1.4. Mulige følger af den reform, der foreslås i hvidbogen

1.4.1. De aftaler, der opfylder betingelserne i artikel 81, stk. 3, kan betragtes som gyldige fra indgåelsestidspunktet.

⁽²⁾ Denne indfaldsvinkel anlægges i den nært forestående generelle forordning om horisontale begrænsninger, EFT C 270 af 24.9.1999.

Når det ikke længere er nødvendigt med en godkendelsesbeslutning fra Kommissionens side, vil der ikke længere være noget til hinder for, at de nationale domstole og konkurrencemyndigheder kan anvende artikel 81 i sin helhed.

Følgelig kan de nationale domstole og myndigheder også foretage en udtømmende evaluering af de sager og forhold, som forelægges for dem, uden at være nødt til at stille sagen i bero, indtil Kommissionen har udtalt sig (dermed vil der ikke længere være risiko for misbrug).

Set ud fra denne synsvinkel er hvidbogens forslag et nødvendigt supplement til de tiltag, som Kommissionen har foreslået i sin meddelelse om samarbejde med de nationale domstole og myndigheder⁽¹⁾ med henblik på en detaljeret og decentral anvendelse af artikel 81.

1.4.2. Den foreslåede reform er baseret på den grundtanke, at der er en tæt sammenhæng mellem »decentralisering« og »lovfæstet undtagelse« — det ene forudsætter nødvendigvis det andet.

En effektiv decentraliseret anvendelse af artikel 81 er ikke mulig, medmindre de nationale domstole og myndigheder — ud over behandling af sager vedrørende overtrædelse af konkurrencelovgivningen — får beføjelse til at vurdere, om betingelserne for fritagelse (artikel 81, stk. 3) er opfyldt.

I tilfælde af indsigelse fra tredjepart vil manglende beføjelse til at gøre den lovfæstede undtagelse gældende over for nationale domstole og myndigheder (som med decentraliseringen får beføjelse til at afgøre, om der foreligger en krænkelse) imidlertid gå ud over de berørte virksomheders ret til et forsvar, idet de med den foreslåede reform ikke længere vil kunne beskytte sig gennem anmeldelsesproceduren.

1.5. De øvrige foranstaltninger, der foreslås i hvidbogen

1.5.1. Hvidbogen foreslår flere andre foranstaltninger eller anbefaler, at de tages op til overvejelse.

Disse foranstaltninger skal først og fremmest sikre, at reformen kan fungere, og at de forskellige komplementære mål (jf. punkt 1.2.1 ovenfor) gennemføres.

1.5.2. Ansvar for en række af disse foranstaltninger påhviler medlemsstaterne.

Først og fremmest skal de medlemsstater, som endnu ikke har gjort dette, give de respektive konkurrencemyndigheder beføjelse til at anvende artikel 81 og 82. Derimod er det ikke nødvendigt at overdrage en lignende beføjelse til de nationale domstole, eftersom dette ifølge Domstolens fortolkning allerede er nedfældet i traktaten.

1.5.3. Andre foranstaltninger sigter mod at bevare og stadfæste Kommissionens styrende og kontrollerende funktion.

Det anerkendes således, at Kommissionen udøver sin styrende funktion ved hjælp af generelle foranstaltninger såsom »meddelelser« og »forordninger« såvel som specifikke indgreb. Blandt de specifikke indgreb kan nævnes Kommissionens beføjelse til at vedtage beslutninger i vigtigere sager eller sager, som vedrører en ny konkurrenceproblematik.

1.5.4. Disse indgreb har sammen med andre foranstaltninger og principper desuden den meget vigtige funktion at give mulighed for koordinering og sammenkædning af de nationale myndigheders aktiviteter inden for rammerne af Kommissionens styrende rolle.

Som Kommissionen selv påpeger (pkt. 91 i hvidbogen),

»er det "efter 35 års anvendelse af EU's konkurrenceregler ... i dag blevet nødvendigt, at den komplementaritet, der består mellem de nationale myndigheder og Kommissionen, udnyttes bedre, og at konkurrencereglerne i højere grad anvendes af et net af myndigheder, som lader sig lede af fælles principper og handler i et tæt samarbejde."«

1.5.4.1. Koordinering forudsætter endvidere et system, der gør det muligt at udveksle information om de sager, der er under behandling, og om de afgørelser, der træffes, hvori foruden Kommissionen de enkelte medlemsstaters domstole og konkurrencemyndigheder deltager. Ansvar for koordineringen vil først og fremmest påhvile Kommissionen.

Om det lykkes vil imidlertid afhænge af samarbejdet mellem de øvrige deltagere i nettet.

1.5.4.2. Der er også planer om at lade Det Rådgivende Udvalg (hvori medlemsstaterne er repræsenteret) spille en mere aktiv rolle med hensyn til koordinering af Kommissionens og konkurrencemyndighedernes afgørelser.

1.5.4.3. Kommissionen vil få mulighed for at intervenere både før og efter, at en endelig afgørelse er truffet, hvis den ikke er enig eller der er behov for at sikre sammenhængen i fortolkningen af reglerne.

Endvidere vil Kommissionen kunne overtage en sag, som en national myndighed er ved at behandle, eller overdrage den til en anden national myndighed.

Hvis Kommissionen konstaterer, at konsekvenserne af en bestemt sag først og fremmest berører en enkelt medlemsstat, vil den have mulighed for at overdrage sagen til den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat.

1.5.4.4. På samme måde bør en national myndighed, hvis den vurderer, at en given sag er af fællesskabsinteresse og kræver Kommissionens intervention, kunne overdrage sagen til Kommissionen.

⁽¹⁾ Kommissionens meddelelser af 13.2.1993 og 15.10.1997.

1.5.4.5. Ifølge hvidbogen bør en myndighed, som videre-sender en sag til en anden myndighed, også overdrage sagens akter til denne.

1.5.5. Andre foranstaltninger skal sikre, at EU-retten har forrang over den nationale konkurrencelovgivning, og at der er overensstemmelse mellem de afgørelser, der træffes af de forskellige myndigheder og domstole (jf. punkt 2.3.5).

1.5.5.1. Derfor vil der i forordningen om reformens iværksættelse blive indføjet en generel bestemmelse om, at »nationale« afgørelser og regler på konkurrenceområdet ikke må hindre den fulde anvendelse af de gruppefritagelsesforordninger, som Kommissionen vedtager.

Derimod kommer hvidbogen ikke ind på spørgsmålet om, hvorvidt og eventuelt med hvilke begrænsninger en national myndighed eller domstol selv kan vælge, om den vil anvende EU-retten eller de nationale regler i de tilfælde, hvor begge finder anvendelse.

1.5.5.2. Hvad angår sikringen af sammenhængen i anvendelsen af konkurrencereglerne anføres det i hvidbogen (pkt. 103), at det »ligeledes (kan) vise sig nødvendigt at styrke princippet om, at anvendelsen af national eller EU-konkurrenceret af de nationale myndigheder eller domstole skal stemme overens med Kommissionens anvendelse af EU-konkurrenceret, som er underlagt EF-Domstolens kontrol.« De nationale domstole skal følge de principper, som EF-Domstolen fastlægger⁽¹⁾, og som der henvises til i meddelelsen om deres virksomhed, for at sikre overensstemmelse mellem afgørelserne.

Hvidbogen henviser gentagne gange til muligheden for at forelægge en sag for EF-Domstolen for at løse fortolkningsproblemer og undgå modstridende afgørelser.

1.5.5.3. Man må dog ikke glemme, at der er en potentiel konflikt mellem afgørelser truffet på grundlag af en »lovfæstet undtagelse«, som fastsat i artikel 81, stk. 3, og afgørelser vedrørende det samme sagsforhold, som træffes på grundlag af en strengere national regel. Hvidbogen indeholder kun et generelt udsagn om, at der bør etableres et samarbejde for at forhindre modstridende afgørelser.

Kommissionen kan intervenere som »amicus curiae« i retssager, der føres ved de nationale domstole.

1.5.6. For at kunne afsætte flere ressourcer til bekæmpelse af karteller og misbrug af dominerende markedsposition foreslår hvidbogen andre foranstaltninger for at styrke (Kommissionens) undersøgelsesbeføjelser og indsamling af oplysninger.

En styrkelse af undersøgelsesbeføjelserne bør blandt andet indebære, at virksomhederne forpligtes til at svare fyldestgørende på de spørgsmål, som Kommissionens embedsmænd stiller under kontrolundersøgelser. Reformen vil også omfatte

en mere hensigtsmæssig regulering af anmeldelses- og klageprocedurerne for at tilskynde virksomhederne til at anvende dem og gøre procedurerne mere effektive. Der er også planer om en skærpelse af de økonomiske sanktioner.

2. Bemærkninger

Med vedtagelsen af hvidbogen har Kommissionen taget et modigt og banebrydende initiativ, som opfylder et udbredt behov.

2.1. Betydningen af den reform, der foreslås i hvidbogen

2.1.1. Ved første øjekast ser forslaget ud til at sigte mod en ændring af en procedureforordning, som er over 37 år gammel, og som man længe har ønsket at reformere. Dokumentets indhold og konsekvenser er imidlertid mere vidtrækkende.

2.1.2. Indførelse af et system med »lovfæstet undtagelse« i stedet for et »godkendelsessystem« kan ikke betragtes som en rent proceduremæssig tilpasning, hvor den »fulde« kompetence for anvendelse af artikel 81 i dens helhed ikke blot deles med de nationale konkurrencemyndigheder, men også med de nationale domstole.

Den foreslåede reform er langt mere end blot et procedure-spørgsmål og må analyseres ud fra den synsvinkel.

2.1.3. Selv om overgangen fra et »godkendelsessystem« til et system med »lovfæstet undtagelse« som Kommissionen understreger ikke indebærer nogen traktatændring, vil dette skridt mere generelt få stor betydning.

En virkelig aktiv inddragelse af de nationale organer, ikke blot i forvaltningen, men i et vist omfang også i udformningen af EU's konkurrencepolitik, vil således være en nyskabelse, som med tiden uvægerligt vil få omfattende konsekvenser.

2.1.4. I modsætning til retsafgørelser indebærer udøvelse af beføjelsen til at udstede tilladelser altid en bred vurderingsmargen.

Indholdet af en »fritagelsesafgørelse« vil aldrig være sammenfaldende med indholdet af en »dom« vedrørende en »lovfæstet undtagelse« på basis af artikel 81, stk. 3. (Eksempelvis må en fritagelsesafgørelse fastsætte, hvor længe fritagelsen skal gælde, og eventuelt hvilke betingelser, den er underlagt. Domme kan derimod nødvendigvis kun anføre, hvorvidt forbuddet finder anvendelse eller ej.) Der kan således gradvis opstå forskel mellem omfanget og virkningen af disse beslutninger.

2.1.5. Den brede vurderingsmargen, som Kommissionen hidtil har benyttet i medfør af artikel 81, stk. 3, må passe ind i rammerne for en »konkurrencepolitik«.

(1) Kommissionens meddelelser af 13.2.1993 og 15.10.1997.

Kommissionen har både i udformningen af »gruppefritagelsesforordninger« og i de individuelle »fritagelsesafgørelser« haft held med at skabe en vis fleksibilitet i anvendelsen af konkurrencepolitikken, så den passer ind i de øvrige EU-politikker (jf. pkt. 2.3.6.8). I Kommissionens svar på ØSU's udtalelse om den 26. Beretning om konkurrencepolitikken (1995)⁽¹⁾ er kendes det eksempelvis udtrykkeligt, at: »den (Kommissionen) i sin behandling af de enkelte sager i medfør af artikel 85, stk. 3 (nu artikel 81, stk. 3), og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet tilstræber at afveje de konkurrencebegrænsninger, en aftale kan medføre, i forhold til de miljømål, der kan opnås.«

Af andre eksempler kan nævnes det relaterede spørgsmål om kontrol med virksomhedssammenslutninger, hvor der anvendes en række forskellige vurderingskriterier, som dog i alt væsentligt nødvendigvis er ensartede.

I 13. »betragtning« i forordning 4064/89 om kontrol med virksomhedssammenslutninger hedder det udtrykkeligt, at Kommissionen ved sin generelle vurdering bør tage sit udgangspunkt i virkeliggørelsen af de grundlæggende mål i traktatens artikel 2, herunder styrkelsen af Fællesskabets økonomiske og sociale samhørighed som omhandlet i traktatens artikel 130 A.

2.2. Fordelene ved reformen

ØSU mener, at »reformen« kan føre til en væsentlig bedre anvendelse af EU's konkurrenceregler. Selv om ØSU nok principielt kan støtte forslagene, må der findes tilfredsstillende løsninger på de problemer, som omtales i pkt. 2.3 nedenfor, inden der iværksættes reformer.

Den foreslåede »reform« imødekommer nogle behov, som vedrører både effektivitet i forbindelse med anvendelsen af selve reglerne og SMV's særlige interesser samt erhvervslivets interesser generelt.

2.2.1. Et mere effektivt EU-system for beskyttelse af konkurrencen

2.2.1.1. ØSU mener, at reformen — i betragtning af begrundelsen herfor, dens mål og sandsynlige konsekvenser og i den udstrækning den opfylder virksomhedernes krav til retssikkerhed, jf. pkt. 2.3.6 — vil kunne yde et væsentligt bidrag til en konsolidering og yderligere udbygning af EU's integrationsproces.

2.2.1.2. I den forbindelse er hvidbogens mål af særlig betydning:

— en øget og mere effektiv bekæmpelse af konkurrencebegrænsende karteller og misbrug af dominerende stilling, og

— fjernelse af risikoen for, at en bestemt handling eller adfærd kan blive »immun« i forhold til konkurrencereglerne blot ved indgivelse af en »anmeldelse«.

Alle — små, mellemstore og store virksomheder, forbrugerne, og enhver, som direkte eller indirekte er knyttet til en virksomheds aktiviteter, først og fremmest arbejdstagerne — vil nyde gavn heraf.

2.2.1.3. Med ophævelsen af »anmeldelsesordningen« — og følgelig en væsentlig nedgang i antallet af sager — vil det foreslåede system mindske den arbejdsbyrde og de omkostninger, der er forbundet med at beskytte konkurrencen på EU-plan.

Afskaffelsen af anmeldelses- og fritagelsesordningen betyder afslutningen på en i bund og grund »bureaukratisk« aktivitet, som er blevet en væsentlig hindring for en effektiv beskyttelse af konkurrencen.

»Decentraliseringen« vil dog ikke blot lægge Kommissionens arbejde ud til de nationale myndigheder og domstole, da de i så fald kunne blive nødt til at tære på de ressourcer, der er afsat til varetagelsen af deres respektive institutionelle opgaver.

Den vil tværtimod sætte samtlige myndigheder og organer i stand til at koncentrere sig om de alvorligste problemer.

2.2.1.4. Også opgivelsen af en formel juridisk fortolkning, som tidligere besværliggjorde anvendelsen af EU's konkurrenceret, vil reducere antallet af sager, hvilket endvidere vil gavne systemets effektivitet og rentabilitet.

Når der hovedsagelig anvendes økonomiske kriterier, skulle der ikke længere kunne forekomme fortolkninger, som mere er baseret på lovens bogstav end på hensigten med forbuddet i artikel 81, stk. 1, og som hidtil har medført, at denne artikels anvendelsesområde og dermed brugen af fritagelser er blevet udvidet.

Fordelene ved en mindskelse af antallet af sager, som skal undersøges af alle de berørte myndigheder, vil i rigeligt mål opveje det arbejde, der er forbundet med udveksling af informationer, en »udveksling mellem de nationale institutioner og mellem dem og Kommissionen«, som vil være en nødvendig forudsætning for et velfungerende system.

2.2.1.5. Overgangen fra et »godkendelsessystem« til et »system med lovfæstet undtagelse« vil nødvendigvis også medføre en radikal ændring i virksomhedernes holdning til konkurrence spørgsmål.

Da systemet med »forudgående anmeldelse« hidtil i et vist omfang er gået ud over virksomhedernes ansvarsfølelse, har Kommissionen ret i, at »overgangen« vil gøre dem mere ansvarlige.

⁽¹⁾ SEK(1997) 628.

Det vil således være op til virksomhederne at foretage en grundig vurdering af deres aftaler og initiativer og fastslå, om de kan skabe konkurrenceproblemer og/eller resultere i sanktioner.

Endvidere kan de analyser, virksomhederne skal foretage i forbindelse med en sådan vurdering, danne grobund for en styrkelse af konkurrencekulturen, som rent faktisk er den vigtigste garanti for et effektivt system til beskyttelse af konkurrencen.

2.2.1.6. Et af reformens vigtigste aspekter er »decentralisering«.

Her må ØSU erklære sig enig i, at de nationale domstole og især de nationale myndigheder bør kunne gribe mere effektivt og hurtigere ind over for lokale (men ikke mindre vigtige) konkurrencebegrænsninger.

En større inddragelse af disse institutioner i gennemførelsen af EU's konkurrenceret kan også udgøre et vigtigt bidrag til en harmonisk udvikling af EU og en effektiv konsolidering af systemet.

2.2.1.7. Hyppigere anvendelse af artikel 81 på nationalt plan skulle også kunne fremme anvendelsen af artikel 82 nationalt (misbrug af dominerende stilling), eftersom de to artiklers mål supplerer hinanden.

Alt dette skulle føre til en mere minutøs og mere udbredt anvendelse af EU's konkurrenceregler og dermed gradvis styrke hele systemet.

2.2.2. Fordele for SMV

Reformen vil give SMV særlige fordele.

2.2.2.1. Med overgangen til »et system med lovfæstet undtagelse« bliver aftalerne lovlige straks fra starten, og det vil ikke længere være nødvendigt at anvende yderst langvarige procedurer, der involverer uforudsigelige risici. Dette vil bevirke, at retssikkerheden og gennemsigtigheden, som er to faktorer af særlig betydning for SMV, øges væsentligt.

Afskaffelsen af kravet om at anmode om fritagelse i medfør af artikel 81, stk. 3, vil mindske den arbejdsbyrde og de omkostninger, der er forbundet med den anmeldelse, forordning nr. 17 kræver for opnåelse af en sådan fritagelse.

2.2.2.2. Gennem den forenkling, det nye system indebærer, bliver det nemmere at beskytte de rettigheder, der ligger hos de virksomheder, som føler sig udsat for illoyal konkurrence. Det vil således blive nemmere at opnå skadeserstatning, da der ikke længere er fare for, at en sag udsættes, eller usikkerhed om, hvorvidt Kommissionen vil indrømme en »fritagelse« for de pågældende aftaler eller ej.

2.2.2.3. »Decentraliseringen« vil principielt give SMV mulighed for at gå direkte til ... (og om nødvendigt forsvare sig selv over for) ... de nationale instanser (konkurrencemyndigheder og domstole).

2.2.2.4. Også herigennem opnås en række fordele i forhold til den nuværende situation, især for mindre virksomheder:

— sagsbehandlingssproget vil generelt være det nationale sprog,

— sagsomkostningerne, herunder de logistiske omkostninger og omkostningerne ved eventuel juridisk bistand, vil være betydeligt lavere,

— sagerne vil være nemmere at håndtere,

— det bliver desuden nemmere at belyse og forstå lokale problemstillinger, hvilket ofte er af afgørende betydning for en mere nøjagtig vurdering af konkurrenceaspekterne af aftalerne og de små og mellemstore virksomheders adfærd.

2.2.2.5. Den fremtidige fokusering på økonomiske kriterier og især markedsandelen ved vurderingen af eventuelle konkurrencebegrænsninger kan blive til stor gavn for SMV.

Hovedparten af de små og mellemstore virksomheder skulle kunne drage fordel af de nye »gruppefritagelsesforordninger«.

2.2.3. Fordele for erhvervslivet generelt

2.2.3.1. Hele erhvervslivet som sådant vil nyde godt af ovennævnte fordele. Når alt kommer til alt, imødekommer reformen et behov, som alle berørte aktører har givet udtryk for.

Af denne grund har Kommissionen i de senere år taget forskellige initiativer med henblik på at gøre systemet mere effektivt.

2.2.3.2. Trods denne indsats er de væsentligste problemer endnu ikke blevet løst. Omkostningskrævende procedurer, langsommelig sagsbehandling, juridisk usikkerhed: i de fleste tilfælde er virksomhederne nødsaget til at føre deres aftaler ud i livet, før Kommissionen har kunnet undersøge dem grundigt.

Alt dette er i strid med de mål, EU's lovgivende myndighed satte sig, da den i 1962 indførte systemet med »forudgående godkendelse«.

2.2.3.3. De administrative skrivelser (»comfort letters«), hvormed Kommissionen har forsøgt at afhjælpe de operationelle vanskeligheder, har ingen juridisk værdi, hvilket Kommissionen selv og Domstolen flere gange har erkendt. Disse administrative skrivelser er faktisk ikke andet end et indledende svar eller snarere en rettesnor. De kan beskytte virksomheder

mod indgreb fra Kommissionens side (medmindre der dukker nyt bevismateriale op). Men i modsætning til fritagelsesbeslutningerne kan »comfort letters« ikke give virksomhederne nogen reel garanti, når deres aftalers gyldighed anfægtes af tredjemand (eller sågar af deres egne partnere) ved en national domstol eller myndighed.

Trods det omfattende ressource- og tidsforbrug, »comfort letters« tegner sig for, kan de ikke på nogen måde bidrage til at skabe et system, som kan give virksomhederne den nødvendige retssikkerhed. »comfort letters« er fortrolige og indeholder i de fleste tilfælde ingen begrundelse.

Af alle disse grunde udgør de ikke nogen pålidelig præcedens og kan ikke bidrage til udviklingen af systemet, i modsætning til hvad det lige fra starten har været tilfældet med »beslutningerne« i henhold til forordning nr. 17.

2.3. Foranstaltninger til afhjælpning af de vanskeligheder og risici, der er forbundet med at gennemføre reformen

2.3.1. Behovet for »indledende foranstaltninger« og/eller ledsageforanstaltninger

ØSU må understrege, at gennemførelsen af den reform, der foreslås i hvidbogen, vil være forbundet med vanskeligheder og risici, hvis der ikke vedtages egnede »indledende foranstaltninger«, også selv om dette skulle forsinke reformen, hvor hastende den end er.

Den planlagte reform må understøttes af et specifikt program for indledende og/eller ledsagende foranstaltninger, både for at bane vejen og for at dække de mest påtrængende behov.

2.3.2. Nødvendige foranstaltninger til inddragelse af de nationale domstole i reformens gennemførelse

2.3.2.1. Det må først konstateres, om de nødvendige betingelser er til stede, for at man kan gå fra det eksisterende centraliserede godkendelsessystem til et system, som giver de nationale domstole en meget fremtrædende rolle.

2.3.2.2. Virksomhederne og de nationale konkurrencemyndigheder har helt afgjort været involveret i at udvikle Fællesskabets »konkurrencekultur«, mens dette kun gælder i begrænset omfang (og på en anden måde) for de nationale domstoles vedkommende.

Domstolenes beslutningspraksis og regler varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket også er tilfældet med frister og procedurer. Endvidere har nogle lande domstole,

som er specialiserede i civil- og handelsret. Domstolenes behandling af EF-spørgsmål har derfor udviklet sig forskelligt i de forskellige medlemslande.

Uden passende foranstaltninger er det derfor vanskeligt eller umuligt at forestille sig, at de nationale domstole i alt væsentligt vil reagere ens på reformen. Det kan således vise sig umuligt at gennemføre reformen på en ensartet måde overalt i EU, hvilket vil gå ud over helheden i systemet.

2.3.2.3. De forskellige situationer i de enkelte lande kan også føre til uoverensstemmelser og forskelle i regelfortolkningen, hvilket de mere mobile virksomheder (og dem, der er beliggende i lande med de mest favorable vilkår) kunne udnytte på bekostning af de øvrige virksomheder og sammenhængen i hele systemet.

2.3.2.4. Den tid, behandlingen af civile og kommercielle sager tager i de forskellige medlemsstater, harmonerer ofte ikke med den hurtige og direkte behandling, konkurrencespørgsmål kræver. Hvis der ikke foretages radikale ændringer, kan en sag med forskellige appelmuligheder tage længere tid end de allerede langvarige fællesskabsprocedurer, som netop nødvendiggør en reform.

Desuden er reglerne for domstolenes beføjelser og virksomhed ofte yderst stive og generelt vanskelige at forene med de fleksible kontakter, der kræves for at få det system, hvidbogen foreslår, til at fungere.

2.3.2.5. De nævnte risici kræver fuld opmærksomhed, men det skulle være muligt at imødegå dem, hvis der i tide sættes ind med egnede foranstaltninger.

ØSU er også overbevist om, at mange af foranstaltningerne til at eliminere eller mindske disse risici må iværksættes direkte af medlemsstaterne.

EU kan og skal imidlertid gøre en stor indsats på alle institutionelle niveauer for at nå dette mål.

2.3.2.6. Først og fremmest må de relevante myndigheder og domstole inddrages direkte i de konsultationer, Kommissionen foretager i forbindelse med forslaget. Disse konsultationer er vigtige, fordi de kan belyse en række indledende spørgsmål, som kræver et konkret svar. Det drejer sig eksempelvis om følgende:

— de egentlige årsager til, at de nationale domstole kun anvender EU's konkurrenceregler i begrænset omfang,

— de særlige hindringer, der har skabt denne situation, ud over den manglende beføjelse til at anvende artikel 81, stk. 3,

- behovet for særlig forberedelse af domstolene,
- muligheden for og det hensigtsmæssige i at indføre særlige former for samarbejde og kompetencefordeling mellem domstolene og konkurrencemyndighederne for at udnytte komplementariteten mellem deres respektive ressourcer og ekspertise.

2.3.2.7. Dernæst bør der udformes et detaljeret uddannelsesprogram for at orientere domstolene om de nye opgaver og spørgsmål, de kommer til at stå over for. Af hensyn til intensivering af uddannelses- og oplysningsindsatsen bør man allerede nu medinddrage universiteter og institutioner med økonomisk-juridisk og kulturelt sigte.

2.3.2.8. Endelig bør der gøres en yderligere indsats for at videreføre politikken for lovgivningsmæssig harmonisering, bl.a. gennem bekendtgørelser, henstillinger, beslutninger, hvor dette er på sin plads. I særdeleshed håber ØSU, at det vil lykkes at få harmoniseret de forskellige aspekter, som risikerer at føre til »forum shopping«.

I et bredere perspektiv (i overensstemmelse med Helsingforsprincipperne) bør sagsbehandlings varighed og domstolsniveauet eksempelvis så vidt muligt harmonere med erhvervslivets behov og være ens i hele EU. Ligeledes må domstolens undersøgelses- og beslutningsbeføjelser være ensartede.

Ifølge ØSU vil det nye system blive langt mere effektivt, hvis der i alle de nationale systemer oprettes særlige domstole (eller særlige afdelinger), som udelukkende beskæftiger sig med konkurrenceretlige spørgsmål.

2.3.3. Foranstaltninger, der må vedtages for i højere grad at inddrage de nationale konkurrencemyndigheder

2.3.3.1. Inddragelse af de nationale konkurrencemyndigheder indebærer risici, omend i et andet omfang, og nødvendiggør foranstaltninger, som svarer til dem, der anbefales for domstolene.

De nationale konkurrencemyndigheder vil dog sandsynligvis få færre problemer i henseende til »kultur« og manglende erfaring. Også samarbejdet med Kommissionen varierer og afhænger af vaner og institutionelle begrænsninger.

2.3.3.2. Også for disse institutioners vedkommende gør der sig imidlertid store forskelle gældende mellem medlemsstaterne både i henseende til erfaring, ressourcer og procedurer.

I første række kan der konstateres store forskelle med hensyn til sædvaner vedrørende EU-rettens gennemførelse. Som bekendt har ikke alle nationale myndigheder beføjelse til direkte at gennemføre EU-retten. Endvidere kan deres beføjelser og deres uafhængighedsniveau i forhold til den udøvende magt ligeledes variere fra den ene medlemsstat til den anden.

Hidtil har kun nogle af medlemsstaterne i deres retssystem integreret de lovprincipper eller regler, som bevirker, at deres nationale konkurrencelovgivning stort set stemmer overens med EU-retten.

2.3.3.3. Alle de overvejelser, som er uddybet hidindtil, plæderer for, at der forhåndsvedtages foranstaltninger svarende til dem, der gælder for domstole; ellers vil det »net«, som det nye systems succes for en stor dels vedkommende i sidste ende vil blive afhængigt af, ikke kunne fungere.

2.3.4. Forudsætninger og krav vedrørende vedtagelse, også inden for det nye system, af »meddelelser« og »gruppefritagelsesforordninger«

2.3.4.1. ØSU kan godkende den rolle, som i hvidbogen tillægges fortolkningsmeddelelser og gruppefritagelsesforordninger, som Kommissionen agter at vedtage.

Det forekommer dog væsentligt, at man bevarer den snævre forbindelse (som altid har eksisteret) mellem vedtagelsen af disse generelle akter og Kommissionens beslutningstagende aktiviteter. Et af hovedkarakteristikaene ved EU's konkurrenceret, som har bidraget til, at Kommissionens indsats har været effektiv og succesrig, er, at den har taget udgangspunkt i en indfaldsvinkel baseret på en sag-for-sag behandling.

Selv ved vedtagelsen af disse »generelle« akter har Kommissionen altid henvist til erfaringerne fra behandlingen af individuelle sager og dette karakteristikum bør også fastholdes fremover.

