

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 oktober 2000	
2001/C 14/01	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Regelforenkling i det indre marked (Markedsobservatoriet)«	1
2001/C 14/02	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Evaluering af strategien for det indre marked — 2000«	13
2001/C 14/03	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Konkurrenceregler vedrørende horisontale samarbejdsaftaler — Meddelelse i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 2821/71 af 20. december 1971 om anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af aftaler, beslutninger og samordnet praksis, ændret ved forordning (EØF) nr. 2743/72«	16

Pris: 34,50 EUR



(Fortsættes på omslagets anden side)

2001/C 14/04	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 95/21/EF om håndhævelse over for skibe, der anløber Fællesskabets havne og sejler i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion, af internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt for leve- og arbejdsvilkår om bord (havnestatskontrol)«, — »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 94/57/EF om fælles regler og standarder for organisationer, der udfører inspektion og syn af skibe og for søfartsmyndighedernes aktiviteter i forbindelse hermed«, og — »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fremskyndet indfasning af krav om dobbeltskrogs- eller tilsvarende design for olietankskibe med enkeltskrog«	22
2001/C 14/05	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Trafiksikkerhed: Hovedopgaver i EU — Statusrapport og prioritering af foranstaltninger«	30
2001/C 14/06	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91 om harmonisering af tekniske krav og administrative procedurer inden for civil luftfart«	33
2001/C 14/07	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om resultaterne af den offentlige høring om revurdering af kommunikationslovgivningen i 1999 og vejledende principper for de nye rammebestemmelser«	35
2001/C 14/08	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om krav til og harmoniserede procedurer for sikker lastning og losning af bulkskibe«	37
2001/C 14/09	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsuddannelsesniveaue for søfartserhverv (kodificeret udgave)«	41
2001/C 14/10	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om kosttilskud«	42
2001/C 14/11	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 96/22(EF) vedrørende forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal eller thyreostatisk virkning og af beta-agonister i husdyrbrug«	47
2001/C 14/12	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ældre arbejdstagere«	50

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2001/C 14/13	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Lokal handling til fordel for beskæftigelsen. Den lokale dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi"«	63
2001/C 14/14	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et fællesskabshandlingsprogram til fremme af medlemsstaternes samarbejde om bekæmpelse af social udstødelse«	69
2001/C 14/15	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2001«	75
2001/C 14/16	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Social- og arbejdsmarkedspolitisk dagsorden«	79
2001/C 14/17	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Initiativ fra Den Franske Republik med henblik på Rådets forordning om gensidig fuldbyrdelse af afgørelser om samværsret«	82
2001/C 14/18	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Integrering af miljø og bæredygtig udvikling i politikken for økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde«	87
2001/C 14/19	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Styrkelse af lovgivningen om koncessioner og kontrakter vedrørende offentlige og private partnerskaber«	91
2001/C 14/20	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgang til abonnentnet«	99
2001/C 14/21	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ny viden, nye arbejdspladser« ...	103
2001/C 14/22	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder«	114
2001/C 14/23	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv vedrørende den europæiske aftale om tilrettelæggelse af arbejdstiden for arbejdstagere i civil luftfart uden fast arbejdssted, som er indgået af Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), Den Europæiske Organisation for Regionale Luftfartsselskaber (ERA) og Den Internationale Charterflysammenslutning (IACA)«	119
2001/C 14/24	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »EU's rolle i fastlæggelsen af en lægemiddelpolitik i overensstemmelse med borgernes behov: forbedret sundhedspleje, fremme af innovativ forskning og kontrol med sundhedsudgiftens udvikling«	122
2001/C 14/25	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse strategiske mål 2000-2005 "Udformning af det ny Europa"«	133

<u>Informationsnummer</u>	Indhold (fortsat)	Side
2001/C 14/26	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ændring af Rådets direktiv 86/278/EØF om anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg«	141
2001/C 14/27	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om: — »Kommissionens forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for ris«, og — »Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1251/1999 om indførelse af en støtteordning for producenterne af visse markafgrøder for deri at indlemme ris«	151
2001/C 14/28	Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2200/96 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, forordning (EF) nr. 2201/96 om den fælles markedsordning for forarbejdede frugter og grøntsager og forordning (EF) nr. 2202/96 om en støtteordning for producenter af visse citrusfrugter«	157

II

(Forberedende retsakter)

DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Regelforenkling i det indre marked (Markedsobservatoriet)«

(2001/C 14/01)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29. april 1999 i medfør af forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om »Regelforenkling i det indre marked«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Bruno Vever til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 19. juli 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 86 stemmer for, mens 1 stemte hverken for eller imod.

1. Resumé af ØSU's henstillinger

- 1.1. ØSU understreger, at det haster med at få igangsat en lovforenklingsproces i det indre marked, samtidig med at man forbedrer reglernes kvalitet, gør gennemførelsen mere effektiv og i højere grad fokuserer på det bidrag, som civilsamfundets aktører kan og skal yde.
- 1.2. Med henblik herpå anmoder ØSU om, at Det Europæiske Råd i Stockholm i foråret 2001 på forslag fra Kommissionen vedtager en flerårig forenklingsplan for perioden 2001-2005 med målsætninger, metoder, budgetmidler og opfølgings- og kontrolressourcer. Det Europæiske Råd bør hvert forår gøre status over gennemførelsen af denne plan på grundlag af en rapport fra Kommissionen.
- 1.3. ØSU foreslår, at EU-institutionerne som led i denne plan vedtager adfærdskodekser, som sikrer, at institutionerne bevidst arbejder for en enklere lovgivning i stedet for, som nu
- at medvirke til at gøre reglerne komplicerede. Kommissionen bør vise et godt eksempel ved at fremelske en forenklingkultur i alle sine tjenestegrene og ved at knytte det forenklingkontor, som for nylig blev oprettet i Kommissionen, direkte til generalsekretariatet og udstyre det med de fornødne ressourcer. Også medlemsstaterne og deres forvaltninger bør ansøres til at vedtage sådanne adfærdskodekser og bidrage til videreformidlingen af bedste praksis på dette område.
- 1.4. ØSU understreger, at det er nødvendigt at udbygge konsekvensanalysen; denne bør fremover foregå på en måde, som garanterer dens uvildighed og kvalitet, ligesom den bør omfatte en systematisk vurdering af eventuelle alternativer til lovgivning (aftaler, selvregulering, medregulering) samt en grundig evaluering af, hvordan lovforslagene vil indvirke på forenklingen. Desuden bør konsekvensanalyserne offentliggøres.
- 1.5. ØSU anbefaler Kommissionen at tage valget af lovgivningsinstrumenter op til fornyet overvejelse; ud over indledningsvis at undersøge alternativer til lovgivning bør man gøre hyppigere brug af forordninger, når dette skønnes at være

nødvendigt for at sikre en effektiv forenkling, lige som man bør tilvejebringe forudsætningerne for at gøre bedre og mere udstrakt brug af gensidig anerkendelse, indsnævre manøvrermargenen i forbindelse med fortolkning og gennemførelse af direktiver samt overveje at indføre direktiver, hvor ansvaret for fastlæggelse og implementering af direktivernes væsentlige krav ikke kun ligger hos medlemsstaterne, men også hos erhvervs- og samfundslivets aktører.

1.6. Som den EU-forsamling, der repræsenterer lovgivningens brugere, anmoder ØSU Kommissionen om at blive tæt inddraget i fastlæggelsen, gennemførelsen og den årlige evaluering af denne forenklingsproces, inden sagerne forelægges for Parlamentet og Rådet.

1.7. Navnlig er det ØSU's ønske hvert år at blive hørt af Kommissionen om vigtige spørgsmål, som fortjener at blive omfattet af SLIM-projekter og »virksomhedspaneler«.

1.8. For effektivt at kunne bidrage til forenklingssprocessen vedtager ØSU en adfærdskodeks, ifølge hvilken det

- til stadighed vil overvåge, at kravene om forenkling, kvalitet og effektivitet for brugerne tilgodeses
- vil tilrettelægge sit arbejde på en sådan måde, at det kan reagere rettidigt på enhver tidlig høringsanmodning på disse områder
- hvert år vil udarbejde en udtalelse, som gør status over det flerårige forenklingsprogram
- for hvert enkelt lovudkasts vedkommende vil føre systematisk gennemgang af konsekvensanalysen
- vil gøre EU-institutionerne opmærksomme på et eventuelt behov for at om dirigere lovgivningen i retning af aftalebaserede, selvregulerende eller medregulerende løsninger
- agter at udbygge dialogen med erhvervs- og samfundslivets interesseorganisationer i EU for at ansøre disse til at påtage sig et direkte ansvar, navnlig i aftalemæssig henseende, for regelsætningen i EU
- agter at udbygge dialogen med Regionsudvalget med hensyn til forenklingens regionale dimension, og

- agter at udbygge dialogen med de eksisterende nationale økonomiske og sociale råd, således at disse i de enkelte medlemsstater kan spille en rolle svarende til ØSU's på EU-plan, når det gælder om at bidrage til, at forenklingssprocessen bliver en succes.

2. Indledende bemærkninger

2.1. Regelforenkling i EU er et spørgsmål, som af flere årsager ligger europæerne mere på sinde end nogensinde:

2.1.1. Den nationale regelgivning vokser konstant, hvilket dels begrænser enkeltpersoners og sammenslutningers råderum og initiativmuligheder i medlemsstaterne, dels vanskeliggør den gensidige anerkendelse på EU-plan.

2.1.2. Der sættes til stadighed spørgsmålstejn ved omfanget af EU-instansernes indgriben og ved selve harmoniseringslovgivningens komplicerede natur; bl.a. optræder der ofte en forvirrende overlapning mellem EU's og medlemsstaternes regelgivning.

2.1.3. Det er en langsommelig og vanskelig proces at omsætte EU-reglerne til national lovgivning, og ydermere forekommer det i denne forbindelse, at medlemsstaterne bibeholder eller endda tilføjer overflødige særbestemmelser.

2.2. Sideløbende med denne kritik er EU-borgerne begyndt at stille øgede krav til kvaliteten af både produkter, tjenesteydelser, arbejde, livsvilkår og miljø. Lov- og regelgivningen må nødvendigvis følge trop med dette forventningspres. På dette som på andre områder må EU fremtræde som garant for en positiv merværdi. Fremkomsten af en »ny økonomi« i samhandelen, som er baseret på mere interaktive, mere gennemsigtige og mere decentraliserede relationer mellem de involverede parter, lægger også op til, at der udvikles en »ny forvaltning« for borgerne med støtte i en »ny lovgivning«, som er bedre afstemt efter kulturelle ændringer i europæernes adfærd og ønsker i det 21. århundrede. Kommissionsformanden Romano Prodis erklærede mål om at opbygge en forbillig EU-forvaltning kan og skal vise vejen for denne vigtige kursomlægning, som forventes af dagens EU-borgere.

2.3. Der er på EU-plan blevet gjort en målrettet indsats for at analysere kravene om forenkling. Navnlig kan der peges på Molitor-rapporten fra 1995. Tråden er blevet taget op i tilsvarende rapporter fra andre internationale institutioner, bl.a. OECD. Desuden har flere medlemsstater på egen hånd igangsat overvejelser og initiativer med henblik på at tynde ud i mylderet af nye regler og forenkle de eksisterende regelsæt.

2.4. På EU-plan er der gennem de seneste år taget skridt i retning af at forbedre regelgivningen, bl.a. ved udarbejdelse af konsekvensanalyser, lige som man har forsøgt at forenkle alt for komplicerede regelsæt, navnlig via SLIM-projekterne. Alligevel har hverken de aktører, som benytter reglerne, eller EU-borgerne som helhed indtrykket af, at der til dato er opnået væsentlige fremskridt på dette område. Tværtimod opleves EU ofte som en kilde til yderligere komplikationer, hvor nye »teknokratiske« EU-krav dynges oven i nationale forskrifter, som på deres side stort set er lige så talrige og komplicerede, som de altid har været.

2.5. Af sine egne rundspørger og høringer — navnlig den høring, som fandt sted den 17. maj som led i udarbejdelsen af denne rapport — har Markedsobservatoriet således kunnet udlede en række helt klare konklusioner, som underbygger denne analyse:

2.5.1. Set i relation til brugernes forventninger skønnes EU-lovgivningen som helhed at være for kompliceret.

2.5.2. Efter brugernes opfattelse er det klart nødvendigt at forenkle lovgivningen; der er bred enighed om, at en sådan velgennemtænkt forenkling ikke vil kunne være til skade for civilsamfundets aktører, men tværtimod direkte vil gavne disses selvstændighed, medinddragelse og legitime interesser.

2.5.3. Selv om halvdelen af de adspurgte umiddelbart mener, at harmonisering fører til forenkling, udtrykker lige så mange betænkeligheder ved de hyppige overlapninger mellem EU- og national lovgivning, som de i ligelig grad tilskriver overdreven lovgivningsiver fra EU's side og medlemsstaternes tendens til at bibeholde eller indføre overflødige nationale regler i forbindelse med gennemførelsen af EU-direktiverne.

2.5.4. Et meget stort flertal mener, at EU's aktuelle forenklingstiltag ikke har båret tilstrækkelig frugt. Samtidig understreger alle, at det er nødvendigt at sætte kraftigt skub i forenklingsprocessen forud for EU-udvidelsen.

2.5.5. Alle understreger ligeledes, at forenklingen af EU-lovgivningen forudsætter en sideløbende forenklingsindsats i medlemsstaterne.

2.5.6. Alle går ind for, at man ikke satser ensidigt på lovgivning i klassisk forstand, men samtidig søger at udvikle en aftalebaseret dialog og selvregulerende mekanismer på områder, som ligger de økonomiske og sociale aktører stærkt på sinde, herunder f.eks. sociale anliggender, miljøbeskyttelse, forbrugerpolitik og elektronisk handel.

2.5.7. Samtidig forventer alle, at ØSU gør en målrettet indsats for at få tilgodeset kravet om forenkling i brugernes tjeneste. Navnlig opfattes det som ØSU's opgave at sørge for, at der udvikles aftalebaserede og selvregulerende alternativer til den traditionelle lovgivning.

2.6. Det Europæiske Råd i Lissabon den 23. og 24. marts gav et mandat, som understøtter denne meget klare forventning om en ny forenklingstrategi, idet man vedtog senest i 2001 at udarbejde en strategi for forenkling af de lovgivningsmæssige rammer, herunder en effektivisering af den offentlige forvaltning både nationalt og på fællesskabsplan, lige som man vil indkredse de områder, hvor medlemsstaterne må gøre en yderligere indsats for at gennemføre EU-lovgivningen i national ret. Som led i sine nye målrettede aktioner for det indre marked påtænker Kommissionen at fremlægge forslag herom i begyndelsen af første halvår af 2001.

2.7. Som repræsentant for EU-lovgivningens brugere blandt aktørerne i det økonomiske og sociale liv er netop forbedringen af denne lovgivnings kvalitet af altoverskyggende betydning for Det Økonomiske og Sociale Udvalg:

2.7.1. Den er af direkte betydning for, at det indre marked kan fungere efter hensigten.

2.7.2. Den er afgørende for EU-borgernes holdning til det europæiske projekt.

2.7.3. Den udgør en del af det generelle spørgsmål om en bedre europæisk regeringsform, et spørgsmål som Europa-Kommissionen vil udsende en hvidbog om inden udgangen af første halvår 2001.

2.7.4. Den bliver ikke mindst presserende i lyset af den forestående EU-udvidelse.

2.8. ØSU er klar over, at en vellykket regelforenkling ikke er nogen simpel opgave. Det gælder om at undgå faldgruberne og vælge den rigtige indfaldsvinkel. Der skal ikke slås til lyd for en brutal og perspektivløs deregulering, som både ville gå ud over produkternes og tjenesteydelseernes kvalitet og stride mod brugernes — dvs. erhvervslivets, arbejdstagernes og forbrugernes — fælles interesser. Hverken økonomien eller samfundet kan fungere uden regler, selv om man skal være opmærksom på følgende:

2.8.1. Disse regler skal udarbejdes og anvendes på det rigtige niveau, som kan være enten internationalt, europæisk, nationalt, regionalt eller lokalt. På baggrund af globaliseringen konstaterer ØSU således, at der ikke er for mange, men tværtimod for få regler på internationalt plan, hvilket illustreres af de problemer, som WTO aktuelt står overfor, samtidig med at der på nationalt plan fortsat produceres for mange regler, som tilmed overlapper EU-lovgivningen på uigennemtænkt vis.

2.8.2. Reglerne skal være velafbalancerede, så man undgår at tilføje krav, som ikke står i et rimeligt forhold til deres formål, samtidig med at civilsamfundets aktører sikres det nødvendige råderum til at indgå frie og selvstændige aftaler; disse aktører skal inddrages direkte i udformningen og gennemførelsen af forenklingspolitikken, som ikke må overlades til de administrative myndigheder alene, thi forenklingen kan ikke krones med held, hvis man lader embedsmændene være alt for enerådende.

2.9. Der er flere gode grunde til at tackle spørgsmålet om regelforenkling på EU-plan:

2.9.1. Det sætter EU grundlæggende i stand til — med støtte i et effektivt og sammenhængende indre marked — at bidrage til fastlæggelsen af de internationale regler, som globaliseringen har gjort uomgængeligt nødvendige.

2.9.2. Man bør bestandigt holde sig for øje, at EU-lovgivningen i sig selv sigter mod forenkling, idet dens formål er at harmonisere og forene femten medlemsstaters forskelligartede lovgivning for at få det indre marked til at fungere, også selv om der til enhver tid skal kunne stilles spørgsmålstejn ved dens rækkevidde og indhold.

2.9.3. Den nationale regelgivning må ikke tilsidesætte hensynet til det indre markeds funktion ved at tage sig for store friheder med hensyn til anvendelsen af fælles regler eller ved at se stort på disses uundværlige bidrag til forenklingen af dette store markeds måde at fungere på.

2.10. Denne initiativudtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg har ikke til formål at opstille en ny liste over forenklingstiltag på specifikke indsatsområder, men sigter i stedet mod:

2.10.1. at forstå baggrunden for det, der generelt betragtes som en fiasko, ved at analysere årsagerne til, at regelgivningen i EU er så kompliceret, samt ved at evaluere dels de første succeser, dels de virkelige begrænsninger i de forenklingstiltag, som allerede er blevet sat i værk;

2.10.2. at foreslå en mere sammenhængende og dybtgående strategi, som kan få denne forenkling til at lykkes; i denne forbindelse vil der blive set nærmere på de forskellige EU-aktørers respektive opgaver i forenklingspolitikken, herunder mere effektive evaluerings-, hørings- og opfølgningemetoder og -kriterier.

3. Hvorfor er reglerne så komplicerede?

3.1. Når EU-lovgivningen er så kompliceret, skyldes det først og fremmest et økonomisk og socialt behov samt et voksende politisk krav om aktioner på EU-plan, samtidig med at ofte meget forskelligartede nationale forhold og kulturer skal tilgodeses. Samtidig med, at man på Lissabon-topmødet i marts 2000 opfordrede til snarest muligt at fastlægge en EU-forenklingstrategi, vedtog man på samme topmøde typisk nok den hidtil mest omfattende dagsorden med nye økonomiske og sociale tiltag, som EU-institutionerne og medlemsstaternes regeringer skal sætte i værk i fællesskab. Når man tænker på, hvilke komplicerede problemer der er knyttet til EU-harmoniseringen, hvor tunge procedurerne er, i hvor høj grad forvaltningerne er præget af vanetænkning, og i hvor mange forskellige retninger, der udøves pression fra lobby-organisationerne i Bruxelles og Strasbourg, kan ønsket om forenkling umiddelbart forekomme ganske umuligt at indfri.

3.2. Situationen bliver yderligere forværret af, at man ikke systematisk evaluerer — og følgelig heller ikke har nogen pålidelig indsigt i — omkostningerne ved, at reglerne er så indviklede. Hverken EU-institutionerne eller de nationale regeringer har således til dato fundet en brugbar løsning på, hvordan man lovgiver enkelt på EU-plan; det bliver ved de isolerede tiltag, som hurtigt løber mod en mur, netop fordi der ikke findes en sådan overordnet og sammenhængende politisk »vejviser«. Det er nødvendigt at skabe sig et overblik over de totale omkostninger. Man skal således medregne dels borgernes spild af tid på urimeligt papirusseri, dels omkostningerne ved de overdrevne byrder, som de komplicerede regler medfører for virksomhederne, navnlig SMV'er, og dels de budgetmæssige omkostninger ved, at en urimelig del af de offentlige finanser går til administration i stedet for at komme samfundet reelt til gode.

3.3. De institutionelle procedurer bærer deres del af ansvaret, selv om der her snarere er tale om indbyggede bindinger end om systematiske hindringer for forenkling. Når man skal opnå flertal, for ikke at sige enstemmighed, først i Kommissionen og dernæst i Rådet, og samtidig respektere procedurerne for fælles beslutningstagning og forlig i forhold til Parlamentet, bliver resultatet alt for ofte et kompliceret politisk kompromis, hvor brugernes legitime interesser tabes af syne. Også de skiftende rådsformandskabers ønske om — prisværdigt nok — at få flest mulige sager fra hånden risikerer at gå ud over de enkelte afgørelses kvaliteter.

3.4. Der vælges ofte lidt hensigtsmæssige retsinstrumenter. Visse forordninger er urimeligt tunge og komplicerede, selv om man — ved at give hinanden lidt større indrømmelser — sagtens kunne have gjort dem enklere, uden at det gik ud over effektiviteten — snarere tværtimod. Og visse direktiver indrømmer medlemsstaterne flere valgmuligheder eller giver dem et urimelig bredt spillerum for fortolkningen og anvendelsen af reglerne, uden at der for alvor bliver holdt øje med, hvor alvorlige forviklinger dette spillerum kan skabe for brugerne af den pågældende lovgivning, lige som man ikke er nok opmærksom på, at resultatet reelt bliver en utilstrækkelig harmonisering, som hindrer det indre marked i at fungere efter hensigten. Også selve det faktum, at direktiverne giver medlemsstaterne mulighed for frit at vedtage eller bibeholde nationale forskrifter, som er langt mere vidtgående end de fælles regler, kan undertiden lægge urimelige hindringer i vejen for samhandelen, hvor man ved at have valgt ensartede gennemførelsesforordninger kunne have forenklet reglerne på en måde, som alle berørte parter var tilfredse med. I andre tilfælde viser klausuler om gensidig anerkendelse sig at være uanvendelige, fordi de ikke følges op af eller underbygges med retsinstrumenter, som kunne have gjort dem brugbare i praksis.

3.5. Det skal også understreges, at stort set samtlige EU-regler hidrører fra den snævre kreds af EU-institutioner, som er udstyret med beslutnings- eller medbeslutningskompetence, dvs. Kommissionen, Parlamentet og Rådet. Selv om subsidiaritetsprincippet er blevet diskuteret grundigt i EU, har man til dato fokuseret alt for ensidigt på begrebets vertikale dimension (dvs. opgavefordelingen mellem EU-plan og det nationale eller regionale plan) og stort set forbigået den horisontale dimension (opgavefordelingen mellem lovgivning og aftalebaserede løsninger eller adfærdskodekser). Denne horisontale dimension, som ellers er solidt forankret på nationalt plan i mange medlemsstater, er følgelig hverken blevet fulgt op eller har fået noget reelt sammenligneligt sidestykke på EU-plan. Bortset fra den europæiske arbejdsmarkedsdialog (til dato er der indgået tre tværgående brancheaftaler, som derefter er blevet omsat til direktiver om henholdsvis forældreorlov, deltidsarbejde og arbejde af begrænset varighed), som i øvrigt endnu ikke er blevet udnyttet efter fortjeneste, samt enkelte frivillige aftaler og adfærdskodekser (navnlig om miljøbeskyttelse — som led i Auto-Oil programmet — og begrænsning af energiforbruget), er der ikke blevet levnet de socio-økonomiske aktører, som berøres direkte af EU-lovgivningen, nogen nævneværdig aftalefrihed. I stedet for en partnerskabskultur, hvor erhvervs- og samfundslivets aktører ikke bare bliver hørt, men i givet fald også er medbestemmende, har man således valgt en overvejende politisk og administrativ beslutningsstrategi, og dette betyder, at civilsamfundets aktører ikke i tilstrækkelig grad inddrages i og gives medansvar for forenklingspolitikken. Tværtimod bliver slutresultatet, at interesseorganisationerne hver især sætter disse politiske og administrative beslutningstagere under øget pres — til direkte skade for forenklingen.

3.6. Men heller ikke den rådgivende funktion, som den navnlig varetages af Det Økonomiske og Sociale Udvalg som forum for hele spektret af aktører i erhvervs- og samfundslivet, har som sådan altid den fornødne institutionelle vægt set i relation til Kommissionens, Parlamentets og Rådets fælles beslutningstagning. ØSU høres faktisk først på det tidspunkt, hvor disse beslutningstagere allerede selv er trådt ind på banen, og har derfor som institution reelt vanskeligt ved at gøre sig så meget gældende, at EU-lovgivningens brugere får sat deres fingeraftryk i retning af større forenkling. Af hensyn til lovgivningens kvalitet er det absolut påkrævet at overveje, hvordan denne rådgivende funktion kan sikres større vægt.

3.7. I øvrigt er der ofte problemer med at afstemme EU's og medlemsstaternes lovgivning efter hinanden. Navnlig fordi man stadig hyppigere vælger direktiver frem for forordninger, forekommer det tit, at de regler, man bliver enige om i Bruxelles, i realiteten »klistres« oven på de nationale forskrifter uden grundlæggende at ændre, endsige fjerne disse. Det forekommer også, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af EU-direktiverne tilføjer nationale forskrifter, som går langt videre end kravene i disse direktiver.

3.8. Det forhold, at så mange nationale forskrifter ikke er forenelige med EU-lovgivningen, er endvidere med til at besværliggøre den gensidige anerkendelse, således som det klart fremgår af en rapport fra Kommissionen fra juni 1999.

4. Følgerne af en kompliceret lovgivning

4.1. Ud fra en økonomisk og social synsvinkel har en alt for kompliceret EU-lovgivning negative konsekvenser for erhvervslivets konkurrenceevne, som på baggrund af den voldsomme internationale konkurrence mere end nogensinde er en absolut forudsætning for jobskabelse og -udvikling. Iværksætterlysten og -evnen rammes, og der lægges hindringer for udviklingen af de mindre virksomheder, herunder de »start-ups«, som er nødvendige for den nye økonomis vitalitet i Europa. Generelt hæmmes innovations- og tilpasningsevnen samt evnen til at igangsætte reformer. I dag, hvor Europa er i bestandig bevægelse i forsøget på at tilvejebringe den nye kreative dynamik, som er nødvendig for at leve op til globaliseringens krav, udgør sådanne hindringer et alvorligt handicap.

4.2. Den komplicerede lovgivning indvirker også negativt på borgernes frihed og sociale liv, fordi den koster både tid og penge, og i og med at nogle borgere får stadig sværere end andre ved at forstå reglerne, bidrager den til at øge snarere end at mindske udstødningen fra samfundet.

4.3. Da medlemsstaterne viger tilbage for at påtage sig det direkte ansvar for den udviklede lovgivning over for deres egne borgere, bliver resultatet politisk set, at store dele af offentligheden bestyrkes i sin kritiske holdning til, for ikke at sige direkte modvilje mod »eurokratiet«, hvor EU i virkeligheden burde opfattes som en port til mere frihed, demokrati og sikkerhed. Det utilstrækkelige spillerum for aftalebaseret dialog mellem de direkte berørte aktører i erhvervs- og samfundslivet svækker i øvrigt vitaliteten i organisationsdemokratiet på europæisk plan netop på et tidspunkt, hvor de økonomiske, teknologiske og sociale udfordringer er så store, at det bliver nødvendigt at udbygge denne form for direkte medbestemmelse i EU.

4.4. Med hensyn til EU's indre marked betyder den komplicerede lovgivning, at det bliver vanskeligt reelt at fjerne handelshindringerne, og dét selv om det egentlig er påkrævet med en ny indsats for at nå de resultater, som skal til for at få markedet til at fungere helt efter hensigten, inden der optages nye medlemmer i EU. Navnlig mangler man stadig en række simple retsinstrumenter på EU-plan som f.eks. en ægte statut for et europæisk selskab, et pålideligt og billigt fællesskabspatent og en forenklet EU-momsordning.

4.5. Retligt set er den udviklede EU-lovgivning med til yderligere at forsinke omsætningen i national lovgivning, lige som den giver næring til juridiske stridsmål med Kommissionen og Domstolen. Et af forenklingens hovedformål må være at sikre en bedre omsætning af EU-lovgivningen i national lovgivning samt en langt bedre disciplin i anvendelsen af de fælles regler.

4.6. Set i lyset af den forestående EU-udvidelse er dette spørgsmål af central betydning. En forenkling af lovgivningen vil gøre det nemmere for ansøgerlandene at løse kæmpeopgaven med at gennemføre hele den eksisterende EU-lovgivning, akkurat som den også vil lette omsætningen i national lovgivning i de nuværende 15 medlemsstater, som hidtil ikke just har vist ansøgerlandene det bedste eksempel. Forenklingen vil også gøre det muligt at få det indre marked til at fungere bedst muligt i det udvidede EU.

5. Evaluering af de hidtidige forenklingstiltag

5.1. I løbet af 1980'erne, mens diskussionen om subsidiaritetsprincippet var på sit højeste, vedtog Kommissionen, at hvert enkelt forslag til EU-lovgivning skal begrundes med en konsekvensanalyse, hvori cost/benefit-forholdet bliver belyst. Disse konsekvensanalyser følger et fast skema, som bl.a. omfatter en begrundelse ud fra subsidiaritetsprincippet, en analyse af de økonomiske og sociale følger, bl.a. set ud fra SMV's synspunkt, samt en opregning af de gennemførte

høringer. Initiativet er prisværdigt, men har i sidste instans kun haft begrænsede virkninger i sin nuværende form, dels fordi der ikke er nogen formel garanti for en uvildig evaluering, dels fordi man ikke foretager en forhåndsevaluering af alternativer til lovgivning, dels fordi der ikke er tale om en systematisk efterprøvning af den forenkling, som reelt opnås med den pågældende lovgivning, og dels fordi konsekvensanalysen ikke viderefremmes udadtil.

5.2. I løbet af 1990'erne har Kommissionen i høj grad satset på offentliggørelsen af grønbøger, som igangsætter en offentlig debat forud for udarbejdelsen af lovforslag; hvidbøger, som præsenterer et samlet lovgivningsprogram på et bestemt område; og meddelelser, som opridser og analyserer problemerne, inden specifikke lovforslag fremlægges. Med teknisk støtte i Internettet, som Kommissionen i dag med rette gør udstrakt brug af, navnlig via Europa-hjemmesiden, har disse fremgangsmåder åbnet op for en offentlig og interaktiv dialog om lovforslagene. Virkningen af disse udvidede forudgående høringer om forenkling vil imidlertid uundgåeligt forblive begrænsede, så længe Kommissionen nøjes med at starte en debat om, hvordan en fremtidig lovgivning kan tænkes at skulle se ud, i stedet for systematisk at udforske mulige alternativer til en lovgivning som f.eks. adfærdskodekser og selvreguleringstiltag.

5.3. På Rådets anmodning analyserede en arbejdsgruppe under forsæde af hr. Molitor i 1995 mulighederne for at forenkle EU-lovgivningen.

5.3.1. Ud over forskellige forslag om omformulering af en række tekniske lovkomplekser blev der i arbejdsgruppens rapport fremsat 18 henstillinger af generel art. Mange af disse henstillinger er efterfølgende stort set gået i glemmebogen, og der kan derfor være grund til at give et kort resumé af dem:

- kodificeringen på europæisk og nationalt plan burde fremskyndes
- der burde iværksættes et forenklingsprogram, som skulle omfatte hele den eksisterende EU-lovgivning, herunder den nationale gennemførelseslovgivning
- Kommissionen skulle aflægge rapport om, hvad der burde henholdsvis bevares, ændres og fjernes
- forud for ethvert lovforslag burde stilles en række spørgsmål (er forslaget hensigtsmæssigt, er subsidiaritetsprincippet overholdt, cost/benefit, alternativ til et offentligt indgreb, proportionalitet, tidsbegrænsning)
- Kommissionen burde foretage offentlige undersøgelser af integrationen af EU-initiativer i medlemsstaterne

- alle nye tiltag burde opfylde bestemte kriterier: forståeligt indhold, klare målsætninger, forenelighed med eksisterende lovgivning, afgrænsning af anvendelsesområdet, realistisk tidsplan, revisionsprocedurer
- forudgående undersøgelser burde offentliggøres
- effektiv, systematisk og rettidig høring af berørte parter (forbrugere, virksomheder, arbejdstagere)
- lovforslag burde indeholde en begrundelse med sigte på beskæftigelse, konkurrenceevne, omkostninger og innovation
- årsagerne til, at medlemsstater tilsluttede sig eller afviste lovforslag, burde offentliggøres
- der burde indføres systematiske, offentlige procedurer for resultatevaluering
- der burde ske en øget forenkling på nationalt og lokalt plan, bl.a. i forbindelse med gennemførelse af EU-lovgivningen
- øget kontrol med medlemsstaternes gennemførelse af EU-lovgivningen
- medlemsstater, som trækker gennemførelsen i langdrag, burde pålægges bødestrafte
- forordninger burde foretrækkes frem for direktiver, hvis dette kan fremme forenklingen
- gensidig anerkendelse burde anvendes i videst muligt omfang
- Kommissionen burde give forhåndsmeddelelse om sine forslag og gøre øget brug af grønbøger og hvidbøger
- Kommissionen burde aflægge statusrapporter om forenklingen; ansvaret for forenklingen burde lægges over på én bestemt kommissær, som eventuelt skulle kunne trække på en — mindre — central koordinationsenhed.