2.3.4.2. Samtlige virksomheder bør principielt kunne nyde godt af erfaringerne fra konkurrencerettens gennemførelse og de nyttige henvisninger, som meddelelser og gruppefritagelsesforordninger giver.

Hvis konkurrencerettens gennemførelse skal baseres på hovedsageligt økonomiske kriterier, bør disse kriterier være de samme for alle virksomhedstyper, medmindre det kan bevises, at virkningerne på konkurrenceforholdene rent faktisk vil være forskellige.

2.3.5. Systemets enhed og sammenhæng bør bevares og EU-retten bør fortsat have forrang (jf. 1.5.5)

2.3.5.1. På baggrund af karakteren af Kommissionens forslag må det aspekt, som indebærer flest risici, og som derfor kræver den største retlige kreativitet ved udformningen af velegnede forberedende tiltag og ledsagetiltag, siges at være bevarelse af systemets enhed og sammenhæng.

Overgangen fra et stærkt centraliseret system til et decentraliseret system indebærer altid en risiko for, at netop de samlende faktorer, som sørger for sammenhængen, forsvinder.

Dette gælder ikke mindst, når overgangen finder sted i et stærkt forskelligartet system, således som EU-systemet stadigvæk er. Hertil kommer, at de nationale organer, som skal etablere det decentraliserede system, endnu ikke ser ud til at være tilpassede eller rede til at varetage de ansvarsbeføjelser, som det nye decentraliserede system vil pålægge samtlige involverede institutionelle aktører. EU's udvidelse med central- og østeuropæiske lande volder i denne sammenhæng nogle meget alvorlige, presserende problemer.

2.3.5.2. Risikoen for opløsning skærpes af det forhold, at decentraliseringen skal finde sted samtidig med overgangen fra et system baseret på godkendelse til et system med lovfæstet undtagelse.

Dette betyder afslutningen på de generelle gennemførelsesforanstaltninger (såsom fritagelsesbeslutninger i henhold til artikel 81, stk. 3) med den konsekvens, at det ikke længere juridisk set er udelukket, at den samme aftale vurderes forskelligt af forskellige instanser.

2.3.5.3. Situationen kompliceres yderligere af det forhold, at karakteren af samt de beføjelser og interventionsmidler, som tillægges de konkurrencemyndigheder og retlige instanser — der skal medvirke i det nye systems gennemførelse — ikke er de samme.

2.3.5.4. Endvidere består der en yderligere risiko for opløsning og manglende sammenhæng på grund af det forhold, at samtlige involverede organer ofte vil få mulighed for at anvende forskellige juridiske lovgivninger, nemlig national og EU-lovgivning, som ikke altid er homogene.

2.3.5.5. Endelig udgør selve karakteren af de sager, som skal være genstand for en afgørelse, en yderligere faktor, der kan medføre komplikationer.

En økonomisk indfaldsvinkel i konkurrencespørgsmål indebærer, at bedømmelsen baseres på virkningerne af en aftale på et bestemt marked, uanset hvor aftalen indgås og hvor den iværksættes eller sågar uanset hvor de berørte parter er hjemmehørende. Når der anlægges en økonomisk indfaldsvinkel, kan selv det tidspunkt, hvor en aftale indgås eller hvor en given adfærd er kommet til udtryk, være helt irrelevant. Ligesom der på ét og samme tidspunkt kan optræde forskellige virkninger af én og samme aftale eller af én og samme adfærd på forskellige markeder, kan man udmærket forestille sig variable virkninger set over en længere periode, og dette er i øvrigt ofte tilfældet.

Alle disse elementer må nødvendigvis indvirke både på valget af den lov, som skal finde anvendelse, og på valget af de organer, som skal foretage vurderingen. Hvis virkningerne af en aftale opstår samtidig på flere forskellige medlemsstater markeder, finder lovene i samtlige disse medlemsstater i teorien anvendelse, og samtlige nationale organer vil være beføjet til at foretage en vurdering, hvis der ikke findes:

- en overnational lovgivning, som gælder for samtlige medlemsstater;
- lovgivningsmæssige eller aftalebaserede principper, som påbyder anvendelse af dette regelsæt eller af en given national lov og/eller som fastlægger enekompetence med

hensyn til anvendelsen af det overnationale regelsæt (således som forordning nr. 17 gør det i henseende til art. 81, stk. 3).

2.3.5.6. Kommissionen er givetvis helt på det rene med disse problemers kompleksitet og med vanskelighederne ved at udforme løsninger én gang for alle. Det er årsagen til, at hvidbogen anfører forskellige mulige løsninger til afhjælpning af de talrige problemer, ligesom det præciseres, at disse bør uddybes nærmere.

ØSU noterer sig og udtrykker tilfredshed med denne holdning, som vidner om Kommissionens høje grad af åbenhed og ansvarsfølelse. ØSU er enig i denne holdning og ønsker at fremsætte denne første række henstillinger og bemærkninger.

Det er imidlertid forståeligt, at forslaget har givet anledning til uro netop på baggrund af de risici og vanskeligheder, som påpeges i denne udtalelse.

En opsplnitning af det indre marked og en renationalisering af konkurrenceretten er de risici, som giver anledning til de fleste bange anelser.

Efter ØSU's mening kan disse bange anelser begrænses i en vis udstrækning på den betingelse, at der forhåndsvedtages indgribende, forberedende og ledsagende foranstaltninger.

2.3.5.7. ØSU vurderer, at man kun vil kunne opnå den ønskværdige smidighed og fleksibilitet, selv i henseende til kompetencetildelingen — som er et af de vigtigste forfulgte mål — hvis der tages nogle væsentlige forholdsregler. Til den ende bør man sætte fingeren på de egnede foranstaltninger, som:

- dels kan sikre den nødvendige smidighed og fleksibilitet og tilvejebringelse af en »netværksånd«;
- dels sætter virksomhederne i stand til at forudse, hvilken myndighed der vil blive beføjet til at indlede den procedure, som de vil blive omfattet af, og hvorledes denne vil udvikle sig, samt mere generelt vil kunne sikre en effektiv kontrol med virksomhedernes ret til at forsvare sig.

Gennem særforanstaltninger bør der sikres et effektivt samarbejde mellem konkurrencemyndighederne og de ordinære domstole af hensyn til udnyttelse af synergier og for at opnå størst mulig konsekvens.

2.3.5.8. Af de selv samme årsager er det ligeledes vigtigt at give en præcis definition på begrebet »fællesskabsinteresse«, idet dette begreb udgør en betingelse for, at en sag behandles direkte af Kommissionen og ikke af en decentraliseret myndighed; denne definition bør så vidt muligt baseres på objektive kriterier. Det samme gælder i det modsatte tilfælde, dvs. i tilfælde af overførsel af en sag, der ikke er blevet anset for at være af »fællesskabsinteresse«, fra Kommissionen til en decentraliseret myndighed, eller fra én myndighed til en anden.

Man bør under alle omstændigheder i bindende vendinger fastsætte det generelle princip, som går ud på, at tildeling af en sag og dens eventuelle overførsel foregår inden for meget korte frister, som er forenelige med virksomhedernes behov.

Til den ende bør der ligeledes fastlægges en »forældelsesfrist« — en tidsmæssig periode og/eller et tidsrum efter afslutningen af en given sag — både for Kommissionens mulighed for at ændre en fastlagt beslutning og for muligheden for at overføre en sag.

2.3.5.9. I alle tilfælde bør overførsel af sager fra én myndighed til en anden og/eller samling af sager, der oprindeligt var adskilte af hensyn til systemets effektivitet og rentabilitet, ikke blot finde sted på basis af kendte kriterier, men også uden skade for virksomhedernes ret til beskyttelse af fortrolige oplysninger og erhvervshemmeligheder.

Man bør ligeledes fastholde princippet om, at alle fortrolige oplysninger udelukkende bør benyttes i den sag og til det formål, som de er indhentet til, hvilket stemmer overens med principperne i den omfangsrige retspraksis, som allerede findes på dette område.

Brug af formodninger og andre lovlige beviser bør ligeledes finde sted under hensyntagen til det nødvendige i at forlige behovene for effektivitet og beskyttelse af virksomhedens legitime interesser.

2.3.5.10. Desuden bør der indføres gennemsigtige mekanismer med det sigte at garantere systemets enhed og at forhindre, at der opstår konflikter mellem beslutningerne.

Forebyggelsen af konflikter må imidlertid ikke udelukkende baseres på en abstrakt anerkendelse af Kommissionens ret til at tildele sager eller til at intervenere, medmindre man på forhånd fastlægger de nærmere betingelser, vilkår og det retlige omfang af udøvelsen af en sådan beføjelse.

Derfor bør der ligeledes fastsættes præcise regler, som sikrer den retlige effektivitet, i hvert enkelt nationalt system, af udøvelsen af Kommissionens samordnings- og kontrolbeføjelser med hensyn til enhver beslutning eller enhver kendelse, der ikke måtte være korrekt eller forenelig med andre allerede vedtagne afgørelser eller afsagte kendelser. Man bør ligeledes undgå risikoen for, at flere myndigheder og/eller myndigheder og domstole kontrollerer samme »sag« flere gange.

2.3.5.11. Virksomhederne bør over for de mest egnede instanser på effektiv vis kunne indgive klager over modstridende og usammenhængende beslutninger og fejl i en kendelse.

På baggrund af konkurrencereglernes økonomiske og samfundsmæssige betydning håber ØSU, som har forståelse for de involverede vanskeligheder, at også kendelser afsagt af nationale domstole (evt. efter de nødvendige forfatningsændringer) vil

kunne anfægtes over for en overnational domstol, som bør tildeles omfattende evalueringsbeføjelser, også hvad sagens grundlæggende indhold angår⁽¹⁾.

2.3.5.12. Risikoen for en renationalisering af konkurrence-retten og fastholdelse af EF-rettens forrang bør behandles nøje og kræver, at der sættes ind med passende forholdsregler.

En beslutning om at anvende national ret eller EU-ret kan ikke overlades alene til domstolene og de kompetente myndigheder.

Der bør nedfældes en bestemmelse om, at man ikke kan benytte national ret i sager, hvor EU-retten finder anvendelse.

En beslutning, hvorved det erklæres, at der har fundet en overtrædelse sted og som er baseret på national ret, bør ikke have forrang for en beslutning eller en kendelse, hvori det konstateres, at forudsætningerne i artikel 81, stk. 3, er til stede.

2.3.5.13. Hvis det skal lykkes at gøre systemet helt ensartet, er det i alle tilfælde nødvendigt at gøre flere fremskridt i harmoniseringsprocessen og i samtlige medlemsstater at opnå anerkendelse af, at EU-principperne skal benyttes, herunder også ved fortolkning af national ret.

2.3.6. Retssikkerhed

Bevarelse af virksomhedernes tillid til lovligheden af deres aftaler og praksis

2.3.6.1. Et andet problem, som reformforslaget giver anledning til, vedrører beskyttelse af virksomhedernes tillid til deres kontraktens gyldighed.

ØSU er klar over, at tilstræbelse af et så effektivt system som muligt, hvilket tilstræbes med reformen, måske ikke er foreneligt med dette ønske fra virksomhedernes side.

2.3.6.2. I hvidbogen påpeges det, at virksomhederne bør tillægges et ansvar for at vurdere deres egne aftaler; en sådan vurdering bør derfor principielt ikke mere overlades til en instans, som træffer beslutning desangående én gang for alle.

I princippet anses alle de facto-betingelser, som dannede udgangspunkt for det i 1962 indførte system med »fritagelser« (med tilladelse) fra bestemmelserne i artikel 81, stk. 3 (dengang artikel 85), i traktaten, for at være forældede. Dette system havde dengang til formål at opfylde dette behov for tillid (»endelig« gyldighed erga omnes af godkendelsesbeslutningerne i henhold til artikel 81, stk. 3).

⁽¹⁾ Denne problematik er allerede belyst med hensyn til det europæiske varemærke og er behandlet i en undersøgelse af EU-patentet. Selv om der naturligvis gør sig forskelle gældende mellem disse spørgsmål, kan indhøstede erfaringer fra ovennævnte spørgsmål måske være til gavn i vurderingen af det emne, som her behandles.

2.3.6.3. I hvidbogen bemærkes det imidlertid, at en tilsvarende (og sågar mere effektiv) beskyttelse end den i forordning nr. 17 i visse tilfælde ikke alene er berettiget, men endog kan være nødvendig.

Som allerede nævnt (jf. 1.3.2) gælder dette for »produktions-joint ventures«. Disse virksomheder, som egentlig er aftaler, skal efter Kommissionens forslag fremover falde ind under fusionsforordningen, hvori der er nedfældet en forudgående bemyndigelse, der juridisk set svarer til en fritagelse.

»Produktions-joint ventures« kan indebære meget store investeringer og har i kraft af deres art konsekvenser, som må anses for uoprettelige; dette gælder eksempelvis fusioner.

Heraf følger, at behovet for retssikkerhed i dette tilfælde ikke i tilstrækkelig grad kan sikres via en »lovfæstet undtagelse«, idet der uundgåeligt fortsat vil bestå usikkerhed, så længe de kompetente retlige instanser og myndigheder ikke har udtalt sig.

Mangel på en sådan undtagelse vil indebære en fare for at lamme virksomhedernes foretagsomhed og vil kunne bremse initiativer, som kunne havde forbedret snarere end svækket konkurrenceevnen.

Med »undtagelse« af »produktions-joint ventures« (som skal omfattes af fusionsordninger) imødekommer man derimod behovet for retssikkerhed, idet fusionsforordningens procedure ikke er særligt tidskrævende og fordi der kan rejses indsigelse mod »erga omnes«-virkningen af de beslutninger, som træffes (ligesom med undtagelser i henhold til artikel 81, stk. 3).

2.3.6.4. Der bør dog også fastsættes undtagelser for andre tilfælde, hvor der, i det mindste i et vist omfang, findes grunde svarende til dem, der gør det berettiget at undtage »produktions-joint ventures«.

Der kan være tale om »strategiske aftaler«, som man støder stadig mere på i innovative sektorer, eller i sektorer, som er underkastet liberalisering, eller som medfører omfattende omstruktureringer. Disse operationer er imidlertid ikke fusioner, idet de ikke, i det mindste ikke formelt, indebærer, at de deltagende virksomheders individuelle aktiviteter ophører. Disse operationer omfatter imidlertid også, og hyppigt med uoprettelige virkninger, hele de berørte virksomheders struktur, ligesom de kan være en nødvendig forudsætning for større investeringer.

2.3.6.5. Man kan forestille sig det tilfælde, hvor en virksomhed indfører en standardkontrakt, hvis sigte er at blive brugt i et ubestemt antal aftaler, der indgås på forskellige steder og tidspunkter, og hvor der er tale om betydelige investeringer og uoprettelige virkninger.

2.3.6.6. Undtagelserne fra den generelle regel bør ikke begrænses til kun at omfatte bestemte tilfælde, som udtrykkeligt nævnes i det nye regelsæt.

Hvidbogen henviser udtrykkeligt til »beslutninger« af en ny type, som træffes i sager, der har særlig betydning, eller som omfatter nye problemstillinger. Men dette er ikke tilstrækkeligt.

Det bør præciseres, hvornår de skal vedtages, hvem der kan anmode om dem og på hvilke vilkår, hvilke procedurer der skal følges, og hvorledes de pågældende beslutningers juridiske virkninger vil tage sig ud.

2.3.6.7. Brugen af disse beslutninger af en ny type kan ikke overlades ene og alene til Kommissionens forgodtbefindende, men bør iagttage nogle præcise regler, som samtlige berørte parter i særlige tilfælde kan påberåbe sig.

Selv om de har karakteristika, der adskiller sig fra afgørelserne om fritagelse under forordning nr. 17, bør disse beslutninger have en forebyggende karakter, ligesom der bør kunne gøres indsigelse imod dem erga omnes, og endvidere bør de være baseret på korte procedurer svarende til dem, der er nedfældet i fusionsforordningen.

2.3.6.8. Disse beslutninger kunne opfylde ovenstående krav såvel som andre krav, der har tilknytning til reformen.

Disse beslutninger kan i sammenhæng med forordninger og meddelelser være det instrument — eller et af de instrumenter — som gør det muligt for Kommissionen at spille sin vejledende rolle (jf. 2.1.5).

Disse beslutninger kan også gøre det nemmere for de nationale domstole at anvende lovgivningen på en ensartet og sammenhængende måde, idet domstolene ved at kunne tage højde for Kommissionens beslutninger i en retslig procedure får en rettesnor for den komplicerede efterprøvning af artikel 81, stk. 3.

I denne henseende mener ØSU, at reformens betydning og den indflydelse, som den vil få på hele EU's konkurrenceret, gør reformen berettiget og allerede nu — sideløbende med undersøgelsen og uddybningen af reformudkastet — gør det nødvendigt at iværksætte en lang række nye forberedelses- og ledsagetiltag.

2.3.6.9. I alle tilfælde bør det tydeliggøres og sikres, at ophævelsen af systemet med forhåndsanmeldelse ikke på nogen måde må forhindre — men tværtimod skal fremme — at der etableres en indledende — dialog mellem virksomhederne, Kommissionen og de nationale myndigheder, hvis virksomhederne ellers ønsker det. Denne »dialog« kan selvsagt ikke træde i stedet for en egentlig »beslutning« eller skabe retssikkerhed, men kan udgøre en nødvendig, indledende, uformel og ikke-bindende undersøgelse i vigtige tilfælde, og udvikle sig til en gængs arbejdsgang baseret på gensidig tillid og gennemsigtighed.

2.3.7. Tiltag, som skal vedtages inden reformens iværksættelse

Det kan være på sin plads og ifølge ØSU nødvendigt at vedtage tiltag (lovgivningsmæssige, administrative og organisatoriske) med det sigte at ændre det nuværende system i afventning af reformens iværksættelse.

Disse tiltag kan berede jordbunden for reformen og indledningsvis udgøre en delvis og i visse tilfælde væsentlig løsning på de nuværende problemer.

2.3.7.1. Et foreløbigt tiltag kunne bestå i at vedtage en meddelelse, hvori man definitivt knæsætter princippet om, at også første afsnit i artikel 81, stk. 1, skal fortolkes med udgangspunkt i kriterier, som tager hensyn til de økonomiske virkninger snarere end til aftalernes bogstav (svarende til hvad der som hovedregel skal gælde i den nye ordning om »vertikale aftaler«, som meget snart vedtages).

Dette kunne mindske risikoen for, at artikel 81, stk. 1, alt for hyppigt anvendes udelukkende ud fra formelle kriterier (anvendelse af forbuddet, hvis en aftale medfører begrænsninger i virksomhedernes markedsadfærd, uanset virkningerne heraf).

Et sådant tiltag (nyt fortolkningskriterium vedrørende artikel 81, stk. 1) ville kunne berolige virksomhederne med hensyn til deres aftalers gyldighed samt nedbringe deres behov for at anmelde aftaler betydeligt.

2.3.7.2. Under alle omstændigheder er det på sin plads at fortsætte de bestræbelser, som Kommissionen allerede har udfoldet, og som der henvises til i hvidbogen, med henblik på at nedbringe de frister og lempe de byrder, som procedurene udgør, idet disse bestræbelser allerede har medført betydelige forbedringer i forhold til den hidtidige situation.

2.3.7.3. Til gengæld mener ØSU ikke, at tiltagene bør

bevirke, at også de nationale myndigheder tildeles beføjelser til at meddele fritagelser i henhold til artikel 81, stk. 3⁽¹⁾.

Dette ville indebære en tilsidesættelse af Kommissionens nuværende monopol med hensyn til fritagelser i henhold til artikel 81, stk. 3, som berammet i forordning nr. 17, og ville ikke medføre fordele, men tværtimod resultere i yderligere ulemper. Dels ville det ikke mindske det samlede antal anmeldelser og dels ville der opstå store fortolkningsproblemer, fordi kompetencefordelingen ikke fremstår klart. Hvis man udbreder beføjelserne i stedet for at forenkle dem — hvilket reformen bør tage sigte på — vil man give stødet til nye procedureproblemer, som kan komme til at udgøre en yderligere hindring for systemets effektivitet som helhed samt for virksomhedernes aktiviteter.

3. Konklusioner

3.1. ØSU anser den reform, som der lægges op til i hvidbogen, for berettiget og fornuftig. Der består imidlertid vanskeligheder og risici, som der bør findes en løsning på, ved hjælp af et præcist program for forberedelses- og ledsageforanstaltninger.

ØSU anfører i denne udtalelse en række konkrete, nødvendige og præjudicielle tiltag samt fremsætter en række mere generelle henstillinger, som også er vigtige for reformens iværksættelse.

3.2. Disse tiltag har til formål at tilvejebringe nogle væsentlige forudsætninger for reformen (2.3.1). De skal især sikre:

- eksistensen af forudsætninger for effektiv decentralisering (2.3.2 og 2.3.3),
- bevarelse af systemets enhed og sammenhæng og EU-rettens forrang (2.3.5),
- større retssikkerhed (2.3.6).

3.3. ØSU forbeholder sig ret til at uddybe sine overvejelser yderligere og at vende tilbage til sagen på et senere tidspunkt.

⁽¹⁾ Denne tanke bringes på bane i hvidbogen (pkt. 58 til 62) som et alternativ — der derpå opgives — til den foreslåede løsning, dvs. overgangen til systemet med »lovfæstet undtagelse«.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Produktsikkerhed«

(2000/C 51/16)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. april 1999 i henhold til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om »Produktsikkerhed«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Alma Williams til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling, mødet den 8. december 1999, følgende udtalelse med 48 stemmer for, 9 stemmer imod og 2 stemmer hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Det bredt baserede direktiv om produktsikkerhed i almindelighed (GPSD)⁽¹⁾ trådte i kraft i juni 1994 efter en række særdirektiver som f.eks. Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedskrav til legetøj⁽²⁾. Interessen for sikkerhed blev fastslået i EU-traktatens artikel 100 A, hvorefter Kommissionens forslag »skal bygge på et højt beskyttelsesniveau«, og bestemmelsen videreføres nu i Amsterdam-traktatens artikel 153 (som erstatter 129 A). I traktaten indføres en ny dimension i forbrugerbeskyttelse og offentlig sundhed, og ØSU håber, at den nye kommissær vil prioritere det endnu højere.

1.2. Ifølge GPSD (artikel 16) skal Kommissionen udarbejde en rapport om indhøstede erfaringer ledsaget af eventuelle hensigtsmæssige forslag. Det var herefter hensigten, at Rådet i juni 1998 skulle have truffet en beslutning om, hvorvidt direktivet skal tilpasses.

1.3. Da disse frister er overskredet, håber ØSU med en initiativudtalelse at kunne fremskynde evalueringprocessen.

1.4. ØSU har tidligere været involveret i direktivet om produktsikkerhed i almindelighed: først med sin oprindelige initiativudtalelse fra 1988⁽³⁾ og siden med sit svar på Kommissionens høringsanmodning i 1990⁽⁴⁾.

1.5. Det bør understreges, at principperne om fair handel og konkurrence skal gælde ikke alene i forbrugernes interesse, men også i industriens og arbejdsstyrkens interesse. Det er uretfærdigt, at de, der leverer farlige varer, har fordele fremfor

de konkurrenter, der accepterer omkostninger i forbindelse med indbygget sikkerhed. De udgør ikke alene en trussel mod forbrugerne, men underminerer også offentlighedens tillid til markedet.

2. Generelle bemærkninger

2.1. *Formålet med det eksisterende direktiv om produktsikkerhed i almindelighed — et resumé*

2.1.1. Formålet med GPSD fremgår af første sætning — at garantere, at markedsførte produkter er sikre. Det vil sige, at producenter og distributører er forpligtet til at levere produkter, der ikke frembyder risici eller kun acceptable risici, der er forenelige med det pågældende produkt. Producenterne skal sikre sig, at deres produkter kan spores, og distributører må ikke levere produkter, de ved er farlige. De skal oplyse forbrugeren om enhver iboende risiko ved produktet.

2.1.2. Direktivet finder anvendelse på ethvert produkt, som er bestemt til forbrugeren, med undtagelse af brugte produkter, der har karakter af antikviteter, eller skal istandsættes før brug. Alle andre brugte produkter er dækket. Fødevarer er også omfattet, med mindre de er dækket af andre mere specifikke bestemmelser.

2.1.3. I direktivet stilles ligeledes krav om, at forbrugeren får de nødvendige oplysninger, og det dækker spørgsmål såsom tilbagekaldelse af eller forbud mod produkter. Med direktivet etableres også et permanent fællesskabssystem for hurtig udveksling af oplysninger om farer i forbindelse med anvendelse af forbrugsgoder (RAPEX), via hvilket medlemsstaterne skal underrette Kommissionen, hvis de opdager et farligt produkt på deres marked.

(1) 92/59/EØF af 29.6.1992, EFT L 228 af 11.8.1992, s. 24 og ØSU's udtalelse i EFT C 75 af 26.3.1990, s. 1.

(2) 88/378/EØF af 3.5.1988, EFT L 187 af 16.7.1988, s. 1.

(3) EFT C 175 af 4.7.1988, s. 12.

(4) ØSU's udtalelse: EFT C 75 af 26.3.1990, s. 1.

2.2. Siden implementeringen af GPSD er der sket følgende ændringer, som man må tage højde for:

2.2.1. Der er sket større ændringer siden 1992:

- gennemførelse af Det Indre Marked og varernes frie bevægelighed
- Sveriges, Østrigs og Finlands tiltrædelse
- et øget udvalg af komplekse produkter på markedet
- nye upersonlige salgsmetoder (f.eks. elektronisk handel og fjernsalg)
- forbrugerne har været udsat for skræmmende episoder (f.eks. kogalskab og dioxin), med efterfølgende fokusering på risikovurdering og »forsigtighedsprincippet« som beskrevet i GD XXIV's udkast
- udviklingen af global handel og konsekvenserne for forbrugerbeskyttelse af etableringen af den nye Verdenshandelsorganisation (WTO)
- udvikling af ny teknologi og hurtigere kommunikation i forbindelse med håndhævelsesprocedurer, navnlig i tilfælde af tilbagekaldelse eller andre nødstilfælde
- subsidiaritetsprincippet's voksende betydning siden direktivets vedtagelse.

2.2.2. Ligeledes skal der tages højde for fremtidige ændringer, for eksempel den mulige udvidelse af EU med lande, som måske ikke har nogen effektiv lovgivning om sikkerhed eller den nødvendige ekspertise. ØSU bifalder de eksisterende ordninger, hvor de relevante regeringsdepartementer i visse medlemsstater sørger for grænseoverskridende samarbejde, arbejds erfaring, uddannelse og udveksling.

2.3. *Generelle bemærkninger til erfaringer med GPSD*

2.3.1. ØSU beklager, at kommissionsrapporterne har været forsinkede, men roser til gengæld Kommissionen og andre berørte parter for at have forudset, at det ville blive nødvendigt at tage GPSD op til revision nogle få år efter implementeringen, og for at have været forudseende nok til at nedfælde dette i artikel 16. I lyset af de ovenfor nævnte ændringer fremstår Kommissionen så meget desto mere fremsynet.

2.3.2. ØSU vil også gerne rose alle dem, der har igangsat og fortsat gennemfører omfattende høringer om implementering og revision af GPSD.

2.3.3. ØSU understreger, at selvom GPSD primært drejer sig om forbrugerbeskyttelse, er der stadig behov for bedre forbrugervejledning, især for de mennesker som allerede udgør en risikogruppe. ØSU ser til sin glæde, at GD XXIV har inkluderet vejledning af udsatte forbrugergrupper i sit generelle budget for år 2000. Da børn udgør en særlig risikogruppe, har forældre også en forpligtelse til at kende deres ansvar.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU har undersøgt områderne under det eksisterende GPSD:

- mål, anvendelsesområde og definitioner
- almindelige sikkerhedskrav
- medlemsstaternes pligter og beføjelser
- underretning og udveksling af oplysninger
- hastetilfælde og indgreb på fællesskabsplan
- eventuelt.

3.2. *Mål, anvendelsesområde og definitioner (artikel 1 og 2)*

3.2.1. Til spørgsmålet i artikel 16 om, hvorvidt anvendelsesområdet for direktivet (artikel 1) skal udvides, har ØSU følgende svar:

3.2.1.1. ØSU kan med tilfredshed konstatere, at standarderne gradvist er blevet forbedret i EU, navnlig i kraft af produktansvarsdirektivets succes, lovgivning om sikkerhed og øget konkurrence.

3.2.1.2. ØSU finder, at GPSD fortsat har værdi som regelsætter for alle de produkter, der ikke reguleres af særlige bestemmelser i vertikale direktiver.

3.2.1.3. ØSU mener dog stadig, at situationen kan forbedres på to områder: dels ved at forenkle, tydeliggøre og fjerne tvetydigheder, dels ved at opfordre medlemsstaterne til at dele oplysninger og sikre, at farlige produkter fjernes fra markedet.

3.2.1.4. Direktivets anvendelsesområde bør derudover omfatte sikker montering og vedligeholdelse af produkter i overensstemmelse med kontraktmæssige aftaler. Artikel 2 bør ændres, således at den definerer montering og tilslutning af relevans for produktets sikkerhed⁽¹⁾.

3.2.2. Artikel 2 omhandler definitioner, som ikke finder anvendelse på produkter, der dækkes af specifikke direktiver.

3.2.2.1. De eksisterende definitioner svarer generelt til dem, som ØSU foreslog i de to foregående udtalelser⁽²⁾.

3.2.2.2. Demografiske ændringer betyder imidlertid, at der er nye problemer at tage højde for: det er nu ikke længere kun børn, der udgør højrisikogruppen, men også et hastigt voksende antal ældre og meget svagelige, gamle mennesker. Ligeledes bør handicappedes særlige behov tages i betragtning, navnlig på det stadium, hvor produktet udformes.

3.2.2.3. I det eksisterende direktiv er betegnelsen »produkt« defineret i forhold til forbrugeranvendelse. Der er ikke taget højde for de gråzoner, der kan opstå som følge af den til tider snævre skelnen mellem produkter og udstyr, der nu sælges til både privat og professionelt brug. Som typisk eksempel på en sådan »produktmigration« kan nævnes laserpenne, haveprodukter og »gør-det-selv udstyr«. Offentligheden må derfor gøres bekendt med mulige risici ved anvendelse af disse produkter uden særligt kendskab, instruktion, passende beskyttelsesdragter eller udstyr. Det er dog ØSU's holdning, at den nuværende ordlyd »som led i handelsvirksomhed« bør præciseres med hensyn til produktmigrationsproblemer, og at tilsynsførende myndigheder skal gøres opmærksomme på denne fortolkning.

3.2.2.4. Da produktsikkerhed gælder produktet gennem hele dets levetid, anbefaler ØSU, at der gøres mere ud af praktiske instrukser for sikker bortskaffelse.

3.2.2.5. ØSU opfordrer Kommissionen til at overveje betydningen af ordet »risiko« endnu en gang, navnlig set i lyset af dens egne undersøgelser om risikovurdering. Man bør påberåbe sig forsigtighedsprincippet i de tilfælde, hvor der ikke foreligger tilstrækkeligt videnskabeligt bevis til at fastsætte et beskyttelsesniveau, men hvor der er potentiel risiko for alvorlig skade på den offentlige sundhed. Det må også gøres klart,

at villigheden til at acceptere en risikofaktor afhænger af samfundets holdning til de minimale, uundgåelige risici, folk er rede til at acceptere. Det bør også fremgå, at samfundet gradvis vil hæve tærskelen for, hvilke risici der er tilladelige.

3.3. Almindelige sikkerhedskrav

3.3.1. Artikel 3, stk. 2, 1. led, etablerer den vigtige forbindelse mellem produktsikkerhed og tilstedeværelsen af sikkerhedsinstrukser og -advarsler, idet det fastsættes, at »Producen-terne skal ... give forbrugeren relevante oplysninger, hvorved denne kan vurdere de risici, der er forbundet med et produkt«.

3.3.1.1. ØSU frygter, at de oplysninger, der gives på etiketter og brugsanvisninger, hvadenten det er i form af ord, diagrammer eller piktogrammer, ikke altid er tilstrækkeligt klare, forståelige og lette at huske og følge.

3.3.1.2. Til tider giver producenter og distributører unød- vendigt lange, gentagne og ekstremt detaljerede sikkerhedsin- strukser, hvor ethvert tænkeligt brug og misbrug forudses. Resultatet er, at forbrugeren enten ikke læser materialet eller bliver så »overfodret« med oplysninger, at han ikke får fat i det væsentlige.

3.3.1.3. ØSU mener derfor, at der er behov for et bilag til GPSD med praktiske vejledninger om, hvordan oplysninger skal videregives.

3.3.1.4. Der bør også foretages en samlet og koordineret undersøgelse med det formål at vurdere og kontrollere, at vejledning i forbindelse med oplysning om sikkerhed, herunder også i elektronisk kommunikation og e-handel, er fyldestgø- rende.

3.3.1.5. ØSU understreger også, at advarsler og sikkerhed- sinstrukser skal være klare og holdbare, navnlig hvis de ikke er affattet på det sprog, der tales i landet, hvor varen anvendes, eller hvis oversættelsen til forbrugerenes modersmål er ringe, og foreslår følgende:

— advarsler skal affattes på hovedsproget/-ene i det land, hvor produktet sælges

— manglende advarsler og mærkning skal være grund nok til at forbyde import af et produkt fra tredjelande;

— i visse tilfælde skal vigtige oplysninger om sikkerhed om muligt foreligge i alternative former, for eksempel blindskrift til gavn for synshæmmede.

(1) Dette skal måske revideres i forbindelse med fremtidig lovgivning om forbrugerkontrakter.

(2) ØSU's udtalelser: EFT C 175 af 4.7.1988, s. 12 og EFT C 75 af 26.3.1990, s. 1.

3.3.2. Artikel 3, stk. 2, 2. led, vedrørende tilbagetrækning af produkter

3.3.2.1. ØSU finder formuleringen vag og utilstrækkelig med hensyn til, hvor og hvornår leverandører og distributører skal mærke produkter og produktpartier for at lette tilbagekaldelse og tilbagetrækning. Forskellen på de to begreber skal fremgå tydeligt. »Tilbagetrækning« betyder, at risikobehæftede produkter systematisk fjernes fra butikker, varehuse og fabrikker, mens »tilbagekaldelse« sker, når leverandører og producenter tager produkter tilbage, som allerede er købt og anvendt af forbrugerne. Med krydsreference til artikel 6 foreslår ØSU, at GPSD ændres, således at alle medlemsstater har beføjelse til at kræve, at leverandører og distributører om nødvendigt tilbagekalder produkter.

3.3.3. Artikel 4

3.3.3.1. I artikel 4 behandles det vigtige spørgsmål om de standarder, som findes på nationalt, europæisk og internationalt plan. På de områder, hvor EU-standarder endnu ikke er fastlagt, opfordrer ØSU medlemsstaterne til at anerkende gyldigheden af hinandens nationale bestemmelser. Hvad angår ansøgerlandene, er det vigtigt at disse gennemfører alle relevante direktiver, inklusive de tilhørende EU-standarder, som forudsættes at være i overensstemmelse med kravene i de respektive direktiver.

3.3.3.2. Efter ØSU's mening bør Kommissionen undersøge, hvorvidt den gensidige anerkendelse af standarder har ført til sikkerhedsproblemer.

3.3.3.3. I den nuværende situation er det vanskeligt for de tilsynsførende myndigheder at forfølge sager, når der ikke er nogen standarder at referere til. ØSU understreger derfor behovet for at fremskynde udarbejdelsen af EU-standarder; hvor det er relevant, bør CEN, CENELEC i denne forbindelse samarbejde med ISO.

3.3.3.4. ØSU gør opmærksom på producenterne behov for internationalt harmoniserede standarder.

3.3.3.5. ØSU opfordrer også standardiseringsorganerne til at gøre indholdet af standarderne lige så relevante for forbrugerne som for producenterne og øge mulighederne for, at forbrugere er repræsenteret i de udvalg, der udformer standarderne.

3.4. Medlemsstaternes pligter og beføjelser

3.4.1. Artikel 5

3.4.1.1. I henhold til artikel 5 skal medlemsstaterne oprette eller udpege tilsynsførende myndigheder og underrette Kommissionen om disse myndigheder, hvorefter Kommissionen fremsender oplysningerne til de øvrige medlemsstater. Systemet understøttes af Prosafe (Product Safety Enforcement

Forum of Europe), som udarbejder en database over de myndigheder, der er ansvarlige for produktsikkerhed. Det er vigtigt at overveje, hvordan GPSD kan implementeres og administreres effektivt i hver medlemsstat. ØSU foreslår derfor, at hvor det er muligt, udnævner hver medlemsstat én enkelt tilsynsførende myndighed med ansvar for produktsikkerhed.

3.4.1.2. ØSU konstaterer, at der er behov for en effektiv mekanisme til at sikre en grundig og konsistent anvendelse af direktivet.

3.4.1.3. ØSU foreslår, at Kommissionen lader hyppigt opdaterede oplysninger om de kompetente sikkerhedsmyndigheder indgå i Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse's website.

3.4.1.4. Medlemsstaterne bør være forpligtet til at bistå enhver tilsynsførende myndighed, som har brug for oplysninger om et firma, hvis hovedkvarter eller hovedproduktion befinder sig inden for deres jurisdiktion.

3.4.2. Artikel 6 tildeler medlemsstaterne visse beføjelser

3.4.2.1. På grund af den ringe udnyttelse af det nuværende frivillige system i visse medlemsstater bør direktivet ændres, således at tilbagekaldelse af farlige produkter bliver et krav til medlemsstaterne snarere end en mulighed. Producenter bør også have ret til oprejsning i tilfælde af fejl.

3.4.2.2. Medlemsstaterne bør etablere en samordnet, central database, der koordineres af Kommissionen på EU-niveau.

3.4.2.3. Medlemsstaterne skal give forbrugerne flere former for systematisk adgang til oplysninger om tilbagekaldte produkter, herunder også en EU-internet website. Oplysningerne skal foreligge i et klart og utvetydigt sprog. Medlemsstaterne bør opfordre de handlende og deres sammenslutninger til at være mere innovative og effektive med hensyn til de metoder, der anvendes til at informere forbrugerne, til at implementere bedre opsporingssystemer og til at finde bedre metoder til at identificere personer, der har købt farlige varer.

3.5. Underretning og udveksling af oplysninger; hastetilfælde og indgreb

3.5.1. Artikel 6 er ikke entydig, hvad angår produkttilbagekaldelse, og det har ført til forskellige fortolkninger afhængigt af de enkelte medlemsstaters holdning. Artiklens ordlyd skal præciseres.

3.5.1.1. ØSU foreslår derfor en tilbagekaldelsesprocedure, der indeholder et særligt krav til virksomhederne om at underrette regeringsmyndighederne om farlige produkter.

3.5.1.2. ØSU er klar over, at tilbagekaldelse af produkter kun er en del af strategien. Der er også behov for en velovervejet og målrettet tilgang til design og fremstilling af sikre produkter. Endvidere er der konstant brug for at vurdere produktsikkerhedsniveauet og mulige mangler⁽¹⁾, ligesom der er brug for at kunne måle forbedringer og føre kontrol med de fremskridt, der gøres over en bestemt periode.

3.5.2. Artikel 7 og 8

3.5.2.1. ØSU er klar over, at GPSD blev vedtaget, før subsidiaritetsprincippet fik sin nuværende betydning, hvor tilsyn, hasteprocedurer samt strafudmåling overlades til medlemsstaterne og de myndigheder, de har udpeget, med Kommissionen som koordinator.

3.5.2.2. EU arbejder derimod i stigende grad i en global kontekst, som OECD bidrager positivt til. Yderligere er det nødvendigt med internationale protokoller til håndtering af internationale spørgsmål vedrørende tilsyn og en online international database over alle tilbagekaldte og farlige produkter.

3.5.2.3. Efter ØSU's opfattelse bør EU's rolle derfor bestå i at sikre, at oplysninger udveksles hurtigt og effektivt ved hjælp af det nu permanente Rapid Exchange of Information System (RAPEX) og eventuelle tendenser klarlægges. På nuværende tidspunkt forekommer der informations»blokeringer«, hvilket betyder, at oplysninger ofte når så sent frem til brugerne »i frontlinjen«, at de ikke kan udnyttes effektivt. Øjeblikkelige risici bør føre til øjeblikkelig handling, der ikke begrænses af hensynet til varernes frie bevægelighed.

3.5.2.4. ØSU anbefaler, at den nuværende — og unødvendigt komplekse — procedure for underretning om sikkerhedsforanstaltninger skal underbygges af risikovurderingsprocedurer.

3.5.2.5. Medlemsstaterne bør gøre det lettere at udveksle informationer via edb mellem tilsynsførende myndigheder og sikkerhedsorganisationer og videregive sådanne informationer til Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

3.5.2.6. Det er ØSU's holdning, at produkter, der skønnes farlige i EU, ikke må eksporteres til tredjelande — navnlig ikke til u-lande, hvor produktkendskabet er begrænset og lovgivningen på området ringe — medmindre forskelle i kultur, livsstil og tradition kan retfærdiggøre import. Sådanne produkter bør vurderes fra sag til sag.

3.5.2.7. ØSU er klar over, at fortrolighed kan være et problem i forbindelse med mistanke om farlige produkter, men foreslår, at den periode, hvor producenterne må behandle oplysninger fortroligt, mens de undersøger produktet, begrænses mest muligt.

3.5.3. Artikel 9

3.5.3.1. ØSU ser gerne, at man øger Kommissionens nuværende og temmeligt begrænsede beføjelser i forbindelse med sikkerhed ved at fjerne nogle af betingelserne og den mangel på klarhed, der gør det vanskeligt at intervenere. Det bør navnlig være Kommissionen, der overvåger implementeringen af direktivet og effektiviteten af medlemsstaternes kontrol.

3.5.3.2. Ligeledes mener ØSU, at Kommissionen bør spille en rolle i forbindelse med overvågningen af oplysninger om uheld, således at den kan følge udviklingen og fastsætte fremtidige prioriteter.

3.5.3.3. ØSU understreger den voksende betydning af EHLASS-systemet (oplysninger om ulykker i hjemmet og i fritiden), — som ØSU har udtalt sig om ved flere lejligheder — og har følgende bemærkninger dertil.

3.5.3.4. Det er vigtigt at have et effektivt system til registrering af oplysninger om produktsikkerhed, der logisk set bør ligge i Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse og koordineres med andre relevante generaldirektorater. ØSU er opmærksom på, at produkter i mange tilfælde kun er involveret i et uheld uden nødvendigvis at være årsagen. EHLASS-systemet er indtil videre det eneste middel til systematisk at få statistiske oplysninger om uheld — f.eks. om hvorvidt deres antal er steget siden implementeringen af GPSD — og til at registrere udviklingen og fastsætte prioriteter. Systemet bør udvides og ensrettes i hele EU, og der bør samarbejdes med tredjelande som USA og Australien.

3.5.3.5. GPSD bør ændres, således at det bliver et krav, at Kommissionen hvert år offentliggør tilgængelige oplysninger fra EHLASS-systemet og iværksætter mekanismer, der checker produkter fra tredjelande på importtidspunktet. Dette vil især være nyttigt i forbindelse med den planlagte udvidelse af EU.

3.5.4. Artikel 10, 11 og 12

3.5.4.1. ØSU ser gerne, at det på nuværende tidspunkt temmeligt begrænsede medlemskab af Udvalget for Hastende Produktsikkerhedsproblemer, der blev nedsat under det oprindelige GPSD, udvides til omfatte en bredere vifte af ekspertise, herunder uafhængige sundheds- og sikkerhedsspecialister. Det kunne udføre opgaver svarende til et produktsikkerhedsudvalg.

(1) En sådan vurdering skal være i stil med rapporten om den praktiske anvendelse af GPSD, som universitetet i Louvain-la-Neuve har udarbejdet i efteråret 1999 på Kommissionens anmodning.

3.5.4.2. ØSU anbefaler ligeledes at ændre GPSD, så Udvalget for Hastende Produktsikkerhedsproblemer kan undersøge oplysninger om uheld på EU-plan og føre tilsyn med produktsikkerhedsstandarder med henblik på en revision af disse.

3.5.4.3. Udvalget foreslår, at dagsorden og mødereferat offentliggøres på Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse's website.

3.5.5. Tilsyn (ØSU konstaterer, at GPSD ikke omhandler samarbejde om tilsyn eller de niveauer, hvorpå der føres tilsyn.)

3.5.5.1. Med den øgede handel på tværs af grænserne, vil ØSU gerne fremsætte forslag til, hvordan Kommissionen med fordel kan forbedre samarbejdet og informationsudvekslingen mellem de myndigheder, der skal håndhæve bestemmelserne på EU-niveau:

- ved at udvikle et fast mødeforum med tilstrækkelige ressourcer for repræsentanter fra de tilsynsførende myndigheder (jf. pkt. 3.4.1.1)
- ved at etablere en fælles fremgangsmåde til risikovurdering baseret på objektive og videnskabelige kriterier
- ved at sikre, at test- og prøveudtagningsprocedurer bliver mere ensartede.

3.6. *Eventuelt og endelige bestemmelser*

3.6.1. Artikel 15

I lyset af de hurtige forandringer i Europa er ØSU enig i, at der bør forelægges en kommissionsrapport hvert andet år. Rapporten bør indeholde data fra EHLASS-systemet og en årlig opgørelse over meddelelser om produktsikkerhed, forbud og tilbagekaldelser.

3.6.2. Artikel 18

Beslutning 89/45/EØF ophæves, da artikel 7 i GPSD gør RAPEX til en permanent ordning.

4. Andet

4.1. Der er mange andre spørgsmål, der vedrører den praktiske anvendelse af den gældende udgave af GPSD, lige fra

globale konsekvenser til miljømæssig forsvarlig bortskaffelse af produkter efter endt levetid. De vigtigste er:

4.1.1. ØSU sætter spørgsmålstegn ved, om en revideret udgave skal omfatte tjenesteydelser, men er nået til den konklusion, at det er bedre at behandle et så væsentligt spørgsmål i et nyt og helt separat direktiv, der dækker omhyggeligt klassificerede kategorier af tjenesteydelser.

4.1.2. ØSU mener, at problematikken om sanktioner, straf og erstatning i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bør sortere under medlemsstaterne.

4.1.3. ØSU afviser idéen om at oprette et produktsikkerhedsudvalg i EU-regi, da en omorganisering og udvidelse af det eksisterende Udvalg for Hastende Produktsikkerhedsproblemer vil tjene formålet lige så godt. ØSU opfordrer de enkelte medlemsstater til selv at oprette produktsikkerhedsudvalg og udstyre dem med passende ressourcer.

5. Konklusioner

5.1. Et effektivt direktiv om produktsikkerhed i almindelighed, der revideres omhyggeligt og med omtanke, således at det tager højde for nye behov i EU, er en forudsætning for et egentligt og velfungerende indre marked. Det er en væsentlig sikkerhedsforanstaltning for forbrugere og kan mindske risikoen for skade og endda død. Samtidig giver det producenter og leverandører en entydig lovgivningsmæssig ramme for alle salgsaktiviteter i henhold til principperne om fair handel og konkurrence.

5.2. Det er af stor betydning for forbrugerbeskyttelsen, at produktsikkerhedsdirektivet evalueres løbende og ajourføres efter behov. Dog er det vigtigt, at eventuelle ændringer altid tager højde for gældende eller foreslåede regler om produktansvar, som Kommissionen i sommeren 1999 udgav grønbogen »Produktansvar« om⁸.

5.3. ØSU er klar over, at Kommissionen arbejder på en revision af GPSD og beder den tage hensyn til resultaterne af sine mange høringer herunder også ØSU's bemærkninger.

Bruxelles, den 8. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg

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

Ændr. 2

Punkt 3.5.2.6 udgår.

Begrundelse

Det må ses som et principielt uacceptabelt forsøg på ekstraterritorial anvendelse af europæiske regler, hvis man forhindrer et land uden for EU i at importere en vare fra Europa, der ikke er fundet tilstrækkelig sikker til at kunne sælges til forbrugerne, men som ikke er omfattet af salgsforbud i det pågældende land. Et eksportforbud kan i resten af verden tolkes som et udtryk for en formynderisk og utidssvarende »kolonialistisk« holdning. Den slags bør EU afholde sig fra.

Resultat af afstemningen

For: 14, imod: 34, hverken for eller imod: 5.

Ændr. 1

Punkt 4.1.1 udgår.

Begrundelse

Som det korrekt anføres i punktet, er spørgsmålet om tjenesteydelsers sikkerhed og det eventuelle ansvar for levering af risikobehæftede tjenesteydelser særdeles kompliceret. Det er da også årsagen til, at Rådet tidligere ikke har kunnet vedtage et direktivforslag fra Kommissionen om ansvaret for levering af risikobehæftede og/eller mangelfulde tjenesteydelser. Det er for enkelt at sige, at når nu spørgsmålet er så kompliceret, så er det påkrævet med en særskilt lovgivning på dette område i form af et EU-direktiv. En sådan lovgivning risikerer desuden at bremse udviklingen af servicesektoren i EU, fordi der ofte er tale om uoverskuelige risici, der som følge heraf ikke kan forsikres. Dette er i modstrid med EU's bestræbelser — som også ØSU for nylig har bakket op om — i retning af at videreudvikle servicesektorens beskæftigelsespotentiale.

Desuden er det ofte også umuligt at trække potentielt farlige tjenesteydelser tilbage fra markedet, således som man kan gøre det for varers vedkommende. Hvis f.eks. en bestemt medlemsstat vil »forbyde« en tjenesteydelse på grund af en potentiel »fare«, risikerer dette at underminere den frie udveksling af tjenesteydelser i det indre marked, og dét netop på et tidspunkt, hvor — jf. Kommissionens nylige meddelelse herom — princippet om gensidig anerkendelse endnu ikke anvendes konsekvent af medlemsstaterne for servicefagenes vedkommende. Tjenesteydelser leveres næsten altid inden for rammerne af et kontraktforhold. Den borgerlige ret, som er gældende for sådanne forhold, indeholder tilstrækkelige garantier til at kunne løse problemer mellem parterne, således at der f.eks. skal ydes erstatning, hvis en leveringsforpligtelse er blevet misligholdt. For ikke-kontraktmæssige forhold gælder princippet om »uretmæssig handling«, som ud over skadeserstatning også kan føre til forbud. Medlemsstaternes eksisterende civile retlige lovgivning rummer således tilstrækkelige garantier til at dække behovene på dette område, hvorfor der ikke er brug for en videregående lovgivning i form af EU-harmoniseringsdirektiver.

Resultat af afstemningen

For: 22, imod: 29, hverken for eller imod: 10.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Polens fremskridt mod medlemskab«

(2000/C 51/17)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 25. februar 1999 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, på eget initiativ at afgive udtalelse om »Polens fremskridt mod medlemskab«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 24. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 9. december 1999, med 103 stemmer for, 14 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

Siden Polen begav sig ind på vejen mod demokrati og markedsøkonomi, har Det Økonomiske og Sociale Udvalg støttet landets associering med Den Europæiske Union inden for rammerne af Europa-aftalen og klart været fortalere for Polens medlemskab af EU.

Associeringsaftalen med Polen blev undertegnet den 16. december 1991 og trådte i kraft den 1. februar 1994. Ansøgningen om tiltrædelse blev indgivet den 5. april 1994. Et år senere besluttede Rådet at konsultere Kommissionen, hvorefter denne på grundlag af de tiltrædelseskriterier, der blev fastlagt på Det Europæiske Råds møde i København i juni 1993, udarbejdede en udtalelse, som blev forelagt den 15. juli 1997.

Efter Det Europæiske Råds beslutninger på mødet i Luxembourg i december 1997 blev tiltrædelsesforhandlingerne med Polen officielt åbnet den 30. marts 1998. Kommissionen fik i opdrag med regelmæssige mellemrum at forelægge rapporter om de forskellige ansøgerlandes fremskridt i deres reformbestrebelse.

Den seneste rapport blev forelagt den 13. oktober 1999. Nærværende udtalelse er udarbejdet under hensyntagen til indholdet af denne rapport.

2. Initiativudtalelsens sigte

2.1. ØSU anerkender og værdsætter udtrykkeligt de store anstrengelser, der inden for tiltrædelsesprocessen er blevet udfoldet såvel fra den polske regerings side som fra Kommissionens, nærmere betegnet dennes generaldirektorat »Udvidelse«. Fra begge sider er ydet et meget omfattende og grundlæggende arbejde for at nå til en succesrig afslutning af tiltrædelsesforhandlingerne og for Polens overtagelse af det fælleseuropæiske regelværk. De allerede opnåede resultater giver for ØSU anledning til at føle tillid til situationen. De under Agenda 2000 fastlagte programmer vil yde et yderligere bidrag til intensivering af tiltrædelsesprocessen.

Dog har visse problemer, som en ØSU-delegation bl.a. blev opmærksom på under sit besøg i Polen i juni 1999, stadig ikke været diskuteret i tilstrækkelig grad, hvilket ØSU i nærværende udtalelse gerne vil råde bod på.

ØSU's bemærkninger og forslag, der til tider indeholder kritik, er tænkt som bidrag til en effektivisering af tiltrædelsesbestrebelse.

2.2. Udtalelsen sigter ikke mod at gøre status over forhandlingerne med Polen. ØSU henviser her til de publikationer, Kommissionen har udgivet om dette emne.

2.3. ØSU ønsker med sin initiativudtalelse at give et så objektive billede som muligt af den aktuelle situation i Polen, hvad angår tiltrædelsesprocessen og at pege på de problemer, som er opstået eller kan opstå i forbindelse med integrationsprocessen, og som der efter ØSU's opfattelse ikke er taget nok hensyn til endnu. Derfor lægges hovedvægten på at analysere det organiserede civilsamfunds situation, på at beskrive dets nuværende rolle og formulere henstillinger med henblik på forbedringer, bl.a. gennem nye EU-initiativer.

2.4. Initiativudtalelsen bygger på overbevisningen om, at en så stor og vigtig opgave som integrering af de central- og østeuropæiske stater i EU kun kan lykkes, hvis der med held gennemføres en dybtgående struktureret dialog med flest mulige repræsentanter for det organiserede civilsamfund.

3. Indledende generelle bemærkninger

3.1. Polens økonomiske udvikling tegner i øjeblikket et meget uensartet billede. Landet som helhed har i årevis været inde i et vedvarende økonomisk opsving. Vækstrater på mellem 5 og 7 % kendetegner i dag den bemærkelsesværdige dynamik siden de svære år i starten af 1990'erne, hvor de økonomiske og samfundsmæssige forandringer begyndte. Som følge af den stabile finansielle og valutapolitiske situation tiltrækkes udenlandske investorer med uformindsket styrke. Også i de små og mellemstore virksomheder kan der konstateres stadige fremskridt. Centrale dele af erhvervslivet er dog

stadig først og fremmest koncentreret i de traditionelle storbyer. Et veritabelt økonomisk boom oplever man f.eks. i Warszawa, der alene tiltrækker 40 % af alle udenlandske investeringer. Næsten fuld beskæftigelse og mangel på kvalificeret arbejdskraft kendetegner arbejdsmarkedet i hovedstaden. Men også i Poznan, Szczecin, Gdansk, Lodz, Slask, Krakow og andre storbyer ses den samme tendens.

3.2. I modsætning hertil står situationen i de fleste landdistrikter. Her ligger arbejdsløshedsprocenten langt over landsgennemsnittet. Dette gælder f.eks. i dele af det nordlige Masurien (i Goldap ligger procenten konstant på 30 %) og i Pomorze. Årsagen hertil er bl.a. opløsningen af de store landbrugskollektiver og statsbrug, idet tusinder af arbejdere herfra i dag er sat på gaden⁽¹⁾. Store sociale og psykiske problemer har i årevis tyngt sammenholdet i landbefolkningen. Desuden hersker stor arbejdsløshed i landdistrikterne i øst og sydøst, hvor mange landejendomme er små eller bittesmå og i dag kun lige sikrer eksistensminimum.

Man kan altså sige, at tendensen går i retning af en kraftig skærpelse af de regionale forskelle i Polen, hvilket skaber en betydelig risiko for sociale spændinger. En risiko, som i lyset af den kommende folkeafstemning om EU-medlemskab på ingen måde bør undervurderes.

3.3. Denne proces forstærkes af de grelle skævheder mellem land og by på uddannelsesområdet. Mens knapt 10 % af befolkningen i byerne har afsluttet en højere uddannelse og 34,1 % har eksamen på sekundær niveau, er den tilsvarende andel på landet henholdsvis 1,9 og 15,4 %. Procentdelen af personer, der ikke har afsluttet gymnasiet eller folkeskolen, er i landdistrikterne henholdsvis 10,8 og 43,8 %, hvor den i byerne er henholdsvis 3,8 og 27,6 %. Disse alvorlige forskelle i uddannelsesniveauer sætter også sit tydelige negative præg på den økonomiske udvikling i landdistrikterne. Den løbende uddannelsesreform tager disse forhold i betragtning. Man skal dog langtfra regne med — i hvert fald ikke på kort sigt — at denne utilfredsstillende situation ændrer sig, ikke mindst fordi de økonomiske midler, som kræves for at gennemføre uddannelsesreformen, på nuværende tidspunkt synes at mangle.

3.4. Da det er et væsentligt mål for EU's politik at nedbryde regionale skævheder, bør EU-programmerne for Polens tiltrædelse allerede nu prioritere denne vigtige opgave højt og understøtte de polske myndigheders tiltag på en fleksibel og målrettet måde. Det er ikke usandsynligt, at Polens folkeafstemning om EU-medlemskab vil blive stærkt præget af problemerne i landdistrikterne og landbruget — ja, at dette spørgsmål bliver afgørende.

(1) Tidligere blev ca. 20 % af landbrugsjorden dyrket af statsbrug og store landbrugskollektiver (især i den nordlige og vestlige del af Polen). De resterende 80 % var splittet op på ofte meget små private landbrug.

3.5. I begyndelsen af 1999 gennemførtes fire store grundlæggende reformprojekter efter vedtagelsen i det polske parlament:

- en forvaltnings- og strukturreform, der reducerer antallet af provinser fra 49 til 16 og indfører powiats (sekundærkommuner)
- en pensionsreform
- en sundhedsreform og
- en uddannelsesreform.

3.6. Forvaltningsreformen har ikke alene bidraget til, at kommuner og regioner har fået flere selvstændige opgaver, den har også være nødvendig for at udføre mange af de opgaver, som overtagelsen af gældende EU-ret medfører. Efter ØSU's opfattelse er der dog brug for en betydelig indsats ikke kun for at opbygge de relevante forvaltningsenheder, men også for at uddanne personalet. Hertil kommer, at opgavefordelingen mellem de centralt udpegede wojewoder og de folkevalgte sejmikker (regionale myndigheder) og disses formænd, der skal repræsentere de regionale interesser, endnu ikke fungerer helt gnidningsløst i praksis. Her er især det delvis uafklarede spørgsmål om finansieringen af de regionale opgaver yderst sprængfarligt.