5.3.2. Her fem år efter offentliggørelsen har Molitor-rapporten stort set bevaret sin aktualitet, navnlig fordi hovedparten af dens henstillinger har ført til meget få mærkbare resultater. Den manglende succes skyldes især to faktorer:

5.3.2.1. På den ene side er der ingen tvivl om, at rapporten med fordel kunne være gået endnu længere i sin analyse og sine forslag. Den burde således have lagt større vægt på årsagerne til de administrative komplikationer, herunder det faktum, at den rådende forvaltningskultur generelt gør beslutningstagere og sagsbehandlere lidet »forenklingsvenlige«. Rapporten beskæftigede sig først og fremmest med symptomerne på og virkningerne af den udviklede regelgivning, som det imidlertid er svært at finde en effektiv løsning på, hvis ikke man først tackler årsagerne. Rapporten lagde heller ikke udtrykkeligt op til, at der skulle indføres kontrol- og revisions-

mekanismer og afsættes budgetmidler, som i længden kunne opretholde og understøtte en forenklingspolitik.

5.3.2.2. På den anden side undlod Rådet — som selv var initiativtager til Molitor-rapporten — i sin tid at drage de fornødne praktiske konsekvenser af den, idet Rådet viste sig ude af stand til at følge op på rapportens udtrykkelige henstilling om at vedtage et virkeligt politisk program for forenkling. Dette skyldtes utvivlsomt, at der dengang gik alt for meget politik i debatten om det uigennemskuelige og konfliktfyldte dilemma om forenkling/deregulering, hvor man tværtimod burde have skåret klart igennem og lanceret en ny EU-lovgivningsstrategi, som forenede kvalitet, enkelhed, gennemsigtighed og effektivitet. Kommissionen har på sin side ladet sig inspirere af en række af rapportens henstillinger, men der har stort set altid været tale om spredte enkelttiltag.

5.4. Blandt disse enkelttiltag, som Kommissionen har iværksat, er der især grund til at nævne SLIM-initiativet (Simplification of Legislation in the Internal Market), der blev søsat i 1996. Dette initiativ er indtil nu blev udmøntet i fjorten projekter med sigte på forenkling af gældende EU-lovgivning på forskellige områder. SLIM-grupperne, som består af lige mange eksperter fra de nationale forvaltninger og repræsentanter for brugerne, fremsætter forslag om forenkling af EU-lovgivning, som har været gældende i mindst fem år. Disse projekter vedrører de mest forskelligartede områder (prydplanter, farlige stoffer, færdigpakninger, byggematerialer, gødning, elektromagnetisk kompatibilitet, banktjenesteydelser, forsikring, selskabsret, anerkendelse af eksamensbeviser, socialsikringsbestemmelser, moms, intrastat-statistikker, udenrigshandelsstatistikker). Som Kommissionen påpeger i sin seneste evalueringsrapport fra marts 2000, er der sket gode fremskridt med disse projekter, således at Kommissionen på basis af de anbefalede forenklinger har kunnet fremlægge talrige nye forenkledte forslag. Problemet er imidlertid, at det kun i alt for få tilfælde er lykkedes at få disse nye forslag endeligt vedtaget af Rådet og Parlamentet (prydplanter, intrastat-variable, kombineret nomenklatur for udenrigshandel). For at sætte nye skub i SLIM-initiativet forelagde Kommissionen i marts 2000 15 reformforslag, som tilsigter at skabe øget ansvars- og samarbejdsbevidsthed hos alle de involverede parter.

5.5. I 1998 igangsatte Kommissionen ligeledes pilotprojekter med europæiske virksomhedspaneler, som inddrager virksomhederne direkte i evalueringen af grundlaget for og omkostningerne ved bestemte lovforslag. Denne procedure er blevet brugt i tre tilfælde, vedrørende henholdsvis forenklingen af den fiskale repræsentation med hensyn til moms, harmonisering af bogføring og affald fra elektrisk og elektronisk udstyr (i dette tilfælde omfattede panelet 1 744 virksomheder). Proceduren har imidlertid fortsat karakter af et rent eksperiment, som Kommissionen endnu ikke har planer om at anvende mere systematisk og i større målestok.

5.6. I samarbejde med repræsentanter for interesseorganisationer og universitetskredse etablerede Kommissionen i øvrigt i 1997 under betegnelsen BEST en *task force* om forenkling af virksomhedernes rammevilkår. Denne arbejdsgruppe afgav i 1998 en rapport med 19 henstillinger, navnlig om rammevilkårene i medlemsstaterne inden for vidt forskellige områder (administrative procedurer, uddannelsessystemer, arbejdskraftens fleksibilitet, finansiering og beskatning, innovation). Kommissionen vil i efteråret 2000 forelægge en evalueringsrapport om gennemførelsen af disse henstillinger.

5.7. I forlængelse af Amsterdam-traktaten blev der i marts 1999 offentliggjort en interinstitutionel aftale mellem Kommissionen, Rådet og Parlamentet om tekstformuleringens kvalitet. Det er endnu for tidligt at vurdere virkningerne af denne aftale.

5.8. Desuden er Kommissionen begyndt at offentliggøre en årlig rapport om »at lovgive bedre«, hvori den gør status over sit bidrag til forenklingen af EU-lovgivningen. Den seneste rapport blev offentliggjort i november 1999 og opridser udviklingen i de forskellige aktuelle forenklingstiltag; bl.a. peges der på de igangværende bestræbelser på at kodificere, omstrukturere og konsolidere EU-lovgivningen, så man undgår tekstoverlappinger og får luget ud i forældede bestemmelser.

5.9. I øvrigt oprettede Kommissionen i forbindelse med den interne administrative reform, som blev startet i efteråret 1999, et kontor for lovforenkling i Generaldirektoratet for Erhverv. Initiativet er prisværdigt, men effekten begrænset, fordi dette forenklingkontor ikke er knyttet direkte til generalsekretariatet, idet forenklingen bør gøres til et krav, som skal opfyldes af samtlige Kommissionens generaldirektorater og tjenestegrene.

5.10. Ministerrådet (det indre marked) understregede den 25. maj 2000 på sin side nødvendigheden af en bedre samordning af de allerede igangsatte forenklingstiltag (SLIM, BEST, virksomhedspaneler, konsekvensanalyser) som led i en sammenhængende strategi, der skal forelægges af Kommissionen for Det Europæiske Råd i foråret 2001.

5.11. Det kan således konstateres

5.11.1. at det gennem de seneste år ikke har skortet på tilløb til EU-lovforenklingstiltag, men at disse initiativer, uanset at de hver især fortjener ros for deres målsætninger, anvendelsesområde og metoder, ikke har formået at levere så overbevisende resultater, at det har kunnet rokke ved den fremherskende følelse af, at forenklingen ikke har levet op til forventningerne

5.11.2. at tiden helt klar er inde, nu hvor Kommissionen er blevet anmodet om at forelægge en forenklingstrategi for

Det Europæiske Råd i foråret 2001, til at overveje en ny indfaldsvinkel, som tager ved lære af disse halve fiaskoer og succeser.

6. ØSU's forslag med sigte på en ny forenklingstrategi

6.1. Som det klart fremgik af Markedsobservatoriets høring, gælder det nu om at finde et nyt udgangspunkt, hvis man vil opnå større og hurtigere fremskridt. ØSU slår derfor til lyd for en regulær »forenklingsproces«, som omfatter:

6.1.1. En flerårig plan for forenklingen, som kan udgøre en samordnende ramme om en sådan proces i EU.

6.1.2. Adfærdskodekser for lovgivningens EU-aktører, som også medlemsstaterne bør involveres i.

6.1.3. Bedre udnyttelse af konsekvensanalyserne, som bør udvides og integreres i lovgivningsprocessen.

6.1.4. Aktiv medinddragelse af erhvervs- og samfundslivets interesseorganisationer og alle civilsamfundets aktører, hvis bistand er forudsætningen for en vellykket forenklingspolitik.

6.2. ØSU udtrykker i første række ønske om, at Det Europæiske Råd følger op på sit mandat fra Lissabon ved allerede på sit møde i foråret 2001 på grundlag af det detaljerede udkast, som det har bedt Kommissionen om at forelægge i starten af 2001, vedtager en regulær flerårig plan for lovgivningsforenkling, med prioriterede målsætninger og konkrete tidsfrister, på basis af nyskabende metoder, budgetmidler og effektive evalueringsinstrumenter. ØSU anbefaler, at denne plan udformes på en sådan måde, at de vigtigste ændringer på dette område kan være fuldt implementeret senest i 2005, dvs. inden udløbet af Europa-Parlamentets og Kommissionens nuværende mandatperioder. Denne plan bør indeholde:

6.2.1. tiltag, som kan rette op på væsentlige mangler i forenklingen af den gældende lovgivning;

6.2.2. forebyggende foranstaltninger, som kan sikre en ny strategi til forenkling af eksisterende og fremtidige EU-lovforslag;

6.2.3. ledsageforanstaltninger på nationalt plan.

6.3. Planen bør efter ØSU's opfattelse gøre det muligt at igangsætte en regulær lovforenklingsproces i EU, som supplerer og forstærker virkningerne af den dynamisering af økonomien, det indre marked og beskæftigelsen, som allerede blev indledt på topmøderne i Luxembourg, Cardiff og København. Det ekstraordinære EU-topmøde, man nu er blevet enige om at afholde hvert forår for at vurdere resultaterne af de økonomiske og sociale tiltag, som blev vedtaget i Lissabon, bør i denne forbindelse også gøre status over denne forenklingsproces på basis af en rapport fra Kommissionen med tilhørende resultattavler.

6.4. Hvad angår lovreglernes indhold, skal ØSU advare EU-institutionerne mod at forringe lovgivningens merværdi gennem alt for mange kompromiser, som dynger nationale særregler oven på hinanden til skade for brugerne, lige som man ikke bør tynde direktiverne ved at give medlemsstaterne for mange valgmuligheder med hensyn til gennemførelsen, hvilket i øvrigt strider mod selve harmoniseringstanken. Alle retsinstrumenter bør bidrage til forenklingen, hvad enten der er tale om forordninger, direktiver eller gensidig anerkendelse. ØSU understreger desuden, at man bør videreføre kodificeringsarbejdet for at undgå tekstoverlapninger, lige som man bør tilstræbe et enkelt og forståeligt sprog, jf. den interinstitutionelle aftale fra december 1998.

6.5. Med hensyn til implementeringen af lovgivningen skal ØSU pointere, at medlemsstaterne må lægge sig mere i selen for at omsætte EU-reglerne i national lovgivning. Det fremgår således af Kommissionens seneste resultattavle, at 13 % af de vedtagne direktiver om det indre marked, dvs. 194 ud af 1 489, stadig ikke er blevet gennemført i alle medlemsstater. Der er her tale om et klar forringelse, som gør det mere og mere usandsynligt, at man når det fastsatte mål på blot 1,5 % inden udgangen af 2000.

6.6. Også lovgivningens tidsbegrænsethed er et problem. Navnlig på områder, hvor udviklingen skrider hastigt frem, anbefaler ØSU, at al ny lovgivning systematisk gøres tidsbegrænset. Der bør fastsættes tidsfrister for en obligatorisk revision af lovgivningen. Hvis disse frister ikke opfyldes, bør lovgivningen automatisk ophæves.

6.7. ØSU understreger med ganske særligt eftertryk den rolle, som direkte bør tilkomme erhvervs- og samfundslivets aktører i en vellykket gennemførelse af forenklingspolitikken i EU.

6.7.1. Disse aktører skal gøre fornuftig brug af de aftalemuligheder, som EU's lovgivende instanser har åbnet for dem, navnlig på det sociale område.

6.7.2. De skal presse på for at opnå nye handlemuligheder med hensyn til indbyrdes aftaler, selvregulering og adfærdskodekser på EU-plan, navnlig i tilknytning til miljøbeskyttelse, forbrugerinteresser, elektronisk handel og informationsfundet.

6.7.3. De skal være parat til at medvirke direkte som partnere i en ny type direktiver, som lader det være op til dem snarere end til medlemsstaterne at udmønte bestemte væsentlige krav via aftaler, mærkning, certificeringsprocedurer og selvregulering.

6.7.4. De skal deltage aktivt i SLIM-projekterne, hvor de kan fremføre deres synspunkter med lige så stor vægt som forvaltningernes eksperter.

6.7.5. De skal fremhjelpe udviklingen af virksomhedspaneler blandt aktørerne i marken, navnlig virksomheder, fagforeninger og forbrugersammenslutninger.

6.8. Den flerårige lovforenklingsplan bør efter ØSU's opfattelse understøttes af adfærdskodekser, efter hvilke EU-institutionerne og medlemsstaterne forpligter sig til:

6.8.1. at indtage en grundholdning, som stiller sig positivt til regelforenkling og dermed imødekommer forventningerne blandt de socio-professionelle brugere og civilsamfundets repræsentanter;

6.8.2. at handle ikke bare som lovgivere, men i lige så høj grad som aktører i forenklingsprocessen ved at indføre nye metoder i forbindelse med lovgivningens forberedelse, indhold og anvendelse;

6.8.3. at sørge for, at den nationale lovgivning er forenelig med EU-lovgivningen.

6.9. ØSU understreger, at Kommissionen spiller en nøglerolle, når det gælder om at sikre en vellykket forenklingpolitik. Med henblik herpå skal ØSU rette en række henstillinger til Kommissionen:

6.9.1. ØSU forventer, at Kommissionen med sigte på Det Europæiske Råd i Stockholm i foråret 2001 forelægger en ambitiøs og nyskabende plan, som dækker hele den nuværende Kommissions mandatperiode, dvs. tidsrummet 2001-2005. Denne plan skal sætte Det Europæiske Råd i stand til at igangsætte en samlet lovforenklingsproces som anbefalet af ØSU i denne udtalelse. ØSU forventer ligeledes, at Kommissionen derefter hvert forår forelægger Det Europæiske Råd en statusrapport med tilhørende resultattavler om de opnåede fremskridt, og at den ved samme lejlighed fremsætter forslag om nye tiltag eller om justering af tiltag med henblik på overholdelse af den flerårige tidsplan 2001-2005.

6.9.2. ØSU forventer, at Kommissionen lægger særlig vægt på regelforenkling i den interne reform af tjenestegrenene, som har til formål at skabe et optimalt fungerende forvaltningsapparat. Navnlig bør der fokuseres på det centrale forenklingsskontor, som må udstyres med alle de midler, der er nødvendige, for at det kan varetage sine særdeles vigtige opgaver, og som bør knyttes direkte til Kommissionens generalsekretariat, idet kravet om forenkling bør opfyldes af alle Kommissionens tjenestegrene uanset fagområde.

6.9.3. ØSU finder det absolut påkrævet, at der bindes bevillinger til forenklingsplanen, så forenklingsprocessen sikres midler til — under medinddragelse af civilsamfundets aktører — at kunne krones med held, og navnlig så der kan gives mere sagligt funderede og velunderbyggede svar på konsekvensanalysens indledende spørgsmål, end tilfældet er for øjeblikket.

6.9.4. ØSU henleder opmærksomheden på konsekvensanalysernes betydning; sådanne analyser bør fortsat indgå i forudsætningerne for ethvert nyt lovforslag, og ØSU anmoder om, at de bliver udvidet med tre helt nye punkter:

6.9.4.1. ØSU understreger, at det er nødvendigt at styrke konsekvensanalysernes uvildighed og kvalitet ved at sikre, at der afsættes tilstrækkelige midler til formålet, ligesom der bør fastlægges gode arbejdsmetoder og ske en effektiv høring af de direkte berørte socioøkonomiske kredse. Det ville være fornuftigt, hvis Kommissionen betroede disse analyser til et eksternt organ, som har de nødvendige kvalifikationer og opfylder kriterierne om uvildighed.

6.9.4.2. ØSU foreslår, at den forudgående kontrol med overholdelse af subsidiaritetsprincippet udvides med et kriterium om mulige alternativer; dette indebærer, at man ikke skal kunne nøjes med at påvise, at et EU-tiltag er velbegrundet; man skal også efterprøve, om der for dette EU-tiltags vedkommende skulle findes et alternativ til en ny lovgivning via EU-institutionerne. Alternativerne kunne eventuelt bestå i adfærdskodekser udarbejdet af virksomhederne eller interesseorganisationerne eller i aftalebaserede løsninger på linje med den sociale dialog (f.eks. inden for miljø- og forbrugerbeskyttelse og elektronisk handel). Disse alternativer behøver dog ikke nødvendigvis at være lovgivnings- eller aftalebaserede, men kunne også bestå i uddannelsestiltag, i mere systematisk anvendelse af retlige procedurer eller i inddragelse af organisationer fra det civile samfund, som kan bidrage til opfyldelsen af en bestemt målsætning.

6.9.4.3. ØSU foreslår, at der i konsekvensanalysen fremover skal indgå en udførlig redegørelse for den forenkling, som opnås med den nye lovgivning — herunder gevinsten i tid eller penge for borgerne — både med hensyn til målsætninger, indhold og gennemførelse, hvilket kunne berettigg, at der lægges stor vægt på de reelle vilkår for denne gennemførelse.

6.9.4.4. Endelig foreslår ØSU, at konsekvensanalysen offentliggøres, og at den følger lovforslaget gennem hele forløbet, således at senere parter i beslutningsprocessen bliver i stand til at kontrollere, at ikke kun det oprindelige forslag opfylder konsekvensanalysens kriterier, men at dette også er tilfældet for de gradvis ændrede versioner af forslaget helt frem til den endeligt vedtagne udgave. Offentliggørelse af konsekvensanalysen vil også gøre det nemmere at foretage en regelmæssig evaluering af, om en bestemt lovgivning er blevet forældet og reelt ikke længere opfylder de kriterier, som var begrundelsen for, at den i sin tid blev vedtaget.

6.9.5. SLIM-projekterne bør videreføres og udvides, således at Kommissionen kan opfylde sin egen erklærede målsætning om, at reviderede lovforslag fremlægges senest seks måneder efter offentliggørelsen af anbefalinger herom i en SLIM-rapport.

6.9.6. Der bør arbejdes videre med »virksomhedspanelerne«; alt efter emne bør repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og forbrugerne inddrages, og der bør ydes al den praktiske bistand, som er nødvendig for at metoden kan benyttes med fordel.

6.9.7. Kommissionen bør fremhjelpe et klima, hvor en forenklingsskultur har let ved at slå rod, ved at bevidstgøre de folkevalgte politikere om forenklingens nødvendighed, ved at uddanne embedsmændene (i første række i sine egne tjenestegrene), ved at afholde seminarer om emnet, ved at fremme sammenlignende »benchmarking« af bedste nationale praksis (og videreformidle resultaterne via Internettet), ved at udbygge samarbejdet med andre internationale instanser som f.eks. OECD, og ved at støtte initiativer fra civilsamfund, stiftelser og »tænketanke«, som kan bidrage til at rodfæste denne nye forenklingsskultur på europæisk og nationalt plan.

6.10. Som den eneste forsamling, der repræsenterer hele viften af lovgivningens brugere, er Det Økonomiske og Sociale Udvalg bevidst om, at der tilkommer det en vigtig, ja, set ud fra disse brugeres synspunkt central rolle i forbindelse med en ny EU-regelforenklingsspolitik.

6.10.1. For at kunne varetage denne rolle på fyldestgørende vis anmoder ØSU Kommissionen om:

6.10.1.1. hvor det overhovedet måtte forekomme muligt at blive hørt på et tidligere tidspunkt i forløbet for at undgå, at den merværdi, ØSU som høringspartner kan tilføre forenklingssindsatsen, bliver alvorligt undermineret derved, at de institutioner, som er med til at træffe beslutningerne, høres på samme tidspunkt;

6.10.1.2. navnlig at blive hørt hvert år, i forbindelse med at Kommissionen forelægger ØSU det vejledende årsprogram over påtænkte høringsanmodninger, om forberedelsen af den statusrapport over forenklingsprocessen, som skal forelægges for Det Europæiske Råd i foråret. På den måde vil Kommissionen kunne inddrage ØSU i fastlæggelsen af nye prioriterede foranstaltninger, som f.eks. anvendelsesområdet for nye SLIM-initiativer eller spørgsmål, som med fordel kan testes af »virksomhedspaneler«;

6.10.1.3. at blive inddraget direkte i overvejelserne om at forbedre og styrke konsekvensanalyserne.

6.10.2. For at kunne yde et effektivt bidrag til denne forenklingsspolitik er ØSU parat til i fuldt omfang at leve op til de adfærdskodekser, som det foreslår EU-instanserne at indføre. Med henblik herpå agter ØSU selv at efterleve en række principper, som er beskrevet nærmere i denne udtalelses konklusioner.

6.11. Hvad angår inddragelsen af de øvrige parter i den fælles beslutningstagning i forenklingsspolitikken, opfordrer ØSU Parlamentet og Rådet til:

6.11.1. at støtte ØSU's anmodning om at blive hørt på et tidligere tidspunkt, således at de kan drage fordel af ØSU's udtalelser straks fra starten af den fælles beslutningsprocedure;

6.11.2. i givet fald at pålægge ØSU sonderende høringsopgaver på områder i tilknytning til regelforenklingen; dels kan der være tale om at overveje (evt. delvise) alternativer til den pågældende lovgivning, dels kan ØSU give sin mening til kende om inddragelsen af de sociale og økonomiske aktører i gennemførelsen af et direktiv;

6.11.3. at godkende bevillinger, som sætter Kommissionen i stand til at udvikle analyser og metoder, som kan bidrage til, at forenklingsspolitikken krones med held;

6.11.4. at forpligte sig til at tage stilling senest tolv måneder efter, at Kommissionen som led i SLIM-proceduren har fremlagt et revideret lovforslag;

6.11.5. i løbet af forligsproceduren at sikre sig, at lovforslaget i den form, de godkender det i, stadig lever op til kriterierne i konsekvensanalysen og dermed til brugernes forventninger; og

6.11.6. forud for EU-udvidelsen at fremskynde vedtagelsen af de forenklingstiltag, som aktørerne i det indre marked fortsat savner, herunder bl.a. EF-patentet, en brugbar statut for det europæiske selskab, en ukompliceret momsordning for den interne EU-samhandel, fjernelse af enhver dobbeltbeskatning i det indre marked, direktiver som giver mulighed for sammenlægning og omstrukturering af virksomheder på EU-plan.

6.12. ØSU understreger, at også de europæiske og nationale retsinstanter samt ombudsmanden kan bidrage til regelforenklingen.

6.12.1. På den ene side kan de være med til at lægge pres på EU-institutionerne samt de nationale regeringer og parlamenter for at få skabt klarhed i de lovbestemmelser og administrative regler, som de har til opgave at fortolke og gennemføre.

6.12.2. På den anden side kan de komme med ideer til en yderligere kodificering af lovteksterne, således at disse bliver nemmere at gå til for domstole, jurister og øvrige brugere af lovgivningen.

6.13. Medlemsstaternes indsats er af afgørende betydning for, at forenklingsspolitikken bliver en succes. Med henblik herpå skal ØSU opfordre medlemsstaterne til

6.13.1. selv at vedtage adfærdskodekser om forenkling af det indre markeds virkemåde og sørge for, at den nationale lovgivning harmonerer med EU-lovgivningen;

6.13.2. at udvise større disciplin med hensyn til rettidig gennemførelse af EU-lovgivningen, således at de kan vise et godt eksempel for ansøgerlandene;

6.13.3. at tilvejebringe bedre forudsætninger for, at den gensidige anerkendelse kan fungere efter hensigten;

6.13.4. at tage et direkte ansvar for at sikre et mere velfungerende indre marked med forbillede i de koordinationscentre for det indre marked, som de femten medlemsstater allerede har taget initiativ til at oprette; medlemsstaterne bør således i samarbejde med Kommissionen og med hinanden gå ind i en fælles forvaltning af det indre marked efter ensartede administrative procedurer, som skal certificeres på EU-plan, på områder i tilknytning til fjernelse af tekniske handelshindringer, mere effektiv gensidig anerkendelse, produktsikkerhed, miljø, bedrageribekæmpelse og toldsamarbejde; og

6.13.5. at formulere nationale tiltag, som konkret kan bidrage til at fremhjælpe forenklingspolitikken — herunder etablering af centrale nationale forenklingsskinstanser — og orientere Kommissionen om eksempler på bedste praksis, således at denne kan indføre en permanent benchmarking og offentliggøre resultaterne heraf.

7. Adfærdskodeks for Det Økonomiske og Sociale Udvalg som bidrag til forenklingsskinstansen

For allerede nu at bidrage til forenklingsskinstansen og de adfærdskodekser, som det anbefaler EU-institutionerne at indføre, vedtager ØSU følgende adfærdskodeks:

7.1. ØSU ser det som en vigtig opgave til stadighed at overvåge, at kravene om forenkling, kvalitet og effektivitet for brugerne tilgodeses i den lovgivning, som det får forelagt til udtalelse.

7.2. ØSU forpligter sig til at tilrettelægge sit arbejde på en sådan måde, at det kan reagere rettidigt på de høringsanmodninger, som det måtte modtage fra Kommissionen, Parlamentet eller Rådet på et tidligt stadium, når disse institutioner på denne måde markerer deres ønske om i højere grad at tage hensyn til ØSU's udtalelse i spørgsmål vedrørende regelforenkling.

7.3. ØSU vil hvert år udarbejde en initiativudtalelse, som gør status over det flerårige forenklingsskinstansen, for på denne

måde at bidrage til Kommissionens årlige evaluering med henblik på forårets Europæiske Råd.

7.4. ØSU agter for hvert enkelt lovudkast vedkommende at foretage en systematisk gennemgang af konsekvensanalysen.

7.5. ØSU agter at gøre EU-institutionerne opmærksomme på et eventuelt behov for at om dirigere lovgivningen i retning af aftalebaserede, selvregulerende eller medregulerende løsninger under kontrol af EU's lovgivende instanser, idet det så skal være op til erhvervs- og samfundslivets aktører inden for de pågældende områder eller brancher rettidigt at tage de fornødne skridt for at leve op til disse forventninger.

7.6. ØSU agter at udbygge dialogen med erhvervs- og samfundslivets interesseorganisationer i EU for at anspore disse til at påtage et ansvar, navnlig i aftalemæssig henseende, som gør det muligt for dem at bidrage direkte til regelsætningen i EU.

7.7. ØSU agter at udbygge dialogen med Regionsudvalget for at etablere et løbende samarbejde på dette område, navnlig med hensyn til forenklingens regionale dimension.

7.8. ØSU agter at udbygge dialogen med de eksisterende nationale økonomiske og sociale råd, således at disse i de enkelte medlemsstater kan spille en rolle svarende til ØSU's på EU-plan, når det gælder om at bidrage til, at forenklingsskinstansen bliver en succes.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Evaluering af strategien for det indre marked — 2000«

(2001/C 14/02)

Kommissionen besluttede den 3. maj 2000 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 María Sánchez Miguel til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling den 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 87 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Kommissionen har fremlagt en opdatering af strategien for det indre marked på grundlag af de beslutninger, der blev truffet på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, hvori det understregedes, at, såfremt den gunstige økonomiske situation i Europa skal kunne udnyttes fuldt ud, skal lovgivningsrammen, som stimulerer innovation, investering og økonomisk effektivitet, og som blev godkendt af Det Europæiske Råd i Helsinki, bevares. Det drejer sig om den første af en række årlige revisioner af den strategi for det indre marked i Europa, som blev lagt i 1999.

1.2. Kommissionens meddelelse indeholder ingen væsentlig ændring af de strategiske mål fra den tidligere meddelelse fra slutningen af 1999, og de fire fastsatte mål bibeholdes:

- forbedring af borgernes livskvalitet
- effektivisering af EU's produkt- og kapitalmarkeder
- forbedring af erhvervsklimaet
- udnyttelse af fordelene ved det indre marked i en verden i forandring.

1.3. Denne meddelelse fastsætter en midlertidig prioritering af fastlagte foranstaltninger med henblik på at kontrollere, at de vedtages inden for den fastsatte frist, og at overvåge gennemførelsen af de foranstaltninger, der betragtes som en fortsat aktion på det indre marked med henblik på at gennemføre de fire ovennævnte mål, således at der fastsættes en prioriteret rækkefølge for dem ved udarbejdelsen af gennemførelsesforanstaltninger.

1.4. Der skelnes samtidig mellem lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, idet der lægges vægt på de foranstaltninger, hvis formål det er at følge op enten på hvidbøgerne, som det f.eks. er tilfældet med hvidbogen om

levnedsmiddelsikkerhed, som indeholder de rådførte sektorerers synspunkter, eller på foranstaltninger til fordel for Europas borgere med udgangspunkt i borgernes rettigheder.

1.5. Denne opdatering omfatter erfaringer fra iværksatte foranstaltninger og fra resultaterne af høringerne af arbejdsgiversammenslutninger og fagforeninger og forbruger- og miljøorganisationer, men der er navnlig taget hensyn til Europa-Parlamentets og ØSU's udtalelser. Kommissionen har i de lovgivningsmæssige instrumenter medtaget en del af de forslag, der er fremsat i udtalelserne.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Den korte tid, der er forløbet, siden Kommissionen fremlagde sin forrige meddelelse om strategien for det indre marked⁽¹⁾, giver ØSU anledning til at bekræfte den holdning, som udvalget i det store og hele indtog i sin udtalelse til nævnte meddelelse, hvori det støtter princippet om, at foranstaltninger skal være toårige, og der skal være en årlig opfølgingscyklus. Derimod går ØSU ikke ind for offentliggørelsen af to resultattavler pr. år, da det kan konstateres, at dette i øjeblikket ikke giver de ønskede resultater på grund af det korte tidsrum og den omfattende lovgivningsmæssige procedure, som systemet med parlamentarisk fælles beslutningsprocedure medfører, hvilket forlænger tidsfristerne for den lovgivningsmæssige vedtagelse af de foreslåede foranstaltninger.

2.2. De resultater, som Kommissionen fremlagde i maj 2000, er lidet opmuntrende: Af de 53 aktioner, som blev fastlagt i november 1999, blev kun 26 afsluttet inden slutningen af juni 2000, hvilket delvis skyldtes manglende fremgang i Rådets arbejde og den langsommelige behandling i Parlamentet. Dette er en af grundene til, at der bør indføres et system med prioriteringsklassifikation, som det er nævnt i nærværende meddelelse og foreslået af ØSU i dets tidligere udtalelse, således at der lægges vægt på gennemførelsen af de prioriterede mål.

⁽¹⁾ Strategien for EU's indre marked og henstillinger vedrørende revurderingen af de målrettede aktioner — EFT C 140 af 18.5.2000, s. 36.

2.3. Det bør fremhæves, at visse foranstaltninger, der har betydning for, om det indre marked kommer til at fungere godt, er blevet udeladt, som f.eks.:

- offentlig støtte, der har stor betydning for markedets konkurrencedygtighed og
- fri bevægelighed for personer, hvortil skal føjes problemerne i forbindelse med den storstilede indvandring fra Østeuropa og Nordafrika.

2.4. På trods af resultaterne fremlægger Kommissionen i sin nyeste meddelelse nye foranstaltninger ud over de allerede eksisterende, blandt hvilke bør fremhæves de aktioner, som har til formål at ændre lovgivningen om lægemidler og kemikalier i EU og øge forbrugernes tillid ved hjælp af garantier for beskyttelse af sundhed og miljø.

2.5. Den konklusion, som Kommissionen kommer til i sin meddelelse, er på mange måder positiv, men den daglige praksis på det indre marked viser noget andet, eftersom der stadig findes for mange administrative hindringer for, at de europæiske virksomheder kan fungere godt, hvilket navnlig er tilfældet for de små og mellemstore virksomheder. Transaktioner på tværs af grænserne skaber fortsat usikkerhed hos forbrugerne på trods af fællesskabsforanstaltningerne. De arbejdere, der er en del af dette marked, har ikke noget ensartet medbestemmelsessystem, idet der stadig er nationale forskelle, hvad angår deres indflydelse på virksomhedsdriften.