3.7. Polen har sat sig som mål, at alle forudsætninger for tiltrædelse skal være opfyldt inden den 31. december 2002. ØSU bifalder og støtter varmt dette ambitiøse mål, men ønsker samtidig at fastslå, at der endnu kræves en kæmpe indsats for at nå dette mål på alle områder og i alle sektorer. Det er med andre ord ikke nok at acceptere og gennemføre EU's regelsæt i national lovgivning, EU's regelsæt skal også anvendes i praksis. Beskrivelsen i Kommissionens rapport af 13. oktober 1999 af efterslæbet på visse områder, ikke mindst inden for miljøbeskyttelse, bekymrer ØSU meget.

3.8. Det er meget vigtigt at holde fast i, at tiltrædelsen snarere skal ses som en stor samfundsmæssig forandring end som en forvaltningsteknisk proces. Det drejer sig ikke kun om at omsætte og anvende EU's gældende lovgivning, men om at indføre en ny samfundsmodel. ØSU insisterer på, at det er vigtigt for integrationsprocessen, at Polen og polakkerne (samt de polske forvaltningsstrukturer) optages i EU på en harmonisk og velorganiseret måde. Det organiserede civilsamfund har her en vigtig funktion at varetage som katalysator. Selvom ØSU anerkender og principielt støtter Polens ønske om så hurtigt som muligt at blive optaget i EU, bør tiltrædelsen, som alle ønsker og betragter som logisk, ikke gøres til en urimelig kraftpræstation i tid for nogen af parterne.

3.9. De nationale polske myndigheder betoner igen og igen, at Polens integration i EU er den største udfordring i Polens nyere historie. I den forbindelse må den dramatiske nedgang i antallet af EU-tilhængere i det polske samfund give anledning

til meget stor bekymring⁽¹⁾. Denne udvikling bør mere aktivt modvirkes gennem en omhyggeligt planlagt oplysningskampagne og konkrete politiske tiltag. EU's støttepolitik bør indrettes strategisk i forhold hertil (se nedenfor).

3.10. Dette betyder, at parterne på begge sider af forhandlingsbordet skal være overbevist om,

- at integrationen giver mening,
- at de menneskelige og økonomiske ressourcer, som sættes ind i tiltrædelsesfasen og under det senere medlemskab er den bedst mulige investering i Europas fremtid, og
- at det er nødvendigt med kommende, sommetider radikale indgreb i bestemte sektorer (landbrug, sværindustri m.m.).

De berørte må overbevises om, at de, der angiveligt ser ud til at tabe, i sidste ende vil få fordel af en proces, der skaber fred, sikrer fremtiden og bidrager til, at udviklingen går i miljøvenlig og social bæredygtig retning (som vedtaget på Rio-konferencen i 1992).

3.11. Dette betyder dog samtidig, at de formodede svage og taberes bekymringer må tages meget alvorligt, måske endda meget alvorligere end hidtil — selv når bekymringerne bunder i et utilstrækkeligt kendskab til EU og konsekvenserne af et EU-medlemskab. Den polske regering og EU må gennem programmer og initiativer pege på konkrete perspektiver som modtræk mod den svindende tro på fordelene ved medlemskab.

3.12. Udbygningen af en struktureret dialog med det organiserede civilsamfund er bydende nødvendig. Efter ØSU's opfattelse mangler der meget på dette felt. Viden om de faktiske konsekvenser af tiltrædelsen er i mange befolkningsgrupper yderst mangelfuld. Derfor er den offentlige debat ofte kendetegnet af spekulationer og gætterier. Dette fører til usikkerhed i befolkningen, til modstand mod integrationsprocessen eller til en farlig politisk ligegyldighed på længere sigt. Denne fare skal modvirkes gennem en målrettet, kontinuerlig informationspolitik, som er åben og fri for propaganda, hvori det organiserede civilsamfund tildeles en aktiv rolle. ØSU tilbyder i den forbindelse Kommissionen og den polske regering sin støtte. Passende initiativer kunne f.eks. igangsættes via de blandede rådgivende udvalg.

3.13. Den polske regering er måske nok generelt overbevist om, at en styrkelse af denne dialog både er hensigtsmæssig og nødvendig, men udviklingen af dialogen går efter ØSU's mening for langsomt. Årsagerne hertil er sikkert mange og har

rod i historien. En velfungerende dialog er en vedvarende demokratisk proces, som ikke fandtes i Central- og Østeuropas tidligere politiske system. Regeringen, arbejdsmarkedets parter og de andre deltagere i samfundslivet må først finde og definere deres egen rolle — en proces, der uden tvivl tager tid. Den ringe organisationsgrad i civilsamfundet volder regeringen problemer, men dette skal ikke kunne anvendes som en slags undskyldning.

3.14. Splittelsen blandt de grupper, der tilsammen udgør det organiserede civilsamfund, er virkeligt et alvorligt problem, som regeringen ikke kan løse alene. Derfor bør EU også prioritere støtten til effektive strukturer blandt det organiserede civilsamfund højt og give massiv bistand, f.eks. via Phare-programmet eller evt. nye underprogrammer under Phare (f.eks. Twinning-programmet, der fremover ikke kun skal være forbeholdt den administrative sektor).

4. Særlige bemærkninger

4.1. Arbejdsmarkedets parter — det organiserede civilsamfund

4.1.1. Sociale og miljømæssige normer, den sociale dialog og dialogen inden for og med det organiserede civilsamfund har i årtier været en del af Europas økonomiske, sociale og politiske kultur. De er vigtige, for at det markedsøkonomiske system og tilmed det demokratiske, civile samfund kan fungere. De indgår til dels også i det europæiske lov- og regelværk. Der er intet alternativ til et fungerende partnerskab på arbejdsmarkedet eller til en fungerende dialog inden for og med det organiserede civilsamfund. Ingen regering og intet parlament kan alene løfte de opgaver, som i fungerende demokratiske økonomier løses mellem arbejdsmarkedets parter og med det organiserede civilsamfund.

4.1.2. En sådan »kultur« lader sig imidlertid ikke som en forordning eller et direktiv overføre på lande eller samfund, som på baggrund af deres politiske fortid (endnu) ikke har kunnet eller haft lov til at udvikle den.

4.1.3. Det siger sig selv, at de politisk ansvarlige netop i et land som Polen, hvor den politiske forandring på afgørende måde udgik fra dele af det civile samfund (kirken og fagbevægelsen), er sig bevidst, hvor betydningsfuld denne dialog er. Men for andres vedkommende, f.eks. den nye arbejdsgiverklasse, er det et spørgsmål, om denne bevidsthed er til stede. Mangen en dynamisk repræsentant for den nye virksomhedskultur kan vel tænkes ikke altid at være helt klar over sit sociale ansvar og sine samfundsmæssige forpligtelser.

(1) Ifølge den nyeste meningsundersøgelse går kun ca. 46 % af befolkningen stadig ind for EU-medlemskab — så sent som i 1997 var det 83 %.

4.1.4. For ØSU hører udviklingen af det organiserede civilsamfund i ansøgerlandene til blandt de centrale opgaver. Det kan ganske vist ikke tages op på juridisk grundlag i forbindelse med overtagelsen af det europæiske regelværk som sådant, men ikke desto mindre er opgaven uomgængelig, for at integrationsprocessen skal lykkes. Derfor er der behov for intensiv overførsel af praktiske erfaringer, hvilket også Kommissionen burde være stærkt interesseret i.

ØSU ser situationen for arbejdsmarkedets parter i Polen på følgende måde:

4.1.5. ØSU glæder sig meget over, at den polske regering gennem forfatning og lovgivning har skabt de retlige forudsætninger for den sociale dialog. Arbejdsforhold og -relationer i Polen er reguleret af en omfattende arbejdsmarkedslovgivning. Fagforeninger og arbejdsgivere har således de samme muligheder for at fastlægge deres indbyrdes relationer som i Vesteuropa. ØSU har dog kunnet konstatere mange problemer med den praktiske gennemførelse. Disse problemer belyses kort i det følgende.

4.1.6. I 1994 oprettedes et trepartsudvalg, som suppleres af branchespecifikke trepartsarbejdsgrupper. Trepartsudvalget var dog længe ude af stand til at udfylde sit mandat, fordi de deltagende parter udgangspunkt var for ulige:

4.1.6.1. De polske fagforeninger er stærkt opsplittede og partipolitisk polariserede. Dette viser sig især ved, at de to store fagforbund NSZZ »S« (Solidarnosc) og OPZZ er meget kraftigt partipolitisk fikseret. NSZZ »S« er nært knyttet til regeringskoalitionen bestående af AWS (Valgforbundet Solidarnosc) og UW (Frihedsunionen). Flertallet af regeringskoalitionens Sejm-medlemmer, samt mange regeringsmedlemmer og højere embedsmænd kommer fra NSZZ »S«. OPZZ er politisk partner til SLD (Forbundet af Demokratiske Venstrepartier), hvis netværk ikke er lige så forgrenet.

4.1.6.2. Ud over de store paraplyorganisationer findes mange andre fagforeninger, der ofte kun arbejder på virksomheds- eller brancheplan og kun undtagelsesvis øver indflydelse på nationale anliggender.

4.1.6.3. Fagforeningernes indflydelse og organisationsgraden synes at være for nedadgående i de nye, private virksomheder, men de står stadig stærkt i de bestående statsvirksomheder (sværindustri, jernbaner m.m.). Mens omstrukturering af statsvirksomheder ofte udløser konflikter mellem regering og fagforeninger (se pkt. 4.2 Sværindustri og minedrift) — ikke mindst fordi fagforeningerne ser deres indflydelse svinde — er fagforeningernes indflydelse i forbindelse med forhandlinger mellem private virksomheder og disses medarbejdere snarere undtagelsen. Her er næsten udelukkende tale om virksomhedsaftaler.

4.1.6.4. Arbejdsgiversiden er generelt dårligere organiseret og tegner et mere broget billede. I den offentlige sektor befinder staten sig ofte i en konflikt mellem rollen som arbejdsgiver og rollen som reformator. I den private sektor viger de fleste arbejdsgivere tilbage fra at indgå i regionale og nationale strukturer. De er de hidtil overmægtige fagforeninger underlegne og er ikke interesseret i at indgå aftaler på et overordnet niveau. De fleste lønaftaler indgås nu som før på virksomhedsplan. På grund af svækkelsen af fagforeningerne har man dog kunnet konstatere en signifikant stigning i overenskomstbrud.

4.1.7. Eftersom de fleste konflikter eller potentielle konflikter siden 1997, dvs. efter at den siddende regering, der består af personer med nær tilknytning til Solidarnosc, kom til og NSZZ »S«'s indflydelse på regeringen blev styrket betydeligt, er blevet bilagt ved lovgivning snarere end ved forhandlinger, har arbejdsgiversiden ikke været særlig interesseret i »at underkaste sig« de tilsyneladende overmægtige fagforeninger. Dette betyder, at mange arbejdsgivere ikke finder det nødvendigt at organisere sig, men i højere grad vælger at sikre deres interesser over for arbejdstagerne på virksomhedsplan — hvad enten dette sker med eller uden medvirken af branchespecifikke fagforeninger.

4.1.8. På den anden side kan der konstateres en tydelig svækkelse af fagforeningerne i den private sektor, som formentlig vil brede sig til de sektorer, som bliver privatiseret i fremtiden. Det er således at befrygte, at den nuværende tendens med tilsyneladende stærke, etablerede fagforeninger helt vil kunne marginalisere det stadig svage arbejdsmarkedssystem i Polen. Dette kan blive til skade for arbejdstagerne og således føre til social uro, så længe et alternativt, repræsentativt system ikke er for hånden eller ikke fungerer.

4.1.9. Det er vigtigt her at slå fast, at de politiske partier og de relevante fagforeninger er begyndt at gøre sig overvejelser omkring deres afhængighedsforhold og definere deres rolle.

4.1.9.1. Venstrefløjen har med grundlæggelsen af SLD som landsdækkende venstreparti gjort det klart, at »deres« fagforeningspendant OPZZ ikke automatisk er medlem. Medlemmer vil blive optaget på individuel basis og ikke organisationsvis. Det står således medlemmer af fagforeningen frit for at melde sig ind i partiet, men fagforeningen som paraplyorganisation vil ikke få tildelt nogen signifikant rolle i det nye parti.

4.1.9.2. I højreforbundet AWS ses tendensen også, dog ikke konsekvent. NSZZ Solidarnosc er stadig for stærk til at udelukke det organisatorisk fra den politiske proces på højrefløj. Men også her synes det dog kun et spørgsmål om tid, før NSZZ »S« bliver tvunget til udelukkende at koncentrere sig om fagforeningsspørgsmål. Det er dog spørgsmålet, om det da stadig vil have medlemmer nok til at udføre sine opgaver.

4.1.10. Den skildrede udvikling betyder kort sagt, at et system med forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter først nu er under opbygning. Den praktiske omsætning af lovrammen er endnu ikke fuldt gennemført. ØSU vil opmærksomt følge udviklingen på dette felt.

4.1.11. For det organiserede civilsamfunds øvrige grupper og organisationer er situationen ligeledes problematisk. Organisationsgraden er for en del meget ringe. I et vist omfang indtages en meget afvisende holdning til centrale organisationsstrukturer, hvilket ofte er yderst forståeligt på baggrund af fortidens erfaringer. Men da politiske beslutninger nu engang også træffes på centralt niveau, må det noksom tilrådes grupperne og organisationerne at stille jævnbyrdige egne organisationsstrukturer op mod de eksisterende reale politiske beslutningsstrukturer for at få resultater ud af at deltage i den samfundsmæssige dialog.

4.1.12. Uden tvivl skjuler der sig et yderligere problem i en vis mangel på forståelse i befolkningen for bestemte problemstillinger. På trods af forbrugerorganisationernes meget påskønnelsesværdige engagement har der hidtil ikke været nogen særlig opmærksomhed omkring forbrugerbeskyttelsen. Her kan den omtalte lave organisationsgrad og mangelen på penge være en forklaring på, at forbruger- og miljøbeskyttelsens rolle i høj grad fortjener at blive styrket.

4.1.13. Ikke desto mindre kan der konstateres klart positive tendenser, som må udvikles videre. For eksempel får de regionale kamre en vigtig rolle i dialogen. Det polske retssystem forudser regionale organisationer, f.eks. inden for landbruget. Demokratiske valg har fundet sted, og i dag er f.eks. disse landbrugskamre funktionsdygtige i alle wojwoder. Med deres statutter og repræsentative sammensætning kan de bidrage til at skabe organisatoriske strukturer for områdets faguddannede og overtage rollen som vigtig samtalepartner med de regionale og nationale myndigheder. Men naturligvis kan disse kamre ikke erstatte den indsats, de frie landbrugsorganisationer yder.

4.1.14. For ØSU er det vigtigt at se på kvindernes rolle i det polske samfund. Kommissionen⁽¹⁾ anfører ikke blot kvindernes svage andel i den politiske beslutningsproces⁽²⁾ som bevis for, at ligestillingen langt fra er gennemført. Tilmed ser man en tendens, hvor der i tråd med traditionelle, konservative familieværdier lægges vanskeligheder i vejen for kvinder, som ønsker at organisere deres liv på selvstændig måde.

(1) Jf. European Commission's Annual Report 1998 on equal opportunities.

(2) Kvinderne udgør kun 12,7 % af det nationale parlaments medlemmer.

4.2. Sværindustri og minedrift

ØSU vil i dette kapitel fremhæve de problemer, Polen slås med som følge af de nødvendige strukturændringer, og hvilken rolle regeringen og arbejdsmarkedets parter kan spille i den forbindelse.

4.2.1. Forholdene i sværindustrien volder de ansvarlige i Polen og EU store bekymringer. Det er endnu ikke lykkedes at gennemføre den planlagte privatisering af stålindustrien. Den nødvendige strukturreform i stålsektoren, som bl.a. vil indebære en reduktion af arbejdsstyrken, synes i høj grad at blive forsinket af alt for mange personlige interesser hos de ansvarlige inden for stålsektoren.

4.2.2. Situationen er meget dramatisk i mineindustrien. Her er risikoen lige så stor for sociale konflikter som i landbruget.

4.2.2.1. Minedrift var i den kommunistiske periode den mest privilegerede sektor i hele Polens økonomiske system. Minearbejderne fik forholdsmæssigt de højeste lønninger. Herudover nød de efter datidens forhold en usædvanligt stort antal sociale privilegier. Minedrift er et klassisk eksempel på det irrationelle i datidens økonomiske system.

4.2.2.2. Propagandaen om billig energi og stadig større ydeevne uden hensyntagen til produktions- og følgeomkostninger umuliggjorde enhver regnskabsførelse baseret på rationelle principper, og fik skadelige konsekvenser for den samlede økonomi. Kulgruberne producerede med konstant underskud. Indtægterne afhang af størrelsen af de statslige subventioner og ikke af de reelle priser og omkostninger. Denne tankegang har stort set holdt sig hos grubernes medarbejdere og direktører.

4.2.2.3. De sidste tyve år udgjorde den administrativt fastsatte pris på kul mellem 40 og 90 % af de faktiske udvindingsomkostninger. Dette forhold dannede grundlag for de statslige subventioner, hvori der tilmed var indbygget et statsligt garanteret »udbytte« for de enkelte bjergværker.

4.2.2.4. Efter systemskiftet i 1989 blev ovennævnte forskelle mindre, men kulindustrien arbejder stadig med store underskud. Hovedårsagen bag miseren i kulminedriften er den stædige fastholden ved traditionelle erhvervsstrukturer, som hører perioden med planøkonomi til. Man holder med andre ord fast ved alle ansattes særlige status, som ikke mere er berettiget.

4.2.2.5. Herudover spiller den statslig-monopolistiske erhvervsstruktur en afgørende rolle, idet priser på kul og elektricitet stadig ikke fastsættes efter markedsøkonomiske kriterier. Kulindustriens stærke lobby er trods divergerende interesser i stand til at trække lederne af bjergværkerne, grubedirektionerne, salgsvirksomheder og de stærke fagforeninger i samme retning. Markedsøkonomiens regler synes

ikke at gælde for disse grupper. Selv om tab i forbindelse med driften af gruberne vokser, fortsætter medarbejdernes løn med at stige, dvs. såvel minearbejdernes løn og gager som bonusserne til medlemmerne af mineselskabernes bestyrelser.

4.2.2.6. Alle polske regeringer siden systemskiftet har forsøgt at få tag på problemerne i mineindustrien. I 1999 fremlægges det femte reformprogram på området. Det synes i den fremlagte form at kunne bidrage til en væsentlig reduktion af beskæftigelsen i mineindustrien og en større produktivitet i kuludvindingen, hvilket på grund af de lave priser på kul på verdensmarkedet i øjeblikket desværre kun vil være af begrænset værdi.

4.2.2.7. Reformprogrammets socialplan (der trådte i kraft i juni 1998) sigter mod at afbøde virkningerne af de nødvendige afskedigelser. Den fastsætter

- pensionering af minearbejdere, der har arbejdet mindst tyve år under jorden, med 75 % af deres nuværende løn;
- en godtgørelse til minearbejdere, der trækker sig endegyldigt tilbage efter mindre end tyve år under jorden, på 24 månedslønne, dvs. ca. 50 000 PLN pr. arbejder;
- 2 års social understøttelse og 65 % af den tidligere månedsløn med tilbud om efteruddannelse;
- tilskud til arbejdsgivere fra andre brancher, der ansætter afskedigede minearbejdere.

4.2.2.8. ØSU glæder sig over socialplanens succes. Det er på denne måde lykkedes regeringen at nedbringe antallet af minearbejdere fra 243 000 i 1997 til 207 000 ved udgangen af 1998. Problemet er bare, at de økonomiske midler ikke slår til, fordi regeringen ikke havde regnet med, at så mange ønskede at blive førtidspensioneret.

4.2.2.9. Fagforeningerne — med NSZZ »S« i spidsen — forsvarende kompromisløst deres krav om økonomisk kompensation for afskedigelse. OPZZ og en række udbrydergrupper bekæmper energisk ethvert forsøg på nedlæggelse eller afvikling. Fagforeningerne er ikke til sinds at komme regeringen i møde i denne vanskelige situation. Tværtimod: efter flere ugers sultestrejke i gruberne i slutningen af 1998, organiseret og iværksat af fagforeningen NSZZ »S« (Solidarnosc), opnåede minearbejderne ikke kun, at regeringen bekræftede sit tilsavn, men desuden en inflationssikring af førtidspensionen. Denne beslutning blev kraftigt kritiseret i den polske offentlighed, dels fordi andre grupper af socialt dårligt stillede arbejdstagere ikke kunne trænge igennem med deres krav, så længe regeringens

økonomiske ressourcer næsten udelukkende gik til minearbejderne, dels på grund af NSZZ »S«-fagforeningernes »dobbeltrolle« som deltagere i regeringen og interesseorganisation for minearbejderne.

4.2.2.10. Spørgsmålet drejer sig for polakkerne ikke om, hvorvidt minedriften skal tilpasses den ændrede økonomiske ramme, men om hvordan denne tilpasningsproces skal finansieres stillet over for overdrevne og ultimative krav. De polske skatteydere vil inden længe være ude af stand til at bære de nødvendige omkostninger. I denne forbindelse fortjener EKSF, der fandt frem til særlige økonomiske og sociale foranstaltninger til løsning af problemer som omstilling og omskoling, en nærmere undersøgelse.

4.3. Landbrug og udvikling i landdistrikterne

Den økonomiske disparitet mellem by og land bliver stadig større. Samtidig kan man konstatere, at byerne enten ikke ser, ikke forstår eller fortrænger landbrugets og landdistrikternes problemer — et fænomen Polen ikke er ene om.

4.3.1. I alle analyser af det polske landbrug anføres i første række dels landbrugets store andel af landets samlede beskæftigelse⁽¹⁾ dels landejendommenes ringe størrelse som et problem. Fremtiden for langt den overvejende del af de nuværende gårde (Europa-Parlamentet taler om mellem en og halvanden mio. af de nuværende 2 mio. gårde) betragtes ikke som et landbrugsmæssigt, men som et socialt problem. Dette begrundes med, at en del af ejendommene ikke producerer til markedet, men til bestemte dele af eget forbrug eller til handel uden om offentlig kontrol.

4.3.2. Der er ingen tvivl om, at dette landbrug, opsplittet som det er i mange små ejendomme⁽²⁾, står over for gennemgribende strukturforandringer. Disse må dog gøres så socialt bæredygtige og miljøvenlige som muligt. I den forbindelse er efteruddannelsesprogrammer for ansatte i landbruget og programmer for omskoling til anden beskæftigelse særlig vigtige.

4.3.3. De polske landbrugsejendomme kan deles i tre kategorier: for det første dem, der gennem indskud af kapital kan gøres fuldt rentable; for det andet dem, som fortsat kan drives som bibeskæftigelse; og endelig for det tredje de ejendomme, hvor driften senest ved næste generationsskifte vil skulle opgives, så meget desto mere som efterfølgeren på gården ofte allerede har søgt anden beskæftigelse.

(1) Landbruget står for ca. 25 % af alle arbejdspladser i Polen, hvoraf omkring halvdelen er fuld- eller hovedbeskæftigelse. Resten er bibeskæftigelse, f.eks. gårde, der producerer til eget forbrug og ikke til det offentlige marked.

(2) Gennemsnitsstørrelse på en polsk landejendom er 7,5 ha. 95 % af alle mælkebønder har 5 køer eller derunder.

4.3.4. Det er nødvendigt at udforme klare udviklingsstrategier for alle tre kategorier. I den forbindelse skal der tages hensyn til de regionale forskelle i landbrugsstrukturen samt de forskellige muligheder for at skabe arbejdspladser såvel inden for som uden for landbruget. Også her er det værd at gøre opmærksom på de store forskelle i uddannelsesniveau, som eksisterer mellem land og by. Sådanne udviklingsstrategier findes dog ikke endnu. Det vides ikke, om dette er grunden til, at regeringen og landbrugsorganisationerne dårligt nok taler sammen.

4.3.5. Den udviklingsplan, som den polske regering fremlagde for kort tid siden, indeholder kun relativt få konkrete initiativer. Det giver problemer. Lige så rigtigt, det er at fastslå, at en bedrift på 3 køer og 4 ha ikke er landbrugsøkonomisk rentabel, lige så forkert er det at tilskynde landmænd til at opgive deres landbrug, så længe de ikke har nogen alternative indtægtsmuligheder eller er sikret socialt.

4.3.6. Der mangler desuden omfattende undersøgelser af, hvilke miljøkonsekvenser de strukturforandringer, som er påkrævede ud fra en landbrugsøkonomisk synsvinkel, og de deraf udledte strategier kan tænkes at få, med henblik på i Polen at bevare det, som man i øjeblikket arbejder på at indføre i EU: integration af miljøbeskyttelsen i landbruget⁽¹⁾. To tendenser kan forventes: at marginaljorder, der hidtil har været udnyttet ekstensivt, opgives, og jorde af en bedre kvalitet vil blive udnyttet mere intensivt. Begge dele vil udløse miljømæssige forandringer, hvis virkninger bør undersøges nøje.

4.3.7. I modsætning til produktionsleddet er der allerede udsigt til en betydelig omstrukturering i forarbejdnings- og markedsføringsleddet — hvis den da ikke allerede er i gang eller gennemført. Her er vestlige virksomheders stærke engagement påfaldende, hvilket letter finansieringen af processen. Samtidig skabes et relativt centralistisk system med relativt få arbejds- og markedsføringen, som ikke altid falder i tråd med de økonomiske behov på regionalt plan. Desuden mangedobler dette system de markedsføringsproblemer, som er konstateret for de dårligt organiserede, små og mellemstore landejendomme.

4.3.8. For udviklingen i landdistrikterne ville det være en stor fordel, hvis EU og den polske regering ville gøre mere for at etablere små og mellemstore strukturer inden for forarbejdnings- og markedsføringssektoren (f.eks. små slagterier — med tilknyttede slagtehuse — bagerier samt små eller mellemstore mejerier). I mejerisektoren kan man tage udgangspunkt i de eksisterende kooperativer. EU bør sørge for, at de relevante strukturer tildeles særlig opmærksomhed i forbindelse med støtteforanstaltninger under Phare-programmet, og ikke mindst under Sapard-programmet.

4.3.9. Sådanne »bottom-up-projekter« skal også vurderes ud fra deres tillidsvækkende effekt hos lokalbefolkningen i regionerne.

4.3.10. Repræsentanter for såvel ministerier som for landbrugsorganisationer refererer igen og igen til de problemer, som følger af Polens integration i EU's landbrugsmarked og EU's eksportsubventionspolitik kombineret med Polens sænkning af importtolden⁽²⁾. Eftersom der som følge af de økonomiske kriser vil kunne afsættes færre polske produkter på såvel det russiske som det asiatiske marked, rammer markedsføringsproblemerne, som kan henføres til EU's fælles landbrugspolitik, det polske landbrug særlig hårdt. Dette punkt bør tages op til diskussion i forbindelse med de igangværende forhandlinger om gensidige indrømmelser for såvel landbrugsprodukter som forarbejdede landbrugsprodukter.

4.3.11. Ifølge det billede, der tegner sig af EU-Kommissionens forhandlingsposition, kan Polen ikke se frem til nogen kompensation i forbindelse med landbrugsforhandlingerne, hvilket kan give anledning til betydelige konflikter. Efter ØSU's mening skal integrationen af de central- og østeuropæiske landbrugs i det bestående EU-system med kompensationer ske gradvis efter tiltrædelsen, navnlig på de områder, hvor prisniveauet allerede i dag er det samme i ansøgerlandene som i EU. I forbindelse med fastsættelsen af varigheden af de nødvendige overgangsbestemmelser skal der tages hensyn til såvel de eksisterende prisforskelle som f.eks. forskelle i produktionsomkostninger.

4.3.12. ØSU vil gerne understrege, at man i forbindelse med udviklingen af det polske landbrug også skal være meget opmærksom på de landejendomme, der fremover kun skal drives som bibeskæftigelse. Lykkes det ikke at skabe tilstrækkeligt med alternative arbejdspladser uden for landbruget, skal landejendommene ikke kun betragtes ud fra en landbrugsmæssig synsvinkel, men også ud fra deres evne til at aflaste den sociale byrde.

4.3.13. Om man så gør sig de allerstørste anstrengelser, får man ikke de store strukturelle problemer i det polske landbrug under kontrol i løbet af nogle få år. Man kan heller ikke gå ud fra, at de overvejende små landbrugsbedrifter med meget ringe produktivitet skal kunne modstå det massive pres på hjemmemarkedet inden for en overskuelig fremtid. Det polske landbrug skal bruge længere tid på den nødvendige strukturtilpasning og den påkrævede forbedring af konkurrenceevnen. ØSU er følgelig fortaler for overgangsfrister, som på passende vis tager højde for dette forhold.

⁽¹⁾ Som følge af den forholdsvis ringe kapital og den yderst ekstensive udnyttelsesgrad udviser det polske landbrugsland kun få miljøproblemer. Hovedproblemet er vand- og vinderosion.

⁽²⁾ Som eksempler nævnes import af svinekød fra Danmark og eksport af hvede- og kartoffelstivelse fra EU til Polen.

4.4. Transport

4.4.1. Transportudviklingen i Polen er præget af ekstremt høje vækstrater inden for den private transport og hurtigt forfald i den offentlige passager- og godsbefordring. Dette gælder såvel lokalt i byerne som på regionalt og nationalt plan. Det polske vejnet kan ikke holde trit med denne udvikling. Det er ikke beregnet hverken på mængden af køretøjer eller disses vægt (akseltryk på over 10 ton).

4.4.2. Ændringer i valget af transportformer og det dermed forbundne ringere udbud af offentlig transport har alvorlige miljømæssige og sociale konsekvenser. Bevægelsesfriheden indskrænkes for alle, der ikke har eget køretøj, og negative miljøkonsekvenser (som luft- og støjforurening) følger i kølvandet på den øgede trafik. Dette er især tilfældet i storbyerne, hvor trafikken tit er ved at bryde sammen.

4.4.3. Polen har hidtil hverken haft tid eller økonomiske midler til at tilpasse vejinfrastrukturen til den voldsomme vækst. Privatpersoner kan hurtigt købe sig en bil, men udvikling af infrastrukturen går langsomt (navnlig når den skal foregå for statslige midler). Ifølge EU's fremskrivninger hvad angår investeringerne i de kommende transportprojekter af europæisk betydning⁽¹⁾ i Polen, vil Polen skulle betale 1,5 % af sit BNP alene til dem. I øjeblikket er investeringsandelen for samtlige transportinvesteringer på 0,7 % af BNP. Da de eksisterende transportinfrastrukturer uden for hovedfærdselsårene også må saneres⁽²⁾, befinder den polske regering — hvis finansielle muligheder er yderst begrænsede⁽³⁾ — sig i et dilemma mellem store investeringer (f.eks. i TINA-projekter) og de bydende nødvendige investeringer i vedligeholdelse og udvidelse af infrastruktur uden for europæiske hovedfærdselsårer og skal vælge om dens transportpolitik skal være overvejende vej- eller jernbaneorienteret. I mellemtiden giver det sågar problemer at tilvejebringe de nødvendige andele af samfinansiering af projekter, som gennemføres med hjælp fra Vesten.

4.4.4. Såvel det polske jernbanenet som den offentlige nærtransport i byerne var (og er i vidt omfang stadig) forholdsvis godt udbygget — her forestår dog en større afvikling⁽⁴⁾. Nettene bygger på traditionel teknologi, og de er ofte utilfredsstillende ledet. Navnlig i lokaltrafikken i byerne, hvor busser og tog hidtil har været de bærende søjler, ses nu mange forskellige former for strukturelle omstillinger. Den polske centralregering har fralagt sig ethvert ansvar for den offentlige nærtrafik i byerne. Staten giver ikke økonomisk tilskud til den nødvendige effektivisering, så de økonomisk svage kommuner lades alene tilbage med problemerne. De

kommunale transportselskaber er desuden økonomisk ansvarlige for foranstaltninger, som centralregeringen har truffet af socialpolitiske grunde, men ikke betaler (såsom rabatter for skoleelever, studerende, handicappede og pensionister).

4.4.5. Planen om at gøre Oder til en vandvej af europæiske dimensioner har udløst store diskussioner. Mens kritikere henviser til jernbanernes nuværende overkapacitet og afviser de foreslåede investeringer som transport- og miljøpolitisk problematiske, så begrundes tilhængerne bl.a. denne foranstaltning med, at en sådan vandvej er i »Europas interesse«. Kommissionen skal inden længe forelægge den polske regering sin holdning og vurdering af projektet og vil i den forbindelse oplyse, om økonomiske tilskud fra EU kan komme på tale — og i givet fald i hvilket omfang.

4.4.6. Den trafikudvikling, man konstaterer i Polen, er uforenelig med EU's krav om social og miljøvenlig, dvs. bæredygtig transportpolitik. En strategi for en koordineret, integreret udvikling af transportformerne findes ikke endnu. De færreste beslutningstagere kender til idéerne i f.eks. EU-hvidbogen om borgernes transportnet, selv om det er vigtigt, at disse også realiseres i ansøgerlandene.

4.4.7. Under de bilaterale forhandlinger og gennem de disponible EU-programmer bør derfor på enhver måde undgås, at de transportpolitiske fejltagelser, som mange af EU's medlemsstater klager over, gentager sig. Samtidig bør de positive løsninger, som EU bl.a. har beskrevet i Eltis-programmet, overtages af ansøgerlandene, herunder Polen. ØSU vil i den forbindelse indtrængende opfordre Kommissionen til ikke kun hovedsagelig at anvende Phare- og Ispa-programmerne til transeuropæiske transportprojekter, men også til investeringer i mønsterprojekter for offentlig nærtransport i byerne, til transportudviklingsinitiativer i landdistrikterne og til initiativer for cyklister og fodgængere. Det er også kritisabelt, at TEN ikke løser trafikproblemerne i byerne og kun er koncentreret om forbindelserne mellem de store byområder. På dette felt er nytænkning påkrævet.

4.5. Miljøbeskyttelse

4.5.1. Polen har allerede gjort store fremskridt på miljøområdet de senere år. Fremskridtene er gjort dels gennem strenge miljølove, dels gennem innovative finansieringsmåder for miljøinvesteringer. Det i Vesten hyppigt diskuterede »forurenere-betaler-princip« er i Polen en realitet. Pengene herfra samles i miljøfonde i kommuner, provinser og regioner såvel som på nationalt plan. Et andet vigtigt miljøfinansieringsinstrument, som OECD anerkender som forbillig, er den polske ØKO-fond (døbt-for-environment-swaps), som blev oprettet i 1991. Udlandets andel i de polske miljøinvesteringer ligger i øjeblikket på knap 5 %.

(1) Se TINA-rapporten.

(2) Jf. BERD's undersøgelse vedrørende udviklingen af vejsystemets i Polen.

(3) Investeringerne i anlæggelse af veje svarer til 3/4 af de tilsvarende investeringer i midten af 1980'erne.

(4) Af jernbanenettets 23 000 km skal de 8 000 km tages ud af drift.

4.5.2. Overtagelsen af gældende fællesskabsret på miljøområdet og den heraf nødvendiggjorte opbygning af en velfungerende miljøforvaltning er en opgave, som Polen står overfor. Navnlig med opbygningen af en effektiv miljøforvaltning (omfattende et kontrol- og overvågningssystem) er der endnu meget at gøre. Bemærkningerne i Kommissionens rapport af 13. oktober 1999 om, at man kan konstatere et betydeligt efterslæb, og at der kun er gjort ganske få fremskridt den seneste tid, bør føre til, at de ansvarlige i Polen straks tager affære. ØSU er enig i, at alle retlige og administrative forudsætninger for overtagelse af EU's gældende regelværk må være opfyldt inden tiltrædelsen.

4.5.3. Evnen til at omsætte og udføre den tekniske gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning er et andet problem. Trods mange fremskridt og anstrengelser samt forholdsvist store miljøinvesteringer⁽¹⁾ er Polen stadig langt fra fuldstændigt at kunne leve op til EU's miljønormer. Denne udvikling vanskeliggøres i øvrigt af, at nogle af de miljøpolitiske succeshistorier, f.eks. hvad angår luftforureningen i byerne (omstilling fra kul- til gasfyring i private boliger) opvejes af nye miljøbelastninger (f.eks. som følge af den voksende biltrafik).

4.5.4. Ofte mangler teknisk miljøudstyr som filteranlæg, tilfredsstillende rensningsanlæg m.m. De påkrævede investeringer er på langt over 30-40 mia. US-dollars, og man må formode, at det vil tage meget længere tid at gennemføre EU's regelsæt på miljøområdet end hidtil antaget. Det bliver næppe muligt for Polen at gennemføre f.eks. direktivet om kommunalt spildevand inden den satte frist. Man skal være opmærksom på, at Polen kan opnå ensidige konkurrencefordele heraf, idet f.eks. nogle virksomheder inden for handel, håndværk og industri (i første omgang) slipper for at betale visse miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Samtidig må man dog også være klar over, at gennemførelsen af mange miljøbeskyttelsesbestemmelser også står i stampe i medlemsstaterne⁽²⁾.

4.5.5. Uden overgangsbestemmelser for investeringer i miljøbeskyttelse går det ikke. Derfor bør EU forhandle sig til klare, kontroller- og evt. harmoniserbare valgmuligheder, og kapitaloverførslen, som er nødvendig af hensyn til tiltrædelsen (f.eks. fra strukturfondene), bør knyttes til overholdelsen af denne miljøaftale.

4.5.6. ØSU hilser Kommissionens støtteinitiativer til miljøforanstaltninger under Phare⁽³⁾- og Ispa⁽⁴⁾-programmerne (fra år 2000) velkommen. Man bør dog gøre sig nogle strategiske overvejelser over, hvilken type projekter man skal investere i.

Her kan man (forenklet betragtet) forestille sig to strategier: deltagelse i finansieringen af store projekter eller enefinansiering af små eller mellemstore projekter. Da det i Polen skorter meget på nye, innovative, jobskabende små projekter, bør det overvejes, om ikke hovedvægten fremover skal lægges her. Egne EU-modelprojekter har desuden den fordel, at de positive virkninger af EU-støtten bliver trukket klarere op over for offentligheden, hvilket vil fremme velviljen over for tiltrædelsen.

4.5.7. ØSU understreger, at nødvendigheden af at bevare det eksisterende miljøbeskyttelsespotentiale skal tages med i betragtning i alle foranstaltninger. Det gentager sin kritik af, at ansøgerlandene forskelsbehandles i forhold til EU-medlemsstaterne og tredjelande i forbindelse med deltagelse i Life-projekter.⁽⁵⁾

4.6. EU-støtten

4.6.1. EU's støtte til tiltrædelsen gives i Polen gennem tre programmer: Phare, Ispa og Sapard⁽⁶⁾ (de to sidste fra og med år 2000).

4.6.2. Støtten er meget vigtig for ansøgerlandene og modtages yderst positivt. Set i forhold til det samlede investeringsbehov og de fællesskabsmidler, som vil stå til landenes disposition efter tiltrædelsen, er de årlige disponible bevillinger på 3 mia. euro et relativt beskedent beløb, som skal anvendes efter en omhyggelig strategisk plan. På den anden side har ansøgerlandene stadig problemer med at opbruge de disponible midler på en rimelig måde.

4.6.3. Så meget desto vigtigere er det, at støtten sættes ind dér, hvor den har størst mulig sideeffekt, at mønsterinitiativer kan fremmes, og foranstaltninger igangsættes, som kan gøre det tydeligt for den brede offentlighed, at EU hjælper og har noget positivt at tilbyde.

4.6.4. Den i denne henseende mest succesrige aktion var hjælpen fra Phare-programmet til ofrene for oversvømmelserne i 1997. Kommissionen bør fremover — som i forbindelse med denne katastrofe — fortrinsvis udvikle og gennemføre små bottom-up-projekter sammen med de polske myndigheder, og man bør diskutere koncentrationen af Ispa-midler på de store byområder, som i forvejen råder over langt flere økonomiske ressourcer end de små byer og landdistrikterne.

4.6.5. ØSU er sig fuldt ud bevidst, at sådanne små projekter er væsentlig sværere at håndtere for Kommissionen, kræver flere ressourcer til administration, koordination og kontrol og følgelig lægger beslag på mere personale. Ofte mangler der

(1) Næsten 2 % af Polens BNP går til miljøinvesteringer.

(2) Revisionsretten har således fastslået, at en stor del af de 40 000 rensningsanlæg, der i dag findes i Europa, trænger til en teknisk ajourføring eller omstilling. Herudover skal der bygges 40 000 nye anlæg, som ikke kan stå færdig til tiden.

(3) Ca. 170 mio. euro siden oprettelsen.

(4) ISPA: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, forordning nr. 1267/99, EFT L 161/1999.

(5) Se ØSU's udtalelse om Life III, EFT C 209 af 22.7.1999.

(6) SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, forordning nr. 1268/99, EFT L 162/1999.

tilstrækkeligt personale. F.eks. vil Kommissionens generaldirektorat for regionalpolitik få store problemer med at afvikle Ispa-programmet (med en årlig bevilling på 1 mia. euro) på kvalificeret vis uden en anseelig forøgelse af personalet. Det bør også undersøges, om ikke gennemførelsen af støtteprogrammer i højere grad kan lægges ud til de polske myndigheder, så EU's tjenestegrene kun skal tilse, at projekterne afvikles i overensstemmelse med bestemmelserne.

5. Særlige bemærkninger og anbefalinger

5.1. ØSU ser med bekymring på den hurtigt faldende tilslutning i den polske befolkning til tiltrædelsen af EU. Det opfattes som et alvorligt signal om, at der hidtil har været mangler i kommunikationen med borgerne. Her må snarest sættes ind med forskellige foranstaltninger, bl.a. med en informationsstrategi, som skal udvikles og omsættes i samarbejde med det civile samfund. Det nye blandede rådgivende udvalg bør træde ind i denne sammenhæng.

5.2. For ØSU er udviklingen af den politiske dialog med det organiserede civilsamfund af grundlæggende betydning. Da der er tale om væsentlige mangler på dette område, foreslås det, at der enten udarbejdes et særligt program, eller at f.eks. twinning-programmet under Phare-programmet åbnes for relevante initiativer fra ikke-statslige organisationer og andre grupper inden for det organiserede civilsamfund.

5.3. ØSU anbefaler Rådet og Kommissionen under forhandlingerne med den polske regering at tage følgende emner op og undersøge gennemførligheden af de relevante tiltag:

— Behovet for overvejelser over, hvorledes arbejdsmarkedets parter og det civile samfunds organisationer kan gøres mere interesseret i at udvikle en mere effektiv struktur, herunder bl.a. paraplyorganisationer. Det er bydende nødvendigt, at disse organisationer afstemmer deres arbejde bedre indbyrdes, og at de videreudvikler deres evne til at føre en struktureret dialog med de politisk ansvarlige.

— De påtrængende behov for i centrale sektorer som sværindustrien, landbruget og jernbanereformen at udvikle særlige socialt og miljømæssigt tilpassede strategier: at drøfte og omsætte disse i en af EU medfinansieret dialog med de berørte grupper.

— Det påtrængende behov for at forbedre informationsstrømmen og intensivere dialogen med det civile samfund (arbejdsgiverne, fagbevægelsen, handelen, industrien, landbruget, forbruger- og miljøorganisationerne m.v.) om forberedelserne til tiltrædelsen af EU og følgerne heraf.

— Behovet for specielt i økonomisk svage distrikter at iværksætte en uddannelseskampagne for såvel inden for landbruget at skabe bedre kvalifikationer som uden for landbruget at give en erhvervsorientering, som er påtrængende nødvendig for at klare omstruktureringen i landbruget, og for ikke på længere sigt at gøre forskellen mellem erhvervsvilkårene i byen og på landet endnu større.

— Behovet for gennem en samfundsmæssig dialog at forbedre den trafikudvikling, der kan iagttages i Polen, og som ikke er forenelig med EU's krav til en socialt og miljømæssigt tilpasset »bæredygtig« transport- og trafikpolitik.

— Behovet for at også de mindre byer og landdistrikterne kan få del i de Ispa-midler, der fordeles regionalt.

— Behovet for i opbygningen af forarbejdnings- og markedsføringsstrukturer at forbedre vilkårene for de små og mellemstore virksomheder og samtidig fremme udviklingen af kooperative strukturer.

— Behovet for at løse spørgsmålet om den til dels endnu uklare opgavefordeling mellem de forskellige beslutnings- og forvaltningsniveauer, også med hensyn til opgavefinansieringen.

— Behovet for uddybning af eksisterende kontakter mellem grupper i EU og i Polen og for etablering af nye.

Bruxelles, den 9. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag, som opnåede mere end en fjerdedel af de afgivne stemmer, blev forkastet under debatten:

Punkt 4.1.6.1 og 4.1.6.2

Affattes således:

»(4.1.6.1 nyt) Rent fagforeningspolitisk er det kendetegnende, at der findes to store fagforbund, NZZ Solidarnosc og OPZZ, hvor såvel de faglige som lokale og regionale organer generelt nyder stor autonomi. Ud over disse ret løst organiserede storforbund findes mange andre faglige sammenslutninger og fagforeninger, som undertiden kun arbejder på virksomhedsplan.

(4.1.6.2 nyt) De meget komplekse forbindelser, som de store fagforbund har med den politiske verden, Solidarnosc med AWS og OPZZ med SLD, vanskeliggør undertiden den egentlige sociale dialog på grund af politiseringen af visse spørgsmål.«

Begrundelse

Denne formulering tager bedre højde for den sociopolitiske sammenhæng og undgår faste og forenklede påstande.

Afstemningsresultat

For: 41, imod: 53, hverken for eller imod: 9.

Punkt 4.1.7

Første punktum affattes således:

De fleste konflikter eller potentielle konflikter er blevet bilagt ved lovgivning snarere end ved forhandlinger, og arbejdsgiversiden har ikke været særlig interesseret i »at underkaste sig« de tilsyneladende overmægtige fagforeninger.

Begrundelse

Beskrivelsen af forbindelserne mellem Solidarnosc og regeringen er for mekanistisk og unuanceret, grænsende til det fejlagtige.

Afstemningsresultat

For: 39, imod: 62, hverken for eller imod: 8.

Punkt 4.1.9.1 og 4.1.9.2

Udgår.

Begrundelse

Punkt 4.1.9 kan udmærket stå alene.

Afstemningsresultat

For: 41, imod: 62, hverken for eller imod: 9.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne om retningslinjer for EU-initiativet vedrørende udvikling af landdistrikterne (Leader+)«

(2000/C 51/18)

Kommissionen besluttede den 19. oktober 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 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 Jean-Paul Bastian som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999 (mødet den 9. december 1999) enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. ØSU udtrykker tilfredshed med udkastet til Kommissionens meddelelse om retningslinjer for initiativet Leader+. Det godkender, at dette initiativ til fordel for landdistriktudvikling er blevet valgt, inden for rammerne af Agenda 2000, som led i de fire EU-initiativer, der fastholdes for perioden 2000-2006.

1.2. Landdistrikterne dækker over 80 % af EU's territorium og tegner sig for over en fjerdedel af EU's befolkning. ØSU udtrykker derfor tilfredshed med, at Leader+-initiativet indføres som et supplement til de øvrige tiltag vedrørende landdistriktudvikling inden for rammerne af strukturfondene og udtrykker ønske om, at samtlige disse programmer vil bidrage til at opretholde et levedygtigt samfundsgrundlag i EU's landdistrikter.

1.3. Erfaringerne fra Leader II får ØSU til at fremsætte følgende kommentarer:

2. EUGFL-udviklingssektionens finansiering af Leader+

2.1. Ud fra et ønske om administrativ forenkling foreslår Kommissionen, at Leader+ finansieres via én enkelt strukturfond, nemlig EUGFL's udviklingssektion, i stedet for at blive finansieret af EUGFL-udviklingssektionen, Regionalfondens og Socialfondens, således som tilfældet var med Leader II.

2.2. Ligesom EUGFL's garantisektion fremover delvis skal finansiere politikken for landdistriktudvikling, som udgør »den fælles landbrugspolitikens anden søjle«, nærer Kommissionen ønske om, at EUGFL's udviklingssektion – som hidtil udelukkende har beskæftiget sig med landbrugsspørgsmål – fremover benyttes til at finansiere tiltag, som ikke udelukkende falder ind under landbrugsvirksomhed, men som vedrører landdistrikterne i deres helhed.

2.3. Denne udvikling, som på dette stadium er begrænset og skal anses for et forsøg, kan ikke gennemføres blot ved at

henvise til princippet om forenkling. ØSU vurderer, at der her er tale om, at EU med forsæt leder politikken i en ny retning, hvorfor der bør afholdes en indgående ny debat, hvis politikken skal videreføres efter 2006.

2.4. På indeværende tidspunkt og i overensstemmelse med EUGFL-udviklingssektionens hovedformål ser ØSU gerne, at en lang række projekter vedrørende landbrugsudvikling i landdistrikter, som gennemføres af bedriftsledere — herunder mindre landbrugsbaserede industrier — og deres familier, indgår som led i Leader+'s udviklingsstrategier.

3. Udvidelsen af Leader+ til at omfatte hele EU

3.1. Støtteberettigelsen inden for Leader-initiativet, som hidtil har været begrænset til mål 1, mål 5b- og mål 6-områder, udvides med Leader+ til at dække alle landdistrikter, og der gives medlemsstaterne mulighed for at definere et støtteberettiget område.

3.2. ØSU udtrykker tilfredshed med denne vigtige nyskabelse i forhold til Leader II. Det mener, at den vil give medlemsstaterne større autonomi i valget af prioriterede områder.

3.3. ØSU er imidlertid bange for, at der vil fremkomme alt for mange projekter, og at de vil blive alt for spredt, hvilket kan gå ud over initiativets effektivitet. Risikoen herfor skyldes bl.a., at udvidelsen af støtteberettigelsen inden for Leader+ finder sted samtidig med, at den årlige budgetramme nedsættes (2,02 mia. euro i 1999-priser over 7 år i stedet for 6 år som for Leader II).

3.4. ØSU opfordrer derfor Kommissionen og medlemsstaterne til at foregribe faren for, at støtten »strøs ud« i alt for små mængder, da dette kan gå ud over de tilstræbte resultater. Samtidig bør der sørges for en god koordinering af programmerne for landdistriktudvikling (jf. punkt 5 nedenfor).

4. De støtteberettigede Leader+-projekter skal være »pilotprojekter«

4.1. I udkastet til Kommissionens meddelelse præciseres (bl.a. i punkt 14) kriterierne for evaluering af de udviklingsstrategier, som de lokale aktionsgrupper (LAG) foreslår.

4.2. Generelt fremhæver Kommissionen, at strategierne skal være »pilot-strategier« for at være berettigede til EU-samfinansiering (jf. punkt 37).

4.3. ØSU anser dette krav for at stemme overens med Leader+'s ambition om at tilskynde til og støtte gennemførelsen af originale strategier og kvalitetsstrategier med sigte på integreret landdistriktudvikling.

4.4. ØSU anser ligesom Kommissionen »pilotudvikling« for at udgøre et kriterium ved udvælgelsen af de foreslåede strategier på lige fod med kravene om, at strategien skal være integreret, at den skal være sammenhængende for landdistriktet, at de metoder der foreslås i strategien skal kunne overføres, og at strategien udviser komplementaritet med de regionale programmer for landdistriktudvikling.

4.5. Selve grundtanken bag Leader+ er, at det er en betingelse for en strategis støtteberettigelse, at den omfatter en lang række lokale initiativer og projekter, således at man på sammenhængende vis kan imødekomme de berørte befolkningers og områders behov.

4.6. Nogle af disse initiativer og projekter vil ikke være nyskabende som sådanne, men bliver alligevel nødvendige for at kunne iværksætte den planlagte integrerede udviklingsstrategi.

4.7. Ligesom Kommissionen mener ØSU, at det nyskabende element, »pilot«, i en strategi skal indgå i handlingsplanen som helhed betragtet. Endvidere bør dette udvælgelseskriterium vurderes forskelligt, alt efter om de berørte områder har indhøstet erfaringer fra programmerne Leader I og Leader II, eller de ikke har det.

4.8. ØSU påskønner Kommissionens ønske om, at Leader+-handlingsplanerne bygges op omkring et »centralt emne«, der er karakteristisk og samlende for det pågældende område. Kommissionen vil herigennem undgå, at der ikke blot er tale om en sammenlægning af en række lokale projekter, som foregiver at udgøre en sammenhængende lokal udviklingsplan.

4.9. ØSU henstiller imidlertid, at dette krav ikke må føre til, at tværsektorielle og decideret integrerede indfaldsvinkler opgives. ØSU ser tværtimod gerne, at Kommissionen og medlemsstaterne udtrykkeligt opfordrer til en tværsektoriel integration.

4.10. ØSU — som sætter ligestilling i højsædet og er bevidst om, at kvinderne og de unge kan sætte skub i landdistrikternes udvikling — godkender Kommissionens forslag vedrørende disse to prioriterede befolkningsgrupper. Det udtrykker tilfredshed med, at Kommissionen anmoder medlemsstaterne om at analysere, hvilke behov arbejdende kvinder og unge har i landdistrikterne, og at fremlægge forslag til imødekommelse af disse behov samt træffe de nødvendige forholdsregler for at undgå den nuværende forskelsbehandling; endvidere bør der tages hensyn til landdistrikternes forskelligartede økonomiske situation.

5. Komplementaritet med andre EU-programmer

5.1. Man bør undgå overlapninger mellem de forskellige EU-instrumenter vedrørende landdistriktudvikling, overlapninger i finansieringen og i de muligheder, som kan opstå for de støtteberettigede. Leader-initiativet bør finde anvendelse der, hvor de klassiske programmer for landdistriktudvikling hører op.

5.2. Dette gælder naturligvis ved koordineringen mellem Leader+ og de tiltag, som omfattes af den nye forordning (EF) nr. 1257/1999 (den fælles landbrugspolitik »anden søjle«), og alle de programmer, som rummer supplerende målsætninger med hensyn til jobskabelse, erhvervsuddannelse, håndværk eller det sociale område.

5.3. Denne komplementaritet er ligeledes nødvendig mellem Interreg-initiativet og den støtte, som Leader+-initiativet (punkt 2) kan yde til det tværnationale samarbejde mellem EU's landdistrikter.

5.4. ØSU mener eksempelvis, at Leader+ kan blive et fortrinligt værktøj til strukturering af højlandsområder, idet disse områder som regel er spredt på flere administrative enheder. Leader-programmerne har vist deres relevans i bjergområder. ØSU ytrer ønske om, at den dynamiske udvikling, som er sat i gang i disse områder, fortsætter, og at Leader+ ved hjælp af nettilslutning og grænseoverskridende arbejde vil bidrage til udvekslinger af erfaringer og til samarbejde mellem de forskellige højlandsområder i EU. Dette eksempel er naturligvis ikke ensbetydende med, at Leader+ ikke indebærer reelle muligheder for ugunstigt stillede områder generelt set.

5.5. ØSU henstiller tillige, at de tværnationale samarbejdsprojekter ikke begrænses til medlemsstaterne. De bør kunne udvides til landene i Central- og Østeuropa. ØSU er klar over, at Leader+-bevillingerne er forbeholdt medlemsstaterne. Det ser dog gerne, at adgangen til førtiltrædelsesfondene lettes for de central- og østeuropæiske lande, som måtte ønske at indgå i landdistriktssamarbejdsprogrammer med områder i EU.

5.6. ØSU anmoder ligeledes Kommissionen og medlemsstaterne om at sørge for komplementaritet mellem Leader+ og de miljøprogrammer, som EU finansierer. Det udtrykker således tilfredshed med, at udnyttelse af Natura 2000-områder, der er af interesse for EU, er et af de overordnede emner, som Kommissionen foreslår. Generelt skal ØSU minde om, at det stiller sig positivt til miljødimensionen i politikken for landdistriktudvikling, herunder ikke mindst fremme af godt landmandskab.

5.7. ØSU henviser til sin nylige udtalelse om tredje etape i det finansielle instrument for miljøet (Life III)⁽¹⁾, og understreger det vigtige i at videreformidle og udnytte resultaterne af de projekter, som finansieres af Life, herunder både Life-miljø (ikke mindst projekter vedrørende områdeplanlægning og -udnyttelse), samt Life-natur. I den nævnte udtalelse understreger ØSU, at »medlemsstaternes og EU's finansieringsinstrumenter inden for regional- og landbrugspolitik (f.eks. strukturfondene og Samhørighedsfonden) bør spille en langt større og mere innovativ rolle end hidtil«. Det er indlysende, at dette også gælder for Leader+-initiativet.

5.8. Observatoriet for udvikling af landdistrikterne vil få en vigtig rolle at spille i sikringen af en god koordinering mellem Leader+ og de øvrige EU-instrumenter vedrørende støtte til landdistriktudvikling.

5.9. For at hjælpe de potentielle støttemodtagere med at finde vej i systemet, foreslår ØSU — eksempelvis — at der udarbejdes en vejledning vedrørende samtlige EU-politikker med hensyn til landdistriktudvikling og de dertil knyttede støttekriterier.

5.10. Dette kunne være en af de første opgaver for »Observatoriet for udvikling af landdistrikterne«, som styres af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaternes relevante forvaltninger.

5.11. ØSU ser gerne, at observatoriets indsats evalueres af en uvildig arbejdsgruppe bestående af repræsentative aktører fra de erhvervs- og samfundskredse, som er involveret i landdistriktudvikling; arbejdsgruppen bør have en repræsentant for Kommissionen som formand.

6. Nedsættelse af lokale aktionsgrupper (LAG)

6.1. De lokale aktionsgrupper er et særtræk ved Leader+, som må forventes at blive særdeles relevant for fremme af græsrodsgruppernes indflydelse på den lokale udvikling.

6.2. Erfaringerne fra Leader I og Leader II har imidlertid vist, at hovedparten af de eksisterende lokale aktionsgrupper blev præget af aktører, som udgik fra offentlige myndigheder. Selv om disse LAG ofte har været effektive, har de berørte befolkningsgrupper ikke opfattet dem som et nyt udtryk for lokalt demokrati, men som et yderligere administrativt led.

6.3. ØSU ønsker ligesom Kommissionen, at de lokale aktionsgrupper udgør en helhed, der er repræsentativ for de forskellige socioøkonomiske aktører i et område. Det kan derfor godkendes, at der fastsættes en tærskel, således at offentlige aktører (offentlige myndigheder og folkevalgte) højst må udgøre 50 % af sammensætningen af en lokal aktionsgruppe.