3. Særlige bemærkninger om de fastlagte foranstaltninger

3.1. ØSU anser det for relevant, at de iværksatte foranstaltninger, der skal sikre gennemførelsen af de fire strategiske mål, som er af afgørende betydning for det indre markeds succes, gradueres efter betydning, således at de prioriterede foranstaltninger, for hvilke der er fastsat en tidsfrist, udgør rammen for institutionernes arbejde.

3.2. Forbedring af borgernes livskvalitet

3.2.1. Hvad angår de prioriterede foranstaltninger for hvert enkelt af de fire strategiske mål, bør navnlig de fremskridt fremhæves, der blev gjort på Det Europæiske Råds møde i Lissabon med henblik på at forbedre borgernes livskvalitet ved at fastsætte fire punkter, der har til formål at genoprette borgernes tillid til det indre marked i Europa.

3.2.2. Oprettelse af et forum for det indre marked, som foreslået af Rådet og Europa-Parlamentet, vil gøre det muligt at afdække de problemer, som borgere og små virksomheder støder på under udøvelse af deres rettigheder over for de

ationale administrationer. ØSU mener, at Observatoriet for Det Indre Marked bør inddrages i lyset af dets evne til at analysere og klarlægge problemer, der opstår på det indre marked.

3.2.3. ØSU mener, at en aktion, der ville forbedre markedets funktion, er en styrkelse af udenretlige forligssystemer, som kan forenkle forholdet mellem forbrugere og virksomheder. Man må dog ikke forsømme at fastsætte regler for domstolsadgang⁽¹⁾.

3.2.4. Hvidbogen om fødevarerikkerhed⁽²⁾ kan være et af de mest velegnede instrumenter til at genoprette tilliden hos de europæiske forbrugere, som gennem de seneste år har været vidner til en række skandaler, som har afsløret alvorlige mangler i procedurerne for kontrol af fødevarerikkerheden på det indre marked. ØSU anser det for nødvendigt, at de planlagte foranstaltninger gennemføres inden for de fastsatte frister, og at Fødevareragenturets medvirken er uvurderlig i den forbindelse.

3.2.5. Hvad angår transportsikkerheden, har en række ulykker i forbindelse med transport af råolie resulteret i, at der er fremsat forslag om en række lovgivningsmæssige foranstaltninger for at få placeret ansvaret for kulbrinteforureningen og for at få reguleret transporten i sårbare miljøer. I alle tilfælde bør der gives høj prioritering til vedtagelse af ansvarsregler på miljøområdet, som i øjeblikket er under debat i forbindelse med en hvidbog⁽³⁾ med det formål at få indført regler om objektivt ansvar, der skal gælde for alle former for skader på miljøet og ikke blot skader i forbindelse med søtransport.

3.2.6. Anvendelse af moderne teknologi, og især Internettet, betragtes som en ideel måde til at fremme dialogen mellem borgerne og virksomhederne på. Selvom der dermed findes et godt system til fremme af denne dialog, må det dog bemærkes, at det kun kan fungere effektivt, såfremt der på den ene side findes et godt uddannelsessystem, hvor der allerede i skolerne undervises i anvendelse af disse teknologier, og på den anden side ydes støtte til erhvervelse af udstyret — ikke blot til virksomhederne, men også til mindre velstillede borgere og navnlig i landområderne.

(1) Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, EFT C 117 af 26.4.2000, s. 6.

(2) Hvidbog om fødevarerikkerhed — EFT C 204 af 18.7.2000, s. 21.

(3) EFT C 268 af 19.9.2000.

3.3. Forbedring af erhvervs klimaet

3.3.1. Anvendelsen af euroen bliver en afgørende faktor for forbedringen af erhvervs klimaet. ØSU støtter de foranstaltninger, der er udarbejdet til at fjerne skattemæssige forvriddninger. I denne sammenhæng understreger udvalget indholdet af sin tidligere udtalelse⁽¹⁾ om, at udarbejdelsen af et moms-system, som er baseret på oprindelseslandets principper, og som er tilstrækkeligt udviklet til at kontrollere skattesnyd på det indre marked, skal være langt fremme inden udvidelsen af EU. ØSU anbefaler indtrængende, at der ligeledes foretages en undersøgelse af skattetryk på arbejdskraft med henblik på en bedre bekæmpelse af arbejdsløsheden. ØSU håber, at den skattepakke, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i Feira i Portugal, tager hensyn til ØSU's forslag til fremme af det indre markeds gnidningsløse funktion.

3.3.2. Hvad angår forenklingen af lovgivningen vedrørende det indre marked, henviser ØSU til bemærkningerne i sin initiativudtalelse⁽²⁾ om dette emne, især med hensyn til:

- høring af ØSU om prioriterede foranstaltninger inden for SLIM-projektet
- analyse, foretaget af uafhængige organer, af virkningerne forud for hvert enkelt lovgivningsmæssigt projekt
- anerkendelse af den adfærdskodeks, som ØSU har udarbejdet, som bidrag til forenklingen.

3.3.3. Inden for rammerne af dette mål bør det understreges, at Vedtægten for Det Europæiske Selskab, som efter en årelang debat og mange ændringer både i vedtægten og det tilhørende direktiv om arbejdstagernes medbestemmelse endnu ikke er blevet vedtaget, skal gennemføres hurtigt.

3.3.3.1. De manglende regler inden for selskabsret vedrørende fusioner, navnlig fusioner på tværs af grænserne, skaber forvriddninger blandt europæiske virksomheder. Dette får konsekvenser for medlemslandenes regeringer og er til stor skade for de implicerede parter, navnlig aktionærerne og arbejdstagerne i europæiske virksomheder.

(1) Strategien for EU's indre marked og henstillinger vedrørende revideringen af de målrettede aktioner — EFT C 140 af 18.5.2000, s. 36.

(2) Regelforenkling i det indre marked.

3.3.3.2. I dag er kun konkurrencereglerne til rådighed og navnlig fusionsforordningen.

3.4. Effektivisering af EU's produkt- og kapitalmarkeder

3.4.1. Dette mål nås ved hjælp af foranstaltninger, som inden for det generelle skema har vist sig at være de mest effektive. Liberaliseringen af sektorerne for tjenesteydelser går støt fremad, selvom nogle medlemslande bevarer offentlig deltagelse i disse sektorer.

3.4.2. På trods af den positive vurdering af liberaliseringen af tjenesteydelserne må det understreges, at dette ikke må resultere i, at der opstår oligopoler, som er i strid med den frie konkurrence og imod det egentlige mål med de tjenesteydelser, der har fundamental betydning for alle Europas borgere; kvaliteten og de konkurrencedygtige priser skal bevares.

3.4.3. Det finansielle marked er en vigtig faktor for, at det indre marked kan fungere effektivt, og tilpasningen af de direktiver, der ændrer reglerne for regnskabspraksis for erhvervsvirksomhederne, og navnlig finansieringsselskaberne, gør det muligt for disse at vinde indpas på de internationale værdipapirmarkeder ved hjælp af en harmonisering af regnskabsreglerne. Gennemførelsen af handlingsplanen for risikovillig kapital vil også gøre fleksibiliteten på værdipapirmarkedet større og fremme skridtet mod et ensrettet system, der gør det muligt at etablere et europæisk værdipapirmarked, som har plads til de nye højteknologiværdipapirer, der er strategisk vigtige for den økonomiske udvikling og beskæftigelsen i EU.

3.4.4. Hvad angår fremme af innovative foranstaltninger, prioriteres beskyttelse af den industrielle og intellektuelle ejendomsret højt. ØSU glæder sig over, at Kommissionen for nylig har fremlagt et forslag til forordning om et fællesskabspatent. Dermed imødeses ligeledes en gammel anmodning fra ØSU om at etablere et instrument til beskyttelse af patenter i Europa.

3.4.5. Der bør ligeledes gøres opmærksom på nødvendigheden af at vedtage regler for transport- og energiområdet og navnlig direktiver om fælles regler for det indre marked for elektricitet og for naturgas. Eksempelvis må direktivet om liberaliseringen af posttjenesterne ændres for, at universaltjenesterne kan fungere.

4. Konklusioner

4.1. ØSU anser det for positivt, at der årligt fremlægges en revision af strategien for det indre marked i Europa; navnlig hvad angår fastlæggelsen af en prioriteringsrækkefølge af de fastlagte foranstaltninger. Ikke desto mindre bør lovgivningsprocedurerne tages i betragtning med henblik på at overholde de fastsatte frister for at lette det indre markeds funktion.

4.2. Med hensyn til de fastsatte strategiske mål, som har indflydelse på borgernes livskvalitet, er det nødvendigt at udvikle de foranstaltninger, der er fastsat i hvidbogen om sikkerhed på fødevareområdet og oprettelsen af Fødevareagenturet for at genoprette de europæiske forbrugeres tillid til det indre marked i Europa.

4.3. Den skattemæssige harmonisering og den pakke af foranstaltninger til opnåelse heraf, der blev vedtaget af Ministerrådet på topmødet i Feira i Portugal, er et af de prioriterede områder, som ØSU fremhæver med henblik på at komme skattesvig til livs.

4.4. I tråd med målet om at forbedre erhvervs klimaet er det ligeledes nødvendigt at forenkle lovgivningen vedrørende det indre marked, for at gennemførelsen af reglerne kan være overkommelig for alle virksomheder og navnlig for små og mellemstore virksomheder.

4.5. ØSU mener, at vedtagelsen af Statutten for Det Europæiske Selskab er en af de vigtigste forudsætninger for, at det indre marked kan fungere gnidningsløst, ikke blot som et velegnet instrument i forbindelse med fusioner mellem virksomheder, men også med henblik på kanalisering af arbejdsta- gernes deltagelse i virksomhedernes udvikling.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Konkurrenceregler vedrørende horisontale samarbejdsaftaler — Meddelelse i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 2821/71 af 20. december 1971 om anvendelsen af traktatens artikel 81, stk. 3, på kategorier af aftaler, beslutninger og samordnet praksis, ændret ved forordning (EØF) nr. 2743/72⁽¹⁾«

(2001/C 14/03)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 25. maj 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 2, at afgive 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 27. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 93 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. De to udkast til Kommissionens forordninger om anvendelsen af EF-traktatens artikel 81, stk. 3, på forsknings- og udviklingsaftaler og på specialiseringsaftaler og det vedlagte udkast til retningslinjer for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 på horisontalt samarbejde er resultatet af langvarige overvejelser om, hvorvidt der er behov for en reform og modernisering af konkurrencepolitikken, hvad angår horisontale samarbejdsaftaler.

1.2. Kommissionens to forordningsudkast og udkastet til retningslinjer skal erstatte de nuværende forordninger om specialisering (Kommissionens forordning (EØF) nr. 417/85) og forskning og udvikling (Kommissionens forordning (EØF) nr. 418/85) samt de to meddelelser om samarbejde mellem virksomheder⁽²⁾.

1.3. De to udkast til forordninger og udkastet til retningslinjer for horisontale samarbejdsaftaler skal træde i kraft den 1. januar 2001 og gælde i ti år, idet de anvendes indtil den 31. december 2010.

⁽¹⁾ EFT C 118 af 27.4.2000

⁽²⁾ EFT C 75 af 29.7.1968 og EFT C 43 af 16.2.1993.

Der opereres med en overgangsperiode fra 1. januar 2001 til 31. december 2001, hvor aftaler, der allerede var i kraft den 31. december 2000, ikke vil være omfattet af forbuddet i EF-traktatens artikel 81, stk. 1, selv om de ikke opfylder betingelserne for fritagelse i den nye forordning; betingelserne i de nuværende forordninger skal dog være opfyldt.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU finder det glædeligt, at den foreslåede reform af reglerne om horisontale samarbejdsaftaler falder i tråd med — og skal evalueres i lyset af — den mere generelle reform af konkurrencereglerne, som blev indledt med de nye regler om vertikale aftaler og forslagene i hvidbogen om modernisering af gennemførelsesbestemmelserne til EF-traktatens artikel 81 og 82. Den samlede pakke af forslag indebærer en radikal ændring af de konkurrenceregler, der har været anvendt på aftaler gennem de sidste 40 år.

2.2. De vigtigste reformpunkter i hvidbogen⁽¹⁾, så som afskaffelse af anmeldelsespligten samt decentralisering af konkurrencereglernes anvendelse (artikel 81 og 82) til nationalt plan, idet man går fra et godkendelsessystem til et direkte anvendeligt fritagelsessystem, blev evalueret i ØSU's udtalelse om hvidbogen⁽²⁾.

2.3. Den modernisering af konkurrencepolitikken, der blev foreslået i hvidbogen, må ganske vist hilses velkommen (selv om detaljerne i den formelle ændring af forordning (EF) nr. 17/62 endnu ikke er kendt), men reformen er ikke uden risici for EU's konkurrenceregler om aftaler mellem virksomheder. De største risici ligger i en uensartet anvendelse af reglerne, en fragmentering af markedet og en »gennationalisering« af konkurrencepolitikken.

2.4. Risikoen for, at der vil være forskelle på medlemsstaternes vurderinger og indgreb — især ved aftaler, der falder uden for artikel 81, stk. 1, som overskrider den markedsandelsgrænse, der er fastsat i gruppefritagelsesforordningerne, eller som er underlagt ikke-bindende retningslinjer — vil skabe retssikkerhed for virksomhederne og kan faktisk true det indre markeds integritet.

2.5. De nye regler om vertikale aftaler og de nu foreslåede regler om horisontale aftaler er indledende manøvrer til den reform, der er omhandlet i hvidbogen. De er således af afgørende betydning for fastsættelsen af klare, letanvendelige

regler, som vil give virksomhederne, EU-myndighederne og de nationale myndigheder mulighed for at fortolke og anvende konkurrencelovgivningen på samme måde overalt i det indre marked. ØSU mener derfor, at de nye gruppefritagelsesforordninger skal være udformet, så de kan anvendes decentralt.

2.6. Dette er afgørende for at give virksomhederne en høj grad af retssikkerhed, især når de selv skal vurdere de økonomiske og konkurrencemæssige aspekter af deres aftaler i lyset af EU-lovgivningen og dens anvendelse på både EU-plan og nationalt plan. ØSU henstiller indtrængende, at Kommissionen tager skridt til at sikre konsistensen, hvis der viser sig at være forskelle.

2.7. Med hensyn til sidstnævnte har ØSU allerede i tidligere udtalelser behandlet princippet om one-stop-shop, som i tilfælde af en decentraliseret anvendelse skal have den højest tænkelige prioritet.

2.8. ØSU konstaterer med tilfredshed, at Kommissionens tilgang til de foreslåede nye forordninger og retningslinjer ligger på linje med dens tilgang til vertikale begrænsninger.

2.9. Med den nye reform moderniseres den nuværende overdrevne juridiske udlægning af artikel 81 til fordel for mere økonomisk baserede kriterier, som bygger på markedsstyrkebegrebet. Aftaler vil derfor blive vurderet i lyset af deres indvirkning på det relevante marked.

2.10. I og med at man lader visse aftaler nyde retslig sikkerhed, sigter Kommissionens udkast med rette på at gøre det lettere for de økonomiske aktører at reagere på hurtigt skiftende markedsforhold og tilpasse sig til en livligere konkurrence som følge af globalisering og teknologiske fremskridt.

2.11. ØSU påpeger, at Kommissionens udkast anerkender de økonomiske fordele ved horisontalt samarbejde, og at samarbejde, især aftaler om forskning og udvikling, giver små og mellemstore virksomheder et vigtigt værktøj til at tilpasse sig skiftende markedsforhold.

2.12. ØSU erkender også, at der kan opstå konkurrenceproblemer, hvis horisontalt samarbejde, især mellem konkurrerende virksomheder, fører til samordnet praksis. Eftersom horisontalt samarbejde kan antage mange former, er det altafgørende for virksomhederne at have et entydigt lovgrundlag, som giver dem mulighed for at vurdere både de konkurrencebegrænsende virkninger og fordelene ved samarbejdet i overensstemmelse med artikel 81.

(1) Kommissionens hvidbog om modernisering af gennemførelsesbestemmelserne til EF-traktatens artikel 81 og 82.

(2) EFT C 51 af 23.2.2000.

2.13. I den forbindelse påpeger ØSU, at retningslinjerne, der fastlægger kriterierne for vurdering af horisontalt samarbejde under artikel 81, ganske vist kun supplerer gruppefritagelsesforordningerne om forskning og udvikling samt specialisering, men Kommissionen agter også at anvende retningslinjerne på aftaler om standardisering, indkøb og markedsføring, som ikke er omfattet af gruppefritagelsesforordninger. I disse sidstnævnte tilfælde kan der være en objektiv risiko for retsusikkerhed i vurderingen af aftalerne. ØSU henstiller derfor, at Kommissionen udarbejder en gruppefritagelsesforordning, der dækker alle former for horisontalt samarbejde i lighed med gruppefritagelsesforordningen for vertikale aftaler, og at spørgsmålet undersøges nærmere.

2.14. Med de nye bestemmelser afskaffes den nuværende »hvide liste« med udtrykkeligt fritagne klausuler. I stedet foreslår Kommissionen, at der oprettes en sikkerhedszone, som giver virksomheder mulighed for generel fritagelse, hvis de tilsammen ikke har en markedsandel på over 20 % i tilfælde af specialiseringsaftaler og 25 % i tilfælde af forsknings- og udviklingsaftaler, dog på betingelse af, at aftalerne ikke indeholder tungtvejende begrænsninger (»sorte bestemmelser«) så som prisfastsættelse, begrænsning af produktion og opdeling af markeder eller kunder, der gør gruppefritagelsen uanvendelig i praksis.

2.15. ØSU bemærker, at ændringen af reglerne om horisontale aftaler — hvis de giver virksomhederne den fornødne retssikkerhed — uundgåeligt vil bidrage til at sikre de økonomiske fordele, som en øget konkurrence må forventes at give, og til at sikre, at disse fordele bliver til gavn for alle de parter, der berøres af virksomhedernes aktiviteter, især forbrugerne.

2.16. Nedenstående særlige bemærkninger sigter mod at øge retssikkerheden og stramme Kommissionens udkast op, så det bliver lettere at realisere ovennævnte fordele.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Indledning til ØSU's særlige bemærkninger

3.1.1. Det må bifaldes, at Kommissionen erkender, at der er behov for at ændre reglerne om virksomheders samarbejdsaftaler om forskning og udvikling samt specialisering inden for vareproduktion og tjenesteydelser. Det er også glædeligt, at Kommissionen går ind for at lægge økonomisk

baserede kriterier til grund for vurderingen af sådanne horisontale samarbejdsaftaler og ønsker at gå fra en regel-for-regel-metode til en metode, der åbner mulighed for større fleksibilitet i form af virksomhedsaftaler inden for forskning og udvikling, aftaler om ensidig og gensidig specialisering samt produktionsaftaler. I den forbindelse er det rart at se, at »positivlisten« over fritagne bestemmelser foreslås afskaffet.

3.1.2. ØSU bifalder generelt retningslinjerne, der giver en mere forståelig vejledning end de tidligere meddelelser og forordninger. ØSU anmoder ikke desto mindre Kommissionen om at anlægge en mere praksisorienteret synsvinkel i sine retningslinjer om horisontale samarbejdsaftaler. Virksomheder, konkurrencemyndigheder og — i det fremtidige system med efterfølgende kontrol — de nationale domstole har brug for praktisk vejledning i anvendelsen af de nye regler om horisontalt samarbejde.

3.1.3. ØSU bifalder altså den lagte reformlinje, men ønsker at foreslå en række forbedringer på grundlag af sine praktiske erfaringer fra industri og handel.

3.2. Emner, der er fælles for de to forordningsudkast

3.2.1. Kommissionen synes at anerkende behovet for en reform inden for horisontale aftaler i lighed med ændringerne for vertikale aftaler, men er alligevel endt med at vælge en toplansløsning. Kun forsknings- og udviklingsaftaler samt specialiseringsaftaler får fordel af gruppefritagelsen. En række andre horisontale aftaler, f.eks. indkøbsaftaler, markedsføringsaftaler og standardiseringsaftaler er dækket af retningslinjerne, men ikke af gruppefritagelsen. Det forholder sig imidlertid sådan, at denne form for aftaler principielt bør nyde godt af den retssikkerhed, en gruppefritagelse giver, hvis Kommissionen skønner, at de i vid udstrækning fremmer konkurrencen. Det ville være beklageligt, hvis vi efter den store indsats for at etablere en lovramme, der tager højde for de økonomiske virkninger, i praksis ender i en situation, hvor virksomhederne føler sig nødsaget til at give horisontale aftaler en bestemt drejning for at få dem til at passe ind i de eksisterende gruppefritagelser.

3.2.2. Kommissionen opererer ikke med anmeldelse med tilbagevirkende kraft af horisontalt samarbejde i form af forsknings- og udviklingsaftaler samt specialiseringsaftaler. Hvis Kommissionen ønsker at fremme sådanne aftaler, var det måske værd at overveje at ændre artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 17, så det tillades at anmelde aftaler med tilbagevirkende kraft, således som det blev gjort i forbindelse med de nye regler om vertikale aftaler. Et sådant skridt ville et langt stykke af vejen mildne ubehaget ved at beregne markedsandele, som ØSU har gjort Kommissionen opmærksom på i sine seneste udtalelser. ØSU foreslår, at Kommissionen anmoder om bemyndigelse til at foretage denne ændring.

3.2.3. Derudover bør forordningen eller retningslinjerne udtrykkeligt omhandle spørgsmålet om parternes evaluering i god tro af deres markedsandele.

3.3. Den foreslåede forordning om forsknings- og udviklingsaftaler

3.3.1. Den nye artikel 1, der foreslås, udmærker sig ved et bredere anvendelsesområde og større fleksibilitet, ligesom det er positivt, at der ikke længere kræves en rammeaftale. ØSU bifalder også de ændringer, der sigter mod at gøre den nye forordning mere attraktiv for industri- og erhvervsvirksomheder. Gruppefritagelsen for forsknings- og udviklingsaftaler har hidtil ikke været nogen stor succes. Man må håbe, at Kommissionen vil overveje yderligere ændringer for at gøre forordningen endnu mere »brugervenlig« end det fremlagte udkast.

3.3.2. Kommissionen erkender, at forsknings- og udviklingsaftaler har stor betydning for EU's konkurrenceevne på verdensmarkederne. Den erkender også, at den nye lovgivningsramme skal tilskynde til samarbejdsformer, der kan tænkes at øge effektiviteten, og specifikt udelukke andre former for aftaler mellem konkurrenter, f.eks. aftaler om informationsudveksling eller minoritetsaktieposter. Som anført i retningslinjerne kan kriterierne i artikel 81, stk. 3, især formodes at være opfyldt i forbindelse med forsknings- og udviklingsaftaler samt produktionsaftaler, hvor det forhold, at virksomhederne samler deres respektive viden eller aktiver, kan give anledning til betydelige effektivitetsgevinster (punkt 38). Kommissionen ønsker endvidere, at lovgivningsrammen skal sikre en afbalanceret vurdering, der tager højde for såvel økonomiske fordele som konkurrencebegrænsende virkninger, f.eks. overdreven markedsstyrke, prisfastsættelse, produktionsbegrænsning eller markedsopdeling.

3.3.3. ØSU er ikke sikker på, at Kommissionen har fundet den helt rigtige balance i sit udkast til forordning om forsknings- og udviklingsaftaler, når gruppefritagelsen begrænses til aftaler mellem konkurrerende producenter, hvor parternes samlede markedsandel ikke overskrider 25 % af det relevante marked. Hvis Kommissionen accepterer, at disse former for horisontalt samarbejde generelt set har positive virkninger, ville det være logisk at sikre sammenhængen med forordningen om gruppefritagelse for vertikale aftaler ved at sætte grænsen til 30 %. Det gælder især, når Kommissionen har bibeholdt den sikring, der indbygget i artikel 5 i udkastet til forordning om forsknings- og udviklingsaftaler, der synes at tage højde for alle Kommissionens bekymringer med hensyn til sådanne aftalers konkurrencemæssige virkninger.

3.3.4. ØSU er også betænkelig, når det gælder vanskelighederne med at beregne markedsandele på et område, hvor aftalerne ofte går på nye produkter og nye former for innovationsmarkeder. Under disse omstændigheder foreslår ØSU, at Kommissionens retningslinjer udvides til at omfatte en mere specifik vejledning i markedsafgrænsning og beregning af markedsandele i forbindelse med horisontale aftaler om forskning og udvikling.

3.3.5. ØSU er enig i Kommissionens beslutning om at sondre mellem de forsknings- og udviklingsaftaler, der indgås mellem ikke-konkurrerende virksomheder, og dem, der indgås mellem konkurrenter. Kommissionen har fritaget forsknings- og udviklingsaftaler mellem ikke-konkurrerende virksomheder for hele den periode, aftalen løber, men i tilfælde af fælles udnyttelse af resultaterne er fritagelsen begrænset til fem år fra den dato, hvor aftaleprodukterne første gang markedsføres.

3.3.6. Det er spørgsmålet, om referencerne i udkastet til retningslinjer er egnede i forbindelse med forsknings- og udviklingsaftaler, der er baseret på omfattende investeringer, som næppe vil kunne afskrives i løbet af fem år. I betragtning nr. 11 til udkastet til forordningen om forsknings- og udviklingsaftaler erkender Kommissionen blot, at »Fælles udnyttelse af resultaterne kan betragtes som en naturlig konsekvens af det i fællesskab udførte forsknings- og udviklingsarbejde«.

3.3.7. Efter ØSU's opfattelse er fælles udnyttelse ofte et vigtigt element i sig selv, og ikke blot en naturlig konsekvens. Fælles udnyttelse kan i mange tilfælde være en væsentlig forudsætning for, at virksomhederne overhovedet indleder et samarbejde, der involverer risikobetonede investeringer. For at fremme forsknings- og udviklingssamarbejdet bør Kommissionen i betragtningerne nævne den mulighed, der i henhold til punkt 69 i retningslinjerne er for at få en længere fritagelsesperiode for fælles udnyttelse i tilfælde, der kræver investeringer af en størrelsesorden, som næppe kan afskrives over fem år.

3.3.8. ØSU sætter spørgsmålstegn ved, om det virkelig er nødvendigt, at Kommissionen i artikel 2, stk. 3, i udkastet til forordning om forsknings- og udviklingsaftaler stipulerer, at aftaler, der »kun« vedrører forskning og udvikling, kun kan fritages, hvis hver af parterne frit og uafhængigt kan udnytte resultaterne af den fælles forskning og udvikling samt enhver nødvendig knowhow, der fandtes forinden. ØSU kan ikke forstå, hvorfor man ikke kan bibeholde den politik, der gives udtryk for i artikel 4, litra e), i den nuværende forordning om forsknings- og udviklingsaftaler, hvor det tillades, at udnyttelsen af forsknings- og udviklingsresultaterne kan begrænses til et eller flere bestemte tekniske områder, når der er tale om ikke-konkurrerende virksomheder. Den foreslåede ændring mindsker fleksibiliteten i en situation, hvor industrien netop har behov for at kunne tilpasse sig.

3.3.9. I det foreliggende forordningsudkast siges der intet om relationerne mellem forordningen om forsknings- og udviklingsaftaler og forordningen om teknologioverførsel. Kommissionen bør i det mindste udtrykkeligt nævne, at parter i aftaler, der falder ind under forsknings- og udviklingsforordningen, muligvis også kan nyde godt af reglerne i forordningen om teknologioverførsel.

3.3.10. ØSU er bekymret over Kommissionens brug af begrebet »produkter, der kan blive forbedret eller erstattet af aftaleprodukterne«, som anvendes i udkastet til forordning om forsknings- og udviklingsaftaler i forbindelse med vurderingen af, om producenterne er konkurrenter, og om de har for stor en markedsandel. Også her er der behov for en præcisering i retningslinjerne.

3.3.11. ØSU er også betænkelig ved den meget brede definition af »konkurrerende producenter«, fordi den både omfatter aktuelle og potentielle producenter. Begrebet potentielle konkurrenter er for bredt i denne sammenhæng. ØSU foreslår, at Kommissionen afgrænser termen lidt mere ved at tale om reelt potentielle konkurrenter, sådan som det er tilfældet i retningslinjerne om vertikale begrænsninger. ØSU foreslår endvidere, at forklaringen af begrebet reelt potentiel konkurrent i retningslinjerne om vertikale begrænsninger inkorporeres i retningslinjerne om horisontale aftaler.

3.3.12. Kommissionen er tilsyneladende overbevist om, at den kan fjerne indsigelsesproceduren i sit udkast til forordning om forsknings- og udviklingsaftaler, fordi alle begrænsninger vil blive behandlet inden for rammerne af den nye gruppefritagelsesforordning om forsknings- og udviklingsaftaler. Disse fritagelser er imidlertid underlagt visse restriktioner og en indsigelsesprocedure ville være nyttig i bestræbelserne på at fremme forsknings- og udviklingsaftaler.

3.3.13. ØSU er principielt enig i brugen af den sorte liste til at begrænse gruppefritagelser. Kommissionen bør dog genoverveje sin brug af den sorte liste til at forbyde passivt salg i de første fem år fra den dato, hvor aftaleprodukterne for første gang markedsføres i EU. Kommissionen bør acceptere, at der er behov for beskyttelse af risikofyldte investeringer inden for nyt teknologisamarbejde som led i forsknings- og udviklingsaftaler, således som det er tilfældet med aftaler om teknologioverførsel.

3.3.14. ØSU forstår heller ikke, hvorfor Kommissionen insisterer på at bibeholde en sort liste i de minimis-meddelelsen. Som ØSU påpegede i sin udtalelse om vertikale aftaler, er denne holdning i modstrid med en »økonomisk baseret« tilgang til regulering af kommercielle aftaler. ØSU ønsker, at de minimis-meddelelsen revideres.

3.4. Udkastet til gruppefritagelsesforordningen for specialiseringsaftaler

3.4.1. ØSU bifalder, at anvendelsesområdet i den nye artikel 1 er udvidet til at omfatte ensidige og gensidige specialiseringsaftaler samt fælles produktionsaftaler og accessoriske aftaler, og at produkter i form af tjenesteydelser nu også er omfattet.

3.4.2. ØSU tilslutter sig også forenklingen af tilknyttede indkøbs- og markedsføringsaftaler samt Kommissionens forslag om afskaffelse af omsætningstærsklen.

3.4.3. ØSU mener dog, at markedsandelsgrensen på 20 % er for lav. Det anbefaler, at grænsen sættes op til 25 % på baggrund af den beskyttelse, der ligger i den sorte liste i artikel 4.

3.4.4. Det er positivt, at indsigelsesproceduren bibeholdes.

3.5. Aftaler om fælles indkøb

3.5.1. ØSU undrer sig over, at aftaler om fælles indkøb er blevet udset til at skulle behandles anderledes. For det første er de, når der er tale om horisontale aftaler, dækket af retningslinjerne, men ikke af en gruppefritagelse, men når der er tale om vertikale aftaler, er de i nogle tilfælde omfattet af en gruppefritagelse, f.eks. når ingen af de deltagende virksomheder har en omsætning på 50 mio. euro eller derover. For det andet er markedsandelsgrensen sat til 15 %, når der er tale om en horisontal aftale, mens markedsandelen kan være på op til 30 %, når det drejer sig om en vertikal aftale. ØSU ser gerne, at Kommissionen tager disse afvigelser op til fornyet behandling og holder området, fælles indkøbsaftaler, under konstant opsyn.

3.5.2. ØSU er helt enig med Kommissionen i, at små og mellemstore virksomheder er nødt til at samarbejde om indkøb, og det samme gælder de synspunkter, Kommissionen giver udtryk for i punkterne 107-108 i retningslinjerne. ØSU anmoder derfor Kommissionen om at være fleksibel, når den vurderer disse aftaler. Især bør Kommissionen præcisere de forskellige horisontale og vertikale aspekter af sådanne aftaler.

3.5.3. ØSU er imidlertid ikke enig i, at fælles indkøb skal vurderes ud fra kriteriet om en samlet markedsandel på 15 % på både indkøbs- og afsætningsmarkederne. Dermed undervurderes den konkurrencefremmende effekt, som fælles

indkøb har, og de negative konkurrencevirkninger af en markedsandel på 15 % overvurderes. Dette ville desuden medføre, at artikel 81, stk. 1, skulle anvendes på aftaler om fælles indkøb, selv om der ikke var nogen negative konsekvenser for konkurrencen. Det bekymrer ØSU, at retningslinjerne i punkt 122 og 141 fastsætter en øvre grænse for markedsandelen på 15 %, og Kommissionen opfordres indtrængende til at sætte grænsen op til 20 % for aftaler om fælles indkøb, der er indgået af små og mellemstore virksomheder.