6.4. ØSU anmoder medlemsstaterne om ikke at omgå denne regel ved at pålægge, at halvdelen af de lokale aktionsgrupper, som hovedsagelig bør sammensættes af private aktører, skal bestå af offentlige aktører, såsom tilfældet ofte er det i Finland for eksempel.

6.5. Den nye regel, som Kommissionen har fastsat, skal nemlig gøre det muligt for flere grupper af lokale aktører at blive repræsenteret i en lokal aktionsgruppe. Endvidere bør aktionsgruppernes sammensætning gøres til genstand for forhandlinger mellem private og offentlige partnere, og ikke fastsættes ved en ensidig administrativ afgørelse.

7. Netværksarbejde

7.1. Kommunikation og erfaringsudveksling var et af hovedtrækkene ved Leader I og Leader II. Fremme af netværksarbejde mellem grupper blev løbende fulgt af den enhed, som på EU-plan blev styret af AEIDL (Leader-bladet, seminarer, rejser og besøg hos LAG osv.).

7.2. ØSU godkender Kommissionens vilje til at intensivere den proaktive indfaldsvinkel til netværksarbejde, med opbakning fra nationale støttegrupper og et europæisk observatorium for udvikling af landdistrikter.

7.3. På basis af den lære, som kan udtrages af Leader I og Leader II, henstiller ØSU til disse støttestrukturer at foretage en nøje definition af de forskellige former for netværksaktiviteter, deres målsætninger og forventede resultater. Der bør her skelnes mellem det konkrete samarbejde mellem LAG og de kommunikationsmidler, som stilles til deres rådighed.

7.4. ØSU henstiller, at observatoriet og de nationale støttegrupper ud over at formidle generel information om den igangværende erfaringsindsamling sørger for en bredere formidling ved hjælp af besøg, udvekslinger og særlige projekter, som de lokale aktionsgrupper igangsætter omkring emner af fælles interesse.

(1) EFT C 209 af 22.7.1999.

7.5. Netværksarbejde vil herigennem kunne bidrage til at bringe den lokale udvikling ud af den isolation, som den ofte befinder sig i.

8. Gennemførelse

8.1. ØSU peger på, at den græsrodsmetode, som Leader+-initiativet bygger på, er af eksemplarisk karakter. Den gør det muligt at få et konkret kendskab til EU-landdistrikternes forskelligartethed og kan måske bevirke, at politikker, som presses ned ovenfra, som er unuancerede, og som er fælles for samtlige områder i EU, bliver mindre udbredte.

8.2. Med henvisning til traktatens artikel 6 vedrørende integration af miljøbeskyttelseskravene i de øvrige politikker, og artikel 8 i forordning (EF) nr. 1260/1999 (i forbindelse med betragtning nr. 27) opfordrer ØSU medlemsstaterne til at sørge for, at miljømyndighederne inddrages i udformningen, gennemførelsen og evalueringen af programmerne under Leader+ og dermed også i det arbejde, der udføres af opfølgingsudvalgene. Denne opfordring gælder også de lokale aktionsgruppers udarbejdelse af udviklingsplaner, hvori samtlige lokale aktører, herunder miljøorganisationerne og landbrug-organisationerne, bør inddrages i så vid udstrækning som muligt.

8.3. For at bistå aktørerne i marken med at fremlægge nyskabende projekter, er det ØSU's ønske, at Kommissionen og medlemsstaterne sætter alt i værk for:

- at redegøre klart og tydeligt for kriterierne for at yde støtte til lokale aktionsgrupper og projekter,
- at forenkle de administrative procedurer, som de lokale aktionsgrupper underkastes efter at deres projekter er blevet udvalgt.

8.4. Uden at foregribe, hvilke finansieringsregler medlemsstaterne vælger, stiller ØSU sig positivt til globaltilskud. Det

giver de lokale aktionsgrupper større frihed ved fordelingen af de midler, de får. Skal ordningen komme til at virke helt effektivt, må de berørte forvaltninger i medlemsstaterne ikke besværliggøre tildelingsprocedurer og krav om garantier, da dette vil forsinke samfinansieringen.

8.5. Som foreslået i udkastet til meddelelse (jf. punkt 31) opfordrer ØSU Kommissionen og de berørte nationale og regionale forvaltninger til straks fra initiativets start at oplyse om deres krav til regnskabsføringen, således at den finansielle forvaltning af Leader+ forenkles på de forskellige berørte institutionelle niveauer.

8.6. Kommissionen giver medlemsstaterne en frist på seks måneder fra kommissionsmeddelelsens vedtagelse og offentliggørelse til at forelægge deres forslag til initiativprogrammer under Leader+. Denne frist forekommer ØSU at være lidt kort, ikke mindst hvis det skal lykkes at få medtaget projekter fra områder, som ikke tidligere har indhøstet erfaringer fra projektdeltagelse.

8.7. ØSU henstiller derfor, at man bevarer den smidighed, som indførtes i Leader II, og at man tillader, at handlingsplanerne under Leader+ tilpasses under gennemførelsen. Enhver eventuel tilpasning skal ledsages af en nyformulering af målsætninger, strategier og indikatorer med det sigte at fremme »god praksis« med hensyn til projektudformning.

8.8. ØSU henstiller ligeledes, at LAG - og især nyttilkomne LAG - tildeles reel teknisk støtte til projektudformningen og at de orienteres nøje om de bedste eksempler på god praksis og på nyskabende aktioner, som fremkom under Leader I og Leader II.

8.9. Under hensyntagen til ovenstående henstillinger går ØSU ind for en hurtig vedtagelse af udkastet til Kommissionens meddelelse og af det regelsæt, som er nødvendigt for at iværksætte Leader+.

Bruxelles, den 9. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for et fællesskabsinitiativ vedrørende økonomisk og social revitalisering af kriseramte byer og bydele for at fremme en bæredygtig udvikling — Urban«

(2000/C 51/19)

Kommissionen besluttede den 19. oktober 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 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 Gianni Vinay som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 9. december 1999, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionen har på grundlag af artikel 20 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 fremlagt en meddelelse om »Retningslinjer for et fællesskabsinitiativ vedrørende økonomisk og social revitalisering af kriseramte byer og forstæder for at fremme en bæredygtig udvikling ("Urban")«. Høringen af ØSU sker med kort frist, da Kommissionen agter at vedtage de pågældende retningslinjer snarest muligt.

1.2. Urban-initiativet kommer, efter at Kommissionen har lanceret »Bæredygtig byudvikling i Den Europæiske Union: Rammer for handling«, som i høj grad må siges at være et nyskabende udspil. Handlingsrammerne, der er bygget op om fire hovedmålsætninger, takler med afsæt i strukturfondsreformen grundlæggende byrelaterede problemstillinger. ØSU har for nylig afgivet en positiv udtalelse om handlingsrammerne⁽¹⁾.

2. Kommissionens forslag

2.1. Kommissionen understreger, at de programmer, der er iværksat som led i Urban-initiativet, har kunnet fremvise synlige forbedringer i livskvaliteten i målområderne. Det er bl.a. på baggrund af disse erfaringer, at Kommissionen med udgangspunkt i handlingsrammerne har besluttet, at der skal indarbejdes byrelaterede hensyn i EU's politikområder og i strukturfondsinterventionerne.

2.1.1. Efter en kort gennemgang af hovedpunkterne i handlingsrammerne understreger Kommissionen, at det nye Urban-initiativ skal sigte på at skabe klare forbedringer uden at overlape andre vigtige programmer. I praksis kan initiativet bidrage til at slå bro mellem nyskabende projekter af mindre målestok (som f.eks. indgår i pilotprojekter i byer og i Life) og til at indarbejde en integreret tilgang i de vigtigste strukturfondsprogrammer.

2.1.2. Urbans hovedsigte er derfor at fremme formulering og iværksættelse af særligt nyskabende strategier til fordel for mindre og mellemstore byer eller problemramte bydele i større byområder.

2.2. Blandt de principper, som strategierne til revitalisering af byerne skal honorere, er frem for alt kravet om et tilstrækkeligt befolkningsunderlag og tilhørende støttestrukturer; desuden kræves der et solidt lokalt partnerskab, når det drejer sig om at blotlægge udfordringer, strategier, prioriteter og ressourcefordeling m.v.; partnerskabet skal involvere økonomiske interesseorganisationer, arbejdsmarkedets parter, ngo'er, beboerforeninger, herunder miljøgrupper og andre relevante grupperinger.

2.2.1. Der skal endvidere sikres komplementaritet i forhold til de vigtigste strukturfondsinterventioner.

2.3. Initiativet vil kunne tilgodese ca. 50 byområder med en befolkning på mindst 10 000 indbyggere. Hver enkelt byområde skal fremlægge en problemstilling, som skal gribes an inden for det sammenhængende geografiske område; hvert område skal desuden ved hjælp af nationale statistiske indikatorer godtgøre, at der er behov for økonomisk og social revitalisering, eller at området er kriseramt. De støtteberettigede områder skal opfylde mindst tre af de betingelser, der er opregnet i meddelelsen, og kan ligge i eller uden for områder, som er berettigede til støtte under mål nr. 1 og 2.

2.4. De enkelte tiltag skal desuden opfylde krav om at prioritere bl.a. modernisering af bygninger, forbedret sikkerhed og kriminalpræventiv indsats, forebyggelse af uhæmmet byvækst, beskæftigelsespagter, særlige uddannelsesstrategier for udstødte, integrerede kollektive transportsystemer, reduktion af privatbilismen samt initiativer vedrørende affaldsbehandling og forvaltning af vand- og energiresourcerne. En detaljeret liste over støtteberettigede foranstaltninger er vedlagt meddelelsen som bilag.

(1) EFT C 368 af 20.12.1999 Bæredygtig byudvikling i »Den Europæiske Union: Rammer for handling«.

2.5. Meddelelsen beskriver dernæst i enkeltheder procedurerne for forberedelse, fremlæggelse og godkendelse af de enkelte programmer tillige med reglerne for overvågning, gennemførelse og evaluering af interventionerne.

2.5.1. Hvad angår finansieringen vil der for perioden 2000-2006 være afsat bevillinger til et samlet beløb af 700 mio. euro. Deres fordeling på medlemsstaterne er fastlagt på grundlag af kriterier som befolkningstæthed i byerne og oplysninger om arbejdsløsheden, herunder antallet af langtidsledige. I bilaget anføres 56 interventioner, der i gennemsnit finansieres med ca. 12 mio. euro, og som kan gennemføres i enkelte bydele, eller, hvis betingelserne herfor er opfyldt, i byer på 30 000-40 000 indbyggere, idet flere byområder i et land kan sammenlægges. 2 % af de samlede bevillinger skal gå til finansiering af en tværgående koordineringsfunktion, udveksling af erfaringer, evaluering og udarbejdelse af indikatorer. Disse midler vil blive forvaltet direkte af Kommissionen.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU bifalder Kommissionens forslag. ØSU glæder sig specielt over Kommissionens udspil, fordi det i sin tid i forbindelse med reformen af strukturfondene — ligesom Europa-Parlamentet og Regionsudvalget — stod fast på kravet om, at Urban-initiativet på baggrund af den meget positive evaluering blev videreført. Kommissionen anerkendte vigtigheden af Urban-initiativet og imødekom i princippet dette krav. Det er specielt påskønnelsesværdigt, at en af de første handlinger, som den nye Kommission foretog sig, netop var at fremlægge dette initiativ.

3.1.1. Kravet om videreførelse udsprang af de meget positive erfaringer med det foregående Urban-initiativ, der lanceredes i 1994. Det var med hensyn til koncept og implementering specielt kendetegnet ved to ting: For det første var der tale om en initiativ, der tog sigte på byområder i en yderst kritisk økonomisk og social tilstand, og som anlagde et helhedssyn på de sociale og økonomiske forhold og infrastructuresituationen. For det andet blev der satset på virkeligt at inddrage de lokale forvaltninger, offentlige og private foreninger og sammenslutninger samt indbyggerne i området.

3.1.2. Det, der alt i alt karakteriserede Urban-initiativet mest, var, at der i interventionerne blev sat fokus på indbyggerne i det pågældende område og ikke kun på byens fysiske rum — selvom indsatsen naturligvis også drejede sig om det.

3.1.3. I alt 116 interventioner blev finansieret under det forrige Urban-program med et samlet budget på 900 mio. euro. Overordnet set var interventionerne en succes, både kvalitativt og med hensyn til blivende virkninger.

3.1.4. Det er derfor en afgørende beslutning, at man nu vil sikre kontinuiteten i dette projekt, som i kraft af sine kendetegn (jf. ovenfor) har godtgjort, at det har en positiv effekt og samtidig involverer brugerne. Det har således virket efter hensigten, ikke kun på det praktiske plan, men også på det mere politiske plan, når det drejer sig om at bringe EU tættere på borgerne.

3.2. Med hensyn til de forbedringer, der foreslås i initiativet, skal i første række nævnes, at initiativet primært, men dog ikke udelukkende, fokuserer på mindre og mellemstore byer og byområder, som var lavt prioriteret i det foregående initiativ, skønt de numerisk sætter deres tydelige præg på det europæiske panorama af byer.

3.2.1. Fremhæves skal også den vægt, der lægges på udveksling af god praksis, og beslutningen om at finansiere en række evaluerings- og klassificeringstiltag, som forvaltes af Kommissionen — aktiviteter, som der ikke var tilstrækkelige ressourcer til at udvikle i det foregående Urban-program.

3.2.2. Vigtig er præciseringen i bilag I vedrørende interventioner til fordel for boligbyggeri. Det påpeges deri, at Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, der finansierer Urban, ikke kan yde støtte til sådanne foranstaltninger. Hvis de imidlertid er tæt knyttet til initiativer, der sigter på udvikling af et byområde, skal det godtgøres i programmerne, at der fra de pågældende nationale og/eller lokale myndigheders side er afsat passende midler til forbedring af boligforholdene ud over det samlede støtteberettigede beløb, der er afsat under det pågældende Urban-projekt. Man undgår herved risikoen for, at programmer, som er egnede og nødvendige, løber ud i sandet, fordi de ikke sideløbende følges af afgørende op af andre relevante projekter.

3.2.3. Man finder det også positivt, at der er sket en væsentlig udvidelse af listen over foranstaltninger, som kan finansieres over Urban-initiativet, så meget desto mere som det understreges, at der er tale om eksempler og ikke en udtømmende opregning. Listen indeholder også mange foranstaltninger, som ikke var med i det foregående Urban-program eller i de EFRU-finansierede pilotprojekter i byer.

3.3. ØSU ønsker imidlertid at komme med nogle præciserende bemærkninger til det nye initiativs metode og indhold.

3.3.1. ØSU har adskillige gange fremsat krav om, at princippet om samråd og partnerskab skal være et integrerende led i strukturfondenes virksomhed⁽¹⁾. Europa-Parlamentet har fremsat lignende krav⁽²⁾. Dette princip, som netop skulle udgøre »merværdien« i Urban-initiativet, synes imidlertid at være nedtonet i nærværende forslag.

(1) EFT C 407 af 28.12.1998, udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om generelle bestemmelser om strukturfondene«; jf. også fodnote 1.

(2) Beslutning om forslag til Rådets forordning om generelle bestemmelser om strukturfondene (KOM(1998) 0131 — C4-0285/98/0090 (AVC)).

3.3.2. Også målsætninger, som havde høj prioritet i det forrige Urban-program, synes at være nedtonet i den lange række af mulige foranstaltninger og udvalgte målsætninger. Blandt målsætninger, man leder forgæves efter, er det beskedne, men centrale ønske om, at initiativet »skal (...) virke som katalysator i et bredt baseret tiltag ved at iværksætte vigtige arrangementer, som skal hjælpe dårligt stillede byområder til at opnå varige forbedringer af deres beboeres levestandard«. Citatet sammenfatter på udmærket vis målsætningerne i det foregående initiativ.

3.3.3. De nye forslag retter sig imod en række aktiviteter, som i højere grad relaterer til handlingsrammerne for bæredygtig byudvikling. De er ikke uden relevans, men indgår i en langt bredere og mere omfattende sammenhæng, som sprænger rammerne for Urban-initiativet. Disse rammer er da også ret klart afgrænset af bl.a. de kriterier, som støtteberettigede byområder skal opfylde i det nye initiativ.

3.3.4. Det må undgås, at Urban udformes så altomfattende, at det bliver til en »miniatureudgave« af handlingsrammerne. Urban skal fortsat være et initiativ med specifikt sigte, der skal kunne gribe effektivt ind i krisesituationer med en første social eller økonomisk sanering, der sætter de pågældende områder i stand til direkte eller indirekte at nyde godt af mere bredt anlagte initiativer som dem, der indgår i handlingsrammernes fire målsætninger.

3.3.5. Man kan vel vanskeligt forestille sig, at man i byområder, som man i jævnt sprog kunne karakterisere som socialt og økonomisk forsømte, kan tilvejebringe her-og-nu-løsninger ved at sætte ind med innovative politiktiltag på områder som affaldsbortskaffelse eller anlæggelse af fodgængerområder — hvor ønskelige sådanne tiltag i øvrigt generelt måtte være i byområder.

3.3.6. Det må derfor sikres, at målsætningerne og foranstaltningerne i det nye initiativ justeres, så de kommer til at harmonere med de betingelser, som ifølge den nuværende tekst, punkt 11, er afgørende for, om den enkelte intervention kan godkendes.

4. Særlige bemærkninger

4.1. En særlig positiv værdi tillægger ØSU initiativer, som støtter og tilskynder til direkte involvering af samfundets aktører og borgerdeltagelse i de forskellige fællesskabsinitiativer, også i form af partnerskab mellem samfundets organiserede interessegrupper. Det anbefales derfor, at et punkt, der allerede fandtes i det foregående Urban, på ny optages i den vejledende liste over støtteberettigede foranstaltninger, men i en let ændret formulering: »Støtte, der skal forbedre lokalområdets evne til at løse problemer (bydelskomiteer, udvekslingsordninger og partnerskaber mellem kommunale myndigheder og lokale aktører, etc.)«. Man må ikke glemme, at borgernes

og de organiserede samfundsgruppers aktive deltagelse i forberedelsen og forvaltningen af den sociale og økonomiske genopretning af deres lokalområde har været en vigtig medvirkende faktor til såvel det foregående Urban-initiativ som til Leader-initiativets succes.

4.1.1. I forbindelse med de forskellige former for involvering mener ØSU, det er nødvendigt direkte at nævne betydningen af arbejdsmarkedsparternes indsats i de områder, der modtager støtte, især da det sociale og økonomiske miljø, Urban opererer i, er karakteriseret ved alvorlige beskæftigelsesproblemer eller problemer knyttet til genopretningen af den økonomiske struktur.

4.1.2. Kommissionen bør ligeledes præcisere den rolle, SMV og håndværksvirksomheder, som ofte danner grundlag for byens økonomiske struktur, spiller, så meget desto mere som det nye initiativ primært henvender sig til mellemstore byer, og det netop er der, man finder de vigtigste centre for job- og velfærdsskabelse.

4.2. Blandt de foranstaltninger, der kan modtage støtte, er sikkerhedsskabende og kriminalpræventive foranstaltninger. Herunder bør man også fremhæve tiltag i forbindelse med handelsvirksomheder eller private områder, der står åbne for offentligheden.

4.3. Beskrivelsen af de proceduremæssige trin er meget indgående og går lovligt meget i detaljer. Det kan naturligvis være en fordel, men det kan også medvirke til at gøre arbejdsgangen for tung. Nogle specifikke henvisninger er formentligt nødvendige, men herudover skulle det være tilstrækkeligt generelt at henvise til de nye strukturfondsforordninger, som så at sige alle de nævnte bestemmelser falder ind under.

4.4. Hvad angår finansieringen af initiativet, kan reduktionen i de samlede bevillinger til Urban tilskrives de ændringer, der er sket i strukturfondenes målsætninger. Kommissionen bør dog sætte alt ind på at forhøje bevillingerne, bl.a. fordi det samlede antal nye interventioner (56), der foreslås i det nye initiativ, dækker en programperiode, som går fra 2000 til 2006. Et så spredt initiativ opfylder ikke det ønske, som Kommissionen selv har givet udtryk for, nemlig at Urban skal være meget synligt såvel på lokalt plan som på EU-plan. ØSU mener følgelig, at antallet af planlagte interventioner bør forhøjes.

4.5. Endelig vil ØSU som yderligere belæg for sine kommentarer og under henvisning til sin nylige udtalelse om rammer for handling⁽¹⁾ henlede opmærksomheden på konklusionerne fra den nyligt afholdte første konference om det organiserede civilsamfund, hvis emner på flere punkter havde

(¹) EFT C 368 af 20.12.1999 Bæredygtig byudvikling i »Den Europæiske Union: Rammer for handling«.

en tilknytning til målet med det foreliggende initiativ og med bypolitik generelt. Værdien af de forskellige initiativer vil på sigt kunne vurderes ud fra kvaliteten af det interaktive samspil,

som EU etablerer med borgerne, med den virkelighed, hvori de lever og organiserer sig, og hvori de kommende generationers livsvilkår fastlægges.

Bruxelles, den 9. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for et fællesskabsinitiativ vedrørende transeuropæisk samarbejde, der skal fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling inden for det europæiske territorium (Interreg)«

(2000/C 51/20)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 19. oktober 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 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 Paulo Barros Vale som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 9. december 1999, med 78 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Dette foreløbige forslag til udtalelse er udarbejdet inden for rammerne af de begrænsninger, der følger af, at ØSU høres med meget kort frist på det første stadium af det institutionelle forløb. Den korte frist forpligter ØSU til at være systematisk og fokusere på hovedemnerne, hvis udtalelsen skal kunne fremsendes rettidigt til Kommissionen. ØSU vil evt. afgive en mere detaljeret udtalelse om Interreg III-programmet på et senere stadium i den sædvanlige form. Det vil i den senere udtalelse være muligt at vurdere erfaringerne samt den lære, der kan drages fra de operationelle foranstaltninger, der gik forud for programmet, samt vurdere fremtidsudsigterne.

1.2. ØSU glæder sig over kommissionsmedlem Michel Barniers initiativ om at høre ØSU i denne fase, hvilket vi håber vil blive gjort til praksis fremover i lignende situationer.

2. Generel vurdering

2.1. ØSU glæder sig over forslaget, som følger efter ØSU's tidligere anbefalinger om at reducere antallet af EF-initiativer og udvide deres anvendelsesområde og kapacitet. ØSU beklager imidlertid, at Kommissionens forslag ikke er ledsaget af oplysninger om resultaterne af de foranstaltninger, der blev gennemført i den foregående periode.

2.2. ØSU glæder sig over, at arbejdsmarkedet og erhvervslivet vil blive inddraget nærmere i programmernes forskellige stadier.

2.3. Det er meget relevant og positivt, at de regionale myndigheder, der intervenserer i de enkelte programmer, skal forpligtes til allerede fra udformningsfasen at inddrage de lokale organisationer. Dette, at programmerne ikke udelukkende afhænger af de centrale myndigheder, men også af de lokale aktører, gør det lettere at afpasse dem efter den konkrete virkelighed i hver enkelt regionsgruppe, og gør også aktionerne mere decentraliserede og operationelle.

2.4. ØSU tilslutter sig metoden for udvælgelse af projekterne, som skal ske via indkaldelse af konkurrerende tilbud både fra den offentlige og den private sektor, idet ØSU mener, at dette vil styrke hele processens gennemsligtighed.

2.5. ØSU glæder sig over, at Kommissionen har besluttet at overføre EFRU-tilskuddet på én samlet bankkonto, som indehaves af forvaltnings- eller betalingsmyndigheden, som herefter foretager overførsler til de myndigheder eller organer, som er bemyndiget til at gennemføre de forskellige underprogrammer og foranstaltninger. Disse myndigheder udbetaler så beløbene til de endelige modtagere.

2.6. ØSU hilser ligeledes muligheden for lån fra EIB velkommen.

2.7. ØSU glæder sig over, at landene obligatorisk skal allokere mellem 50 og 80 % af det vejledende beløb til linje A. Hvad angår linje C, mener ØSU, at de 6 % (292 mio. euro) bør fordeles således: 3 % til projekter udvalgt af Kommissionen i overensstemmelse med specifikationerne fastsat for denne linje og 3 % til projekter knyttet til aktioner godkendt under linje A og B, hvilket vil styrke dem.

2.8. ØSU konstaterer endnu en gang med tilfredshed, at Kommissionen lægger vægt på ikke blot at fremme udviklingen i grænseregioner i EU, men også uden for EU med henblik på udvidelsen.

2.9. ØSU glæder sig over bestræbelserne på koordinering mellem de forskellige fællesskabsinitiativer, hvilket fremgår af, at programmet også indeholder foranstaltninger på visse områder inden for udvikling af landdistrikter og fiskeristrukturerne.

2.10. ØSU glæder sig over, at der nu er en budgetmæssig adskillelse mellem aktioner, der skal iværksættes i EU og uden for EU, idet de første finansieres af Regionalfondene og de sidstnævnte af andre finansielle instrumenter.

2.11. ØSU ser med tilfredshed på den nye fleksibilitet for så vidt angår fordelingen af midler i medlemsstaterne efter henholdsvis linje (også selv om de af Kommissionen definerede margener overholdes), grænse og region.

2.12. ØSU glæder sig over, at der forudses et overvågningssudvalg med repræsentanter for de regionale og lokale myndigheder, og når det er relevant, den nationale myndighed, der er ansvarlig for programmet. Det omfatter også arbejdsmarkedets parter og NGO'er, hvilket sikrer en bredere synsvinkel og dermed en mere passende aktion.

2.13. ØSU bemærker programmets begrænsede budgetramme, når man tager programmets målsætninger og omfang i betragtning samt den kendsgerning, at andre fællesskabsinitiativer bortfalder.

3. Specifikke bemærkninger

3.1. For at der kan træffes foranstaltninger til korrigerende afvisninger eller mindre positive aspekter, finder ØSU det af største betydning, at der udarbejdes en gennemførelsesrapport om initiativet, samt en sammenlignende oversigt over de forskellige Interreg-programmer, hvilket ikke eksisterer i dag.

3.2. ØSU mener, at Kommissionen inden for rammerne af Interreg-programmet bør have en større repræsentation i fællesskabsinitiativernes opfølgings- og gennemførelsesorganer, hvorved dens rolle som udfarende kraft kan øges betydeligt.

3.3. Da Interreg-initiativet skal samarbejde med andre fællesskabsinitiativer som f.eks. Phare, Tacis, Meda og Ispa, og da de konkrete procedurer for hver enkelt fond i høj grad varierer, bør Kommissionen samordne procedurerne, således at man undgår blokerede situationer.

3.4. Kommissionen bør inden for rammerne af dette initiativ blandt de støtteberettigede adriatiske regioner indbefatte Kosovo og Montenegro, idet disse er grænseoverskridende regioner, hvor der for tiden er alvorlige strukturelle problemer.

3.5. Med henblik på, på den ene side at fremme god praksis i iværksættelsen af fællesskabsinitiativerne, på den anden side gøre projekterne mere stringente og troværdige (hvilket erfaringerne fra andre tilfælde har vist, navnlig inden for Leader-programmet), bør Kommissionen kræve, at hvert projekt obligatorisk følges af en revisor eller tilsvarende administrator.

3.5.1. Med henblik på denne stringens og troværdighed finder ØSU, at Kommissionen for at sikre anvendelsen af retningslinjerne i den almindelige forordning bør sørge for, at medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder konkret inddrager de erhvervsmæssige og faglige partnere og kontrollerer disses reelle inddragelse, hinsides principklæringerne, i programmernes samlede udformnings- og iværksættelsesfase.

3.6. ØSU foreslår ligeledes, at der i forbindelse med udvælgelsen af produkter lægges stor vægt på disses strukturelle virkninger, således at de ikke løber ud i sandet, når støtten fra Interreg holder op, hvilket ofte er set. Der bør skabes selv bærende infrastrukturer, der fungerer på lang sigt.

3.7. ØSU mener ligeledes, at der skal være et markant iværksætteraspekt i projekterne, som skal indebære objektivt og konkret samarbejde, og hvor projekterne navnlig skal være bæredygtige med større og større succes med tiden.

3.8. ØSU foreslår at give særlig opmærksomhed til de fjerntliggende regioner, nu hvor Regis-initiativet ophører, idet det bliver inkluderet i Interreg-initiativet.

3.9. ØSU mener, at Kommissionen bør sikre, at programmerne foreslået af medlemsstaterne på lige fod med andre regioner skal indbefatte maritime ø- og bjergregioner, som ellers kunne sakke bagud i forhold til andre grænseområder i samme land.

3.10. Formålet med oprettelsen af de tre linjer inden for Interreg-initiativet er netop bedre at afgrænse anvendelsesområdet for projekter, der præsenteres inden for hver linje, men dette kan give anledning til, at fornuftige projekter afvises, fordi de er tværgående og ikke helt passer ind under nogle af linjerne. ØSU mener, at der i forbindelse med godkendelsen af projekterne bør anvendes et vist mål af fleksibilitet, så sådanne tilfælde kan medtages, når projekterne er relevante og fornuftige inden for samarbejdsområdet.

3.11. For at sikre en samlet udnyttelse af resultaterne af de to første Interreg-programmer og for at kunne afslutte de iværksatte samarbejdsprojekter mellem henholdsvis virksomheder og forvaltninger finder ØSU det nødvendigt fortsat at støtte initiativer af den art, som allerede blev lanceret under Interreg II.

3.12. Angående prioriterede støtteområder og foranstaltninger foreslået af Kommissionen foreslår ØSU følgende ændringer:

— Linje A — punkt 2

— Iværksætterkultur og SMV'er: Oprettelse af grænseoverskridende netværk og infrastrukturer for økonomiske forbindelser mellem SMV'er (...), oplysningsniveauet, uddannelsesniveauet (...).

— De grænseoverskridende organisationers driftsudgifter bør kunne samfinansieres i en længere periode end Kommissionen foreslår.

— Turisme: (...) kulturturisme, sportsturisme, miljøturisme (...).

— Linje A — punkt 6

— Forbedring af andre infrastrukturer: Forbedring af informations-, uddannelses- og kommunikationsnet, -tjenester og -centre.

— Linje A — punkt 8

— Samarbejde mellem borgere og institutioner: (...) for at fremme beskæftigelsen. Denne indsats bør især rettes imod de unge, idet denne strategiske udfordring vil være en betingelse for, at situationen på socialt, kulturelt og økonomisk plan i de berørte regioner vil blive forbedret i fremtiden.

3.13. Det er endelig vigtigt, at der på alle beslutningsniveauer indføres ordninger til evaluering, godkendelse, betaling og kontrol med ansøgningerne med det formål at gøre procedurerne hurtigere og mindre risikofyldte, at styrke operatøernes motivation, samt at den konkrete gennemførelse af programmet kan ske hurtigt, hvilket generelt ikke har været tilfældet i Interreg.

Bruxelles, den 9. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter«

(2000/C 51/21)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 12. november 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 152 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 David Evans som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling, mødet den 9. december 1999, med 40 stemmer for, 1 imod og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Generelle bemærkninger

Ifølge Rådets forordning (EF) nr. 820/97 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter skal der indføres en ordning med obligatorisk mærkning af oksekød fra den 1. januar 2000. Ifølge Kommissionens nye forslag udsættes indførelsen af reglerne om obligatorisk mærkning af oksekød til senere end begyndelsen af næste år — de begrænsede mærkningsregler udsættes indtil senest 1. januar 2001 og de fulde regler indtil begyndelsen af 2003. Der er to praktiske årsager til denne udsættelse: for det første afsiger EF-Domstolen snart dom angående retsgrundlaget for forordning 820/97, idet Kommissionen og Europa-Parlamentet anser artikel 152 i den ændrede traktat og ikke den tidligere artikel 43, for det korrekte retsgrundlag (fælles beslutningstagning i stedet for høring). For det andet er de fuldstændige databaser, som har central betydning for mærkningskravene, ikke på plads i samtlige medlemsstater, og systemer, som er forenelige med reglerne, kan ikke påregnes at fungere ordentligt i nogle

medlemsstater i den nærmeste fremtid. Derfor vil procedurene for vedtagelse af forordningen ikke være afsluttet før den 1. januar 2000.

Formålet med det foreliggende forslag er derfor blot at forlænge den eksisterende frivillige mærkningsordning i op til højest 1 år, indtil de obligatoriske regler træder i kraft. Herved vil man undgå et retligt tomrum, som ellers ville opstå, og som ville medføre tvivlstilfælde for både leverandører og forbrugere.

2. Særlige bemærkninger

ØSU anser ordningen med obligatorisk mærkning af oksekød for et særdeles vigtigt middel til at bevare og styrke forbrugernes tillid til oksekødssektoren. På den baggrund udtrykker det stor beklagelse over udsættelsen. Af de praktiske årsager, som anføres ovenfor, kan det imidlertid støtte forslaget om at udsætte indførelsen af ordningen med obligatorisk mærkning af oksekød, og det opfordrer de beslutningstagende organer til at vedtage den nye ordning snarest muligt.

Bruxelles, den 9. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Rådets beslutning om markedsføring og indgift af bovin somatotropin (BST) og om ophævelse af beslutning 90/218/EØF«

(2000/C 51/22)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 9. november 1999 under henvisning til traktatens artikel 37 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg overdrog det forberedende arbejde til Leif E. Nielsen som hovedordfører.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling, mødet den 9. december 1999, med 46 stemmer for og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Baggrund

1.1. Siden 1990 har det været pålagt medlemsstaterne, at der ikke på deres område meddeles tilladelse til at markedsføre eller på nogen måde indgive malkekøer bovin somatotropin (BST)⁽¹⁾. Dette moratorium udløber med udgangen af 1999.

1.2. Under henvisning til protokollen om dyrebeskyttelse, som er knyttet til traktaten, den europæiske konvention om beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål, og en rapport af 10. marts 1999 fra Den Videnskabelige Komité for Dyrs Sundhed og Trivsel foreslår Kommissionen et permanent forbud fra 1. januar 2000 mod tilladelse til at markedsføre eller på nogen måde indgive malkekøer bovin somatotropin (BST). Virksomheder, som køber, producerer eller markedsfører BST-stoffer, skal føre registre over mængder m.v., som

⁽¹⁾ Rådets beslutning 90/218/EØF (EFT L 116 af 8.5.1990, s. 27), senest ændret ved beslutning 94/936/EF (EFT L 366 af 31.12.1994, s. 19).

på anmodning skal stilles til rådighed for myndighederne. Beslutningen berører ikke medlemsstaternes produktion og import af BST bestemt for eksport til tredjelande.

1.3. Kommissionen påpeger bl.a., at det hverken videnskabeligt eller erfaringsmæssigt er godtgjort, at BST ikke er skadeligt for dyrets sundhed eller velfærd. Det er derimod påvist, at BST kan have negativ effekt med hensyn til klinisk mastitis, klov- og benlidelser, reproduktionsevnen samt reaktioner på injektionsstedet. Udover at lidelserne kan være smertefulde for dyrene, er der risiko for smitte til andet kvæg og dermed dårligere sundhedstilstand i hele besætningen.

2. ØSU's bemærkninger

2.1. ØSU kan fuldt og helt tilslutte sig Kommissionens forslag om et forbud mod anvendelse af BST samt Kommissionens begrundelse herfor. Imidlertid mener ØSU, at Kommissionen mere præcist bør angive graden af skade på dyrets sundhed som anført i den videnskabelige rapport.

Bruxelles, den 9. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »En skovbrugsstrategi for Den Europæiske Union«

(2000/C 51/23)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. april 1999 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 2, at afgive en tillægsudtalelse om »En skovbrugsstrategi for Den Europæiske Union«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Seppo Kallio til ordfører og Hans-Joachim Wilms til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 16. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 9. december 1999, med 53 stemmer for, 7 imod og 7 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. *Det Økonomiske og Sociale Udvalgs initiativudtalelse om EU's skovbrugsstrategi*

1.1.1. Europa-Kommissionens meddelelse om en skovbrugsstrategi for Den Europæiske Union blev offentliggjort den 18. november 1998 som svar på Parlamentets initiativbetænkning. Den 15. december 1998 vedtog Rådet på grundlag af Kommissionens meddelelse en resolution om en skovbrugsstrategi for EU.

1.1.2. Den 31. januar 1997 afgav Europa-Parlamentet »Thomas-betænkningen« om en skovbrugsstrategi for Den Europæiske Union, idet man her for første gang anvendte EU-traktatens artikel 138 B, der giver Europa-Parlamentet ret til at afgive initiativbetænkninger.

1.1.3. Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgav den 24. april 1997 en initiativudtalelse om »Situationen og problemerne i EU's skovbrug og mulighederne for at udbygge skovbrugspolitikken«⁽¹⁾.

1.1.4. Regionsudvalget afgav den 19. november 1997 en udtalelse om »Forvaltning, anvendelse og beskyttelse af skovene i EU«⁽²⁾.

1.1.5. I juni 1997 fremlagde Kommissionen desuden sit Agenda 2000-forslag. Dette forslag omfattede nye finansielle rammer for perioden 2000-2006 samt reformer af landbrugspolitikken og struktur- og regionalpolitikken. I marts 1998 fremlagde Kommissionen sine lovforslag i forbindelse med Agenda 2000, og hele sagskomplekset blev vedtaget på topmødet i Berlin den 26. marts 1999. I dette dokument behandles skovene under forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne.

1.1.6. Den 5. oktober 1999 udsendte Kommissionen en meddelelse om »The State of the Competitiveness of the EU Forest-based and Related Industries« (foreligger endnu ikke på dansk, o.a.).

1.2. *EU og den internationale skovbrugspolitik*

1.2.1. Den skovbrugspolitiske diskussion i Europa i 1990'erne har overvejende fokuseret på, hvordan man definerer og gennemfører principperne for et bæredygtigt skovbrug. Et bæredygtigt skovbrug blev på den paneuropæiske konference for skovbrugsministre i Helsingfors i 1993 defineret på følgende måde i resolution H1: »Med bæredygtig forvaltning og anvendelse af skove menes, at forvaltningen og anvendelsen af skovene og skovarealerne foregår på en sådan måde, at man bevarer deres diversitet, produktivitet, fornyelsesevne, levedygtighed og muligheden for både nu og på et senere tidspunkt at gennemføre betydelige økologiske, økonomiske og samfundsmæssige aktiviteter på lokalt, nationalt og globalt plan, samt at man ikke skader andre økosystemer.« Skovene bør forvaltes på en økonomisk, økologisk/biologisk, samfundsmæssigt og kulturelt bæredygtig måde. Den Europæiske Union har også deltaget aktivt i udviklingen af den internationale skovbrugspolitik. Principperne for en bæredygtig udvikling og et bæredygtigt skovbrug blev defineret på De Forenede Nationers konference om miljø og udvikling i Rio de Janeiro i 1992. Disse principper har i de seneste år vist deres værdi, selvom de ikke er juridisk bindende. Også FN's Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (FAO) har været et vigtigt internationalt forum for skovbrugspolitikken.

1.2.2. Efter Rio-konferencen har de europæiske lande afholdt tre skovbrugsministermøder⁽³⁾ om beskyttelse af de europæiske skove og således fremmet gennemførelsen af de forpligtelser, der blev indgået i Rio. Efter skovbrugsministermødet i Helsingfors har man udviklet europæiske kriterier og indikatorer for bæredygtigt skovbrug, der omfatter alle de grundlæggende elementer: økonomiske, miljømæssige, sociale og kulturelle faktorer.

(1) EFT C 206 af 7.7.1997.

(2) EFT C 64 af 27.2.1998.

(3) Strasbourg 1990, Helsingfors 1993 og Lissabon 1998.

1.2.3. Den internationale diskussion om skovbrugspolitikken fortsatte i perioden 1995-1997 i Det Mellemstatslige Skovpanel (IPF), hvis arbejde indtil år 2000 videreføres af Internationalt Skovforum (IFF). En af de vigtigste opgaver i IFF-processen er at skabe et globalt juridisk bindende instrument for skovene. Et sådant instrument er af stor betydning, da problemer vedrørende bæredygtigt skovbrug på områder som handel, miljø og finansiering bør løses ud fra et mere overordnet perspektiv. Det konstateres også i EU's skovbrugsstrategi, at Fællesskabet støtter skabelsen af et globalt juridisk bindende instrument for forvaltning, bevarelse og bæredygtig udvikling af alle skovtyper.

1.2.4. Af andre udfordringer på kort sigt for såvel den europæiske som den internationale skovbrugspolitik kan nævnes skovenes betydning i forhold til klimaændringerne samt indførelse af troværdige skovcertificeringsordninger.

1.2.5. I forbindelse med EU-forhandlingerne om en udvidelse mod øst er det vigtigt at sikre, at skovene i de central- og østeuropæiske lande på lang sigt udnyttes på en økonomisk, økologisk/biologisk, socialt og kulturelt bæredygtig måde, og at EU's skovbrugsstrategi således også vil kunne gennemføres i disse lande.

2. EU's skovbrugsstrategi

2.1. Udgangspunkt: et bæredygtigt skovbrug og en national skovbrugspolitik

2.1.1. Udgangspunktet for EU's skovbrugsstrategi er det såkaldte subsidiaritetsprincip. Dette indebærer, at man med nationale skovprogrammer og -politikker sikrer bæredygtig forvaltning og anvendelse af skovene. EU har således ikke en fælles skovbrugspolitik i stil med den fælles landbrugspolitik. Som Rådet konstaterer i sin resolution, ønsker man, at skovbrug og dermed forbundne kommercielle aktiviteter fortsat skal være underlagt markedskræfterne (punkt 14).

2.1.2. Det er yderst vigtigt, at skovbrugsstrategien tager udgangspunkt i princippet om bæredygtigt skovbrug, såsom det blev defineret i 1993 på den paneuropæiske ministerkonference i Helsingfors om beskyttelse af skovene. Et bæredygtigt skovbrug forudsætter en balance mellem de økologiske, økonomiske, sociale og kulturelle aktiviteter.

2.1.3. Skovbrugsstrategien hilses absolut velkommen, men meddelelsen lader bl.a. spørgsmålet om, hvordan skovbrugsstrategien kan gennemføres på kort og lang sigt, stå ubesvaret hen. Den eneste henvisning til konkrete foranstaltninger sker via Agenda 2000. Strategien mangler desuden klare vurderinger og analyser af de eksisterende foranstaltninger samt visioner for fremtiden. Der foreslås heller ingen konkrete løsninger på de nuværende problemer. I stedet er der nærmest tale om en opregning af eksisterende EU-foranstaltninger på skovområdet.

2.1.4. I skovbrugsstrategien er der taget hensyn til en del af de forslag, ØSU fremsatte i sin tidligere initiativudtalelse⁽¹⁾. I denne udtalelse blev det dog konstateret, at beskyttelse af skovbrugssektorens interesser i EU bl.a. forudsætter, at der tages hensyn til skovbrugssektoren på alle Fællesskabets politikområder. Desuden bør samordningen af skovbrugsanliggender i EU væsentligt effektiviseres. I så henseende er der ikke taget hensyn til ØSU's forslag i skovbrugsstrategien.

2.2. Merværdien af foranstaltninger på EU-niveau

2.2.1. Selvom subsidiaritetsprincippet bør fastholdes i forbindelse med skovbruget, kan man også på EU-niveau have nytte af samarbejde, idet foranstaltninger på fællesskabsniveau kan skabe en merværdi i forhold til de nationale foranstaltninger. I skovbrugsstrategien anses fællesskabsforanstaltninger for hensigtsmæssige i forbindelse med bl.a. udvikling af landdistrikterne, beskyttelse af skovene mod luftforurening og skovbrande, udvikling af et informations- og kommunikationssystem for skovbruget samt FTU og udviklingssamarbejde. Under overskriften »Specifikke skovbrugsrelaterede aspekter« behandles bevarelsen af skovenes biodiversitet, fremme af anvendelsen af træ som fornyelig naturressource og miljøvenlig energikilde, bekæmpelse af klimaændringer samt skovcertificering, der tager hensyn til særlige europæiske forhold.

2.2.2. EU's deltagelse i internationalt samarbejde, både på fælleseuropæisk og globalt plan, skaber også en ønskelig merværdi ved at styrke de nationale foranstaltninger.

2.2.3. I skovbrugsstrategien behandles ikke spørgsmål i tilknytning til træindustrien, eftersom Kommissionens Generaldirektorat for Erhverv har udsendt en meddelelse med titlen »Status over konkurrenceevnen i EU's træ- og papirindustri«⁽²⁾. ØSU finder det dog vigtigt, at skovbruget og træindustrien koordinerer deres aktiviteter i skovbrugssektoren. Derved kan man såvel økonomisk som miljømæssigt mest effektivt fremme anvendelsen af træ og andre skovprodukter såsom kork og harpiks som fornyelige og miljøvenlige naturressourcer og materialer. Som eksempel på et merværdiskabende samarbejde kan nævnes etableringen af et informationssystem, der skal oplyse den brede offentlighed om, hvordan fornyelige skovressourcer kan bidrage til menneskets velfærd. En sådan kampagne kunne f.eks. komme til udtryk i et skovårsarrangement i EU-regi.

(1) EFT C 206 af 7.7.1997.

(2) KOM(1999) 457 endelig udg.

2.2.4. Hvis et bæredygtigt skovbrug skal fungere som grundlag for en konkurrencedygtig europæisk træindustri, må det også være økonomisk bæredygtigt. Også i den internationale handel med råtræ bør principperne om et miljømæssigt og økonomisk bæredygtigt skovbrug respekteres.

2.2.5. Skovsektoren er en meget vigtig kilde til økonomisk velfærd og beskæftigelse i EU. Træindustrien alene beskæftiger ca. 5 mio. mennesker. EU bør derfor fremme de generelle vilkår for skovsektoren og sikre, at skovbruget også fremover vil beskæftige mange mennesker i landdistrikterne. I denne forbindelse er det af afgørende betydning, at de tjenester, skovbrugssektoren yder, udvikles, og at industriens udviklingsmuligheder sikres. Skovbrugets beskæftigelseseffekt er ikke begrænset til træforædling, men omfatter også skovens biologiske produktion og andre skovprodukter end træ. Desuden beskæftiger skovbruget både skovarbejdere og andre arbejdstagere. Ensidede foranstaltninger, som fører til tab af arbejdspladser, er uheldige. Desuden bør man tilskynde til foranstaltninger, som skaber nye arbejdspladser, samt sørge for videreuddannelse af den faglærte arbejdskraft.

2.3. Fremtidige udfordringer for EU på skovområdet

2.3.1. 65 % af skovarealet i EU er privatejet, og der er 12 mio. skovejere. I diskussionen om de europæiske skove er man ikke altid tilstrækkelig opmærksom på familieskovbrugets centrale betydning. Samarbejde mellem skovejere er et vigtigt instrument, hvis man vil skabe balance på markedet mellem sælgere og købere af råtræ. Det Økonomiske og Sociale Udvalg tillader sig at gå ud fra, at EU's konkurrenceregler anvendes på en sådan måde, at samarbejde af denne type er tilladt i alle EU-medlemsstater. For mange ejere af familieskovbrug er skovbruget af stor økonomisk vigtighed. Skovens økonomiske betydning og f.eks. træmarkedets funktion betones ikke tilstrækkeligt i skovbrugsstrategien. I flere EU-lande domineres træmarkedet af nogle få store multinationale virksomheder. Det er vigtigt at huske på, at et økonomisk rentabelt skovbrug også fremmer bevarelsen af diversiteten samt af den sociale og kulturelle bæredygtighed. Et tilstrækkelig rentabelt skovbrug sikrer, at der tages hensyn til alle de forskellige aspekter af et bæredygtigt skovbrug, eftersom en del af råvareprisen bruges til foranstaltninger til opretholdelse af skovens miljømæssige og sociale balance. Også skovprodukter som kork, svampe og bær er vigtige indtægtskilder.

2.3.2. EU's skovbrugsstrategi bør klarere fremme en velfungerende handel med træ og træforædlingsprodukter på grundlag af principperne for bæredygtigt skovbrug. Dette grundlæggende udgangspunkt bør spille en vigtig rolle i de forestående

WTO-forhandlinger om regulering af verdenshandelen. Det samme bør gælde EU's udviklingssamarbejde på skovområdet.

2.3.3. ØSU finder det positivt, at man med skovbrugsstrategien vil forbedre samordningen af skovbrugsspørgsmål i EU. Men der mangler konkrete forslag til, hvordan samarbejdet kan forbedres. Også i Rådets resolution fremhæves fordelene ved et effektivt samarbejde. For øjeblikket er der kun enkelte enheder i Kommissionen, der er specialiseret i skovbrug, og skovbrugsanliggender behandles på en meget fragmenteret måde under flere generaldirektorater. Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser behandler skovbruget i relation til EU's eksterne forbindelser, Generaldirektoratet for Erhverv i relation til industrien, Generaldirektoratet for Konkurrence i relation til konkurrence, Generaldirektoratet for Beskæftigelse og Sociale Anliggender i relation til beskæftigelse, Generaldirektoratet for Landbrug i relation til udvikling af landbruget og landdistrikterne, Generaldirektoratet for Udvikling i relation til udviklingssamarbejde, Generaldirektoratet for Miljø i relation til miljøet, Generaldirektoratet for Forskning i relation til forskning, Generaldirektoratet for Regionalpolitik i relation til regionalpolitik og Generaldirektoratet for Energi i relation til energi.

2.3.4. Allerede i forbindelse med gennemførelsen af skovbrugsstrategien vil der imidlertid være behov for en styrket indsats over for skovsektoren og en mere effektiv samordning mellem de eksisterende aktører, således at de forskellige spørgsmål i tilknytning til bæredygtigt skovbrug varetages på en sammenhængende måde. I øvrigt er de skovbrugsrelaterede spørgsmål, der kræver særlig ekspertise i Kommissionen, vokset betydeligt i antal i løbet af 1990'erne. Med FN's konference om miljø og udvikling i Rio de Janeiro har skovbrugs- og miljøpolitikken fået større international betydning. Denne udvikling vil fortsætte, efterhånden som spørgsmål vedrørende biodiversitet og klimaændringer får større vægt i forbindelse med de skovbrugspolitiske beslutninger.

2.3.5. Rådet understreger også, at Den Stående Skovbrugskomité, Den Rådgivende Komité for Skovbrug, herunder Korkproduktion, og Det Rådgivende Udvalg for Fællesskabets Politik vedrørende Træ- og Papirindustrien spiller en væsentlig rolle som rådgivende organer, hvis ekspertise kan udnyttes i forbindelse med alle skovbrugsrelaterede foranstaltninger inden for Fællesskabets politikker. Med de to sidstnævnte udvalg sikres desuden, at alle synspunkter høres og integreres i beslutningsprocessen. Disse udvalg skal have de nødvendige midler for at kunne løse deres opgaver.

2.3.6. Skovbruget i de central- og østeuropæiske lande, der har ansøgt om EU-medlemskab, behøver støtte fra Fællesskabet til forvaltning og bevarelse af skovene og udvikling af et bæredygtigt skovbrug på lang sigt. Flere spørgsmål vækker bekymring, bl.a. integrering af miljøaspektet i skovbruget og udvikling af ejerstrukturer for skovressourcerne. EU bør, hvor det er hensigtsmæssigt, støtte privateje af skovene samt udvikling af de institutionelle forudsætninger for fremme af bæredygtigt skovbrug. Samtidig bør skovsektorens enorme beskæftigelsesmæssige potentiale udnyttes.

2.3.7. De ti central- og østeuropæiske lande har et samlet skovareal på ca. 34 mio. hektar. Med disse landes tiltrædelse vil EU's skovareal blive forøget med ca. en fjerdedel. Desuden har disse lande på lang sigt planer om at rejse skov på 1,5-2 mio. hektar landbrugsjord. Navnlig Polen og Ungarn har høje målsætninger vedrørende skovrejsning. Man har vurderet, at omkring en tredjedel af de central- og østeuropæiske landes skovareal vil blive privatiseret, hvorved der vil opstå 3-4 mio. nye skovparceller. Dermed vil antallet af skovparceller i EU kunne stige fra 12 til 16 mio.

2.3.8. For øjeblikket er de vigtigste skovpolitiske målsætninger for de central- og østeuropæiske lande etablering af skovejersammenslutninger, uddannelse af skovejere og arbejdstagere og styrkelse af deres knowhow samt en forøgelse af skovbrugets effektivitet. Også skovenes mangesidede anvendelse og forbedring af navnlig den økologiske/biologiske bæredygtighed er vigtige målsætninger. En relativt stor del af skovene i de central- og østeuropæiske lande lider under luftforurening. EU's programmer kan udnyttes til gennemførelse af disse målsætninger. I medfør af den såkaldte Sapardforordning⁽¹⁾ kan der ydes støtte til skovforvaltning og skovrejsning på landbrugsjorder, investering i private brug samt forædling og markedsføring af skovbrugsprodukter.

2.3.9. I forbindelse med udvikling af skovbrug og træbase-rede virksomheder støder man på visse strukturproblemer, eftersom rammerne for privateje m.m. først må skabes. I de central- og østeuropæiske lande har man allerede udarbejdet målsætningsprogrammer for aktiviteter i skovbrugssektoren, og støttefonde til fremme af privat skovbrug er under udvikling. EU's skovbrugsstøtte er i vid udstrækning bundet til den nationale finansiering, som i visse lande er yderst begrænset.

2.3.10. Den stærke økonomiske vækst, der forventes i de central- og østeuropæiske lande, rummer både muligheder og trusler for de nuværende medlemsstater. På den ene side vil markedet hurtigt blive meget større, på den anden side kan de nye medlemsstater ryste EU's træmarked og den arbejdsintensive mekaniske træindustri, eftersom træpriserne og udgifterne til arbejdskraft i de central- og østeuropæiske lande fortsat er lave. Den store udfordring for de central- og østeuropæiske lande i den nærmeste fremtid bliver at hæve træindustriproduktens forædlingsniveau, at standardisere produkterne og at udnytte den nye teknologi. Omkostningerne forventes også at ville stige.

2.4. Agenda 2000

2.4.1. Det konstateres i skovbrugsstrategien, at EU's lovgivningsrammer for skovbruget frem for alt er baseret på

Kommissionens Agenda 2000-forslag. I Agenda 2000 behandles skovbruget under forordningen om udvikling af landdistrikter. Skovene er da også af stor betydning i denne forbindelse, hvilket der skal tages hensyn til i en harmonisk udvikling af landdistrikterne. I landdistrikterne spiller skovsektoren en særlig fremtrædende rolle som beskæftigelseskilde. Navnlig skovbruget og små og mellemstore virksomheder inden for mekanisk træindustri er af central betydning for bevarelsen af levedygtige landdistrikter. I forbindelse med udvikling af landdistrikterne bistår Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug af den såkaldte Star-komité (Komitéen for Landbrugsstrukturerne og Udviklingen af Landdistrikterne), hvor medlemsstaternes skoveksperter ikke er repræsenteret, medmindre de specifikt indkaldes til møde. Dette øger den nævnte bekymring over manglen på en helhedsorienteret strategi i forhold til skovbruget og en samordning af de skovbrugsrelaterede spørgsmål.

2.4.2. Hvad angår Kommissionens hidtidige foranstaltninger over for skovsektoren er der behov for en overordnet evaluering, der kan vise, hvor mange EU-midler der er blevet anvendt til skovbrugsstøtte og hvordan. Der foreligger heller ingen nøjagtige oplysninger om, hvorvidt støttemidlerne har fremmet de opstillede mål. Ikke desto mindre giver skovbrugsbestemmelserne i Agenda 2000 nye muligheder for anvendelse af fællesskabsstøtte.

2.4.3. Den støtte, der ydes, skal som overordnet mål fremme udviklingen af skovbrugets økonomiske, økologiske og sociale rolle i landdistrikterne. En vigtig ændring er, at mulighederne for at få støtte til skovrejsning på anden jord end landbrugsjord nu forbedres. Det bliver også lettere at få støtte til miljøbeskyttelse og naturpleje. I øvrigt gør skovbrugsbestemmelserne det lettere at støtte almindeligt skovbrug, dvs. foranstaltninger vedrørende skovpleje og skovning.

2.4.4. Gruppen af potentielle modtagere af skovbrugsstøtte er blevet udvidet til at omfatte både kommuner og skovejersammenslutninger. Før en udvidelse af EU med central- og østeuropæiske lande må EU tage stilling til, hvordan de nye landes skovbrugssektor kan integreres i EU's ordning.

2.4.5. Man bør tilstræbe en så effektiv anvendelse af EU's fælles midler som muligt. Desuden nævnes det i artikel 14 i Rådets resolution om skovbrugsstrategien, at skovbrug og dermed forbundne kommercielle aktiviteter primært bør være underlagt markedskræfterne. Kommissionen må sikre, at skovbrugsstøtte under Agenda 2000 ikke forvrider konkurrencen på markedet for skovbrugsprodukter, hverken regionalt eller på EU-niveau.

⁽¹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1268/1999 af 21. juni 1999, EFT L 244 af 16.9.1999, s. 64.

3. Kyoto-protokollen — klimaændringerne og skovene

3.1. I Rio de Janeiro i 1992 vedtog man også FN's klimakonvention om bekæmpelse af klimaændringer. Klimakonventionens mål var at stabilisere drivhusgasserne i atmosfæren på et niveau, der kan forhindre en farlig menneskeskabt indvirkning på klimasystemet. Aftalen trådte i kraft i 1994. Kyoto-protokollen, der præciserede klimakonventionen, blev vedtaget i 1997. Den blev underskrevet af EU i april 1998. I Kyoto-protokollen forpligtede industrilandene og overgangsøkonomierne sig til at nedbringe deres drivhusgasemissioner, således at den samlede emissionsmængde i gennemsnit reduceres med mindst 5 % i forhold til niveauet i 1990. EU skal nedbringe udslippene med 8 % i forhold til niveauet i 1990. Den 16.-17. juni 1998 enedes medlemsstaternes miljøministre i Luxembourg om, hvordan EU skal fordele emissionsreduktionsbyrden mellem de enkelte medlemsstater. Emissionsreduktionsforpligtelserne skal opfyldes 2008-2012, dvs. i den såkaldte første forpligtelsesperiode. Ifølge Det Europæiske Miljøagentur er de nuværende bestræbelser på at opfylde forpligtelserne vedrørende emissionsreduktioner utilstrækkelige, hvorfor EU må effektivisere sine emissionsreduktionsforanstaltninger på alle relevante områder.