3.5.4. ØSU foreslår, at Kommissionen giver klarere metodeanvisninger for at støtte virksomhederne i deres evaluering af horisontale og vertikale aftalers økonomiske virkninger på de relevante markeder. Det er ØSU's opfattelse, at alle gruppers indkøbsaktiviteter i sagens natur må betragtes som mere vertikale end horisontale. ØSU mener også, at indkøbsaftaler er af en sådan karakter, at Kommissionen skal fokusere mere på markedet i de efterfølgende led, hvor virksomhederne bag indkøbsaftalerne optræder som sælgere.

4. Afsluttende bemærkninger

4.1. I lyset af ovenstående generelle og særlige bemærkninger er ØSU tilfreds med den store indsats, Kommissionen yder, og ØSU kan derfor generelt set støtte den foreslåede reform af bestemmelserne om horisontale samarbejdsaftaler.

4.2. ØSU finder det ikke desto mindre bekymrende, at der er tale om en fragmenteret reform. ØSU ville derfor foretrække en enkelt bredtfavnende gruppefritagelse for horisontale aftaler, således at alle relevante aftaler får gavn af gruppefritagelsen.

4.3. ØSU så også gerne, at der blev indført efterfølgende anmeldelse af horisontale samarbejdsaftaler, ligesom det er tilfældet med vertikale aftaler, og opfordrer Kommissionen til at tage skridt til at løse dette problem.

4.4. ØSU er klar over, at Kommissionen skal have særlig bemyndigelse fra Rådet for at kunne gøre dette. Det henstiller derfor, at Kommissionen anmoder om en sådan bemyndigelse.

4.5. ØSU anbefaler endvidere følgende:

- en markedsandelsgrænse på 30 % for forsknings- og udviklingsaftaler
- en markedsandelsgrænse på 25 % for specialiseringsaftaler
- en markedsandelsgrænse på 20 % for aftaler om fælles indkøb, der er indgået af små og mellemstore virksomheder.

4.6. ØSU understreger, at de nye regler om horisontale samarbejdsaftaler og reglerne om vertikale aftaler er indledende manøvrer til den reform, der er omhandlet i hvidbogen, og derfor skal udformes, så de kan anvendes decentralt.

4.7. ØSU henstiller indtrængende, at Kommissionen anerkender behovet for gennemsigtige, klare og enkle bestemmelser, og dette kræver en mindre kompleks rammelovgivning, især med hensyn til markedsandelskravene.

4.8. ØSU anbefaler, at overgangsperioden for tilpasning af de eksisterende ordninger til de nye bestemmelser forlænges fra et til to år, altså frem til 31. december 2002. Indtil da skal aftaler, som opfylder de nugældende bestemmelser, kunne fortsætte uændret.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

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 95/21/EF om håndhævelse over for skibe, der anløber Fællesskabets havne og sejler i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion, af internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt for leve- og arbejdsvilkår om bord (havnestatskontrol)«,
- »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 94/57/EF om fælles regler og standarder for organisationer, der udfører inspektion og syn af skibe og for søfartsmyndighedernes aktiviteter i forbindelse hermed«, og
- »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fremskyndet indfasning af krav om dobbeltskrogs- eller tilsvarende design for olietankskibe med enkeltskrog«

(2001/C 14/04)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. april 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 80 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om de ovennævnte emner.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Daniel Retureau til ordfører og Anna Bredima-Savopoulou til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 88 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg er blevet anmodet om at afgive udtalelse om tre lovforslag fra Kommissionen om visse vigtige aspekter af sikkerhed til søs i forbindelse med olietransport og forebyggelse af ulykker med forurening til følge (forslagene er nævnt i udtalelsens titel).

1.2. Forslagene ledsages af en meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om sikkerhed til søs og olietransport (meddelelse om sikkerhed til søs), hvor de foreslåede retsakter introduceres, og mere langsigtede politiske foranstaltninger beskrives. ØSU, der havde besluttet at afgive en udtalelse om sikkerhed til søs på eget initiativ, gennemgår og kommenterer først meddelelsen og udtaler sig derefter om de foreslåede retsakter.

2. Meddelelse om sikkerhed til søs

2.1. Kommissionens vigtigste forslag

2.1.1. De foranstaltninger, der er truffet på internationalt niveau for at forbedre sikkerheden og nedbringe den ulykkesbetingede forurening, har ganske vist gjort det muligt at mindske antallet af ulykker og olieforureningen betydeligt, men Kommissionen konstaterer ikke desto mindre, at de tiltag vedrørende sikkerhed til søs, der blev truffet i midten af 1990'erne, er utilstrækkelige, fordi gamle skibe udgør en stor

fare (hvilket viste sig endnu en gang, da ERIKA forliste i slutningen af december 1999 ud for den franske kyst), fordi de internationale regler lider af det væsentlige handicap, at der ikke føres tilstrækkelig kontrol med deres anvendelse, fordi der i stigende grad benyttes »bekvemmelighedsflag« og »dørskilt«-selskaber, som er registreret off-shore, fordi certificerings- og klassifikationssystemet ikke fungerer godt nok, og endelig fordi de gældende EU-regler ikke anvendes med samme omhu i alle medlemsstater.

2.1.2. Kommissionen foreslår en række kortsigtede tiltag (to direktivændringer og en forordning) og mere langsigtede foranstaltninger, som den vil fremsætte konkrete forslag om inden årets udgang.

2.1.3. De vigtigste elementer i forslagene til langsigtede foranstaltninger er:

- forbedring af den eksisterende ordning vedrørende erstatningsansvar for skader forårsaget af forurening med olie;
- øget gennemsigthed i oplysningerne om sikkerhed til søs;
- oprettelse af en europæisk struktur for sikkerhed til søs;
- forbedret kontrol med søtrafik ud for de europæiske kyster.

2.1.4. Kommissionens begrundelse og analyse kan sammenfattes som følger:

2.1.5. Den manglende gennemsigtighed, der præger området, er uacceptabel; en ny database, EQUASIS, er ved at blive oprettet for at sikre bedre oplysninger om skibe og lette inspektionerne og de forskellige foranstaltninger, der træffes i tilfælde af overtrædelser.

2.1.6. Overvågningen af potentielt farlige skibe skal styrkes, og det påtænkes at forbyde sejlads med særligt farlige skibe i medlemsstaternes eksklusive økonomiske zone, men et sådant forbud er forbundet med problemer på det juridiske, tekniske og materielle plan. Det europæiske system til overvågning af skibe langs kysterne og det obligatoriske indberetningssystem, som IMO har godkendt, skal forbedres. Mere generelt vil indførelsen af et verdensomspændende indberetningssystem have høj prioritet i EU.

2.1.7. Udvidelsen volder særlige problemer i forbindelse med visse lande, især Malta og Cypern (med henholdsvis den fjerde- og den femtestørste flåde på verdensplan). Deres indtræden vil sænke det europæiske sikkerhedsniveau i uacceptabel grad, hvis der ikke træffes særlige foranstaltninger.

2.1.8. Det overvejes at oprette en europæisk struktur for sikkerhed til søs, men det er forbundet med indviklede problemer. Tanken om at oprette et korps af europæiske kystvagter i lighed med USA's Coast Guard er nævnt, men ville i praksis volde problemer med hensyn til gennemførlighed, personalesammensætning og kompetence.

2.1.9. Det foreslås også, at man i højere grad ansvarliggør alle aktører inden for søtransport. Det er et problem, at skibsejernes ansvar er begrænset, og at lastejeeren ikke har noget ansvar. Den nugældende definition på forureningsskader kunne udvides, så forureningsskaderne dækkes i fuldt omfang. Det påtænkes at oprette en europæisk fond, så der kan ydes erstatning ud over de nugældende lofter. Endelig anbefales det, at der indgås aftaler med industrien, og at der indføres sanktioner.

2.2. Generelle bemærkninger

2.2.1. Med forbehold af sine særlige bemærkninger er ØSU enig i Kommissionens generelle linje, der er baseret på to væsentlige aspekter af politikken for sikkerhed til søs:

- forebyggelse og
- indførelse af effektive foranstaltninger til gennemførelse af reglerne (kontrol, sanktioner).

2.2.1.1. Hvad angår de mere langsigtede overvejelser, afviser ØSU på forhånd ingen af de fremlagte arbejdshypoteser,

der alle skønnes at være interessante; det er dog nødvendigt at formalisere og præcisere dem, og de skal gøres til genstand for et snævert samråd, dels inden for rammerne af institutionerne, dels med alle berørte parter. ØSU mener, at man skal passe på ikke at føre en overbudspolitik, både med hensyn til de retsakter, der foreslås indført med det samme, og de fremtidige projekter, og tiltagene skal være realistiske og pragmatiske, så man sikrer en effektiv forbedring af sikkerheden til søs.

2.2.2. ØSU mener endvidere, at det er vigtigt at yde en EU-indsats ved at styrke de generelle internationale regler og vedtage EU-regler og -foranstaltninger på de områder, der endnu ikke er dækket eller kun er dækket delvist af IMO's⁽¹⁾ bestemmelser. ØSU opfordrer derfor indtrængende Kommissionen og medlemsstaterne til at gøre brug af dette instrument og til at samordne deres indsats inden for rammerne af IMO for at styrke reglerne om sikkerhed til søs og fremme en mere fuldstændig skadesgodtgørelse til ofre for olieskibsforurening, herunder skader på miljøet og den biologiske mangfoldighed.

2.2.3. I en verdensøkonomi, hvor 90 % af den internationale varetransport foregår med skib, har søfartssektoren fået strategisk betydning for verdenshandelen, som udviklede lande er stærkt afhængige af med hensyn til både forsyninger og eksport; de kan derfor ikke være uberørte af de vilkår, der gælder for udøvelsen af denne centrale erhvervsaktivitet, der er kendetegnet ved konstant ekspansion.

2.2.4. Antallet af skibe, der går tabt hvert år, har været konstant gennem mange år, selv om den tabte tonnage falder regelmæssigt, og dette forhold vidner om begrænsningerne ved de eksisterende regler og sikkerhedsforanstaltninger på søfartsområdet. Sikkerhedsproblemet må og skal derfor takles på en ny måde.

2.2.5. Man må dog ikke glemme, at de foranstaltninger, der er truffet på internationalt plan for at forbedre sikkerheden og nedbringe den ulykkesbetingede forurening, har mindsket problemet betydeligt. Der mangler at blive truffet yderligere foranstaltninger mod overløst forurening fra skibe, f.eks. bortskaffelse af affald eller ballast til søs; der skal især etableres egnede havnefaciliteter⁽²⁾. Man kan heller ikke se bort fra, at byaffald og landbaserede industriaktiviteter tegner sig for to tredjedele af havforureningen ved kyster og flodudmundinger, så her er der også behov for en markant bedring. Skibene er altså langt fra den eneste forureningskilde, men ulykker til søs er meget synlige i medierne og skaber derfor hurtigt reaktioner i befolkningen.

⁽¹⁾ Den Internationale Søfartsorganisation (International Maritime Organisation). Dette FN-organ har sæde i London og tæller 157 medlemsstater.

⁽²⁾ Vedtagelsen af Kommissionens forslag til Rådets direktiv om modtagefaciliteter i havne for driftsaffald og lastrester fra skibe (EFT C 271 af 31.8.1998, s. 79; ØSU's udtalelse: EFT C 138 af 18.5.1999, s. 12) skulle gøre det lettere at nedbringe denne form for forurening.

2.2.6. Montego Bay-konventionen fra 1982, der nu er trådt i kraft, giver kyststater flere muligheder for at intervenere i deres eksklusive økonomiske zone (200 sømil fra basislinjen) med henblik på at beskytte zonens økonomiske ressourcer, som kan påvirkes alvorligt af utilsigtet eller tilsigtet forurening, og kyststaterne har ret til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i dette øjemed. EU har undertegnet konventionen og kunne — med en harmonisering for øje — lovgive om medlemsstaternes samlede eksklusive økonomiske zone inden for rammerne af de beføjelser, EU har i henhold til Maastricht-traktaten.

2.2.7. Olie-tankskibes sikkerhed og forureningsforebyggelse er primært reguleret ved 1974-konventionen om sikkerhed for menneskeliv på søen (SOLAS) og MARPOL-konventionen (1973-1978) om forebyggelse af forurening fra skibe samt forskellige tillægsprotokoller, der er undertegnet af EU's medlemsstater. Disse IMO-konventioner pålægger flagstater, der har undertegnet dem, at gennemføre sanktioner i forbindelse med overtrædelser. MARPOL giver også havnestater hjemmel til at gribe ind i tilfælde af potentielle risici. MARPOL-konventionen skønnes at have haft en mærkbar, positiv indflydelse på nedbringelsen af olieforureningen i tilknytning til aktiviteter til søs, og det samme gælder de EU-foranstaltninger vedrørende forurening, sikkerhed og inspektion, der er truffet på grundlag af eller som supplement til MARPOL.

2.2.8. I medfør af den internationale konvention om privatretligt ansvar for skader ved olieforurening (CLC⁽¹⁾) yder en international fond (IOPCF) en — begrænset — erstatning i forbindelse med skader på mennesker og miljø som følge af forurening fra skibe. Skibsejernes lovpligtige forsikring yder også skadeserstatning op til et vist loft.

2.2.9. Aftalememorandumet fra Paris⁽²⁾ om havnestatskontrol med skibe er gennemført på EU-plan i kraft af direktiv 95/21/EF, der blev ændret i 1998. Hermed pålægges havnestater nøje fastlagte forpligtelser med hensyn til inspektion af skibe, der anløber deres havne, inden for områder som sikkerhed, miljøbeskyttelse og besætningernes leve- og arbejdsvilkår, men bestemmelserne anvendes ikke på ensartet vis. Alle

skibe, der inspiceres på grundlag af nævnte aftalememorandum, registreres i SIRENAC-databasen, der drives af Centre Administratif des Affaires Maritimes de Saint-Malo (Frankrig).

2.2.10. I medfør af international søret har flagstaterne⁽³⁾ præcise forpligtelser med hensyn til inspektion og sikkerhed samt besætningsforhold i det omfang, flagstaterne har ratificeret akterne. Der er store forskelle på, hvordan forpligtelserne efterleves, og det skyldes flere faktorer: der er et stigende antal substandard-flag; mange flagstater efterlever ikke de ratificerede konventioner; det tilstræbes systematisk at sænke omkostningerne, især arbejdskraftomkostningerne; der gøres brug af visse alternative registre, som ikke har ratificeret ILO-konventionerne. Beslutningsprocedurerne i IMO og IMO's begrænsede beføjelser og midler til at håndhæve reglernes gennemførelse i flagstaterne bevirker, at der ikke findes tilstrækkeligt afskrækkende sanktioner eller andre foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse af de internationale regler og anden form for kritisk praksis. Resultatet er, at havnestaterne i stigende grad overdrages beføjelser og ansvar, der f.eks. er fastsat i Paris-aftalememorandumet, IMO's regelsæt og ILO-konvention nr. 147.

2.3. Særlige bemærkninger

2.3.1. ØSU bifalder Kommissionens forslag til forbedring af havnestatskontrollen og kontrollen med klassifikationselskaberne inden for rammerne af de eksisterende ordninger.

2.3.2. Sikkerhed til søs bygger både på overholdelse af standarder og regler for skibe og søfart, på en effektiv kontrol af overholdelsen og på inspektionspersonalets, lodsernes og sømændenes faglige kvalifikationer; derudover afhænger sikkerheden af besætningens leve- og arbejdsvilkår. Havnepersonales, kaptajners, officerers og menige sømænds kvalifikationer, situation, rettigheder og forpligtelser er derfor et centralt element i sikkerheden. Et meget stort antal ulykker skyldes faktisk den menneskelige faktor, oftest i kombination med andre årsager, f.eks. tekniske eller meteorologiske forhold. IMO's og ILO's konventioner indeholder bestemmelser om en række af disse emner, men de anvendes desværre ikke altid på ensartet eller passende vis af de stater, der har undertegnet dem, ikke engang af alle EU-landene, og nogle af disse har endnu ikke ratificeret alle konventionerne. ØSU henstiller, at ILO's maritime konventioner, f.eks. protokollen til konvention

⁽¹⁾ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution (CLC); International Oil Pollution Compensation Fund (IOPCF).

⁽²⁾ Også kaldet Paris-MOU (Paris memorandum of understanding — MOU; Paris-aftalememorandum).

⁽³⁾ Forsøget på at skabe et europæisk register har endnu ikke båret frugt som følge af uenigheder mellem medlemsstaterne.

nr. 147 og konvention nr. 180⁽¹⁾ undertegnes, og at konventionernes bestemmelser gennemføres i både lov og praksis, så konkurrenceforvridninger undgås, og sikkerheden ikke undermineres.

2.3.3. En mangelfuld gennemførelse eller en overtrædelse af de internationale regler, især reglerne om uddannelse, sikkerhed på arbejdspladsen og arbejdsvilkår samt overholdelse af driftskravene, har konsekvenser for besætningernes effektivitet og udsætter både besætningerne, skibene og miljøet for større risici. Et uacceptabelt økonomisk pres på skibsførere samt besætninger, der fortsætter med at arbejde om bord på substandard-skibe, kan have en lignende virkning.

2.3.4. EU og USA tegner sig for størsteparten af olietransporten på verdensplan. USA råder over kystvagter (USCG), der er udstyret med de nødvendige midler og vidtstrakte beføjelser, og som har iværksat et initiativ med havnestatskontrol med henblik på at identificere substandard-skibe⁽²⁾. De asiatiske lande, inkl. Japan, der tegner sig for regionens største import, har vedtaget Tokyo-memorandumet, der indebærer en havnestatskontrol i lighed med det europæiske system. Initiativerne i disse tre regioner skal bidrage til at udvikle det internationale regelsæt, og de pågældende stater skal tage teten og fungere som forbillede i IMO i stedet for med forskelligartede indfaldsvinkler, kombineret med private initiativer, at bidrage til, at det multilaterale system falder fra hinanden, og der opstår en ukontrollabel situation med endnu større forskelle og risici til følge.

(1) Den 13. december 1999 vedtog Rådet direktiv 1999/95/EF om håndhævelse af bestemmelserne om søfarendes arbejdstid på skibe, der anløber Fællesskabets havne. I henhold til direktivets artikel 10 skal direktivet efterkommes fuldt ud senest den 30. juni 2002. En korrekt gennemførelse af direktivet forudsætter en ratifikation af såvel ILO-konvention nr. 180 om søfarendes arbejdstid og bemanning af skibe som ILO's protokol af 1996 til konventionen af 1976 om minimumsnormer i handelsskibe.

For at sikre, at de to konventioner gennemføres samtidig, og især for at fremme simultan gennemførelse af direktiv 1999/95/EF i alle medlemsstater har Kommissionen også rettet en henstilling til medlemsstaterne om at ratificere konvention nr. 180 og protokollen til 1976-konventionen.

I henhold til artikel 4 i konvention nr. 147 om handelsskibe kan kun lande, der har ratificeret konvention nr. 147 som ændret ved 1996-protokollen, foretage kontrol af arbejds- og hviletiden om bord på de skibe, der anløber deres havne.

For at kunne omsætte direktiv 1999/95/EF til gældende national lov inden for den fastsatte frist, dvs. senest den 30. juni 2002, skal hver enkelt medlemsstat altså ratificere de to ILO-instrumenter rettidigt, så uoverensstemmelser med bestemmelserne i konvention nr. 147 undgås.

(2) Port State Control Initiative to Target Substandard Ships.

2.3.5. I meddelelsen om en fælles politik for sikkerhed til søs (1993) tog Kommissionen med rette højde for søtransportens internationale dimension. I sine tidligere udtalelser havde ØSU blåstemplet denne politik, som også burde lægges til grund for EU's fremtidige tiltag. ØSU havde understreget, at problemets kerne ikke så meget var udviklingen af internationale normer som skabelse af sikkerhed for, at de blev gennemført overalt.

2.3.6. De europæiske regler om sikkerhed til søs og beskyttelse af havmiljøet bør bygge på følgende principper:

- de skal bidrage til at gøre transport i de europæiske farvande så sikker som muligt;
- de skal tage højde for, at disse farvande skal forblive åbne, uden forskelsbehandling, for ethvert skib, der overholder de internationale regler.

2.3.7. Samtidig med, at Kommissionens forslag sigter mod at ændre eller fuldstændiggøre EU-lovgivningen, bør de også sigte mod at styrke de lovlydige virksomheders position på markedet; virksomheder og organisationer, der slækker på deres ansvar med hensyn til sikkerhed og miljøbeskyttelse, bør fratages enhver fordel eller gevinst, det måtte bringe dem.

2.3.8. 40 % af søtransporten på verdensplan og størstedelen af olietransporten i Europa (300 000 skibe årligt) passerer gennem Den Engelske Kanal og langs Bretagnes kyst (kun 10 % transporteres gennem olierørledninger eller ad vej- og kanalstrækninger). Resten af olietransporten passerer hovedsageligt gennem Middelhavet, der er et særligt sårbart hav uden nogen eksklusiv, økonomisk zone, og transporten tager primært udgangspunkt i Suez-kanalen eller, i mindre omfang, Sortehavet. Størsteparten af alle tankskibulykker vedrørte substandard-skibe eller skibe, der var mere end 18 år gamle⁽³⁾, eller skyldtes forlis; hertil kommer, at de dominerende vinde og strømme tenderer til at føre forureningen, hvad enten den er tilsigtet eller forårsaget af ulykker, ind til de vesteuropæiske kyster.

2.3.9. Desværre er det ikke muligt helt at undgå katastrofer til søs, og de foreslåede foranstaltninger skal være realistiske og proportionelle og rettes mod hovedårsagerne. ØSU beklager, at det endnu ikke er alle EU-lande, der har ratificeret den internationale konvention om beredskab, bekæmpelse og samarbejde i forbindelse med olieforurening (OPRC-konventionen — Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990), som pålægger staterne at indføre et nationalt system, der kan reagere hurtigt og effektivt på forurening fra ulykker.

(3) Institute of London Underwriters, Statistics for Ships Lost 1989-1998.

2.3.10. ØSU minder om, at Europa-Parlamentet i sin beslutning af 20. januar 2000 fremhævede det presserende behov for at skabe optimale vilkår for at håndtere kriser, der skyldes olieforurening, og beklagede manglerne ved de teknikker, der findes til bekæmpelse af forurening med svær brændselsolie. ØSU støtter derfor ønskerne om at indføre en kyststatsordning, som identificerer tilflugtshavne, som sikrer, at de har det fornødne udstyr og er i stand til at håndtere ulykkerne, og som giver myndighederne mulighed for at give skibe i nød en proaktiv assistance, især i situationer, hvor besætningen eller ejeren/den ansvarshavende ikke reagerer fornuftigt på situationen, og enten menneskeliv eller miljøet er i fare.

2.3.11. ØSU bifalder Kommissionens lovgivningsforslag som hasteforanstaltninger i en første fase. Disse foranstaltninger skal i øvrigt ses og anvendes i forbindelse med det kommende rammedirektiv om miljøansvar, der skal udarbejdes på grundlag af Kommissionens hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader, som ØSU behandler i en særskilt udtalelse. Forslaget til forordning om dobbeltskrog rejser imidlertid en række større tekniske og økonomiske spørgsmål, som ØSU behandler længere fremme i udtalelsen.

2.3.12. En strengere og mere effektiv regelgivning er så meget desto mere påkrævet, som søtransporten generelt og især olietransporten for tiden udvikler sig i en kontekst, der er kendetegnet ved en ukontrolleret konkurrence og et overdrevet pres på søtransportomkostningerne samt en knivskarp konkurrence mellem havnene, som går ud over dem, der følger god praksis for skibes sikkerhed og søfolks vilkår i modsætning til den dårlige praksis, der er uacceptabel både af hensyn til sikkerheden og kravet om fair konkurrence.

2.3.13. Prisen på olietransport er relativt lav, hvilket er til fordel for olieselskaberne, der spiller en stor rolle i dereguleringen, men til gengæld går ud over sikkerheden. Hverken offentligheden eller seriøse eksperter fra branchen kan acceptere denne situation. Sikkerhedsomkostninger må ikke være en konkurrencefaktor. Transporten skal være rentabel for at sikre den fornødne fornyelse af flåderne, der under de nuværende forhold bliver ældre og ældre. Nævnte eksperter bestræber sig i øvrigt på at udvikle selvregulerende foranstaltninger, som er nødvendige, men som også vidner om manglende tilpasning af de gældende regler og procedurer og viser, at det er nødvendigt at gøre dem mere effektive og genskabe en sund konkurrence, således at man kan dæmme op for og vende tendensen til at flygte fra de gode flag til substandard-flag, og der kan fastsættes effektive regler og kontrolforanstaltninger på verdensplan i størst muligt omfang, eftersom der er tale om en international aktivitet.

3. Direktivet om sikkerhed til søs: havnestatskontrol

3.1. Målsætninger og begrundelse for ændringen af Rådets direktiv 95/21/EF

3.1.1. Dette forslag til direktiv sigter på at styrke inspektionen af de skibe, der anløber EU-havne, og skulle resultere i en strengere behandling af »fartøjer, der klart er substandard«.

3.1.2. Direktivet omhandler de ensartede inspektionsforpligtelser og -procedurer, der skal anvendes på alle skibe, som anløber europæiske havne (i hele EØS-området), i medfør af de internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt for leve- og arbejdsvilkår om bord (havnestatskontrol) med det formål at sikre mere effektive inspektionsprocedurer.

3.1.3. Under de nuværende omstændigheder anvendes direktivet ikke på ensartet vis, og skibe, der udgør en betydelig risiko for sikkerheden og for havmiljøet, inspiceres ikke altid i et tilfredsstillende omfang, når de anløber de europæiske havne:

- mange medlemsstater opfylder ikke den tærskel på 25 % for inspektioner af individuelle skibe, som er foreskrevet i direktivet;
- den målfaktor, der er udviklet inden for rammerne af Paris-aftalememorandumet, og som er obligatorisk i henhold til direktivet, anvendes ikke på en tilfredsstillende måde;
- de udvidede inspektioner, som skal foretages i henhold til direktivet, udføres ikke altid tilstrækkeligt strengt; fartøjerne med den højeste målfaktor inspiceres f.eks. ikke automatisk.

3.1.4. Kommissionen mener, at ERIKA's forlis vidner om en række svagheder ved kontrolsystemerne i forbindelse med skibenes struktur og overvågning af skibe i overensstemmelse med klassifikationsselskabernes regler, gennemførelsen af regelmæssig kontrol og syn, som er overladt til disse selskaber, samt havnestatskontrollen, fordi ingen af de inspektioner, der blev gennemført om bord på skibet, afslørede de mangler, der menes at være årsag til katastrofen. Kommissionen foreslår derfor en række foranstaltninger, der skal forbedre og styrke det inspektionssystem, der er fastlagt i direktivet om havnestatskontrol.

3.2. ØSU's bemærkninger

3.2.1. ØSU henviser til sin tidligere udtalelse⁽¹⁾ om direktiv 95/21/EF (der er ændret flere gange) om håndhævelse over for

(1) EFT C 393 af 31.12.1994, s. 50.

skibe, der anløber Fællesskabets havne og sejler i farvande under medlemsstaternes jurisdiktion, af internationale standarder for skibes sikkerhed, for forureningsforebyggelse samt for leve- og arbejdsvilkår om bord (havnestatskontrol), og navnlig til sin bemærkning om, at kriterierne for syn og tilbageholdelse af skibe bør være så tilpas strenge, at alle skibe, der besejler EU's farvande, på alle punkter opfylder de internationalt anerkendte standarder, uden at der indføres unødvendige administrative procedurer og lægges for store byrder på de skibe, som drives og vedligeholdes efter reglerne.

3.2.2. Ifølge OECD er standarderne for sikkerhed til søs faldet til et kritisk niveau. Det skønnes, at 15 % af olietankskibene er substandard-skibe.

3.2.3. ØSU bifalder derfor ånden og hovedpunkterne i ændringsforslagene og støtter helhjertet kravet om gennemsigtighed, som gør det muligt for EU's myndigheder, for de forskellige berørte parter og for offentligheden at identificere substandard-registre, bekvemlighedsrederier og alt for eftergivende havne, så der kan sættes en stopper for deres dumpingpraksis, og ligeledes at identificere de befragtere, der benytter substandard-skibe til massegodstransport og dermed gør sig skyld i unfair konkurrence og bringer tredjemand, de økonomiske ressourcer og aktiviteter samt miljøet i fare.

3.2.4. ØSU går ind for, at der føres strengere kontrol med »skibe, der klart er substandard«, og at de eventuelt forbydes adgang til EU's havne; faktisk mener ØSU, at ethvert skib, der er tilbageholdt mere end 2 gange inden for de sidste 24 måneder, bør forbydes adgang. Ved skibe, der klart er substandard, forstår ØSU alle skibe, der har fået et adgangsforbud i medfør af artikel 7a (aldersgrænsen på 15 år skal vel at mærke slettes), og som befordrer passagerer eller farlige eller potentielt forurenende varer; eftersom sådanne skibe udgør en potentiel fare for menneskeliv eller økonomiske ressourcer i zonen, bør de udelukkes fra sejlads i hele den eksklusive økonomiske zone langs de europæiske kyster, indtil de krævede ændringer og reparationer er blevet udført og inspiceret; disse skibe bør forbydes definitivt, hvis de ikke er bragt i stand, når den fastsatte frist er udløbet.

3.2.5. Pligten til at stille en garanti eller have en forsikring, der dækker ansvar for skade på miljøet, bør udvides til at gælde ethvert skib, der befordrer farlige eller forurenende varer, uanset skibets tonnage, så der sikres overensstemmelse med bestemmelserne om skibes sikkerhed og forureningsforebyggelse. I den forbindelse bør medlemmerne ratificere den internationale HNS-konvention (International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances (HNS) by Sea — konvention om ansvar og erstatning for skader i forbindelse med søtransport af farlige og skadelige stoffer),

og IMO's »retningslinjer« vedrørende ansvarsforsikring bør gennemføres.

3.2.6. Endelig skal antallet af inspektører bringes op på et tilstrækkeligt niveau alt efter antallet af skibe, der anløber den enkelte havn, og skibenes art, og det er hævet over enhver tvivl, at der skal anvendes specialiserede inspektører til at foretage strukturelle og tekniske inspektioner og andre særligt kvalificerede inspektører, når det gælder besætningernes vilkår og de sociale standarder.

3.2.7. ØSU bemærker, at der er meget stor forskel på medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til direktivet om havnestatskontrol, især med hensyn til opfyldelse af målet om at inspicere mindst 25 % af de skibe, der anløber deres havne. Selv i de tilfælde, hvor 25 %-målet for en medlemsstat opfyldes, er det muligvis ikke i sig selv tilstrækkeligt, hvis f.eks. inspektionerne har været koncentreret om de skibe, der drives bedst og dermed sandsynligvis ikke er behæftet med mangler. ØSU bifalder derfor de tiltag inden for rammerne af Paris-aftalememorandumet, der foreslås for at rette op på situationen ved at indføre en forbedret, mere effektiv metode til identifikation af skibe, der klart er substandard, samtidig med at kvalitetsskibe spares for unødige inspektioner. Ikke desto mindre må de nye bestemmelser ikke tjene som undskyldning for at indstille bestræbelserne på at sikre sig passende menneskelige ressourcer. Under alle omstændigheder må en utilstrækkelig kvalitet af de gennemførte inspektioner og et utilstrækkeligt antal kvalificerede inspektører inden for de forskellige områder være ét af de kriterier, der gør det muligt for Kommissionen at anlægge søgsmål mod en havnestat for manglende overholdelse.

3.2.8. Med udsigten til, at der indføres flere inspektionsformer, bør der træffes foranstaltninger til forøgelse af arbejdskapaciteten i de organer, der er godkendt til at foretage inspektioner og syn af skibe.

3.2.9. Det er også nødvendigt at træffe specifikke foranstaltninger for at tilpasse antallet af inspektører til disse aktiviteter, ligesom der skal udvikles uddannelses- og specialiseringsforløb på området for at garantere den fornødne tekniske ekspertise samt kontinuitet og homogenitet i arbejdet.

4. Direktivet om klassifikation

4.1. Målsætninger og begrundelse

4.1.1. Der er tale om en ændring af Rådets direktiv 94/57/EF om fælles regler og standarder for organisationer, der udfører inspektion og syn af skibe, og for søfartsmyndighedernes aktiviteter i forbindelse hermed.

4.1.2. De foreslåede ændringer vedrører følgende:

- systemet for EF-omfattende anerkendelse af klassifikationsselskaber ændres, især hvad angår kontrol og sanktioner;
- de anerkendte organisationer skal opfylde strengere krav.

4.2. Generelle bemærkninger

4.2.1. Omkring tres privatejede selskaber på verdensplan, hvoraf ca. 10 er medlem af IACS (International Association of Classification Societies), klassificerer skibe efter anmodning fra rederne (privatøkonomisk aktivitet), og de udsteder skibscertifikater på vegne af de flagstater, som på grund af selskabernes tekniske kompetence har overdraget dem denne offentlige aktivitet, og selskaberne udfører i den forbindelse alle eller en del af de tekniske syn, der påhviler myndighederne i den stat, hvor skibet er registreret; de kan generelt selv udlevere og tilbagetrække certifikater, der godtgør, at det pågældende skib overholder de forskellige tekniske standarder, sikkerhedsregler og miljøbeskyttelseskrav både ved de syn, der foretages, når skibet tages i brug første gang, og ved senere periodiske syn.

4.2.2. Flagstaterne definerer de forskellige sikkerhedsdokumenter og certifikater samt procedurer og kontrolorganer, enten på grundlag af de multilaterale konventioner, de har tilsluttet sig, eller på basis af unilaterale akter. Ud over denne overlapning af internationale og nationale standarder, som klassifikationsselskaberne skal sikre overholdt, anvender de også deres egne regler i forbindelse med klasseindplaceringen.

4.2.3. ØSU bifalder de foreslåede foranstaltninger, der skal forbedre de gennemførte inspektioner ved at sikre en strengere kontrol med klassifikationsselskaberne og deres resultater samt strengere kriterier for anerkendelse af disse selskaber; samtidig skal foranstaltningerne øge gennemsigtigheden i denne sektors aktivitet, der spiller en afgørende rolle for sikkerheden. I sin udtalelse om Kommissionens meddelelse om sikkerhed til søs⁽¹⁾ støttede ØSU den grundlæggende målsætning og Kommissionens generelle fremgangsmåde med optagelse af de internationale bestemmelser i EF-lovgivningen.

4.2.4. ØSU mener, at klassifikationsselskaberne ufortøvet bør analysere deres egne præstationer og foretage de nødvendige ændringer efter samråd med myndighederne og skibsfartsindustrien, så de kan garantere en pålidelig, professionel indsats til enhver tid. For at forbedre gennemsigtigheden skal de være forpligtede til at formidle alle nyttige oplysninger til tredjepart om spørgsmål som overførsel til en ny klasse, ejerskifte, certifikaternes rækkevidde og relevante tekniske data. Regler om skrogs uskadte tilstand og modstandsdygtighed over for korrosion og om inspektioner samt regler om overførsel af

klasse fra én godkendt organisation til en anden kræver særlig opmærksomhed fra selskabernes, IMO's og Kommissionens side.

4.2.5. Klassifikationsselskaberne har et meget stort ansvar for skibenes og miljøets sikkerhed. Følgelig bør de også acceptere deres retlige ansvar i tilfælde af mangelfulde præstationer. ØSU henstiller derfor, at der indføres et passende kontraktuelt ansvar for klassifikationsselskaberne i forhold til deres kunder og et passende retligt ansvar over for tredjemand, så selskaberne står til regnskab i tilfælde af fejl. I det omfang, selskabet har handlet under flagstatens suveræne myndighed, bør der indføres en regeringsansvarsklausul i den relevante lovbestemte ordning.

5. Forordningen om dobbeltskrogsdesign

5.1. *Formålet med forordningsforslaget og grundene til, at det fremsættes*

5.1.1. Formålet med forordningen er at fremskynde den i 1996 påbegyndte udskiftning af olietankskibe med enkeltskrog til skibe med dobbeltskrogs- eller tilsvarende design, som er mere sikre i tilfælde af kollision eller grundstødning.

5.1.2. Forordningens regler svarer i vid udstrækning til de amerikanske myndigheders unilaterale regler, der kræver dobbeltskrogede olietankskibe (i 2005, 2010 eller 2015 afhængig af tonnagen). Hvis EU ikke fører en tilsvarende politik, er der efter Kommissionens mening en klar risiko for, at skibe, der ikke må sejle i amerikanske farvande fra 2005, begynder at sejle i de europæiske farvande og dermed øger risikoen i en tid, hvor verdensflåden som helhed bliver ældre og ældre. Som følge af det amerikanske initiativ har IMO vedtaget nye regler, men med en længere tidshorisont. IMO's alternative driftsforanstaltning (Hydrostatic Balance Loading) vil så ikke længere blive accepteret. Ud over at fremskynde udskiftningen af enkeltskrogede olietankskibe foreslår Kommissionen, at der anvendes differentierede havne- og lodsafgifter, så enkeltskrogede skibe »straffes«.

5.2. ØSU's bemærkninger

5.2.1. ØSU mener, at Kommissionens forslag bør understøttes med en teknisk begrundelse. Efter ØSU's mening bør konsekvenserne af denne foranstaltning overvejes grundigt. Dobbeltkrog er ikke et universalmiddel, og dobbeltkrog er måske nok effektive ved mindre kollisioner eller grundstødninger, men er det ikke i tilfælde af kraftige sammenstød. Afstanden mellem de to skrog skal være tilstrækkelig til at muliggøre syn uden risiko for inspektionspersonalet.

(1) EFT C 34 af 2.2.1994, s. 14.

5.2.2. De nugældende regler for udfasning af tankskibe med enkeltskrog blev vedtaget på internationalt plan i IMO i 1992 (MARPOL-konventionen), og ØSU mener, at IMO bør tage bestemmelserne op til revision hurtigst muligt. ØSU opfordrer derfor Kommissionen til at koordinere medlemsstaternes synspunkter i IMO-sammenhæng med henblik på at opnå en revision af MARPOL, så der sker en realistisk og gennemførlig fremskyndelse af den nuværende tidsplan for udfasningen, der er fastlagt i regel 13G i bilag I til MARPOL-konventionen. ØSU erkender, at en regional EU-løsning vil være uundgåelig og nødvendig, hvis der ikke kan opnås enighed i IMO inden for en rimelig tidshorizont.

5.2.3. ØSU er også klar over, at enkeltskrogede tankskibe uvægerligt vil blive udfaset af markeds kræfterne til fordel for dobbeltskrogede eller nyere enkeltskrogede tankskibe tidligere end fastsat i MARPOL-konventionens tidsplan. ØSU mener derfor, at det foreslåede system med differentierede afgifter vil have begrænset indflydelse i praksis og tillige være unfair, fordi enkeltskrogede tankskibe vil blive anset for at opfylde de gældende internationale regler, indtil de trækkes ud af markedet.

5.2.4. ØSU er ikke et øjeblik i tvivl om, at der er behov for at vedtage specifikke vilkår og procedurer i forbindelse med svær, persistent brændselolie, fordi de eksisterende bekæmpelsesteknikker ikke er tilstrækkeligt gode.

5.2.5. Kommissionen er klar over, at forslaget har økonomiske og sociale konsekvenser for industrien og medlemsstaterne, og har sat sig for at lave en mere indgående konsekvensanalyse. Efter ØSU's mening er forslaget af en sådan art og betydning, at man burde evaluere virkningerne på forhånd for at kunne fastsætte en realistisk tidsplan. En fremskyndet udskiftning af flåden burde ikke påvirke forsyningernes regelmæssighed.

5.2.6. ØSU ønsker, at olietankskibsflådens fornyelse går hånd i hånd med installation om bord af navigationsinstrumenter, herunder udstyr til modtagelse af satellitnavigationssignaler⁽¹⁾, og et skibsideidentifikationssystem, som lever op til den bedste teknologi, og med en passende skoling af besætningerne samt overholdelse af ILO's søfartsbestemmelser. Især bør EU kræve, at medlemsstaterne og ansøgerlandene ratificerer de seneste seks standarder, der er vedtaget af Den Internationale Arbejdskonferencens maritime samlinger og alle vigtige søfartsstandarder, der er vedtaget af ILO og IMO.

6. Konklusioner

6.1. ØSU regner bestemt med, at der i modsætning til tidligere rent faktisk iværksættes en global politik for sikkerhed

til søs for alle skibe, der sejler i europæiske farvande eller anløber europæiske havne. Denne politik skal muliggøre en effektiv forebyggelse af risici for katastrofer til søs med de meget alvorlige konsekvenser, de har i form af tab af menneskeliv og materiel og ligeledes i form af skader på miljøet og den biologiske mangfoldighed, når hav- og kystområder forurenes.

6.2. ØSU mener, at man fuldt ud bør gennemføre alle havretlige konventioner om skibes sikkerhed og besætnings vilkår, som vedrører flagstater, havnestater og kyststater, og at Kommissionens nye lovgivningstiltag i en nær fremtid bør omfatte alle stater og alle berørte parter samt alle former for søtransport af farlige eller potentielt forurenende produkter.

6.3. Anvendelsen af forurenerebetalerprincippet bør ikke kun indebære et ansvar for skibsejeren, men også for ejeren af farlig last. Flagstaten bør også holdes til ansvar under passende former og procedurer inden for rammerne af den internationale ret, der skal udvikles på området. Kyststater bør endvidere have ret til ikke at anerkende skibscertifikater, der er udstedt af eller på vegne af flagstater eller klassifikationselskaber, der er kategoriseret som værende substandard under en IMO-procedure.

6.4. ØSU er særlig bekymret over det store — og voksende — antal skibe, der tilbageholdes i EU's havne efter inspektion, og som ikke alene er registreret under de velkendte bekvemlighedsflag, men også under flag i lande på vej mod markedsøkonomi samt ansøgerlande.

6.5. I forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne bør man altså være særlig opmærksom på spørgsmålet om sikkerhed til søs og på de undtagelser, der indrømmes af alternative registre i EU- og EØS-landene; flagstaterne såvel som havnestaterne i Europa bør i fuldt omfang efterkomme deres forpligtelser i medfør af FN's, IMO's og ILO's internationale instrumenter.

6.6. Endelig har offentligheden og fagfolk inden for søfart og turisme krav på information om og gennemsigtighed i de præventive sikkerhedsforanstaltninger, der træffes, og i ulykkestilfælde ligeledes risikoen for udledning af produkter i havet og på kyststrækninger i forbindelse med forurening samt de umiddelbare og mere langsigtede risici, det medfører for sundheden og fødevarerne, miljøet og den biologiske mangfoldighed. Spørgsmålet om skadeserstatning skal tages op til fornyet behandling, så der tages højde for alle forvoldte skader, også de langsigtede, samt genopretningen.

⁽¹⁾ Meddelelsen »Galileo — Europæisk deltagelse i en ny generation af satellitnavigationstjenester«.

6.7. Forebyggelsespolitikken skal omfatte tekniske og juridiske instrumenter, der gør det muligt at identificere og overvåge skibe, der sejler i europæiske farvande, at indføre afskrækkende sanktioner i tilfælde af tilsigtet forurening (afgasning), og at forbyde sejlads i den eksklusive økonomiske zone for skibe, der ikke lever op til kravene.

6.8. En ambitiøs politik for sikkerhed til søs, hvor de foreliggende forslag kun er det første spæde skridt, skal rense søtransportmiljøet og garantere, at sikkerhed er en rentabel kilde til aktiviteter og kvalificerede arbejdspladser, ikke kun

for søtransportens fagfolk, men også for skibsværfter og udstyrsproducenter. Arbejds- og beskæftigelsesvilkårene om bord på skibene skal give mulighed for en maksimal navigationssikkerhed. Der skal være tilstrækkeligt mange kvalificerede inspektører til at sikre inspektioner om bord, både af skibets konstruktion, af sikkerhedsudstyret, af moderne navigationssudstyr og af besætningernes vilkår.

6.9. Det er indlysende, at vedtagelsen af strengere regler kræver et ægte politisk engagement fra medlemsstaternes side og afsættelse af passende midler til formålet, så reglerne hurtigst muligt kan implementeres effektivt.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

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 — Trafiksikkerhed: Hovedopgaver i EU — Statusrapport og prioritering af foranstaltninger«

(2001/C 14/05)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 20. marts 2000 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 Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Hubert Ghigonis til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I denne nye meddelelse om trafiksikkerhed evaluerer Kommissionen de fremskridt, der er gjort siden vedtagelsen af meddelelsen af april 1997⁽¹⁾. Kommissionen bemærker, at kurven over faldet i antallet af trafikdræbte flader ud, og for at forbedre trafiksikkerheden yderligere foreslås følgende:

— seks højt prioriterede foranstaltninger på kort og mellem-langt sigt:

— videreførelse og intensivning af arbejdet inden for rammerne af det europæiske program for vurdering af nye biler (EuroNCAP)

— kampagner og lovgivning om sikkerhedsseler og fastspændingsanordninger for børn

— henstilling til medlemsstaterne om promillegrænser i trafikken

⁽¹⁾ »Bedre færdselssikkerhed i EU« (KOM(1997) 131 endelig udg.) — ØSU's udtalelse: EFT C 73 af 9.3.1998, s. 66.

— lovgivning om hastighedsbegrænsere for lette erhvervskøretøjer

- udarbejdelse af retningslinjer for håndtering af »sorte pletter« (særligt ulykkesbelastede steder) og for udformning af »fejltolerante« vejsider (som er knap så tilbøjelige til at give skader i tilfælde af ulykker)
- lovgivning om frontpartier på biler, som giver større sikkerhed for fodgængere og cyklister
- fem yderligere foranstaltninger, der skal undersøges nærmere for at vurdere deres omkostningseffektivitet:
 - lægelige forudsætninger for opnåelse af kørekort
 - kriterier for køreprøver
 - kørelys i dagtimerne
 - virkninger af medicin på bilistens adfærd
 - pleje af ulykkesramte
- tre højt prioriterede støtteforanstaltninger:
 - databasen CARE
 - integreret informationssystem
 - forskning i køretøjsstandarder og telematik.

1.2. Endelig opfordrer Kommissionen medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder til at gøre det til fast praksis at beregne omkostninger ved og virkninger af foranstaltninger til højnelse af trafikikkerheden, til at øge investeringerne i trafikikkerhed og til at tilrettelægge mekanismer, der gør udbyttet af trafikikkerhedsforanstaltninger mere direkte mærkbart for dem, der træffer beslutningerne og bærer omkostningerne ved at gennemføre dem.

2. Generelle bemærkninger

2.1. *Det overordnede formål*

2.1.1. ØSU støtter målene for den fælles politik for trafikikkerhed og bifalder Kommissionens nye initiativ.

2.1.2. ØSU er enig med Kommissionen i, at en generel udfladning af kurven for faldet i antallet af trafikdræbte retfærdiggør nye foranstaltninger. I mangel af andre kvantitative mål er det altafgørende, at man i det mindste har en konstant udvikling i faldet i antallet af trafikofre. ØSU beklager, at der ikke er nogen analyse af årsagerne til kurvens udfladning,

så man kunne finde frem til nye løsninger. Der kræves et ægte engagement og en aktiv indsats fra alle berørte EU-institutioner og nationale organer, hvis man skal sikre sig, at der til stadighed gøres fremskridt.

2.2. *Anbefalet strategi*

2.2.1. ØSU glæder sig over, at de bebudede initiativer overholder den ramme, der blev fastlagt i den forudgående meddelelse om programmet for 1997-2001, og imødekommer det behov for prioriteringer og cost-benefit-analyser, ØSU pegede på i sin udtalelse af 10. december 1997⁽¹⁾:

- kombinationen af lovgivnings- og ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, der udvælges på grundlag af effektivitetsovervejelser og omkostningseffektiviteten
- objektive kriterier, der let kan anvendes til at foretage en prioritering af mulige tiltag
- overholdelse af subsidiaritetsprincippet på et område, hvor særlige nationale og regionale forhold kan have stor indflydelse på en given foranstaltnings effektivitet
- tilstræbelse af det højst mulige harmoniseringsniveau af hensyn til de europæiske borgere, der bevæger sig fra et land til et andet, samt erhvervschauffører.

2.3. *Kritik og forslag af generel karakter*

2.3.1. I meddelelsen konstateres det, at en generel anvendelse af bedste praksis ville medføre en betydelig nedgang i antallet af ulykker og trafikofre, og på den baggrund kan ØSU kun beklage, at der ikke foreslås noget specifikt tiltag, der sigter mod at udbrede bedste praksis. ØSU henstiller, at Kommissionen bekræfter, at det vil arbejde aktivt på at udbrede bedste praksis.

2.3.2. ØSU bemærker, at der endnu ikke rigtigt er kommet gang i udnyttelsen af CARE-databasen, der blev oprettet i 1993. De analyser, der nævnes i punkt 2.4. i meddelelsen, viser, hvor nyttig en sådan database er. Hidtil er databasen imidlertid kun blevet brugt i meget begrænset omfang. Hvis alle parter, der er interesserede i trafikikkerhed (myndigheder, industri, videnskabsfolk, vejbrugere osv.), havde adgang til databasen, ville CARE være et meget mere effektivt instrument til fremme af trafikikkerheden, end det er tilfældet nu.

⁽¹⁾ »Bedre færdselssikkerhed i EU« (KOM(1997) 131 endelig udg.) — ØSU's udtalelse: EFT C 73 af 9.3.1998, s. 66.

2.3.3. ØSU mener, at manglen på præcise, pålidelige data generelt set er en stor hindring for udviklingen af en avanceret trafikikkerhedspolitik. Der er plads til forbedringer, og forbedringerne skal igangsættes under hensyntagen til alle de elementer, der sammenholdt gør det muligt at udvikle en sådan politik:

- indsamling af data
- behandling af data
- analyse af data
- oplysning om den førte politik.

2.3.4. ØSU minder om, at vejbrugernes adfærd i vid udstrækning afhænger af den viden og holdning, de tilegner sig fra barnsben. Uddannelse i færdselssikkerhed, især i grundskolen, er et væsentligt grundlag for succes, som der kunne fastsættes EU-normer for.

3. Særlige bemærkninger til de foreslåede foranstaltninger

3.1. Vigtige indsatsområder

3.1.1. ØSU bifalder Kommissionens strategi, der går ud på, at ikke-lovgivningsmæssige tiltag i højere grad skal integreres i en sammenhængende politik for trafikikkerhed.

3.1.2. De informationer, der tilvejebringes i kraft af EuroNCAP-programmet, fremmer markedsføringen af de sikreste køretøjer bedre end lovgivningstiltag, og kampagner og oplysninger, der er rettet til vejbrugere, påvirker den menneskelige faktor, som er helt afgørende for trafikikkerheden.

3.1.3. ØSU bifalder også de initiativer, der sigter mod at fremme bedre infrastrukturer set fra et trafikikkerhedsmæssigt synspunkt (»sorte pletter«, »fejltolerante« vejsider). Forebyggelse af ulykker og mindskelse af ulykkernes konsekvenser bør indgå i denne form for infrastrukturforbedringer, der sigter mod at øge vejsikkerheden. Efter ØSU's mening kan infrastrukturforvaltere, i lighed med bilproducenter, tilskyndes til en udvikling i den retning ved hjælp af EuroNCAP-programmet, idet der offentliggøres komparative data om vejinfrastrukturers sikkerhed.

3.1.4. ØSU lægger stor vægt på, at man viderefører indsatsen mod kørsel under påvirkning af alkohol. Det kan kun

beklages, at det ifølge Kommissionen åbenbart ikke er muligt at få vedtaget fælles promillegrænser, uden at der dermed sættes spørgsmålstegn ved problemerne med at nå til enighed. Som i den tidligere udtalelse⁽¹⁾ henstiller ØSU, at der vedtages et direktiv, hvor promillegrænsen fastsættes til 0,5 mg; dette berører naturligvis ikke de strengere normer, der gælder i nogle medlemsstater.

3.1.5. ØSU støtter planerne om at lovgive om anvendelse af sikkerhedsseler og fastspændingsanordninger til børn. Denne form for foranstaltninger bør ikke systematisk udelukke bestemte kategorier af køretøjer eller andre transportmidler; når det drejer sig om offentlig transport, taxaer og erhvervskøretøjer, bør retsreglerne efter ØSU's mening tage højde for driftsmæssige og kommercielle aspekter.

3.1.6. ØSU går principielt ind for øget anvendelse af hastighedsbegrænsere i andre erhvervskøretøjer. Det skal dog bemærkes, at variable hastighedsbegrænsninger, f.eks. afhængigt af klimatiske forhold og trafiktæthed, er at foretrække frem for faste grænser på længere sigt. De tekniske fremskridt skulle gøre det muligt at indføre sådanne systemer for alle kategorier af vej køretøjer i en nær fremtid. De nuværende hastighedsbegrænsere kan ikke anvendes i forbindelse med et sådant system. Anvendelsen af obligatoriske hastighedsbegrænsere bør derfor udvides gradvist, og man skal være særlig opmærksom på mulige uønskede virkninger så som øget anvendelse af køretøjer med en bruttovægt lige under tærsklen, hvilket ville føre til en stigning i antallet af vognkilometre, øgede emissioner og større risici for trafikikkerheden.

3.2. Supplerende undersøgelser

ØSU forholder sig positivt til de emner, der foreslås undersøgt nærmere. Det bør prioriteres særligt højt at undersøge, hvordan medicin og narkotika påvirker bilisters adfærd. På baggrund af den stadig voksende anvendelse af disse stoffer — trods nogle interessante konkrete tiltag (advarsler, komparative data) — foreslår ØSU, at der indføres bindende foranstaltninger til bekæmpelse af kørsel under påvirkning af medicin og narkotika; hertil hører, at der allerede nu skal sikres bedre information mellem alle involverede parter om stoffernes virkninger (lægemiddelindustri, læger, apotekere, brugere).

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Bedre Færdselssikkerhed i EU — Program for 1997-2001"«, EFT C 73 af 9.3.1998.

3.3. Støtteforanstaltninger

3.3.1. En hurtig udvikling af CARE-databasen er efter ØSU's mening af afgørende betydning for enhver form for prioritering og for en trafikikkerhedspolitik, der bygger på omkostningseffektivitet. Det er netop grunden til, at ØSU har taget dette emne op i punktet »Kritik og forslag af generel karakter«.

3.3.2. ØSU bifalder de to andre højt prioriterede støtteforanstaltninger, dvs. et integreret informationssystem og forskning i køretøjsstandarder og telematik. ØSU mener dog, at denne forskning også bør omfatte vejinfrastrukturer. Standar-

der for infrastrukturens opbygning og vedligeholdelse bør i højere grad tilgodese trafikikkerheden samt telematik, som er et velegnet redskab til at fremme færdselsreglernes overholdelse og forsyne vejbrugerne med enhver form for oplysninger, der kan fremme en sikkerhedsorienteret adfærd.

4. Konklusion

ØSU går generelt ind for ethvert tiltag, der kan forbedre trafikikkerheden. Det glæder sig i særlig grad over, at Rådet (transport) den 26. juni 2000 vedtog en resolution om forbedring af trafikikkerheden, som i øvrigt går i retning af de foranstaltninger, der anbefales i denne udtalelse.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

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 (EØF) nr. 3922/91 om harmonisering af tekniske krav og administrative procedurer inden for civil luftfart«

(2001/C 14/06)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. april 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 80, stk. 2, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Alexander von Schwerin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 18.-19. oktober 2000, mødet den 19. oktober 2000, følgende udtalelse med 94 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Formålet med Kommissionens forslag til forordning er at harmonisere de tekniske krav og de administrative procedurer inden for civil luftfart. Kommissionen vil, med små ændringer, i en forordning overtage JAR-OPS 1 (Joint Aviation Requirement), som er udarbejdet af de fælles luftfartsmyndigheder (Joint Aviation Authority — JAA), og som medlemsstaterne allerede har indoptaget i deres nationale lovgivning.

2. Hovedindholdet i Kommissionens forslag

2.1. Som begrundelse for forslaget anfører Kommissionen bl.a.:

2.1.1. Da Rådet og Kommissionen udarbejdede den anden liberaliseringspakke i 1989, var de enige om, at Fællesskabets lufttransportpolitik også må beskæftige sig med harmonisering af den retsramme, der gælder for civil luftfart, både for at kunne opretholde et højt sikkerhedsniveau og for at sikre fair konkurrence i det indre marked.

2.1.2. Med henblik herpå vedtog Fællesskabet Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91 om harmonisering af tekniske krav og administrative procedurer inden for civil luftfart, som har til formål at etablere og til stadighed ajourføre harmoniserede bestemmelser for konstruktion, fremstilling, drift og vedligeholdelse af fly og for personale og organisationer, der beskæftiger sig med disse opgaver.

2.1.3. Samtidig er der i denne forordning opført en række tekniske krav — Joint Aviation Requirements (JAR) — udarbejdet af de fælles luftfartsmyndigheder (Joint Aviation Authorities (JAA)) — som blev gjort til lov i Fællesskabet.

2.2. På den baggrund har Kommissionen behandlet dokumentet JAR-OPS 1, som JAA vedtog i 1995 med henblik på at etablere harmoniserede krav vedrørende drift af fly, der anvendes i kommerciel lufttransport. Vedtagelse af fælles bestemmelser på dette område falder inden for anvendelsesområdet for forordning (EØF) nr. 3922/91 og forordning (EØF) nr. 2407/92, og sådanne bestemmelser må derfor indføres i EF-retten.

2.3. Det har imidlertid vist sig, at det af flere årsager ikke er muligt at gennemføre JAR-OPS 1 blot ved at opføre den i bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91, som man har gjort med andre JAR-koder.

2.3.1. For det første indeholder JAR-OPS 1 nogle bestemmelser, som er uforenelige med EF-ret og -politik; det er derfor nødvendigt at foretage tilpasninger for at sikre forenelighed.

2.3.2. For det andet er der stadig mange punkter, som de forskellige berørte parter har udtrykt uenighed om, hvilket kræver, at Kommissionen må finde frem til sin egen holdning og fremkomme med sine egne konklusioner.

2.3.3. Dette er nødvendigt, fordi de pågældende bestemmelser får omfattende økonomiske konsekvenser for tusinder af virksomheder og deres ansatte.

2.4. I forbindelse med gennemførelsen af retsforskrifterne er det absolut nødvendigt at sikre den normale gennemsigtighed og at inddrage alle berørte parter. Derfor skal forskrifterne i deres fulde ordlyd følge den sædvanlige EF-procedure for vedtagelse af retsforskrifter.

2.5. Kommissionen har derfor valgt at gennemføre indholdet i JAR-OPS 1 ved at føje et nyt bilag til Rådets forordning (EØF) nr. 3922/91 og foretage de i den forbindelse nødvendige ændringer i forordningens hidtidige tekst.

2.6. Bilaget er formuleret med følgende mål for øje:

- at sikre overholdelse af det sikkerhedsniveau, der er foreslået af JAA,
- at begrænse omfanget af EF-kravene til det, der er strengt nødvendigt for at sikre automatisk anerkendelse af luftfartscertifikater. Teksten dækker derfor kun afsnit 1 af JAR-OPS 1 og udelukker andre dele, som vedrører acceptable overholdelsesmidler (acceptable means of compliance — AMC) eller forklarende materiale som defineret i afsnit 2 i JAR-OPS 1,
- at lægge teksten så nært som muligt op ad JAR-OPS 1 for at lette yderligere udviklinger og ændringer og sikre forenelighed med regelsystemet i JAA-lande, som ikke er EU-medlemsstater,

at sikre forenelighed med EF-retten ved at foretage tilpasninger af bestemmelserne om:

- registrering af fly
- kortsigtet wet-lease-in
- undtagelser/operationelle direktiver.

2.7. Det arbejde, JAA har udført i forbindelse med udarbejdelsen af JAR-OPS 1, udgør et godt grundlag for vedtagelse af fælles sikkerhedskrav inden for den erhvervmæssige luftfart. Kommissionen foreslår derfor, at indholdet af JAR-OPS 1 indarbejdes i EF-retten med det minimum af ændringer, der er nødvendige af hensyn til EF-forpligtelser og -politikker.

3. ØSU's bemærkninger

3.1. ØSU hilser Kommissionens forordningsforslag velkommen, da man ved at indoptage JAR-OPS 1 i EF-retten kan sikre harmonisering af sikkerhedsforskrifterne og undgå konkurrenceforvridning i det indre marked.

3.2. ØSU håber også, at man derigennem kan komme ud over det problem, der ligger i, at nogle EU-medlemsstater endnu ikke har gennemført JAR-OPS 1, hvilket resulterer i konkurrenceforvridning.

3.3. Men Kommissionens forslag er behæftet med en række mangler, der bør afhjælpes. Indholdsmæssigt kan ØSU i vidt omfang tilslutte sig Kommissionens forslag, der jo bygger på JAR-OPS 1, som allerede er forhandlet med de kompetente instanser. Men Kommissionens forslag henviser ikke til de øvrige JAR, skønt de er vigtige for flyvningen og hænger sammen med JAR-OPS 1 (JAR 26, JAR 145, JAR STD, JAR TSO, JAR FCL 1, JAR FCL 3 osv.).

3.3.1. JAR-OPS 1 har hidtil indeholdt disse henvisninger. Kommissionens forslag vil isolere EU-OPS fra det samlede JAR-system, der udgør en sluttet integreret helhed.

3.4. Da bilaget ikke tager hensyn til afsnit 2 i JAR-OPS 1, opnår Kommissionen ikke den ønskede harmonisering af forskrifterne. Mange af de supplerende krav eller begrænsninger, der er indeholdt i afsnit 2 i JAR-OPS 1, kan fortolkes forskelligt af de nationale luftfartsmyndigheder, hvilket uvægerligt vil føre til konkurrenceforvridning i det indre marked. Her er der efter ØSU's opfattelse brug for yderligere lovgivning.

3.5. Desuden er der i oversættelserne af Kommissionens forslag væsentlige forskelle og fejl i forhold til JAR-OPS 1, som må rettes. Dette gælder naturligvis ikke for de passager i JAR-OPS 1's tekst, der med vilje er udeladt i Kommissionens forslag.

3.6. Af hensyn til den praktiske gennemførelse af teksten opfordres Kommissionen til at rette oversættelsesfejlene. Desuden foreslår ØSU, at man i Kommissionens tekst i højere grad anvender kendte fagudtryk fra JAR-OPS 1, så misforståelser undgås. I den forbindelse er det efter ØSU's opfattelse tilrådeligt, at man i vidt omfang retter sig efter JAR-OPS 1 (såvel den engelske originalversion som de allerede eksisterende oversættelser). Desuden bør den nyeste version, JAR-OPS Change 1, lægges til grund for Kommissionens forslag, da den repræsenterer en videreudvikling af JAR-OPS 1.

4. Afsluttende bemærkning

4.1. ØSU anser det for påkrævet, at man så hurtigt som muligt etablerer den planlagte europæiske luftfartsmyndighed (EASA), som så kan udgive alle forskrifter for lufttransport og dermed også EU-OPS.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse om resultaterne af den offentlige høring om revurdering af kommunikationslovgivningen i 1999 og vejledende principper for de nye rammebestemmelser«

(2001/C 14/07)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 2. maj 2000 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 Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Göran Lagerholm til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 18.-19. oktober 2000, mødet den 19. oktober, enstemmigt følgende udtalelse

1. Kommissionens meddelelse

1.1. Meddelelsen aflægger rapport om høringen i forbindelse med revurderingen af kommunikationslovgivningen i 1999⁽¹⁾ og drager en række konklusioner vedrørende Kommis-

sionens kommende forslag til nye rammebestemmelser for området. Deltagerne i høringen gav udtryk for modstridende holdninger bl.a. til finansieringen af de nationale myndighedsorganer, til indførelse af to tærskler for asymmetriske forpligtelser vedrørende netadgang og samtrafik, til retningslinjer for prisrimelighed i forbindelse med forsyningspligtigheder og til brugerfunktioner og tjenestekvalitet.

⁽¹⁾ EFT C 204 af 18.7.2000, s. 3.

1.2. På grundlag af høringen konkluderer Kommissionen, at de fremtidige rammebestemmelser skal bygge på de oprindelige forslag på alle områder undtagen et, nemlig netadgang og samtrafik, hvor Kommissionen — modsat sine tidligere erklærede intentioner — har besluttet ikke at indføre to tærskler for ex ante-forpligtelser for aktører med stærk markedsposition.

2. Kommentarer

2.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg værdsætter den fremgangsmåde, Kommissionen har valgt at benytte i forbindelse med forberedelsen af denne vigtige lovgivning, som skal sætte skub i liberaliseringen af markederne for elektronisk kommunikation. Det er overbevist om, at den omfattende offentlige høring med mere end 200 svar fra en bred vifte af forskellige interessegrupper væsentligt har forbedret betingelserne for at få gennemført effektive og bredt accepterede regler, og det opfordrer Kommissionen til oftere at gennemføre offentlige høringer.

2.2. Efter at Kommissionen forelagde sin meddelelse om resultaterne af høringen om revurdering af kommunikationslovgivningen i 1999 og vejledende principper for de nye rammebestemmelser, har Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtaget sin udtalelse om revurderingen (24. maj 2000). ØSU støtter i princippet hovedlinjerne i Kommissionens forslag, men fremsætter nogle specifikke bemærkninger til forskellige punkter og vender sig kraftigt mod et bestemt punkt, nemlig forslaget om at indføre to tærskler for ex ante-forpligtelser for aktører med stærk markedsposition.

2.3. Kommissionens konklusioner af høringen og dens redegørelse for de overvejelser, der skal danne grundlag for forslaget til et direktiv, som fastlægger de reviderede rammebestemmelser vedrørende elektronisk kommunikationsinfrastruktur og tilhørende tjenester, er fuldt ud på linje med de synspunkter, ØSU gav udtryk for i sin udtalelse.

2.4. Det glæder navnlig ØSU at konstatere, at Kommissionen har ændret opfattelse hvad angår tærskler for ex ante-lovgivning, som pålægger nogle aktører forpligtelse til at imødekomme rimelige anmodninger om netadgang til priser dikteret af omkostningerne og på ikke-diskriminerende grundlag.

2.5. Det glæder også ØSU at konstatere, at Kommissionen af høringen konkluderer, at andre områder, hvortil ØSU i udtalelsen fremsatte specifikke bemærkninger, for fremtiden skal behandles i overensstemmelse med ØSU's henstillinger.

2.6. ØSU forstår Kommissionens optagethed af spørgsmålet om muligheden for at drage beslutninger truffet af de nationale myndighedsorganer i tvivl. Kommissionen bør have mulighed for at kræve sådanne beslutninger suspenderet, når de ikke er i overensstemmelse med rammebestemmelserne.

2.7. Som der også blev givet udtryk for som led i den offentlige høring, finder ØSU det rigtigt, at der både på nationalt og grænseoverskridende plan etableres enkle klagebehandlings- og tvistbilæggelsesprocedurer for brugerne og forbrugerne. Beføjelserne og procedurerne i den forbindelse bør henlægges til de nationale myndighedsorganer og til Kommunikationsgruppen på højt niveau.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om krav til og harmoniserede procedurer for sikker lastning og losning af bulkskibe«

(2001/C 14/08)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 23. juni 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 80, stk. 2, at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Anna Bredima-Savopoulou til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 enstemmigt følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Over 45 000 bulkskibe varetager 30 % af den internationale godstransport på verdenshavene (tørlast i bulk) under skrappe markedsvilkår og med hårde operationelle krav. Bulkskibe skal håndteres med stor agtsomhed såvel i havn som på søen. Vilkårlig belastning eller beskadigelse under lastning eller losning kan føre til katastrofale konstruktionssvigt med uacceptable tab af menneskeliv til følge.

1.2. At mange bulkskibe de senere år er gået ned med deraf følgende tab af menneskeliv, har givet anledning til voksende bekymring. Ifølge de nyeste statistikker gik 131 skibe og 731 menneskeliv tabt i perioden 1990-1998⁽¹⁾. Forskning har vist, at overbelastning som følge af ukorrekt lastning, høje lasterater i en ukontrolleret proces og fysisk beskadigelse af lastrumselementer under losning har medvirket til svigt i skrogkonstruktionen, som har ført tab af skibe. Virkningerne af lastning og losning af fast bulklaster er som oftest usynlige, men kan blive farlige, især når de forstærkes af de dynamiske påvirkninger fra bølgerne under skibets sejlads.

1.3. Bulkskibes sikkerhed er et af de vigtigste emner, som Den Internationale Søfartsorganisation IMO beskæftiger sig med. IMO har således for nylig vedtaget en række sikkerhedsforanstaltninger, der omfatter såvel konstruktionsmæssige som operationelle aspekter af disse skibe. Koden for sikker lastning og losning af bulkskibe (BLU-koden) er en sådan foranstaltning. Formålet med denne kode er at hjælpe personer med ansvar

for sikker lastning eller losning af bulkskibe med at udføre deres opgaver og at forbedre bulkskibes sikkerhed.

1.4. ØSU er blevet anmodet om at afgive udtalelse om Kommissionens forslag til direktiv om krav til og harmoniserede procedurer for sikker lastning og losning af bulkskibe.

2. Kommissionens forslag

2.1. I 1993 fremhævede Kommissionen i sin meddelelse om en fælles politik for sikkerhed til søs problemet med bulkskibe, der forsvinder, og gik ind for at opprioritere en forbedring af sikkerheden for denne sårbare skibstype.

2.2. Ifølge en undersøgelse af årsagerne til bulkskibes forlis, som den internationale sammenslutning af ejere af tørlastskibe, Intercargo, har foretaget, kan forkert håndtering af lasten ligge til grund for nogle af de forlis, hvor skibe er gået tabt ved en pludselig forsvinden, som der ikke kunne fastslås nogen som helst årsag til. Endvidere viste en særlig undersøgelse foretaget af Kommissionen klart, at der er behov for at forbedre procedurerne for samarbejde og kommunikation mellem bulkskibe og tørlastterminalerne i de europæiske havne, de anløber. Endelig fremgik det, at en sådan forbedring bedst kan opnås ved at opstille en kvalitetssikringspolitik for terminalerne.

2.3. Blandt de driftsmæssige aspekter, der kan indvirke på sikkerheden ved bulkskibe, bør der efter Kommissionens mening lægges særlig vægt på de aspekter, der vedrører grænsefladen mellem skib og havn. På den anden side kan håndteringen af gods, som er afgørende for skibenes sikkerhed, skabe konkurrenceforvridning, hvis sikkerhedsbestemmelserne ikke anvendes ensartet i alle havne.

⁽¹⁾ Bulk carrier casualty report, 1998.

2.4. Direktivforslaget har til formål at forbedre sikkerheden for bulkskibe, der anløber terminaler i EU for lastning eller losning af fast bulklast. Forslaget stiller krav vedrørende bulkskibenes og terminalernes egnethed, skibsførernes og terminalrepræsentanternes ansvar, procedurer mellem skib og terminal og de kompetente myndigheders rolle.

2.5. Forslaget skal opstille de EU-retlige rammer for harmoniseret anvendelse af de relevante bestemmelser i koden for sikker lastning og losning af bulkskibe (BLU-koden), som blev vedtaget af IMO-forsamlingen i december 1997 ved resolution A.862(20). De foreslåede obligatoriske bestemmelser er baseret på vigtige dele af BLU-koden, idet det ikke skønnes nødvendigt at indarbejde alle BLU-kodens bestemmelser i forslaget.

3. Generelle bemærkninger

3.1. I udtalelsen om Kommissionens meddelelse: En fælles politik for sikkerhed til søs⁽¹⁾ erklærer ØSU sig enig i, at »EF's søtransportpolitik må bidrage til at tilvejebringe konkurrencedygtige transporttydelser og sikre, at sådanne foregår med mindst mulig risiko for besætning, passagerer, fragt og fartøjer, for havmiljøet og aktiviteter på kysten«. Kommissionens direktivforslag falder i tråd med denne holdning og udstrækker effektivt rækkevidden af handlingsprogrammet for den fælles politik for sikkerhed til søs til et vigtigt aspekt af den operationelle sikkerhed, hvor der hidtil kun har hersket begrænset overensstemmelse og harmonisering.

3.2. ØSU skriver ligeledes i ovennævnte udtalelse⁽²⁾, at »det dog i sidste instans er nødvendigt, at skibsredere, skibsoperatører, søfolk, søassurandører, befragtere, flagstater, klassifikationselskaber og havnestater samarbejder for at ... finde formlen for renere og sikrere have.« Søfartsindustricharteret, som blev undertegnet på Mare Forum-konferencen i Amsterdam den 22. juni 1999 af 24 af søfartsindustriens organisationer — herunder to havneorganisationer (ESPO⁽³⁾) og FEPORT⁽⁴⁾) — går i samme retning: »hvert led i søfartens ansvarskæde, på søen såvel som på land, bør gøre overvejelser vedrørende sikkerheden til en fast del af sine aktiviteter«.

3.3. Der er ca. 100 kommercielle terminaler i EU, hvor fast bulklast lastes og losses. Havne- og terminaloperatører, og hvad der er lige så vigtigt, befragtere med egne terminaler skal overbevises om, at deres godshånteringspraksis kan være farlig. Alt for længe har havne og terminaler anvendt en praksis, der har været dikteret af et ønske om at laste eller losse så hurtigt, som maskineriet gjorde det muligt. Presset på skibene for at laste godset hurtigere og hurtigere øges konstant. Ved losning er det normalt at anvende meget store grabber eller pneumatiske hammere for at få godset på plads og store jordbaserede maskiner med stålblade er standard på mange kajpladser, hvor der losses. IACS' forskning⁽⁵⁾ viser her, at forkert håndtering af tungt gods med høj massefylde under lastning og losning kan belaste og beskadige lastrum og skotter samt ødelægge den belægning, som skal beskytte lastrum mod tæring. Dette kan med tiden nedsætte eller true sikkerhedsmarginer for konstruktionen, når skibet kommer ud i dårligt vejr.

3.3.1. Mange bulkskibe, der af kommercielle grunde har været presset til ikke at ændre kurs eller nedsætte hastigheden for at nå i havn i tide, er gået tabt eller har fået beskadiget deres konstruktion i dårligt vejr.

3.3.2. Skibsfører og besætning har ansvaret for vedligeholdelsen af skibet under normal sejlads. Men i mange tilfælde vil kravet til sikkerheden om bord på skibet — og dermed også besætningens egen sikkerhed — være underlagt økonomiske faktorer, hvilket substandardskibene i drift vidner om. Endvidere fører den store arbejdsbyrde og de mange opgaver, som påhviler skibsfører og besætning i havn, til træthed, hvilket påvirker sikkerheden på skibet.

3.3.3. Efter ØSU's mening skal et økonomisk pres på skib og besætning ikke have lov til at nedbryde de relevante sikkerhedsmarginer.

3.4. Skibsofficerer har pligt til at forhindre, at deres skib bliver beskadiget. Men oftest kan man først konstatere en fysisk skade, når losningen er afsluttet, og det er endnu sværere at forebygge skader. Det er også temmelig vanskeligt at bevise, at terminalen bærer skylden, når skibet i al hast har forladt kajen efter losningen. Med henblik på en tidlig diagnose af

(1) EFT C 34 af 2.2.1994, s. 47.

(2) Ibidem.

(3) ESPO: European Sea Ports Organization.

(4) FEPORT: Federation of European Private Port Operators.

(5) IACS: International Association of Classification Societies.

eventuelle problemer indeholder IMO's beslutning A.866 (20) nogle retningslinjer til skibets besætning og ansatte i terminalerne om, hvor i bulkskibene risikoen er størst for beskadigelser eller tæring. Vejledningen anbefaler, at terminaloperatøren sammen med medlemmer af besætningen med faste mellemrum inspicerer lastrummene, lugedæksler og ballasttanke for at opdage eventuelle skader eller mangler. Det understreges også, at det er ønskværdigt ud fra et sikkerhedssynspunkt, at terminaloperatøren sammen med besætningen inspicerer før enhver lastning eller losning under forbehold af praktiske begrænsninger.

3.5. ØSU gør opmærksom på, at selv om IMO's BLU-kode ikke i sig selv er et juridisk bindende instrument, så er visse dele af koden blevet indskrevet i SOLAS-regel VI/7, der trådte i kraft den 1. juli 1998, og derved blevet bindende. Denne regel fokuserer navnlig på grænsefladen mellem skib og terminaler til lastning og losning af bulk gods. At gøre bestemmelserne i IMO-resolutionerne bindende via fællesskabslovgivning og at træffe de relevante supplerende foranstaltninger, såsom indførelse af et kvalitetsstyringssystem i terminalerne, anses for at være den mest hensigtsmæssige og effektive metode til at fremme sikkerheden på bulkskibe.

3.6. ØSU glæder sig over det længe ventede forslag og støtter dets hovedmål, nemlig harmoniseret gennemførelse i EU af hovedprincipperne og bestemmelserne i IMO-resolutionerne om sikkerheden i skibe, der fragter faste bulkklaster, samt sikker lastning og losning af bulkskibe — herunder især de fem principper, som er anført i den dispositive tekst i IMO-resolution A.862 (20). ØSU mener også, at de relevante dele af IMO-resolution A.866 (20) burde indskrives i forslaget. Forslaget om at give retsaktens form af et direktiv vil i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet give medlemsstaterne større råderum.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Artikel 2 — Anvendelsesområde

ØSU er enig med Kommissionen i, at eftersom BLU-koden ikke indfører nogen grænser for størrelsen af terminaler eller bulkskibe i forbindelse med fastsættelsen af anvendelsesområdet, bør man undgå et tvedelt sikkerhedssystem, hvor visse typer af bulkskibe eller terminaler udelukkes fra direktivforslaget alene på grundlag af deres størrelse.

4.2. Artikel 3 — Definitioner

ØSU gør opmærksom på, at definitionen af »terminalrepræsentant« kan blive fortolket sådan, at terminalen skal udpege en

repræsentant for hvert skib. Selv om dette måske nok kan lade sig gøre i praksis, bør terminalrepræsentanten — der modsvarer »den udpegede person« i ISM-koden⁽¹⁾ — have en permanent status, og den udpegede person bør tildeles det overordnede ansvar for terminalens opfyldelse af forpligtelserne i bilag VI.

4.3. Artikel 5 — Krav vedrørende terminalens egnethed

Artikel 5 udgør en uundværlig del af den samlede pakke, som skal sikre en ligelig fordeling af sikkerhedsforpligtelserne mellem skibe og terminaler. Kravet om, at terminalerne skal udforme, gennemføre og vedligeholde et kvalitetsstyringssystem, der er certificeret ifølge ISO 9001:2000-standarderne skal ses som modstykke til skibenes og redernes forpligtelse til at leve op til ISM-koden. Det skønnes, at kun 20 % af terminalerne i dag anvender et kvalitetsstyringssystem. Visse terminaler i Vesteuropa er i dårligere stand end terminaler i ulandene. ØSU bifalder Kommissionens visioner og intentioner om at sikre, at bulkskibe og terminaler i samme grad forpligtes til at gennemføre internationalt anerkendte sikkerheds- og kvalitetsstyringsprincipper.

4.4. Artikel 6 — Skibsførernes og terminalrepræsentanternes ansvar

BLU-koden og direktivforslaget indeholder en klar definition på henholdsvis skibsførerens og terminalrepræsentantens ansvarsområder. Skibsførerens overordnede rolle anerkendes. Denne har hovedansvaret for skibets sikkerhed og det sidste ord i tilfælde af divergerende opfattelser i grænsefladen mellem skib og terminal, men ikke ansvar for terminalens praksis, handlinger eller forsømmelser.

4.5. Artikel 9 — Udbedring af skader, der er forvoldt under lastning eller losning

BLU-koden foreskriver, at afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en skade, der er sket på et skib under lastning eller losning, skal udbedres med det samme eller kan udsættes, skal træffes i overensstemmelse med de krav, som administrationen (eller en af denne anerkendt organisation) og havnestatsmyndigheden stiller. Den foreskriver også, at når det vurderes at være nødvendigt at udbedre skaden med det samme, skal udbedringen godkendes af skibsføreren, inden skibet forlader

(1) ISM Code: International Safety Management Code.

havnen. Ifølge direktivforslaget træffes afgørelsen af havnesta-
tens kontrolmyndighed, som kan søge støtte hos en anerkendt
organisation (tilsyneladende en anden end den, der er aner-
kendt af administrationen). Det ville måske være hensigtsmæs-
sig at præcisere, at muligheden for at anvende en anden
organisation bør begrænses til skibe, som er certificeret af
organisationer, der ikke er anerkendt af EU.

4.6. Artikel 10 — Overvågning og rapportering

Efter ØSU's opfattelse skal bestemmelserne udstrækkes til også
at omfatte rapportering og overvågning af, at terminalerne har
udviklet og gennemført samt vedligeholder det kvalitetsstyring-
system, som der stilles krav om i artikel 5, stk. 4.

4.7. Bilag V og VI — Skibsførerens og terminalrepræsentantens pligter før og under lastning og losning

Skibsførerens og terminalrepræsentantens pligter bør supple-
res med et krav om — når og hvor dette kan lade sig gøre —

at inspicere lastrummene før og efter enhver lastning og
losning med henblik på at identificere eventuelle skader og fejl.

5. Konklusioner

5.1. Gennemførelsen af direktivet vil efter ØSU's mening
øge sikkerheden for bulkskibe i EU's havne, samtidig med at
det vil sende et stærkt signal til medlemsstaterne om at støtte
foranstaltninger, som er vedtaget på internationalt niveau.
Dette vil desuden mindske risikoen for konkurrenceforvridning
mellem terminaler.

5.2. ØSU støtter de foreslåede målsætninger, der skal
tilfredsstille søfartsindustrien, som med rette er bekymret.
Bulkskibes sikkerhed omfattes af passende bestemmelser, og
der indføres mekanismer til at gennemføre og håndhæve
eksisterende internationale regler og EU-lovgivning. Direktivets
supplerende tiltag vil skabe en passende ligevægt mellem
skibenes og terminalernes interesser. Denne ligevægt skal
opretholdes, hvis sikkerheden skal forbedres.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsuddannelsesniveaut for søfartserhverv (kodificeret udgave)«

(2001/C 14/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 23. juni 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 71 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Eduardo Chagas til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000, følgende udtalelse med 93 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. ØSU har mange gange markeret sin tilslutning til Kommissionens beslutning om at foretage kodificeringer af retsakter, som har undergået adskillige ændringer, med det formål at gøre lovgivningen lettere tilgængelig og mere forståelig for borgerne.

1.2. Baggrunden for det foreliggende forslag til kodificering af direktiv 94/58/EF⁽¹⁾ er, at det siden offentliggørelsen har været genstand for betydelige ændringer, navnlig i direktiv 98/35/EF⁽²⁾ er omfattende ændringer indført af IMO i 1995 i forbindelse med revisionen af Konventionen om uddannelse af søfarende, om sønæring og om vagthold, samt andre internationale bestemmelser vedrørende sikkerhed til søs, forebyggelse af forurening og leve- og arbejdsforholdene ombord.

1.3. Den konsoliderede tekst »indeholder ingen substansændringer af de kodificerede retsakter, men er blot en sammen-skrivning af dem, og de eneste formelle ændringer er dem, der kræves af selve kodifikationen«.

(1) Rådets direktiv 94/58/EF af 22. november 1994 om minimumsuddannelsesniveaut for søfartserhverv (EFT L 319 af 12.12.1994, s. 28) ØSU's udtalelse: EFT C 34 af 2.2.1994, s. 10.

(2) Rådets direktiv 98/35/EF af 25. maj 1998 om ændring af direktiv 94/58/EF om minimumsuddannelsesniveaut for søfartserhverv (EFT L 172 af 17.6.1998, s. 1) ØSU's udtalelse: EFT C 206 af 7.7.1997, s. 29.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU mener, at fastsættelse og harmoniseret implementering af normer for uddannelse og sønæring indenfor søfartserhvervene er en af de grundlæggende faktorer for en søfartspolitik gående ud på at fremme sikkerheden til søs og forebygge forurening.

2.2. Det er ligeledes vigtigt, at lovgivningen er tilgængelig og forståelig for dem, den er rettet til. Ellers er der risiko for, at målsætningerne ikke realiseres fuldt ud.

2.3. ØSU godkender Kommissionens forslag, som bidrager til at gøre lovgivningen om uddannelse og sønæring for søfarende mere systematisk.

2.4. ØSU finder det ligeledes af afgørende betydning, at medlemsstaterne bemyndiges til at foretage en effektiv kontrol med kvaliteten af de søfarendes beviser og uddannelse, hvad enten de hidrører fra EU-landene eller ej, når de anløber EU-havne. Det opfordrer derfor Kommissionen til at foretage en evaluering af den kapacitet, der aktuelt er til rådighed i de forskellige medlemsstater, navnlig i havnestatskontrollen, med henblik på at finde løsninger på de nuværende mangler og lakuner og sikre opretholdelsen af niveaut i uddannelse og sønæring svarende til de internationale standarder.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om kosttilskud«

(2001/C 14/10)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 23. juni 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Johannes M. Jaschick til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling, mødet den 19. oktober 2000, med 96 stemmer for og 1 imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Forslaget til direktiv har til formål at regulere markedsføringen i EU-medlemsstaterne af produkter, som udbydes som supplement til den normale kost, og som hidtil er blevet betegnet som kosttilskud eller kosttilskudsmiddel. Der er udelukkende tale om koncentrerede næringsstoffer, der kommer i handelen i dosisform som kapsler, tabletter, pulverbreve, o.l., og som eventuelt også er kombineret med andre ingredienser som bærestoffer eller smagsstoffer. Den brede vifte af kosttilskud på markedet indeholder en mængde næringsstoffer som aminosyrer eller visse fedtsyrer, men også vitaminer, mineraler, planteekstrakter og andre stoffer.

1.2. Efter der for flere årtier siden blev fremsat anbefalinger vedrørende næringsstoffer for at bekæmpe almindelig underernæring og vitaminmangelsygdomme, er det i dag målsætninger som bedre sundhed (fysisk god form og velbefindende) og forebyggelse, der står i forgrunden for at reducere risikofaktorer hos særlige målgrupper. Markederne for sådanne produkter ekspanderer kraftigt, er ret uoverskuelige og meget forskellige fra den ene medlemsstat til den anden.

1.3. Mulige sundhedsfremmende virkninger eller løfter af kosmetisk-æstetisk art fremhæves i reklamer for kosttilskud, hvilket får flere og flere forbrugere til at indtage disse produkter i øget omfang. I den sammenhæng øges den elektroniske handels betydning, uden at der er sikret tilstrækkelig forbrugerinformation og forbrugerbeskyttelse.

1.4. I nogle medlemsstater anser befolkningen traditionelt kosttilskud som en slags (receptfrit) lægemiddel, men på grund af mængden af næringsstoffer eller aktive stoffer har levnedsmiddelkontrollen ofte set sig foranlediget til at trække produkter tilbage fra markedet, fordi de snarere svarede til lægemidler, men ikke opfyldte de lovmæssige krav til lægemidler.

1.5. Disse mangler for så vidt angår definition, mærkning og andre krav skal nu afhjælpes af hensyn til forbrugerbeskyttelsen, forbrugeroplysningen og den frie varebevægelse i Fællesskabet.

1.6. I Kommissionens forslag om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om kosttilskud defineres de som levnedsmidler, der er koncentrerede kilder til næringsstoffer, som markedsføres i dosisform. Men anvendelsesområdet dækker kun vitaminer og mineraler, der opstilles i positivlister (bilag I og II), dvs., at en anvendelse af ikke-tilladte substanser fra denne kategori af stoffer udelukkes. Andre ingredienser (yderligere næringsstoffer, planteekstrakter) falder ikke under dette direktiv, men reguleres foreløbig stadig af de enkelte medlemsstater.

1.7. På grundlag af en videnskabelig risikovurdering skal der fastsættes maksimumsgrænser for de tilladte vitaminer og mineraler, men også minimumsgrænser for at sikre, at formålet med kosttilskuddet opfyldes. Fastsættes der maksimumsgrænser, der ligger tæt på de anbefalede mængder af næringsstoffer (referencemængder), bør der, for så vidt angår stoffer, der let fører til overdoseringer og sundhedsskader, tages hensyn til sikkerhedsaspektet.

1.8. Hvad angår produkternes mærkning og præsentationsmåder samt reklamen for dem er det ikke tilladt at henvise til forebyggende eller helbredende egenskaber. Mærkningen skal give oplysninger om den anbefalede daglige dosis i portioner af præparatet, indeholde en advarsel om, at disse mængder ikke bør overskrides, samt en oplysning om, at kosttilskuddet ikke er en erstatning for en behovsdækkende kost. Det er heller ikke tilladt at påstå, at kosten ikke kan give tilstrækkelige mængder af næringsstoffer.

1.9. På etiketten skal anføres mængden af næringsstoffer pr. anbefalede daglige dosis og pr. enhedsdosis i absolut værdi i de enhedsmål, der er anført i bilag I, samt som procentsats af referenceværdierne.

1.10. For at lette en effektiv kontrol skal producenterne eller importørerne, hvis produktet fremstilles i et tredjeland, fremsende en model af mærkningen til den kompetente myndighed, når de markedsfører deres produkter.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Såvel fra producenterne og handelens som fra levnedsmiddelkontrollens og forbrugernes synspunkt hilses formålet med en EU-ordning for de pågældende produkter velkommen. Det Økonomiske og Sociale Udvalg⁽¹⁾ støtter Kommissionen i dens ønske om at give beskyttelsen af forbrugernes sundhed, sikkerheden og informationen af offentligheden højeste prioritet. Det tager med tilfredshed til efterretning, at Kommissionen udtrykkeligt inddrager Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsråd (EØS).

2.2. Kommissionen definerer entydigt kosttilskud som levnedsmidler, skønt disse produkter ikke umiddelbart opfattes sådan i nogle lande. Som levnedsmidler er de imidlertid ikke undergivet den strengere lægemiddellovgivning.

2.3. Direktivets anvendelsesområde er begrænset til vitaminer og mineraler (og dertil hørende stoffer), der udtrykkeligt opregnes som værende »væsentlige« i Den Videnskabelige Levnedsmiddelkomites rapport om næringsstof- og energiindtag for Det Europæiske Fællesskab (31. serie). Men efter ØSU's opfattelse er Kommissionen ikke ambitiøs nok, da kun en lille del af udbuddet af kosttilskud omfattes. Direktivets anvendelsesområde bør snarest udvides til at omfatte lister over de næringsstoffer, for hvilke der foreligger tilstrækkelig dokumentation for sikkerhed og nytteværdi.

2.4. Direktivets titel »Lovgivninger om kosttilskud« lader formode, at der kan forventes en lovgivning om en bredere produktvifte. Den kan dog komme til at lade vente uforholdsmæssigt længe på sig på grund af den tid, der går med gennemførelse og overgangsfrister. ØSU håber derfor, at Kommissionen snarest vil udarbejde regler også for andre stoffer. I en overgangsperiode opfordres Kommissionen til i samråd med medlemsstaterne at harmonisere reglerne for mærkning og reklame også for sådanne produkter og forhindre konkurrencefordrejninger, sundhedsskader og vildledning af forbrugerne.

2.5. ØSU glæder sig udtrykkeligt over, at Kommissionen begrænser doseringerne af de tilladte stoffer i kosttilskuddene (maksimumsgrænse) og på den anden side kræver en mindstdosis for at sikre en ernæringsmæssig virkning. Direktivforslaget støtter sig i den forbindelse til eksisterende bestemmelser (direktiv 90/496/EØF), som dog efter ØSU's opfattelse så hurtigt som muligt bør ajourføres af EU's Videnskabelige

Levnedsmiddelkomité, især da der i nogle medlemsstater er indført nye referenceværdier for kosttilskud fra januar 2000.

2.6. Det er tillige yderst vigtigt, at der tages hensyn til alderen, da f.eks. småbørns behov er betydeligt lavere, men f.eks. brusetabletter med delvist højere vitamin- og mineraldoseringer, aroma-, farve- og sødestoffer, er særlig attraktive for børn.

2.7. Der bør foretages en kontrol af forbruget af kosttilskud og generelle statusopgørelser, for at man kan reagere hurtigt og målrettet i tilfælde af negative virkninger (f.eks. overdoseringer).

2.8. Analogt med lovgivningen på levnedsmiddelområdet gælder for reklameudsagn, at der ikke må fremsættes påstande eller løfter, der kan vække det indtryk, at produktet kan helbrede, lindre eller forebygge sygdomme⁽²⁾. Det forekommer ØSU berettiget, for så vidt som videnskabelige undersøgelser af enkelte stoffer — f.eks. på forebyggelsesområdet — ikke altid er kommet frem til entydige resultater, men endog har konstateret en forhøjet sygdomsrisiko hos højrisikogrupper i tilfælde af overdosering.

2.9. Ofte antydes det i reklameudsagn, at kosttilskud har sundhedsfremmende egenskaber eller kosmetisk-æstetiske virkninger (mod f.eks. hårtab, aldring af huden). Sådanne påstande falder dog ikke under forbuddet mod sygdomsrelateret reklame; Kommissionen opfordres derfor til så hurtigt som muligt at udarbejde regler for sundhedsrelaterede reklameansøgninger.

2.10. ØSU frygter, at mange produkter fra tredjelandslande ikke altid er i overensstemmelse med Det Indre Markeds bestemmelser, og at de for sjældent kan kontrolleres af kontrolorganerne. Dette problem er endnu alvorligere inden for den elektroniske handel. Dette direktiv bør derfor suppleres med en bestemmelse om, at det også gælder for produkter, der handles på Internettet og via postordre⁽³⁾, og som hidtil til dels kun er reguleret på nationalt plan.

2.11. Netop i dag på baggrund af de moderne produktionssvilkår må det udsagn, at en behovsdekkende og fuldgyldig kost principielt sikrer en tilstrækkelig ernæring, tillægges

(1) Under forbehold af plenarforsamlingens godkendelse.

(2) Sådanne løfter finder man også i stigende grad i mediernes redaktionelle del om emner som lifestyle og fitness.

(3) Jf. ØSU's udtalelse om elektronisk handel af 29. april 1999 (EFT C 169 af 16.6.1999, s. 36).

særlig betydning. Forbuddet mod reklameudsagn, som gør kosttilskud bedre end »naturlig kost«, eller som erklærer naturlig kost for utilstrækkelig, sikrer, at kosttilskud ikke får nogen alibifunktion. Ud fra et sundhedsmæssigt forbrugerbeskyttelsessynspunkt hilses dette meget velkomment. I så fald ville kosttilskud ikke være ubetinget nødvendigt, men markedet skal ikke begrænses unødigt, når der er en efterspørgsel eller et behov hos bestemte befolkningsgrupper, f.eks. ældre mennesker, eller i særlige livssituationer, f.eks. under svangerskab og i ammeperioder. Anvendelsesområdet for diætkost, der har ganske særlige ernæringsformål, berøres ikke heraf (direktiv 89/398/EØF).

2.12. Offentligheden bør dog i stigende grad orienteres om, i hvilke situationer anvendelsen af kosttilskud kan være en fordel, hvilke indskrænkninger der skal foretages, og i hvilke tilfælde der skal anbefales uafhængig ernæringsrådgivning. I den forbindelse har regeringerne, sundhedsvæsenet, lægerne og kosttilskudsproducenterne en rolle at spille. Disse udbyderafhængige informationer må ikke undervurdere ernæringens og livsførelsens betydning for sundhedens fremme og heller ikke fraråde befolkningen at konsultere ernæringseksperter.

2.13. I udtalelsen om fødevarer sikkerhed understregede ØSU⁽¹⁾, at EU i sin fødevarepolitik ikke blot bør fokusere på sikkerhed (punkt 2.17), men også på ernæring og kost. ØSU glædede sig derfor over, at kostrelaterede spørgsmål tages op i hvidbogen, og det opfordrede myndighederne til at behandle »ernæringsmæssige aspekter«.

3. Bemærkninger til de enkelte artikler

Artikel 2

3.1. Den definition, at der her er tale om levnedsmidler, som alene eller kombinerede er koncentrerede kilder til nærmere definerede næringsstoffer, ville ganske vist være korrekt for vitaminer og mineralers vedkommende i betydningen mikronæringsstoffer, men ikke for kosttilskud uden ernæringsmæssig karakter. Men den videnskabelige interesse har nu samlet sig om netop de såkaldte bioaktive stoffer som sekundære vegetabiliske stoffer, fibre, hormonagtige præparater, enzymer osv., som i stigende grad udbydes af industrien i form af koncentreter under henvisning til de pågældende levnedsmidlers sundhedsfremmende virkninger. Definitionen på kosttilskud bør derfor formuleres således, at det bliver muligt let at udvide direktivet.

3.1.1. For ikke at hæmme den teknologiske innovation bør der vælges en mere generel formulering af dosisformerne under artikel 2, litra c): »f.eks. piller, pulverbreve, væske og andre lignende former.«

Artikel 3

3.2. For så vidt angår medlemsstaternes opgave, nemlig at sørge for, at kosttilskud med de tilladte næringsstoffer opfylder direktivets krav, gør ØSU opmærksom på, at de pågældende kontrolorganer skal have de personalemæssige og tekniske ressourcer stillet til rådighed.

Artikel 4 og 5

3.3. I stedet for »vitaminer og mineraler« bør der konsekvent anvendes almenlydige begreber som næringsstoffer, tilladte stoffer, e.l.

Artikel 5, stk. 1, litra b)

3.4. ØSU opfatter artikel 5 som kernen i bestemmelserne om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger om kosttilskud. Ved at indføre maksimumsværdier, orientering efter referenceværdier og tilførselsmængder fra kosten på den ene side og fastlæggelsen af minimumsmængder på den anden opfyldes kravet om et højt sikkerhedsniveau og beskyttelse mod vildledning. Når minimumsmængderne og maksimumsværdierne fastlægges, bør der dog ubetinget tages hensyn til bestemte aldersgrupper, især småbørn. ØSU foreslår følgende formulering af artikel 5, stk. 1, litra b): »referencetilførslen af vitaminer og mineraler for befolkningen, såfremt der kun er ringe forskel mellem referenceværdierne og de sikre maksimale mængder (upper safe levels)«.

Artikel 5, stk. 3

3.5. Listen over minimums- og maksimumsmængder samt renhedskriterier bør fastsættes så hurtigt som muligt af Den Videnskabelige Levnedsmiddelkomité, således at det kan undgås, at der efter direktivets ikrafttræden opstår en længere periode med retsusikkerhed. Det ville i sidste ende resultere i en forringet produktsikkerhed.

Artikel 6

3.6. ØSU billiger bestemmelserne om mærkning af kosttilskud, som skal give forbrugerne omfattende oplysninger om mulige sundhedsrisici eller uheldig adfærd. Især det sygdomsrelaterede reklameforbud og forpligtelsen til at angive den daglige dosis og advarsler er vigtige bidrag til beskyttelse mod vildledning.

(1) Jf. ØSU's udtalelse fra maj 2000 (EFT C 169 af 16.6.1999, s. 26).

Artikel 6, stk. 1

3.7. Ganske vist forekommer formuleringen angående det navn, som produkterne sælges under, for generel, da det let kan forveksles med handelsnavnet. Derfor bør direktivet udtrykkeligt fastsætte, at det navn, som produktet sælges under skal stå »på etiketten« med tilføjelsen »tilskud«.

Artikel 6, stk. 2

3.8. Desuden skal Kommissionen hurtigst muligt undersøge de bestemmelser og den praksis, der er gældende i medlemsstaterne vedrørende sundhedsanprisninger (health claims), for eventuelt at supplere yderligere krav til beskyttelse mod misvisning og vildledning⁽¹⁾.

Artikel 6, stk. 3, litra b)

3.9. Der bør indføjes: »eventuelt for bestemte befolkningsgrupper«.

Artikel 6, stk. 3, litra c)

3.10. Ordet »varieret« bør erstattes af »behovsdækkende«.

Artikel 6, stk. 4

3.11. Denne bemærkning bør udtrykkes positivt: »Dette er et kosttilskudspræparat«.

3.12. Selv om genmanipulerede bestanddele ifølge gældende lovgivning kun skal anføres, hvis produktet indeholder rester af det ændrede protein, har forbrugerne, når det drejer sig om kosttilskud, der som bekendt anpriseres som specielt sundhedsfremmende, en principiel interesse i at få at vide, om de pågældende levnedsmidler er blevet produceret ved hjælp af genmanipulation.

(1) I ØSU's udtalelse af 24.5.2000 om Kommissionens hvidbog om levnedsmiddelsikkerhed hedder det: »Der anføres ofte sundhedsrelaterede anprisninger på fødevarernes emballage eller i reklamer for fødevarer, som ikke er tilstrækkelig videnskabeligt dokumenteret, hvilket kan skabe for store forventninger til produktet. Kosttilskud og berigede fødevarer (hvidbogens punkt 105) samt urteprodukter bør reguleres på EU-plan så hurtigt som muligt, så der gennemføres en harmonisering for så vidt angår definition, mærkning og reklame (dette gælder navnlig anprisninger i tilknytning til sundhed og velbefindende). Eftersom sundhedsrelaterede klager i dag ikke er reguleret på EU-plan og ikke nævnes i handlingsplanen, opfordrer ØSU Kommissionen til at indlede høringer vedrørende sundhedsanprisninger og almindelig praksis i de forskellige medlemsstater med henblik på at harmonisere den relevante EU-lovgivning.«

Artikel 7

3.13. ØSU billiger, at reklameudsagn, der antyder, at en kost uden tilskud er utilstrækkelig, forbydes. Men da det er videnskabeligt bevist, at en sådan kost kræver en omhyggelig sammensætning, bør formuleringen »adækvat og varieret« erstattes af »fuldgyldig og behovsdækkende«.

Artikel 8, stk. 2

3.14. I betragtning af det store antal produkter og deres forskellige sammensætninger anmodes Kommissionen indtrængende om at finde frem til, hvordan forbrugerne kan få en reel mulighed for at sammenligne priserne. Man kunne forestille sig, at næringsindholdet blev angivet pr. 100 g som ensartet og sædvanlig sammenligningsmængde, eller at det blev obligatorisk at angive en pris pr. dosis.

3.15. En harmonisering af måleenhederne og forkortelserne (bilag I) ville bidrage til en bedre forståelse af etiketten.

Artikel 10

3.16. Formålet med underretningspligten er at lette en officiel overvågning af kosttilskud. Ifølge princippet »tell and do« kan forbrugerbeskyttelsesinterventioner ganske vist først finde sted, når de pågældende produkter allerede er på markedet, men kontrolmulighederne er i det mindste større end uden underretningsprocedure. Denne ordning bør derfor gælde for alle medlemsstater; det forekommer ØSU, at det vil være for vanskeligt at kontrollere beviser på, at visse medlemsstater ikke skulle behøve at efterkomme denne forpligtelse.

Artikel 15, litra b)

3.17. Fristen 1. juni 2004 bør ændres til 1. juni 2003.

4. Sammendrag

4.1. ØSU glæder sig over, at dette direktivforslag harmoniserer lovgivningen om kosttilskud i EU, afhjælper mangler i den sundhedsmæssige forbrugerbeskyttelse, levnedsmiddelsikkerheden og forbrugerinformationen, og at det dermed tillige eliminerer handelshindringer.

4.2. Formuleringer, der angår direktivets anvendelsesområde, bør dog affattes således, at andre kosttilskudsprodukter let og så hurtigt som muligt kan inddrages i ordningen efter en tidsplan.

4.3. Det er bydende nødvendigt, at der udarbejdes et ensartet grundlag for fastsættelsen af de data, der skal henholdsvis vedtages og tages hensyn til for de stoffer, der står på positivlisten (maksimumsgrænser, »maximum levels«; øvre grænser, »upper safe levels«). Også referenceværdierne i direktiv 90/496/EØF må ajourføres, suppleres og accepteres af alle medlemsstater.

4.4. Efter direktivets ikrafttræden må det undgås, at der opstår retsikkerhed vedrørende listerne over nedre grænser og maksimumsgrænser samt renhedskriterier.

4.5. Hvad angår reklameudsagn om sundhedsfremmende egenskaber (health claims) bør der tages mere hensyn til beskyttelse mod vildledning.

4.6. Det forekommer nødvendigt, at produkter i Internet- og postordrehandelen udtrykkeligt inddrages i anvendelsesområdet.

4.7. Underretningspligten bør uden undtagelse gælde for alle medlemsstater, og de kompetente myndigheder bør være bedre udrustet til en effektiv overvågning.

4.8. ØSU gør opmærksom på, at offentligheden i højere grad skal informeres om, hvornår det overhovedet er hensigtsmæssigt at indtage kosttilskud, og om hvornår ernæringseksperter bør konsulteres.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

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 96/22(EF) vedrørende forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal eller thyreostatisk virkning og af beta-agonister i husdyrbrug«

(2001/C 14/11)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 13. juli 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 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 David Evans til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling den 19. oktober 2000, følgende udtalelse med 93 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Kommissionens forslag

1.1. Rådets direktiv 96/22/EF fastsætter, at medlemsstaterne skal forbyde anvendelse af østrogen-, androgen- og gestagen-substanser til husdyr, undtagen »i terapeutisk øjemed eller til zooteknisk behandling⁽¹⁾«. Import fra tredjelande af dyr eller produkter fra dyr, som er blevet behandlet med disse substanser med henblik på fremme af væksten, er ligeledes forbudt.

1.2. I februar 1998 skønnede WTO, at importforbudet ikke er i overensstemmelse med EU's regler. Kommissionen indledte derfor en supplerende risikoanalyse i overensstemmelse med WTO-aftalen om sundhedsmæssige og plantesundhedsmæssige foranstaltninger af seks hormonale stoffer: 17 β -østradiol, testosteron, progesteron, trenbolonacetat, zeranol og melengestrolacetat.

1.3. Den 30. april 1999 afgav Den Videnskabelige Komité for Veterinærforanstaltninger med henblik på folkesundheden en udtalelse om vurderingen af de potentielle negative virkninger af hormonrester i oksekød for menneskers helbred. De vigtigste konklusioner er for det første, at der, hvad angår overdreven indtagelse af hormonrester og metabolitter deraf og i betragtning af hormoners iboende egenskaber og de epidemiologiske konklusioner, er identificeret en risiko for forbrugeren med afgørende beviser på forskelligt niveau for de seks vurderede hormoner. For det andet, kan der for de seks hormoner forventes endokrine, udviklingsmæssige, immunologiske, neurobiologiske, immunotoksiske, genotoksiske og kræftfremkaldende virkninger, og gruppen af præpubertale

børn er den af de forskellige mulige risikogrupper, der giver anledning til størst bekymring. For det tredje, kan der i betragtning af hormonernes iboende egenskaber og de epidemiologiske konklusioner ikke fastslås noget tærskelniveau for og derfor ikke nogen acceptabel daglig indtagelse (ADI) af nogen af de seks vurderede hormoner, når de indgives i hornkvæg med vækstoffremmende formål.

1.4. Hvad angår 17 β -østradiol, mente komitéen, at der foreligger tilstrækkelige nyere beviser til, at stoffet må anses for at være kræftfremkaldende, eftersom det har både tumorfremkaldende og tumorfremmende virkning, og at de forhenværende data ikke gør det muligt at give et kvantitativt skøn over risikoen.

1.5. Efter komitéens udtalelse blev der forelagt yderligere videnskabelige oplysninger af Det Forenede Kongeriges Veterinary Products Committee, EF's Udvalg for Veterinærmedicinske Præparater og Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives. Komitéen gennemgik disse oplysninger og konkluderede den 3. maj 2000, at der ikke foreligger overbevisende oplysninger og argumenter, der berettiger til en revision af de konklusioner, den drog i sin udtalelse af 30. april 1999.

1.5.1. De nuværende bestemmelser i fællesskabsretten fastsætter, at Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering (EMA) skal gennemgå anmodninger fra interesserede producenter med henblik på at fastsætte en maksimal grænse for rester af veterinærlægemidler (MRL) anvendt til terapeutiske og zootekniske formål.

1.5.1.1. EMA har efter anmodning fra producenter vurderet 17 β -østradiol udelukkende i sammenhæng med de definerede betingelser for anvendelse og kom til den konklusion, at det ikke var nødvendigt at fastlægge en MRL for terapeutisk anvendelse af 17 β -østradiol.

⁽¹⁾ Zooteknisk behandling betyder, at et af de stoffer, der er tilladt i medfør af artikel 5 i dette direktiv, indgives individuelt i et husdyr med henblik på brunstsynchronisering og forudgående behandling af donor og recipient i forbindelse med embryotransplantation, efter at dyret er blevet undersøgt af en dyrlæge eller i henhold til artikel 5, stk. 2, under dennes ansvar (jf. direktiv 96/22/EF artikel 1, litra c).

1.5.1.2. Komitéen har undersøgt spørgsmålet i en meget bredere sammenhæng, hvilket forklarer de forskellige konklusioner.

1.5.1.3. Kommissionens forslag repræsenterer en indfaldsvinkel baseret på risikostyring, som tager hensyn til 17 β -østradiols alternativer, manglen på mulig kontrol i tilfælde af misbrug og begge de videnskabelige komitéers mening.

1.6. På baggrund af alle tilgængelige videnskabelige beviser, de ansvarlige EU- og andre videnskabelige rådgivende organers udtalelser og behovet for at undgå enhver unødvendig risiko for forbrugerne, foreslår Kommissionen:

1. definitivt at forbyde anvendelse af 17 β -østradiol og esterlignende derivater heraf til husdyr og kun at tillade, at stoffet anvendes til andre dyr i terapeutisk øjemed;
2. fortsat midlertidigt at forbyde anvendelse af de øvrige fem hormoner, indtil der foreligger mere fuldstændige videnskabelige oplysninger. Anvendelse af disse stoffer kan dog fortsat tillades »i terapeutisk øjemed og til zooteknisk behandling« på de betingelser, der er fastsat i Rådets direktiv 96/22/EF.

1.7. Dette forslag medfører, at importen af oksekød og oksekødsprodukter fra lande, hvor 17 β -østradiol og esterlignende derivater heraf lovligt kan anvendes til terapeutiske og zootekniske formål, underlægges streng kontrol og overvågning, som betyder, at import umuliggøres i visse tilfælde, såfremt der ikke gives tilstrækkelige garantier til EU i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets direktiv 96/23/EF⁽¹⁾.

2. WTO's rolle

2.1. Et vigtigt aspekt af dette nye forslag er den fortsatte strid mellem WTO og USA/Canada om anvendelse af hormoner i opfødning af kvæg.

2.2. I 1996 afholdt USA og Canada formelle samråd med EU inden for rammerne af WTO-mekanismen til tvistafgørelse om EF's forbud mod import af kød behandlet med hormoner. Disse forhandlinger resulterede i, at der oprettedes WTO-bedømmelsesudvalg, som i august 1997 afgav en udtalelse om, at EF-foranstaltningerne var i strid med WTO's regler. EU protesterede imod disse konklusioner og opfordrede til, at de blev forelagt appelinstanten.

2.3. Appelinstanten afgav rapport i februar 1998, hvori den anførte, at skønt videnskabelige undersøgelser forelagt af EU viste, at der var en generel kræftisiko, var de ikke »tilstrækkeligt specifikke til den aktuelle sag«. Appelinstanten udtalte imidlertid, at et WTO-medlem:

- har ret til selv at vælge det sundhedsbeskyttelsesniveau, som det finder passende;
- ikke er forpligtet til at foretage risikovurdering i en kvantitativ form med henblik på at træffe foranstaltninger;
- ikke er forpligtet til at følge den fremherskende videnskabelige mening, men kan tage mindre fremherskende eller afvigende synspunkter i betragtning.

2.4. Instansen beskæftigede sig ligeledes med spørgsmålet om væksthæmmende hormoner i forhold til naturligt forekommende hormoner og understregede, at WTO-reglerne giver plads til, at medlemmerne træffer foreløbige foranstaltninger, når der ikke foreligger fyldestgørende videnskabelige oplysninger, og anbefalede EU at tilpasse dets foranstaltninger til dets forpligtelser i henhold til SPS-aftalen.

2.5. EU fik dernæst frist til den 13. maj 1999 til at gennemføre disse henstillinger. Et par dage efter denne frist søgte USA og Canada WTO's godkendelse af modforanstaltninger, og dette blev gennemført i juli 1999.

3. Bemærkninger

3.1. Det foreslåede direktiv støttes fuldt ud af de senest tilgængelige videnskabelige oplysninger, er baseret på risikovurdering i overensstemmelse med SPS-bestemmelserne og har til formål at bringe EU's stilling i overensstemmelse med WTO-reglerne ved at indføre et totalt forbud mod 17 β -østradiol og foreløbige forbud mod de øvrige stoffer. ØSU støtter fuldt ud Kommissionens forslag.

3.2. ØSU udbeder sig imidlertid yderligere bevismateriale, der støtter Kommissionens beslutning om at tillade anvendelse af 17 β -østradiol til andre dyr såsom kæledyr. I denne sammenhæng og med hensyn til forslaget betragtning 12 er ØSU klar over, at Kommissionen har til hensigt at prioritere kontrollen med hormoner i husdyr og at overveje anvendelsen til kæledyr på et senere tidspunkt. Den nuværende tekst er dobbelttydig og kan medføre vildledende konklusioner eller misbrug.

⁽¹⁾ EFT L 125 af 23.5.1996, s. 10-32.

3.3. ØSU's altovervejende bekymring i forbindelse med dette forslag er forbrugernes sikkerhed i EU og navnlig de mere sårbare grupper, der blev afdækket i de seneste videnskabelige oplysninger. Forslaget afhænger af en afbalanceret vurdering af de risici, der er forbundet med anvendelsen af disse stoffer, både med terapeutiske og zootekniske formål, når det drejer sig om dyrs sundhed og velfærd samt potentielle økonomiske spørgsmål, og med væksthæmmende formål, hvor motiveringen udelukkende er af økonomisk art. Ved udarbejdelsen af dette forslag har Kommissionen og dens rådgivende organer måttet tage hensyn både til komplekse videnskabelige data og skiftende praksis i husdyravl, ikke blot i EU, men også i tredjelande. Der forskes fortsat på dette område, og ØSU understreger behovet for, at Kommissionen holder lovgivningen ajour i lyset af nye forskningsresultater.

3.4. Følgerne for international handel er betydelige, og ØSU er bekymret over effektiviteten af EU's uvægerligt meget komplekse kontrol af import fra tredjelande, hvor disse stoffer eventuelt anvendes, uanset formålets art. ØSU opfordrer derfor Kommissionen til at undersøge de systemer, der anvendes til efterprøvning af og kontrol med kød, der er importeret fra tredjelande, og til at sikre, at disse er fuldt ud i overensstemmelse med den prioritering, som forbrugersikkerheden skal have.

3.5. Hvad 17 β -østradiol angår, kan dette stof potentielt anvendes til alle husdyr, hvorfor indtagelse af restkoncentrationer kan være særlig relevant for alle befolkningsgrupper, især højrisikogrupperne (som f.eks. helt små børn). Med henblik på at beskytte menneskers sundhed er det vigtigt, at en sådan indtagelse undgås. Hertil kommer, at restkoncentrater, som

forekommer på grund af dette stofs anvendelse, ikke kan påvises ved hjælp af de rutinemæssige analysemetoder, der er disponible i øjeblikket. Det er ligeledes relevant, at der er adgang til alternativer, selvom disse kan være underlagt forskellige kontrolregler i de forskellige EU-lande. ØSU støtter derfor fuldt ud Kommissionens forslag om ikke at tillade anvendelse af dette stof.

3.6. Med hensyn til de øvrige fem stoffer støtter ØSU ligeledes Kommissionens forslag, men skønner, at der er behov for yderligere undersøgelser af forholdet mellem risici og fordele forbundet med anvendelse af dem. Navnlig mener ØSU, at selv om zootekniske anvendelse (som først og fremmest finder sted i forbindelse med synkronisering af brunstperioden af hensyn til inseminering) er underlagt godkendelse og indgående undersøgelser, bør denne anvendelse yderligere overvejes. ØSU sætter spørgsmålstegn ved, om

- en sådan anvendelse er i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet;
- import fra tredjelande, hvor disse stoffer anvendes til terapeutisk eller zootekniske behandling, er underlagt harmoniseret og systematisk kontrol;
- bedrifterne i de forskellige EU-lande foretager tilstrækkelige optegnelser over anvendelsen af disse stoffer, således at den kan overvåges af de ansvarlige myndigheder. Desuden vil ØSU gerne vide, om der foretages relevant kontrol, og går i benægtende fald helhjertet ind for, at Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger hertil.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ældre arbejdstagere«

(2001/C 14/12)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 2. marts 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »Ældre arbejdstagere«

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Gérard Dantin til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 97 stemmer for, 1 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Det Europæiske Råd pålagde på sit møde i Lissabon EU et ambitiøst projekt, hvorefter beskæftigelsesfrekvensen senest år 2010 skal nå »et niveau så tæt som muligt på 70 %« og 60 % for kvinders vedkommende. Dette mål er vigtigt af såvel sociale som økonomiske grunde. Beskæftigelse danner i meget vidt omfang grundlaget for social beskyttelse og bliver dermed det bedste værn mod social udstødelse. Hvis dette mål ikke nås, vil det bremse den økonomiske vækst.

1.2. Den gradvise opfyldelse af målet vil stille de fleste lande over for den uomgængelige udfordring, som det er at skulle hæve beskæftigelsesfrekvensen først og fremmest for ældre arbejdstagere. Erhvervsdeltagelsen er faktisk dalende for de 50-64-årige i alle medlemsstaterne. At vende denne tendens kræver, at medlemsstaterne tilpasser deres politik til denne gruppe, hvilket især indebærer strukturelle reformer.

1.3. I denne sammenhæng bekræfter retningslinjerne for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik 2000 i punkt 4 i tillægget, at det er nødvendigt at indføre en politik, der sigter på at forlænge det aktive arbejdsliv gennem hensigtsmæssige foranstaltninger, »således at ældre arbejdstagere også kan forblive og deltage aktivt i arbejdslivet«.

1.4. Nærværende dokument inddrager også førtidspensionsordningerne eller mere generelt ordninger for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, som ØSU allerede har nævnt i tidligere udtalelser. Faktisk er udviklingen i tilbagetrækningsmønstret vigtig for beskæftigelsesfrekvensen i denne aldersgruppe.

1.5. ØSU har vurderet de ældre arbejdstageres sag som værende af en sådan betydning, at der bør udarbejdes en initiativudtalelse, der behandler de forskellige aspekter af

problemet. Gennem denne initiativudtalelse har ØSU ligeledes villet understrege, at det er nødvendigt med en positiv tilgang til ældre arbejdstagere, da behandlingen af disse ofte har rødder i en meget lidt solidarisk og diskriminerende samfundsopfattelse. I mange tilfælde medfører dette tab af et højt kvalificeret personale, og følgelig også en global forringelse af konkurrenceevnen. ØSU vurderer for øvrigt, at hvis de videnskabelige fremskridt i dag tillader at »give tid til livet«, så må det også være passende på lignende vis, at samfundsorganiseringen tilstræber at give »liv til tiden«.

I nærværende udtalelse nævnes først og fremmest en række nøgletal og fakta; dernæst analyseres faldet i de ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens, og til sidst fremlægges med henblik på fællesskabsforanstaltninger nogle mulige løsninger, som trækker på praksis og erfaringer fra en række EU-medlemslande.

2. Fakta

2.1. Arbejdslivet set over livscyklens har i den sidste snes år gennemgået store forandringer.

2.1.1. De unge kommer senere ind på arbejdsmarkedet på grund af længere skolegang, uddannelse og de vanskeligheder, de har med at finde et passende arbejde⁽¹⁾.

2.1.2. Beskæftigelsesfrekvensen for den samlede befolkning over 55 år er blevet betragteligt reduceret i Europa og i mindre grad i USA: den var for aldersgruppen 55-64 år i 1999 37 % i EU og 55 % i USA⁽²⁾.

(1) ØSU's udtalelse om Ungdomsarbejdsløshed, EFT C 18 af 22.1.1996.

(2) Kommissionens bidrag til Det Sociale Råd i Lissabon. Kilde Eurostat.

Siden 1970'erne er beskæftigelsesfrekvensen faldet betydeligt og kontinuerligt⁽¹⁾ og særlig markant mellem 1980 og 1985⁽²⁾. Mellem 1971 og 1999 faldt beskæftigelsesfrekvensen for den mandlige befolkning med 47,4 % i Frankrig, 45,8 % i Holland, 39 % i Spanien, 38,7 % i Tyskland, 30 % i Irland og mere end 29 % i Portugal og Storbritannien. Man kan uden tvivl tale om en individualisering af karriereforløbet. Men det er ikke et tegn på større valgmulighed for den enkelte. Den tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er i det store og hele ofte mere påtvunget end selvvalgt. Den nye fleksibilitet i slutningen af et arbejdsliv afspejler snarere presset fra situationen på arbejdsmarkedet og virksomhedernes og det offentlige human resources strategi som et resultat heraf⁽³⁾.

2.2. Der er derfor en tendens til, at arbejdslivet bliver kortere i begge ender af aldersspektret, og at det i fremtiden vil blive domineret af aldersgrupperne i midten af spektret.

2.3. Aldersgruppen 50-64 år er af særlig betydning for beskæftigelsespolitikken. Ifølge Eurostats beregninger på EU-plan vil denne aldersgruppes andel af den samlede befolkning stige fra 25 % i 1995 til 34,4 % i 2025. Stigningen vil ske betydeligt hurtigere i de skandinaviske lande i løbet af det næste tiår⁽⁴⁾. Dette gennemsnit kan for øvrigt dække over mere ekstreme situationer på regionalt plan eller på visse delmarkeder.

2.4. Denne udvikling er især foruroligende set i lyset af den betydelige aldring af befolkningen, som medlemsstaterne vil opleve fra begyndelsen af det tredje årtusind⁽⁵⁾.

2.5. Ud over de følger dette har for den finansielle balance i pensionsordningerne, sætter denne udvikling spørgsmålstejn ved, om arbejdsstyrken, som landenes produktionsmæssige resultat afhænger af i fremtiden, er tilstrækkelig. Befolkningens aldring må nødvendigvis føre til en aldring af arbejdsstyrken samtidig med, at der opstår en knaphed på arbejdskraft, så længe man ikke tager en eventuel indvandring i betragtning. Set ud fra et makroøkonomisk synspunkt vil denne situation føre til et lønpres, som kan føre til inflation.

2.5.1. I mange medlemslande har gennemsnitsalderen for erhvervsaktive allerede i dag overskredet 40 år på grund af

nedgangen i antallet af unge, der træder ind på arbejdsmarkedet⁽⁶⁾.

2.6. Fremover vil det være et spørgsmål om EU, medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter vil kunne nøjes med en så reduceret arbejdsstyrke, eller om virksomhederne enten skal tilpasse organiseringen af produktionen af varer og tjenesteydelser til en ældre arbejdsstyrke, der bliver permanent efteruddannet, og som skal motiveres, eller om man skal importere fremmed arbejdskraft eller flytte visse produktionsaktiviteter til tredjelande. Under alle omstændigheder vil indvandring og flytning af produktion til tredjelande kun delvist og ikke grundlæggende løse problemet med mangel på højt kvalificeret arbejdskraft. Imidlertid vil det i denne problematik være rigtigt at medtænke nødvendigheden af at øge samfundets kapacitet ved at tilføre arbejdsmarkedet et stigende antal unge, kvinder og arbejdsløse, især langtidsledige. Disse forskellige strategier bør gøres til genstand for en decideret social dialog.

3. Årsagerne

3.1. Ældre arbejdstageres tidlige tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet er især et resultat af en kombination af tre vigtige faktorer: virksomhederne, lønmodtagerne og juridiske eller aftalemæssige foranstaltninger.

3.2. Virksomhederne

3.2.1. I en situation med konstant og eksponentiel udvikling i produktionsapparatet og fremstillingsprocessen, inden for økonomiske rammer, der er i konstant bevægelse, og stillet over for et marked, der ligeledes udvikler sig hele tiden, må virksomhederne tilpasse og udvikle sig og omstrukturere, hvis de skal klare sig i en global sammenhæng, samtidig med at de sikrer en balance mellem det sociale og det økonomiske hensyn. Det er det eneste, der kan sikre virksomhedernes dynamik og vækst. De har følgelig brug for råderum og mulighed for at kunne trække vejret.

3.2.2. Råderummet med hensyn til kvantitet og kvalitet kan de især finde hos de ældre arbejdstagere. Dette er navnlig tilfældet med »sociale planer« i forbindelse med omstruktureringer.

(1) Jf. skema 1, 2, 2a og 2b.

(2) Jf. skema 3.

(3) Guillemard 1986; Casey og Laczko, 1989.

(4) Jf. skema 4.

(5) »Den demografiske situation og de demografiske perspektiver i EU«.

(6) Anne-Marie Guillemard, »Salariés vieillissants et marché du travail«, rapport de l'Observatoire européen des politiques de vieillesse et de retraite, GD V, Bruxelles, januar 1993 og af samme forfatter, »Vers un nouveau contrat entre générations pour les retraités«. Anne-Marie Guillemard er sociolog og lektor på universitetet Paris-Sorbonne og medlem af Institut universitaire de France.

3.2.3. Ud over »sociale planer« giver indførelsen af ordninger for tidlig pensionering virksomhederne mulighed for at erstatte ældre arbejdstagere, som de finder mindre produktive, og hvis kompetencer er forældede, med yngre, men også færre lønmodtagere. De vurderer således, at deres konkurrenceevne kan forbedres, samtidig med at de letter deres lønmodtagermasse og afbalancerer deres alderspyramide. Denne situation skyldes imidlertid manglende human resources management og især utilstrækkelig fremsynethed i forvaltningen af job og kvalifikationer. På den måde mister virksomhederne undertiden videnskabelig kapital, hvilket gør det vanskeligere at integrere unge medarbejdere, da der ikke er tilstrækkeligt med erfarne arbejdstagere til at formidle viden og vejlede.

Man kan dog ikke komme uden om:

- de vanskeligheder, som visse lønmodtagere har ved at skulle tilpasse sig og uddanne sig til at anvende nye, teknologisk set mere komplicerede arbejdsprocesser. Det må gøres til genstand for særlig opmærksomhed, da det i det lange løb kan føre til social udelukkelse;
- manglen på entusiasme hos nogle, ofte lønmodtagere, uden eller med få færdigheder, enten fordi de ikke føler sig egnede som følge af nederlag i skolen, eller fordi de ikke føler, det er nødvendigt, eftersom de nærmer sig slutningen på deres karriere.

3.2.4. I virksomhederne findes der nu en kategori af »midaldrende«, der anses for at være uden fremtid, og som arbejdsgiverne derfor tøver med at forfremme eller efteruddanne. Det paradoksale er, at aldersgruppen af 40-60-årige, der repræsenterer baby boom-generationen, fra 2001 vil udgøre flertallet af den erhvervsaktive befolkning.

3.2.5. Parallelt hermed har de mange tilbagetrækninger fra arbejdsmarkedet accentueret nedvurderingen af ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet. Nedsættelsen af aldersgrænsen med henblik på at lette tidlig tilbagetrækning har haft store konsekvenser for disse arbejdstagere, da den i arbejdsgivernes øjne har flyttet den alder, hvor arbejdstagere kan betragtes som »for gamle«. Beviserne kan man se i alle europæiske lande, hvor diskrimination af ældre arbejdstagere klart viser sig ved nyansættelser. Den mest globale indikator herfor på EU-niveau har vi i Eurobarometers undersøgelser, der er foretaget i forbindelse med Det Europæiske Ældreår og Solidariteten mellem Generationer: i en opinionsundersøgelse svarede 4 ud af 5, når de blev spurgt, »om ældre arbejdstagere var ofre eller ej for diskrimination ved nyansættelser«, at diskriminationen var reel⁽¹⁾.

3.3. Lønmodtagere

3.3.1. Man har ofte diskuteret det pres, der lægges på lønmodtagerne for at få dem til at forlade deres job inden den almindelige pensionsalder, selvom de i stedet kunne have ønsket at fortsætte på arbejdsmarkedet. Men sådan er det ikke altid, og det er i virkeligheden ikke normen.

3.3.2. Kun fire ud af ti lønmodtagere ønsker at fortsætte deres erhvervsaktivitet⁽²⁾. Faktisk bør man ikke overse, at der ofte er et ønske til stede om at kunne nyde godt af udbyttet af velstandsfremgangen, samt at der indtræder en træthed ved at udføre et ofte nedvurderet, monotont og undertiden trættende og pinefuldt arbejde, som man måske oven i købet har haft i mere end 40 år. Dette fører til ønsket om en anden form for tilværelse. Og det er ofte med den følelse af »at have ydet meget«, at de ældre melder sig frivilligt til at forlade arbejdsmarkedet. Ud fra dette synspunkt vil det være nyttigt at se på, under hvilke ændrede betingelser, man kunne ændre denne holdning. Med det formål kunne Kommissionen iværksætte en undersøgelse.

Under de nuværende omstændigheder kan man sige, at der ofte er overensstemmelse mellem lønmodtagerens og virksomhedens interesser, eller at der, sagt på en anden måde, eksisterer en objektiv alliance, der generelt omsættes i kollektive aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter på forskellige forhandlingsniveauer, herunder i virksomheden og de offentlige institutioner.

3.3.3. Set ud fra et psykologisk synspunkt og præget af virksomhedernes adfærd føler den ældre eller aldrende arbejdstager implicit, at han ikke længere først og fremmest bliver betragtet som én, der nærmer sig alderen, hvor man har ret til pensionering og hvile. I stedet bliver han defineret som »ude af stand til« at arbejde og »uanvendelig«. Når næsten halvdelen af dem, der hæver deres pension, har forladt arbejdsmarkedet før tiden på grund af »invaliditet«, som det er tilfældet i visse EU-lande, opfattes den inaktive tid ikke længere som den tid, hvor man har ret til hvile, men snarere, som den tid, hvor man har mistet arbejdsevnen. En sådan aldersopfattelse medfører, ud over den effekt, den har ved at stemple den enkelte, automatisk ændringer i adfærd, da den tilskynder til en følelse af marginalisering i den ansattes sind og reelt, både i virksomheden og på arbejdsmarkedet, ja, i selve samfundet.

3.3.4. Hertil skal tilføjes det, man kan kalde »generationskløften« eller »kulturkonflikten«, som tid og alder har fjernet fra hinanden.

⁽¹⁾ Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene: »Bekæmpelse af aldersgrænser på arbejdsmarkedet«, s. 23.

⁽²⁾ Jf. »Age and Attitudes — Main Results from a Eurobarometer Survey« — EU-Kommissionen, 1993.

På grund af den økonomiske krise i 1980'erne og 1990'erne har mange virksomheder og offentlige forvaltninger kendt til et ofte delvist eller totalt stop for nyansættelser og udskiftning af personale, hvilket har ført til en »indbuling« i den midterste del af alderspyramiden.

Når der igen er efterspørgsel efter arbejdskraft som følge af økonomisk vækst, henvender den sig specielt til unge, der i virksomhedernes øjne repræsenterer fremtiden og udviklingen. På den måde føler de ældre lønmodtagere sig mindreværdige og ikke tilstrækkeligt påskønnede i virksomheden. Desuden kan de støde sammen med de yngre som følge af et andet forhold til arbejdet og til måden at udføre det på, eller på grund af en forskellig opfattelse af, hvordan arbejdet skal tilrettelægges. De føler således, at der bliver sat spørgsmålstejn ved den måde, de har arbejdet på igennem årtier. Denne situation kan kun medvirke til at forstærke deres ønske om at trække sig før tiden fra arbejdsmarkedet.

3.3.5. Omvendt ønsker fire ud af ti lønmodtagere at fortsætte deres erhvervsaktivitet. Generelt og uden at der er tale om en udtømmende opstilling svarer deres profil til et eller flere af følgende karakteristika:

- de er i besiddelse af vigtige færdigheder, der gør deres arbejde interessant, endog spændende og værdifuldt, ja sommetider til en egentlig »hobby«. Deres arbejde er deres fritidsinteresse og deres eksistensberettigelse (forskere, ingeniører, overordnede teknikere ...). De opfatter enden på deres erhvervskarriere som et brud, der er svært at administrere;
- de står højt på virksomhedens rangliste, som de forbinder med deres sociale position. En position som de ønsker at bevare;
- de er ikke forberedte på en inaktiv tilværelse, og et brud med arbejdsmarkedet repræsenterer følelsen af ikke længere at eksistere og befinde sig ansigt til ansigt med et beskæftigelsestomrum, som de finder umuligt at udfylde;
- de har endnu betydelige forsørgerforpligtelser (børn eller andre der skal forsørges, lån der skal betales af på, udgifter i forbindelse med skilsmisse ...), og de kan ikke tillade sig at gå bare lidt ned i indkomst;
- de er endnu ikke berettigede til fuld pension;
- ...

3.4. Offentlige og aftalemæssige tiltag

3.4.1. Størstedelen af undersøgelserne af forkortelse af arbejdslivet har generelt lagt vægten på to faktorer.

3.4.1.1. Nogle har insisteret på betydningen af social tryk og især offentlige og private pensionsordninger samt ordninger, der garanterer en erstatningsindkomst i tilfælde af arbejdsløshed eller tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet: De har vist, at disse ordninger indeholdt incitament eller ikke-ansporende faktorer med hensyn til at arbejde efter en vis alder, og at individuelle tilfælde af for tidlig tilbagetrækning kunne forstås i dette perspektiv⁽¹⁾.

3.4.1.2. Andre analyser har fokuseret på arbejdsmarkedets afgørende rolle og virksomhedernes holdning, når det drejer sig om at forklare tendenser hen imod tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet⁽²⁾.

3.4.2. Hvis der skal være plads til to forklaringsmodeller, kan det ikke være rigtigt at stille dem op over for hinanden eller at sige, at den ene udelukker den anden. Tværtimod er de tæt forbundne.

Social sikring eller lignende, hvadenten der er tale om offentlige eller aftalebestemte sociale ordninger, er kun midler, der er til rådighed for arbejdsmarkedet for at udjævne sociale udgifter i forbindelse med langtidsarbejdsløshed og social udelukkelse. Med andre ord har man benyttet førtidspensioneringer som instrument for en »beskæftigelsespolitik« eller mere præcist som instrument i en anti-arbejdsløshedspolitik. Man kan i mange medlemslande se, at disse instrumenter ofte af virksomhederne betragtes som og er blevet til et redskab i personaleforvaltningen. Af lønmodtagerne er de blevet betragtet som en social fordel og en erhvervet rettighed.

4. Løsninger

4.1. En afbalancering af forholdet mellem den aktive og inaktive befolkning og fastholdelse af et optimalt arbejdskraftvolumen set i forhold til EU's demografiske fremskrivninger kræver bl.a. en forøgelse af beskæftigelsesfrekvensen for lønmodtagere over 55 år. Selvfølgelig skal der sikres en rimelig balance mellem arbejde og pensionering, fritid og arbejde, der repræsenterer værdierne i den europæiske velfærdsmode.

4.2. Denne omlægning skal foregå ved på mellemlangt sigt at indføre en politik, der sikrer en livslang jobegnethed og omskoling af lønmodtagere over 40 år, kvinder såvel som mænd. Det er faktisk svært at tro på et scenario af pludselig opstået harmoni på dette område, hvor vendingen af tendensen på arbejdsmarkedet skulle være tilstrækkelig til, at virksomhederne kan bevare deres ældre arbejdstagere og bestemme sig for, »at man godt kan lære gamle hunde nye tricks«.

⁽¹⁾ Quinn et al. 1990, Quinn/Burkhauser, 1990.

⁽²⁾ Standing 1986, Sorensen 1989.

4.2.1. Ud over konkrete tiltag, synes det fundamentalt, at der sættes ind med en holdningsbearbejdning for at gennemføre en mentalitetsændring og en bevidstgørelse både i virksomhederne og hos de ansatte. Det at arbejde efter det 55. år skal betragtes som værdifuldt ikke blot af de ansatte, men også virksomhederne og de offentlige myndigheder skal være bevidste om de fordele, som ældre arbejdstagere kan bidrage med (opnået erfaring/kompetence, knowhow, viden, osv.).

4.2.2. Derfor foreslår ØSU, at Kommissionen sammen med medlemslandene lancerer en stor informations- og oplysningskampagne for at medvirke til en positiv opfattelse af den rolle, som ældre arbejdstagere kan spille i virksomhederne eller i den offentlige sektor.

Når man betragter ældre arbejdstagere, der har trukket sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet og ser deres engagement i foreningslivet, i NGO'er eller i lokalsamfundet, kan man konkret måle de ressourcer, de er i besiddelse af hvad angår dynamik, fornyelse og effektivitet.

4.3. Det er særdeles lærerigt og nyttigt at kunne drage lære af praksis og erfaringer fra medlemslandene. Derfor har forsøget på at hæve beskæftigelsesgraden for ældre arbejdstagere været genstand for en række initiativer fra regeringer og/eller arbejdsmarkedets parter især i Østrig, Belgien, Finland, Holland, Sverige og Irland.

En undersøgelse gennemført af Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene har for øvrigt givet mulighed for at give en oversigt over en hel række interessante eksempler fra tyske, belgiske, britiske, franske, græske, italienske og hollandske virksomheder⁽¹⁾.

ØSU har draget følgende konklusioner af disse forskellige analyser:

4.3.1. Det er nødvendigt med en mentalitets- og holdningsændring. Det er ikke tilstrækkeligt at forbyde jobtilbud, der indeholder aldersgrænser, hvis ansættelsespolitikken ikke efterfølgende ændrer sig. Hvis denne mentalitetsændring skal trænge igennem hele samfundet, skal den ikke blot berøre en enkelt gruppe, men også offentlige myndigheder, arbejdsgivere og arbejdstagere.

4.3.2. Det er ikke tilstrækkeligt at føre en politik for aldersgruppen 45-50 år og opefter. Som det belgiske råd for beskæftigelse (le Conseil supérieur de l'emploi en Belgique) udtrykker det: »En politik, der tager sigte på at ændre problematikken omkring ældre arbejdstagere kommer for sent, hvis den kun dækker denne kategori. Det, der er brug for, er en human ressourcer politik, der tager hensyn til alderen fra det øjeblik,

de ansatte træder ind på arbejdsmarkedet«. Det er derfor nødvendigt med en stringent og fremsynet job- og kvalifikationsstyring, og mere generelt er det nødvendigt med en kvalitetsstyring af human ressourcer.

4.3.3. Som undersøgelsen fra Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene viser, skal en aldersgruppolitik inddrage følgende vigtige fem aspekter:

- ansættelse og fratræden;
- uddannelse, efteruddannelse og forfremmelse;
- fleksibel arbejdstidsorganisering;
- ergonomi og opgavebeskrivelser;
- holdningsændring i virksomhederne.

4.3.4. ØSU har på sine møder især bemærket følgende initiativer:

- den belgiske tværfaglige overenskomst, der støtter ekstra indsatser i form af erhvervsfaglig uddannelse, der især henvender sig til grupper med svage beskæftigelsesudsigter;
- offentlige myndigheders støtte til forsøg med uddannelse af visse målgrupper gennem supplerende skatteincitamenter som skattefradrag for uddannelse, der er indført i Holland og foreslået af de østrigske arbejdsmarkedsparter;
- ældre arbejdstageres ansvar for uddannelse af deres yngre kolleger og/eller lærlinge;
- mulighed for deltidsarbejde, mere fleksible orlovsmuligheder eller gradvis tilbagetrækning (Tyskland, Finland, Belgien og Frankrig);
- mulighed for at vælge mellem arbejdstidsnedsættelse og lønforhøjelse (som i visse svenske brancheaftaler);
- nedsættelse af arbejdsgiverafgifterne for ældre arbejdstagere eller ved ansættelse af ældre arbejdsøgende;
- mulighed for lønmodtagerne for at åbne en skattebegünstiget »uddannelseskonto«. Disse opsparede midler, som arbejdsgiveren doubler op, giver lønmodtageren mulighed for en lang periode med uddannelsesorlov for at kunne efteruddanne sig yderligere uden løntab. (Sverige)

(1) Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene: »Bekæmpelse af aldersgrænser på arbejdsmarkedet«.

4.3.5. På sine møder har ØSU undersøgt den negative effekt, som ældre arbejdstageres lønniveau og ofte planlagte lønstigning kan få for sikkerheden i deres job (jf. 3.2.3). Sikkert er det, at med lige kvalifikationer tjener en ældre arbejdstager mere end en yngre (anciennitetstillæg, aldersbetinget forfremmelse ...). Denne faktor synes, hvad enten det drejer sig om fastholdelse af beskæftigelse eller nyrekruttering, at forstærke den usikre situation for ældre arbejdstagere i mange medlemsstater. Uden i øvrigt at have analyseret denne problemstilling mere indgående — dvs. uden at vide, hvor reel problemstillingen er, og hvordan man forholder sig til den — mener ØSU, at den skal tages op, hvor vanskelig og følsom den end er. ØSU foreslår på baggrund af sine overvejelser at opliste fordele og ulemper ved en ændring på sigt hen imod en ændret profil i lønssystemerne, der indebærer større lønstigninger i begyndelsen af karrieren og mindre stigninger i slutningen. Hvis denne opstilling af fordele og ulemper skal tjene de ældre arbejdstageres sag, kan ØSU selvfølgelig ikke acceptere de negative konsekvenser, der vil kunne være resultatet heraf, for alle eller dele af de parametre, der danner grundlaget for en lønpolitik og et retfærdigt karriereforløb.

4.3.6. Især med hensyn til kvinder er det værd at understrege, at manglen på servicestrukturer i lokalsamfundet, hvad angår ansvarsbyrden i forhold til ældre pårørende og pasning af småbørn, fører til, at et stort antal kvinder mellem 50-60 år forlader arbejdsmarkedet.

4.4. I de fleste lande viser problemet sig med de fremtidige førtidspensionsordninger at være af særlig vanskelig karakter.

Talrige undersøgelser understreger imidlertid, at det er nødvendigt at hæve alderen for førtidspensionering. Det er tydeligt, at denne debat er blevet uundgåelig. Fra det øjeblik, hvor den ikke længere kan undgås, er det ifølge ØSU vigtigt at placere den i en bredere sammenhæng. ØSU understreger således i sin udtalelse om en samordnet strategi til modernisering af den sociale beskyttelse: »af sociale som økonomiske årsager ville det være hensigtsmæssigt i stedet for førtidspensionering at udvikle fleksible pensionsordninger og på et tidligt tidspunkt gennem livslang uddannelse fremme omskoling og identificering af nye beskæftigelsesformer«⁽¹⁾.

ØSU mener, at to tilfælde af førtidspensionering er værd at undersøge nøje og omhyggeligt:

- tidlig tilbagetrækning på grund af gennemgribende omstrukturering. Her er det bedre med en »yngre« pensionist end en langtidsarbejdsløs uden mulighed for at finde et job igen;

- hel eller delvis tidlig tilbagetrækning over for tilsvarende ansættelse af jobansøgere. Her er det også bedre med en pensioneret frem for en arbejdsløs, der ikke har udsigt til nogen form for integration på arbejdsmarkedet.

Hvis den demografiske udvikling og den annoncerede nedgang i den disponible arbejdsstyrke virkelig skal føre til nye tiltag, må det sikres, at de valgte midler ikke gør tingene værre og derved fører til øget udelukkelse og dermed svækkelse af den sociale samhørighed.

4.5. Endelig og for at opnå resultater på mellemlangt sigt må der findes et instrument til at føre en effektiv politik på området.

4.5.1. Da virksomhedernes situation ligesom forholdene i de enkelte medlemslande er forskellige, må det være klart, at alle effektive løsninger først og fremmest kræver et dybtgående kendskab til forholdene og en implementering så tæt som muligt på de lokale aktører.

4.5.1.1. Ud fra dette synspunkt og uanset hvilken fremgangsmåde eller hvilket instrument, der anvendes på EU-plan, er høring af arbejdsmarkedets parter og hensyntagen til deres synspunkter vigtig. Det er den eneste måde, hvorpå det kan sikres, at de trufne valg gennemføres effektivt.

4.5.2. ØSU ser fire forskellige instrumenter med forskellig rækkevidde, der kan medvirke til at sikre en dynamik på EU-plan med varieret effektivitet:

- dialogen mellem de europæiske arbejdsmarkedsparter;
- præcise og målrettede »retningslinjer for beskæftigelsen«, som sigter specifikt på denne problematik;
- »en frivillig adfærdskodeks«;
- et direktiv.

4.5.2.1. Arbejdsmarkedets parter kunne på europæisk plan på eget initiativ eller på opfordring af Kommissionen starte en social dialog om dette emne, der kunne føre enten til idéudvekslinger, en udtalelse, anbefalinger eller enhver anden form for konklusion, som de måtte finde hensigtsmæssig. Resultatet af denne sociale dialog kunne for eksempel føre til »en frivillig adfærdskodeks«, der om nødvendigt videreudvikles. Men dialogen kunne især medvirke til udformningen af de præcise og målrettede retningslinjer for beskæftigelsen — det instrument, som ØSU synes, er det mest relevante. Fordelen ved denne fremgangsmåde er, at den fører til retningslinjer og initiativer, der vil være syntesen af — dvs. det afbalancerede udtryk for — positionerne hos de vigtigste aktører, der har ansvaret for aktionerne ved implementering i virksomhederne. For øvrigt er disse de bedste til at vurdere gennemførligheden af retningslinjerne.

⁽¹⁾ EFT C 117 af 26.4.2000.

4.5.2.2. »Retningslinjer for beskæftigelse«, der er præcise og målrettede, kunne indebære den fordel, at de kan gennemføres på forskellig vis, ved at ansvaret for den praktiske gennemførelse lægges ud til medlemsstaterne, der skal respektere en fælles ramme. Skal fremgangsmåden være effektiv, må en stor del af initiativet imidlertid overlades til arbejdsmarkedets parter. I alle tilfælde og generelt set bør arbejdsmarkedet involveres i formuleringen og implementeringen af den nationale plan for beskæftigelse for ældre arbejdstagere.

4.5.2.3. En »frivillig adfærdskodeks«, der støtter sig på god praksis og er vedtaget af EU, skulle sætte virksomhederne i stand til at gå fleksibelt til værks på en måde, der tilgodeser deres specifikke forhold.

4.5.2.4. Et direktiv på Kommissionens initiativ og under dennes eneansvar forekommer ikke ØSU at være det foretrukne instrument. Faktisk kunne det, selv om det kun drejede sig om at definere en ramme, opfattes som et »overgeneraliseret« svar på forskelligartede situationer og især som en løsning, der pålægges de operatører, der skal sætte det i gang, udefra.

4.6. Uanset det valgte instrument, ønsker ØSU, at Kommissionen undersøger, i hvilket omfang Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkår kan bidrage til finansieringen af de aktioner, der skal foretages⁽¹⁾.

5. Konklusioner

5.1. ØSU billiger Det Europæiske Råds beslutning i Lissabon om at hæve beskæftigelsesfrekvensen til »et niveau så tæt som muligt på 70 % inden 2010«.

5.2. Under henvisning til

- de demografiske problemer, som EU på sigt vil stå over for;
- den aktuelle beskæftigelsesfrekvens for 55-64-årige, der er generelt og kontinuerligt faldende;
- denne aldersgruppe, som størrelsesmæssigt stiger konstant såvel procentuelt som absolut i forhold til de øvrige aldersgrupper;

⁽¹⁾ Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene: »Bekæmpelse af aldersgrænser på arbejdsmarkedet«.

- virksomhedernes og lønmodtagernes aktuelle praksis, såvel som medlemsstaternes lovbestemte og aftalemæssige regler

vurderer ØSU, at Det Europæiske Råds beslutning kun kan virkeliggøres, hvis der gennemføres aktioner på initiativ af EU, medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter med det formål at hæve beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere.

Fiasko på dette punkt vil være bekymrende, da det vil medføre en reduceret arbejdsstyrke, der vil bremse væksten, med de konsekvenser, det vil have for beskæftigelsen og købekraften hos både nuværende og kommende pensionister.

5.3. Først og fremmest bør der ske en mentalitetsændring og en bevidstgørelse både i virksomhederne og blandt de ansatte. At arbejde efter 55-års alderen bør betragtes som værdifuldt for arbejdstageren og nyttigt for virksomhederne. Uden en sådan kollektiv bevidstgørelse vil de konkrete forholdsregler, der bliver vedtaget, ikke få deres fulde effekt.

Derfor foreslår ØSU Kommissionen, at den i samarbejde med medlemsstaterne fremmer en informations- og oplysningskampagne, rettet mod de vigtigste aktører og samfundet som helhed for at bidrage til en positiv opfattelse af den rolle, som ældre arbejdstagere kan spille i virksomhederne og i det offentlige.

5.4. I kapitel 4 i denne initiativudtalelse nævner ØSU en række konkrete forslag, der enten stammer fra medlemsstaternes bedste praksis af lovgivningsmæssig eller overenskomstmæssig karakter eller udspringer af ØSU's egne overvejelser og undersøgelser eller henviser til bestemmelser udarbejdet af Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene i Dublin, som ØSU finder relevante.

Med disse forslag lægger ØSU op til debat i et forsøg på at bidrage til initiativer og beslutninger, som arbejdsmarkedets parter, Rådet og medlemsstaterne bør tage.

5.5. Med hensyn til det egnede instrument, der bør tages i anvendelse på EU-plan, mener ØSU ikke, at et direktiv er det mest valgte.

ØSU foreslår, at arbejdsmarkedets parter af sig selv eller på Kommissionens foranledning påbegynder en social dialog, der kan føre til enten en idéudveksling, en udtalelse, anbefalinger eller enhver anden form for konklusioner, som de måtte finde nyttige. Resultatet af denne sociale dialog, der om nødvendigt må videreudvikles, kunne føre til en »frivillig adfærdskodeks«, men kan især bidrage til formuleringen af præcise og målrettede retningslinjer for beskæftigelsen, som ØSU mener er det mest valgte instrument i forhold til den diskuterede problemstilling.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

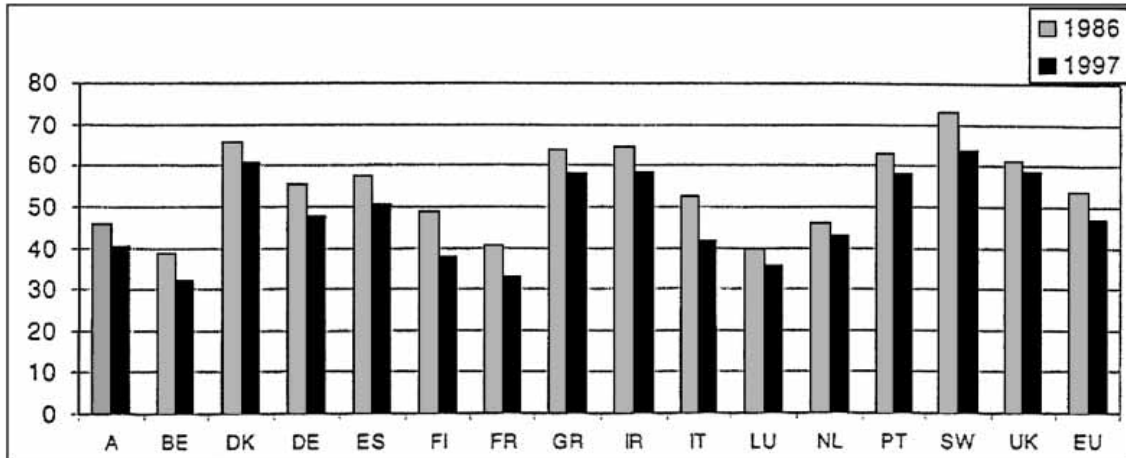
Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Tabel 1 — Erhvervsfrekvensen for mænd (i alderen 55-64 år) i 1986(*) og 1997



(*) Kilde: Eurostat-undersøgelse af den erhvervsaktive befolkning, undtagen Østrig, Sverige og Finland.

Tallene for det første referenceår for disse tre medlemsstater er hentet i nationale opgørelser og refererer til 1985.

Tabel 2 — Beskæftigelsesfrekvens for mænd i alderen 55-64 år (a) i 12 lande 1971-1997

Land	1971	1975	1980	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	Variation
Amerika	77,3	71,4	68,8	64,4	64,5	64,3	63,9	63,1	63,6	64,7	65,5	- 15,3
Frankrig	73,0	67,1	65,3	46,7	43,9	43,3	42,0	40,3	38,7	38,6	38,4	- 47,4
Tyskland (b)	77,1	66,7	64,1	53,6	54,1	51,7	49,9	48,0	48,0	48,0	47,3	- 38,7
Nederlandena	79,3	69,9	61,0	44,2	44,7	44,2	41,8	40,5	41,0	40,7	43,0	- 45,8
Sverige	82,8	80,7	77,5	73,2	73,4	73,9	73,7	65,9	64,4	66,0	64,7	- 22,0
Det Forenede Kongerige	82,9	82,0	73,9	59,4	58,1	61,6	61,5	55,9	56,0	57,0	58,6	- 29,3
Irland	82,4	76,1	72,2	64,7	62,7	59,9	60,2	59,1	59,1	58,7	57,8	- 30,0
Portugal	82,1	77,1	74,8	64,9	62,1	63,9	66,5	59,9	59,1	58,5	58,2	- 29,1
Spanien	82,7	76,7	71,5	59,1	57,0	56,7	56,2	51,6	48,0	49,9	50,5	- 39,0
Canada	78,8	76,3	72,7	64,3	61,9	61,9	57,3	55,0	54,0	54,7	56,1	- 29,0
Japan	85,3	83,2	82,2	78,9	78,2	79,2	82,0	82,1	80,8	80,6	80,9	- 5,16
Australien	—	—	—	-56,0	56,3	58,93	54,5	50,7	55,3	54,4	54,3	—

Noter:

a) Tværsnitsdata for en række lande er vanskelige at fortolke for kvindernes vedkommende. Generelt peger de på stabile eller lettere stigende frekvenser over hele perioden. Men dette globale billede dækker over to modsatrettede tendenser for kvindernes vedkommende: tendensen til en massiv tilgang af kvinder til arbejdsmarkedet, som tog sin start på forskellige tidspunkter afhængigt af land og tendensen til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Gennem såkaldte kohorteanalyser er det muligt at blotlægge disse tendenser. Disse viser, at kvinder som mænd har forladt arbejdsmarkedet tidligt, men at denne tendens skjules af den massive tilgang af kvinder til arbejdsmarkedet.

b) Det Forenede Tyskland (1991).

Kilde:

OECD og egne beregninger.

Tabel 2 bis — Tabel 1: Beskæftigelsesfrekvenser for femårsaldersgrupper af mænd over 55 år i de tolv EU-medlemsstater

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	S	RU
55-59	1983	60,9	77,4	60,3	77,6	76,4	76,5	71,1	52,5	65,3	74,7	79,1	75,8
	1986	54,2	78,3	57,3	73,9	73,7	71,6	67,2	56,5	—	72,1	67,9	73,3
	1988	48,1	78,8	56,3	72,2	72,4	69,9	66,4	54,6	63,4	69,9	66,6	72,6
	1990	48,4	81,6	56,2	73,9	70,7	69,6	66,4	62,8	63,6	73,5	69,4	74,9
	1992	48,7	75,7	58,1	67,2	70,8	66,7	63,9	53,3	60,9	68,8	66,7	69,5
	1994	48,6	75,1	55,9	63,9	71,0	67,8	59,3	51,3	59,3	68,9	60,7	67,3
60-64	1983	27,4	48,3	28,2	38,3	58,2	63,3	35,9	19,5	34,2	62,8	60,4	52,5
	1986	22,4	52,6	22,0	30,8	51,7	57,3	36,7	16,1	—	53,5	45,6	48,1
	1988	19,4	51,7	19,4	31,7	49,2	55,0	36,4	18,0	25,1	53,7	44,0	49,1
	1990	18,9	48,6	16,0	32,9	45,5	50,4	34,5	22,8	21,7	54,2	43,2	49,4
	1992	20,2	45,8	13,5	28,5	45,9	52,1	33,1	15,7	21,4	55,4	43,0	47,5
	1994	17,3	40,9	12,5	26,1	45,5	50,6	29,6	15,1	21,0	52,2	38,0	45,1
55-64	1983	47,7	63,1	46,0	60,2	68,8	70,3	55,3	38,0	50,5	—	—	64,3
	1986	38,8	65,8	40,6	55,4	64,0	64,6	52,7	39,6	—	63,2	57,5	61,1
	1988	34,4	65,5	38,7	54,1	61,6	62,7	52,0	39,7	44,1	62,2	55,9	61,1
	1990	34,3	65,6	37,0	54,3	58,4	60,2	50,9	42,9	44,0	64,6	56,9	63,3
	1992	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
	1994	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
65-69	1983	5,1	26,4	7,9	10,2	34,1	31,6	15,0	10,2	5,3	—	20,7	13,0
	1986	5,5	26,0	7,1	8,5	26,8	28,3	15,5	4,5	—	30,3	10,9	11,7
	1988	4,2	25,9	6,1	7,4	24,1	26,8	13,8	4,2	10,0	30,6	7,5	11,3
	1990	3,3	27,4	5,1	8,6	21,4	25,7	12,8	5,5	9,7	31,5	7,4	13,5
	1992	3,9	26,0	5,2	6,9	21,2	25,7	12,0	4,3	11,1	28,5	7,0	14,1
	1994	2,3	3,8	2,5	4,3	11,7	16,0	6,2	2,1	5,8	20,6	2,9	7,3

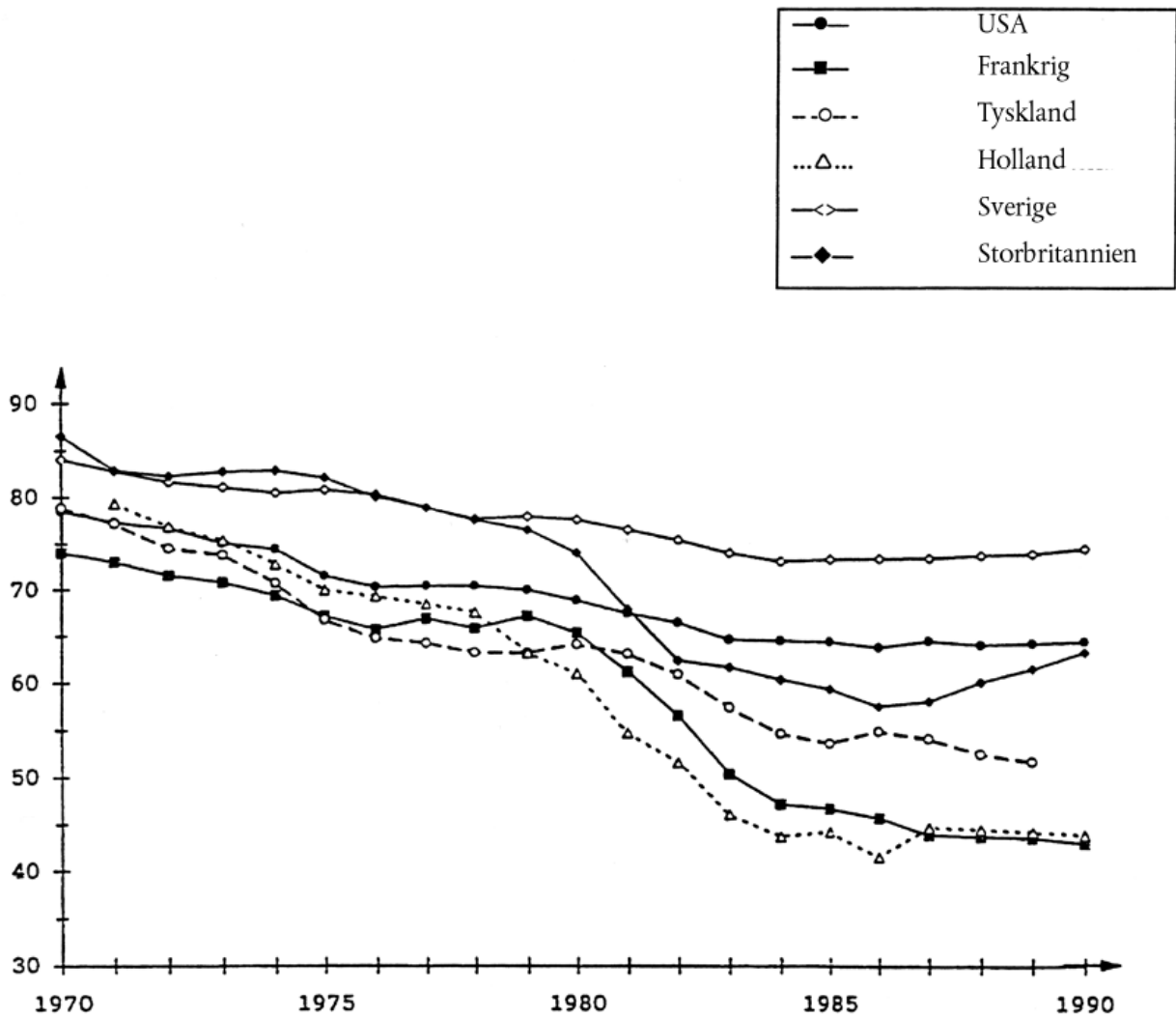
Kilde: Guillemard 1993, Tabel 3.2, Eurostat-arbejdsstyrkeundersøgelse 1992 (1994), Tabel 6; ikke-offentliggjort Eurostat-arbejdsstyrkeundersøgelse, Eurostat.

Tabel 2 ter — Tabel 2: Beskæftigelsesfrekvenser for femårsaldersgrupper af kvinder over 50 år i de 12 EU-medlemsstater

		B	DK	F	G	GR	IRL	I	L	NL	P	S	RU
50-54	1983	26,1	63,8	52,7	45,2	35,6	24,6	29,7	20,1	25,9	—	—	60,8
	1986	26,5	68,1	53,2	47,4	38,1	23,3	31,2	25,1	—	42,9	23,7	62,1
	1988	25,8	72,6	53,7	47,9	37,9	24,3	30,8	24,0	33,3	45,9	24,7	62,0
	1990	28,6	72,9	55,3	53,8	36,3	25,5	31,7	26,9	36,0	47,6	25,5	65,2
	1992	31,8	74,1	57,1	59,5	35,1	27,9	33,4	30,6	39,9	51,9	28,7	65,7
55-59	1983	15,7	50,2	37,2	37,5	29,5	20,6	19,5	17,9	17,2	—	—	47,4
	1986	16,7	57,3	36,4	35,9	29,9	18,6	19,9	19,0	—	33,5	21,0	48,6
	1988	14,6	55,9	37,4	36,3	31,4	19,2	20,4	17,1	21,7	36,3	21,0	49,1
	1990	14,7	57,6	37,6	38,7	28,0	20,6	19,3	18,0	22,9	37,9	21,5	51,9
	1992	17,2	61,4	38,0	36,1	26,0	21,3	18,8	21,0	25,1	42,2	21,4	52,1
1994	20,4	57,1	38,8	37,6	26,5	23,4	18,6	19,0	27,4	41,4	20,8	51,7	
60-64	1983	6,0	28,0	16,6	12,1	19,9	16,5	9,0	10,2	7,7	—	—	19,7
	1986	4,2	29,2	14,7	10,5	20,9	12,1	9,5	7,5	—	23,6	14,8	18,0
	1988	3,8	22,9	14,2	10,3	22,0	11,8	9,9	7,4	7,2	26,0	15,8	18,6
	1990	4,0	26,9	11,8	11,6	19,7	13,8	10,0	9,5	8,3	23,7	14,6	21,8
	1992	5,0	24,6	11,3	9,2	17,4	12,6	8,6	9,8	6,3	27,1	15,3	22,8
1994	4,9	20,8	11,3	8,4	18,5	13,6	8,0	7,5	7,2	24,9	15,0	24,7	