3.2. Kuldioxid er den vigtigste drivhusgas. Eftersom skovene binder kulstof under væksten og dermed fungerer som kulstofdræn, spiller skovene også en central rolle i forbindelse med klimapolitik. Det er ikke kun i træet, der er kulstof, men også i jorden. For Finlands vedkommende anslås det således, at jorden under skovene binder næsten ti gange så meget kulstof som træerne. Som det konstateres i EU's skovbrugsstrategi kan man bruge skovene til at påvirke kuldioxidmængden i atmosfæren ved at beskytte eksisterende kulstoflagre og kulstofdræn, udvide skovarealet, erstatte fossile brændstoffer med træbaseret brændsel fra bæredygtigt forvaltede skove og erstatte produkter fremstillet af ikke-fornyelige råstoffer med træprodukter. Træprodukter, der binder kulstof over lang tid, spiller en vigtig rolle for opfyldelsen af emissionsreduktionsforpligtelserne.

3.3. EU vil for sit eget vedkommende tage udfordringen vedrørende klimaændringerne op ved at finansiere anvendelse af vedvarende energikilder. Målet er at fordoble de vedvarende energikilders andel af EU's samlede energiproduktion fra de nuværende 6 % til 12 % inden år 2010. Dette kræver bl.a. en betydelig forøgelse i anvendelsen af biomasse inden for energiproduktion. Bioenergiens andel i de nye skovdominerede medlemsstater (Finland, Sverige og Østrig) er i dag relativt stor (23 %, 18 % og 12 %) (1).

3.4. Kommissionen har også udarbejdet en meddelelse om gennemførelsen af Kyoto-protokollen.

3.5. I Kyoto-protokollen beskæftiger man sig kun med kulstofdræn, der er et resultat af menneskeskabte ændringer i arealanvendelsen og i skovbruget. Til sådanne aktiviteter regnes

skovrejsning, genplantning af skov og skovrydning. Der tages kun hensyn til foranstaltninger, som er gennemført efter 1990. Dermed tages der ikke hensyn til principperne for bæredygtigt skovbrug og det langsigtede perspektiv, som karakteriserer al skovbrug.

3.6. I Kyoto blev det bl.a. besluttet, at man ikke ville beskæftige sig med skovning. Man beskæftiger sig heller ikke med produkter fremstillet af træ, selvom de binder kulstof over lang tid. Ifølge Kyoto-protokollen frigøres bundet kulstof, i det øjeblik fældningen sker. I virkeligheden sikrer principperne for bæredygtigt skovbrug, at kulstofbalancen i skoven bibeholdes på lang sigt. Efter fældning lagres kulstoffet blot i træindustriprodukter.

3.7. Der er endnu lang vej, førend Kyoto-protokollen er gennemført. Et meget væsentligt problem er definitionen af de forskellige begreber. Hidtil har protokollen dog næsten udelukkende pålagt skovbrugssektoren nye krav, som skulle kunne opfyldes uden fortolkningsproblemer.

3.8. Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC) er i færd med at udarbejde en ekspertrapport om spørgsmålene vedrørende kulstofdræn i tilknytning til Kyoto-protokollen. Hensigten er at klarlægge den aktuelle situation. Rapporten, der har titlen IPCC Special Report on Land Use, Land Use Change and Forestry, forventes at blive færdig i foråret 2000. Rapporten vil formentlig give et samlet overblik over kulstofdræn og -kilder i sektoren.

3.9. Kyoto-protokollen indeholder tre såkaldte fleksible mekanismer: international emissionshandel, fælles gennemførelse og mekanismen for bæredygtig udvikling. De opstillede reduktionsmålsætninger kan opfyldes enten via nationale foranstaltninger eller gennem udnyttelse af Kyoto-mekanismerne. Med fælles gennemførelse hentydes til en situation, hvor et industriland investerer i et emissionsreduktionsprojekt på et andet udviklet lands territorium og får ret til selv at udnytte den emissionsreduktion, der herved skabes. Via mekanismen for bæredygtig udvikling kan industrien og udviklingslande sammen gennemføre emissionsreduktionsprojekter. Detaljerne i anvendelsen af de fleksible mekanismer vil blive præciseret i IPCC's ekspertrapport. Det er f.eks. uklart, om der skal sættes grænser for emissionshandel. Det skal sikres, at de træplantager, som træindustrivirksomheder etablerer i udviklingslande, ikke kommer til at forvride konkurrencen på træmarkedet på grund af offentlig støtte eller tilsvarende.

4. Skovcertificering

4.1. Grundprincipperne i skovcertificering

4.1.1. Op igennem 1990'erne har skovbrugssektoren stået over for de skiftende udfordringer, som problematikken vedrørende en bæredygtig udvikling skaber. Som svar på disse udfordringer gik man i begyndelsen af 1990'erne i gang med at udvikle forskellige markedsbaserede certificeringsordninger på frivillig basis.

(1) KOM(97) 599 endelig udg. (af 26. november 1997).

4.1.2. Skovcertificering defineres som en procedure, hvor en uafhængig tredjepart udsteder et bevis eller certificerer, at de pågældende skove forvaltes og anvendes bæredygtigt i overensstemmelse med en fastlagt standard. Med skovcertificering kan man fortælle forbrugere og kunder, at det råtræ, der er brugt til de produkter, de køber, kommer fra skove, der forvaltes og anvendes bæredygtigt. Med certificering kan man på et markedsmæssigt grundlag fremme bæredygtigt skovbrug og opfylde kundernes behov. Når man udarbejder skovcertificeringsordninger bør man respektere principperne om pålidelighed, gennemsigtighed og omkostningseffektivitet, og alle parter skal kunne deltage.

4.1.3. Bæredygtig anvendelse af skovene har en lang tradition i Europa. En stram retlig ramme og et meget bredt udvalg af skovpolitiske værktøjer er den bedste måde at garantere en bæredygtig forvaltning og anvendelse af skovene i de forskellige lande. Certificering af de europæiske skove kan i bedste fald skabe aktive forbrugere, der kræver produkter på markedet, som er fremstillet på basis af råmateriale fra bæredygtigt forvaltede skove. Dermed kan certificering både fremme bæredygtigt skovbrug og herigennem salget af træprodukter som sådan.

4.1.4. EU har en vigtig rolle at spille for så vidt angår øget anvendelse af træ i stedet for konkurrerende materialer. Med bæredygtigt skovbrug kan man forhindre, at træprodukter erstattes med produkter baseret på mindre miljøvenlige materialer som aluminium eller plastic. Mange forbrugere forbinder ikke anvendelse af plastic med olieboringer eller stålindustri med minedrift og er således ikke altid opmærksomme på disse materials miljøvirkninger.

4.2. Eksisterende skovcertificeringsordninger

4.2.1. Forest Stewardship Council (FSC), der er stiftet i Mexico i 1993, er en international organisation, der er grundlagt af miljøorganisationer. FSC består af tre kamre, hvor økonomiske, sociale og miljømæssige interesser er repræsenteret. FSC certificerer ikke selv skove, men fremmer dels de principper og kriterier for bæredygtighed, som organisationen har opstillet, dels ibrugtagning af lokale standarder for skovbruget. Endvidere akkrediterer FSC certificeringsorganer og overvåger disse organers virksomhed og anvendelsen af FSC-mærket. FSC har spillet en central global rolle i forbindelse med udvikling af skovcertificering.

4.2.2. I august 1998 startede det fælleseuropæiske skovcertificeringsprojekt (Pan European Forest Certification, PEFC), der er baseret på resolutionerne fra skovministrenes møder i Helsingfors i 1993 og Lissabon i 1998. Hensigten med projektet er at skabe en pålidelig international skovcertificeringsordning for de nationale certificeringsordninger samt indbyrdes godkendelse. PEFC definerer og opstiller nogle

grundlæggende krav og procedurer, som skal indgå i de enkelte landes certificeringsordninger med tilhørende standarder, såfremt landene ønsker at være omfattet af PEFC-ordningen. Denne certificeringsordning tager også sigte på små og mellemstore familieskovbrug.

4.2.3. Repræsentanter for familieskovbrug, kommunalt og statsligt skovbrug og træindustri og handel fra 17 europæiske lande har deltaget i udviklingen af ordningen. USA, Canada, Malaysia og Australien har deltaget i processen som observatører. Miljø- og forbrugerorganisationer samt fagforeninger er blevet indbudt til en åben diskussion med repræsentanter for PEFC. PEFC-ordningen startede i juni 1999. Den tager også sigte på en bedre udnyttelse af beskæftigelsespotentialer i skovsektoren.

4.3. EU's rolle i forbindelse med skovcertificering

4.3.1. Skovcertificering behandles i skovbrugsstrategien for Den Europæiske Union som et særligt skovrelateret spørgsmål. Det konstateres f.eks. i skovbrugsstrategien, at Kommissionen forholder sig positivt til udvikling af den nævnte fælleseuropæiske skovcertificeringsordning.

4.3.2. Samarbejde på EU-niveau i forbindelse med skovcertificering kan indledes, hvis medlemsstaterne ønsker det. De hurtige fremskridt, der er sket med den fælleseuropæiske skovcertificeringsordning, viser, at den europæiske skovbrugssektor er villig til at samarbejde om fremme af bæredygtigt skovbrug og salg af træprodukter. EU skal sikre, at de certificeringsordninger, der bruges i EU, respekterer principperne for fri handel, og at certificeringssystemerne er åbne og retfærdige. Skovcertificeringsordningerne har kun realistiske muligheder for at blive en succes på markedet, hvis de opnår forbrugernes og andre interessegruppers accept.

5. Konklusioner

5.1. ØSU beklager, at skovbrugsstrategien for Den Europæiske Union ikke indeholder tilstrækkelig mange konkrete vurderinger og analyser af Fællesskabets nuværende aktiviteter og problemer inden for skovbrugssektoren. ØSU ønsker også klarere målsætninger for fremtiden, hvor der tages hensyn til EU's udvidelse mod øst og den øvrige udvikling, der påvirker skovbrugssektoren.

5.2. ØSU finder det positivt, at skovbrugsstrategien er baseret på subsidiaritetsprincippet og på princippet om et økonomisk, økologisk/biologisk, socialt og kulturelt bæredygtigt skovbrug.

5.3. ØSU gør opmærksom på, at skovbrugssektoren beskæftiger mange mennesker i EU. Unionen bør da også fremme såvel skovbrugsstrategiens gennemførelse som anvendelsen af træ og andre skovbrugsprodukter som fornyelige og miljøvenlige materialer, der kan bidrage til forbedring af beskæftigelsessituationen i EU. Navnlig udvikling af de tjenester, skovbrugssektoren tilbyder, samt sikring af industriens udviklingsmuligheder spiller en central rolle.

5.4. ØSU finder det påkrævet, at Kommissionen styrker sin indsats i relation til skovbrugssektoren for så vidt angår spørgsmål, hvor man med aktioner på EU-niveau kan opnå en merværdi i forhold til de nationale aktioner.

5.5. ØSU finder det påkrævet, at Kommissionen væsentligt effektiviserer koordineringen af skovbrugsspørgsmål mellem forskellige generaldirektorater, således at spørgsmålene vedrørende en bæredygtig udvikling af skovene kan tackles på en integreret måde. Den nye Kommission bør væsentligt styrke og puste liv i forvaltningen og koordineringen af skovbrugsansliggender i lyset af skovenes hastigt voksende betydning som et nøgleområde i en bæredygtig udvikling. Skovbrugssektoren spiller en central rolle for EU's økonomiske, sociale og miljømæssige udvikling.

5.6. ØSU understreger skovbrugssektorens positive beskæftigelsesvirkning, ikke mindst i landdistrikterne. Et bæredygtigt skovbrug bidrager også til en harmonisk udvikling af de regioner, der domineres af landdistrikter.

5.7. Efter ØSU's opfattelse må Kommissionen sikre, at den nye støtte til skovbruget i Agenda 2000 ikke forvrider konkurrencen på markedet for træ og andre skovbrugsprodukter regionalt eller i EU. ØSU kræver, at anvendelsen af denne støtte overvåges nøje, og at der løbende foretages evalueringer af Fællesskabets anvendelse af sine økonomiske midler.

5.8. ØSU finder det vigtigt, at meddelelsen fra Kommissionens Generaldirektorat for Erhverv om EU's træindustri og dens konkurrenceevne harmonerer med skovbrugsstrategien. En konkurrencedygtig træindustri skal have et rentabelt og bæredygtigt skovbrug som grundlag.

5.9. ØSU gør opmærksom på, at såvel medlemsstaterne som EU må opfylde forpligtelserne vedrørende bekæmpelse af klimaændringerne ved f.eks. at fremme anvendelsen af vedvarende energikilder og træ og andre skovbrugsprodukter.

5.10. EU skal sikre, at principperne for bæredygtigt skovbrug følges i forbindelse med gennemførelsen af den såkaldte Kyoto-protokol. ØSU gør opmærksom på, at træindustriprodukter fungerer som langfristede kulstofdræn. EU bør desuden mere effektivt informere medlemsstaterne om mulighederne for anvendelse af de såkaldte fleksible mekanismer.

5.11. ØSU gør opmærksom på, at skovcertificering blot er ét af mange skovbrugspolitiske instrumenter, der kan bruges til at verificere, at der er tale om bæredygtigt skovbrug, og dermed til at fremme markedsføringen af træprodukter. EU må sikre, at de certificeringsordninger, der anvendes i EU, respekterer principperne om fri handel, og at de er frivillige, åbne, retfærdige og omkostningseffektive.

5.12. ØSU kræver, at EU følger nøje med i, hvad der sker inden for skovbruget og de hertil knyttede sektorer i de central- og østeuropæiske lande samt jævnligt gennemfører analyser af, hvilke muligheder, trusler og udfordringer en optagelse af nye medlemsstater indebærer for EU. Vurderingerne skal være baseret på beslutningerne fra det paneuropæiske møde for skovministre om bæredygtigt skovbrug.

5.13. ØSU mener, at EU aktivt bør arbejde for skabelsen af et globalt juridisk bindende instrument for forvaltning, bevarelse og bæredygtig udvikling af alle skovtyper på grundlag af de skovbrugsprincipper, der blev vedtaget i Rio.

5.14. ØSU kræver, at EU deltager aktivt i den internationale skovbrugspolitiske diskussion og beslutningerne i bl.a. IFF-forhandlingerne og FAO.

5.15. ØSU finder det vigtigt, at der i de kommende WTO-forhandlinger tages hensyn til principperne for bæredygtigt skovbrug, når man diskuterer international handel i relation til skovbrugssektoren.

Bruxelles, den 9. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

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

Punkt 2.2.1

Efter »skovbruget« i første linje ændres teksten til følgende:

»... skovbruget, opfordrer ØSU til, at der samarbejdes på EU-plan, idet der herigennem opnås bedre resultater end ved brug af nationale foranstaltninger alene.«

Begrundelse

Det er af stor betydning, at der inden for skovbruget samarbejdes så meget som muligt på EU-plan, hvilket bør komme til udtryk i teksten.

Afstemningsresultat

For: 29, imod: 30, hverken for eller imod: 3.

Punkt 2.3.7

Tredje punktum, som indledes med »EU bør, hvor det er hensigtsmæssigt ...«, udgår og erstattes af følgende:

»Det er af stor betydning, at man vedvarende stimulerer et bæredygtigt skovbrug. Da forvaltningen af skove ligger i hænderne på private, det offentlige og organisationer såsom naturværnsforeninger, er det vigtigt, at der i EU tilvejebringes en ramme, inden for hvilken spørgsmål vedrørende ansvarlig forvaltning af skove kan drøftes.«

Hensigten med sidste punktum i punkt 2.3.7 kan med fordel anføres i et særskilt afsnit.

Begrundelse

Det tilkommer ikke EU at udtale, at privateje af skove skal fremmes. I EU kan der ud over privatpersoner også findes andre organisationer, som sørger for ansvarlig forvaltning af skove.

Afstemningsresultat

For: 27, imod: 35, hverken for eller imod: 2.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Kommissionens forordning nr. 3932/92 om anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3 (ex artikel 85, stk. 3), på visse kategorier af aftaler, vedtagelser og samordnet praksis på forsikringsområdet«

(2000/C 51/24)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 8. juli 1999 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Guido Ravoet til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25. november 1999.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 368. plenarforsamling af 8.-9. december 1999, mødet den 9. december 1999, enstemmigt, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Kommissionen har forelagt Rådet og Europa-Parlamentet en beretning om anvendelsen af den fritagelsesforordning, i medfør af hvilken bestemte kategorier af forsikringsaftaler ikke er omfattet af traktatens konkurrencebestemmelser (artikel 81, stk. 1).

1.2. Rådets bemyndigelsesforordning fra 1993 pålagde således Kommissionen at gøre status over anvendelsen af denne særlige ordning efter seks års forløb. ØSU er enig i, at beretningen forelægges på et gunstigt tidspunkt, når man skal forberede opfølgningen af den politik, som er blevet ført på grundlag af fritagelsesforordningen, som udløber i marts 2003.

1.3. ØSU udtrykker tilfredshed med den høringsprocedure, som Kommissionen har fulgt i forbindelse med forelæggelsen af denne beretning, navnlig hvad angår de nationale myndigheder og retsinstanser, hvorunder forsikrings- og konkurrence-spørgsmål sorteres. ØSU skal anmode Kommissionen om at holde vågent øje med, at de nationale myndigheder håndterer konkurrencereglerne ensartet. Risikoen for fortolkningsforskelle er nemlig så meget desto større, som disse instanser træffer deres afgørelser ud fra en blanding af juridiske og økonomiske overvejelser. Det er derfor nødvendigt at vide, hvilken metode de går frem efter, og hvilke rammevilkår de refererer til. Endnu en grund til årvågenhed følger af det faktum, at Kommissionens hvidbog af 28. april 1999 lægger op til en decentralisering af kompetencen, når det gælder anvendelsen af EU's konkurrencelovgivning.

1.4. ØSU henviser til sine udtalelser⁽¹⁾ om hhv. Rådets bemyndigelsesforordning og Kommissionens fritagelsesforordning.

1.5. Formålet med denne udtalelse er:

- at beskrive den situation, på baggrund af hvilken bestemmelserne skal bedømmes;
- at give en generel vurdering af Kommissionens beretning, og
- at fremsætte en række kommentarer til konkrete punkter i Kommissionens beretning.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU minder om, at det går ind for fri og effektiv konkurrence, fordi en sådan er med til at fremme den økonomiske udvikling og desuden gavner forbrugerne. Derfor må man sørge for, at de dispensationer, som gives til bestemte aktiviteter, netop bevarer undtagelsens karakter, og at de ikke fortolkes på en måde, som udvider deres rækkevidde.

2.2. Fritagelsesforordningen for bestemte kategorier af forsikringsaftaler afspejler ønsket i traktatens artikel 81, stk. 3, om at tillade aftaler, som bidrager til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling eller til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne, samtidig med at forbrugerne sikres en rimelig andel af fordelene herved.

2.3. Før gruppefritagelsesordningen trådte i kraft, blev et stort antal forsikringsaftaler af denne art indberettet til Kommissionen, ofte med baggrund i specielle forhold inden for netop forsikringsbranchen. ØSU bifaldt den forenkling, som blev opnået med vedtagelsen af gruppefritagelsesordningen, idet man slap for ulemperne ved en byrdefuld administrativ kontrol. ØSU konstaterer nu, at Kommissionen har samlet op på sine erfaringer, således det bliver muligt at køre videre med fritagelsesforordningen.

⁽¹⁾ EFT C 182 af 23.7.1990, s. 27; EFT C 19 af 25.1.1993, s. 97.

2.4. Forsikringssektoren har navnlig følgende karakteristika:

- prisdannelsen foregår på en anden måde end inden for de fleste andre erhvervsgrøne, idet kostprisen afhænger af faktorer, som ikke kendes på det tidspunkt, hvor præmier og bidrag indbetales (omvendt produktionscyklus). ØSU bemærker, at prisdannelsen på forsikringsområdet desuden påvirkes af, at medlemsstaterne gør visse forsikringer obligatoriske, hvilket gør efterspørgselen ufleksibel, lige som bestemte forsikringer i flere medlemsstater er underkastet priskontrol. ØSU bemærker, at en sådan prisregulering svækker virksomhedernes konkurrenceevne;
- forsikringsselskaberne skal beskytte forsikringstagere og rettighedshavere, hvorfor man ikke kan lade dem gå fallit; dette hensyn gør sig navnlig gældende i forbindelse med forsikringsselskabernes langsigtede forpligtelser, specielt på pensionsområdet, hvor de spiller en stadig større rolle;
- forsikringer er i teknisk og juridisk henseende yderst komplicerede, hvorfor mere gennemsigtige og lettere forståelige kontraktvilkår ofte er til gavn for forbrugerne;
- forsikringsselskaber har ofte et kapitalbehov, som overstiger det enkelte selskabs egen finansielle formåen.

2.5. Disse særlige karakteristika er uden tvivl forklaringen på, at det har taget så lang tid at fastlægge specifikke konkurrenceregler for forsikringssektoren. De berettiger en ordning, som ØSU understreger er helt exceptionel, med den balance der er tilvejebragt mellem målsætningerne om et velfungerende indre marked, ønsket om at beskytte forbrugernes interesser samt en effektiv udnyttelse af Kommissionens administrative ressourcer.

2.6. I sin beretning påpeger Kommissionen med rette, at fritagelsesforordningen på sin vis er trådt i kraft samtidig med »3.-generations«-direktiverne, som har gjort det indre marked på forsikringsområdet til en realitet, og at den i udøvelsen af sine beføjelser forsøger at opretholde en ligevægt i relation til de friheder, som forsikringsselskaberne nyder godt af i det indre marked.

2.7. Siden begyndelsen af 1990'erne er der sket store forandringer inden for den europæiske forsikringsbranche: navnlig er man gået bort fra at kræve forudgående godkendelse af tariffer og vilkår; der er opstået konkurrence på tværs af grænserne; der er sket en kraftig koncentration, også med andre finansielle institutioner; og der er dukket nye aktører, nye teknologier og nye salgskanaler op.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Fælles tekniske statistikker

3.1.1. ØSU er klar over, at forsikringsselskaberne skal have adgang til så pålidelige og repræsentative statistiske markedsoplysninger som muligt for at kunne drive deres virksomhed optimalt. ØSU skønner det hensigtsmæssigt at bevare den ordning, som er indført med fritagelsesforordningen, samtidig med at man drager omsorg for, at de fælles statistiske undersøgelser fortsat er af rent vejledende art. ØSU skal lige som Kommissionen udtrykke tilfredshed med, at disse undersøgelser letter adgangen til markedet for det størst mulige antal aktører. ØSU finder det rimeligt, at de store selskaber deltager i disse fælles undersøgelser, som derved bliver mere troværdige.

3.1.2. Mere detaljerede fælles statistikker vil efter ØSU's mening sætte aktørerne i stand til at præcisere deres forsikringsaftaler på en måde, som fremmer konkurrencen og gør de tekniske beregninger mere pålidelige.

3.1.3. ØSU går ind for, at disse undersøgelser gøres tilgængelige for de aktører, som måtte ønske sig adgang til dem, på rimelige vilkår. F.eks. skal forbrugerne via kontrolmyndighedernes rapporter kunne få kendskab til, hvilken rolle de pågældende data spiller for præmieberegningen.

3.2. Standardpolicebetingelser

3.2.1. Efter ØSU's opfattelse er det vigtigt, at de berørte parter — assurandører, mellemmand og forbrugere — har vejledende policebetingelser at henholde sig til. Ved hjælp af disse klausuler er det muligt at vurdere garantiernes omfang. I beretningens pkt. 23 påpeger Kommissionen, at den agter at tage ordningen i artikel 7, stk. 1, op til overvejelse; denne ordning omhandler standardudelukkelse, garantier, som er givet under forbehold af standardbetingelser, samt udvidelse af standardgarantier, som vil være overflødige for et stort antal forsikringstagere.

3.2.2. ØSU tager Kommissionens generelle holdning til disse klausuler til efterretning og finder dens årvågenhed velanbragt; dog skal det påpeges, at beretningen efter ØSU's mening ikke angiver, ud fra hvilke konkrete erfaringer denne revision er nødvendig. Når det gælder kontrakter vedrørende store risici samt kontrakter indgået via bestemte mellemmand, som har forhandlet specifikke vilkår på deres klienters vegne, viser praksis, at selskaberne jævnligt fraviger disse modeller, hvilket jo understreger deres vejledende karakter. Vejledende standardbetingelser består dels i en opregning af de garantier, som er omfattet af policen, dels i en præcis angivelse af dens

begrænsninger, enten via udelukkelse eller ved fastlæggelse af sikkerhedsforanstaltninger, som forsikringstageren skal træffe for at være omfattet af dækningen; om der foretages en opregning af udelukkelse afhænger i øvrigt af policetypen, idet policerne på nogle markeder opregner garantiene, mens der på andre markeder opereres med begrebet »alt, med undtagelse af ...«. ØSU ønsker derfor at blive nærmere informeret om erfaringerne med denne type klausuler, før der tages stilling til den nuværende fritagelsesordning for anmeldelser.

3.2.2.1. ØSU henviser i øvrigt til sine udtalelser om urimelige klausuler. Uden at ville gå tilbage til undersøgelser eller udtalelser, som behandler forhold, der ligger forud for iværksættelsen af direktiv 93/13/EF om urimelige klausuler, skal ØSU minde om det forarbejde, som blev udført af dets Markedsobservatorium i 1997-1998 i forbindelse med udtalelsen om »Forbrugerne og forsikringsmarkedet«. Dengang

- (1) understregede ØSU det grundlæggende princip om at garantere ligevægten mellem assurandør og forsikringstager i kontraktforhold,
- (2) anerkendte ØSU det berettigede i den fritagelsesordning, som er omhandlet i den foreliggende beretning, og
- (3) opfordrede ØSU Kommissionen til at foretage en mere systematisk vurdering af de policer, der er bestemt for forbrugerne, med henblik på at fjerne eventuelt urimelige klausuler.

3.3. Fælles dækning af visse typer risici

3.3.1. I sin udtalelse om bemyndigelsesforordningen fastslog ØSU, at fælles dækning af visse typer risici var af indlysende nytte, især for store risicis vedkommende.

3.3.2. ØSU bifalder Kommissionens pragmatiske indfaldsvinkel i det komplicerede spørgsmål om definitionen af de markeder, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om fælles dækning af visse risici er lovlig. Denne realisme afspejler sig også i Kommissionens nylige overvejelser vedrørende luftfartsforsikring, som er nævnt i beretningens pkt. 30. Kommissionen kunne med fordel søge at afklare, hvordan assurandørerne inden for en rimelig tidsfrist kan opnå reel retssikkerhed i spørgsmålet om, hvorvidt fælles dækning af visse typer risici er lovlig eller ej.

3.3.3. ØSU opfordrer imidlertid Kommissionen til ikke kun at se på, om størrelsen er en forudsætning for at kunne operere på markedet (jf. beretningens pkt. 28 b)), når den tager stilling til et assurandør-fællesskabs berettigelse; deltagelse i et fællesskab kan også give et forsikrings-selskab mulighed for at indhøste tekniske erfaringer.

3.4. Sikkerhedsudstyr

3.4.1. ØSU bemærker, at forsikrings-selskabernes deltagelse i standardiseringen af sikkerheds- og beskyttelsesudstyr vil bidrage til at stille mere pålideligt udstyr til rådighed for forbrugerne. På dette punkt går virksomhedernes og offentlighedens interesser hånd i hånd.

3.4.2. Med støtte i kommentarer fra producenter af sikkerhedsudstyr er Kommissionen noget kritisk i sin vurdering af assurandørernes indsats for at skabe ensartede tekniske standarder for udstyr til navnlig brand- og tyverisikring. ØSU skal dog påpege, at assurandørerne rent faktisk har sat gang i en række aktiviteter via deres repræsentanter i såvel branche- og forbrugerorganisationer som i standardiseringsorganer. Efter ØSU's opfattelse kan den langsommelige EU-harmonisering af tekniske standarder ofte føres tilbage til omstændigheder, som assurandørerne ikke er herrer over. Det er helt i sin orden at fremme harmoniseringen, men forfølgelsen af denne målsætning må dog ikke resultere i, at forsikrings-selskaberne tvinges til at foretage en generel sænkning af kvalitetskravene til sikkerhedsudstyr. I øvrigt må assurandørerne have mulighed for hurtigt og fleksibelt at udvikle standarder, hvor og når det er nødvendigt.

ØSU opfordrer Kommissionen til at fremme den frie udveksling af varer inden for denne sektor med passende tiltag, som for de flestes vedkommende ligger uden for den foreliggende beretnings rammer.

3.5. Afvikling af krav samt fortegnelser

3.5.1. ØSU konstaterer, at de berørte parter ikke ønsker at udvide fritagelsesforordningen til også at omfatte ovennævnte to kategorier, som ellers er nævnt i bemyndigelsesforordningen. Dette synspunkt tilslutter ØSU sig.

4. Konklusioner

Beretningen, som på tilfredsstillende vis redegør for den praktiske gennemførelse af fritagelsesforordningen, er præget af realisme og velovervejet hensyntagen til potentielle aktørers markedsadgang og forbrugernes ønske om gennemsigtighed. Kommissionen har varetaget sine beføjelser med omtanke dels ved at godkende teknisk betonet samarbejde, som er omfattet af fritagelsesforordningen, dels ved at gribe ind, når samarbejdet påvirkede handelsvilkårene i uacceptabel grad. ØSU konstaterer, at ordningen opfylder et behov, og at den ikke har

hæmmet konkurrencen, hvilket de varierede betingelser i forsikringsudbudet vidner om. Beretningen skulle således anspore til, at man fortsætter ad det spor, som forordningen(-

erne) har udstukket, og tjene som forbillede for de nationale myndigheder, som utvivlsomt vil komme til at spille en større rolle i de kommende år.

Bruxelles, den 9. december 1999.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg
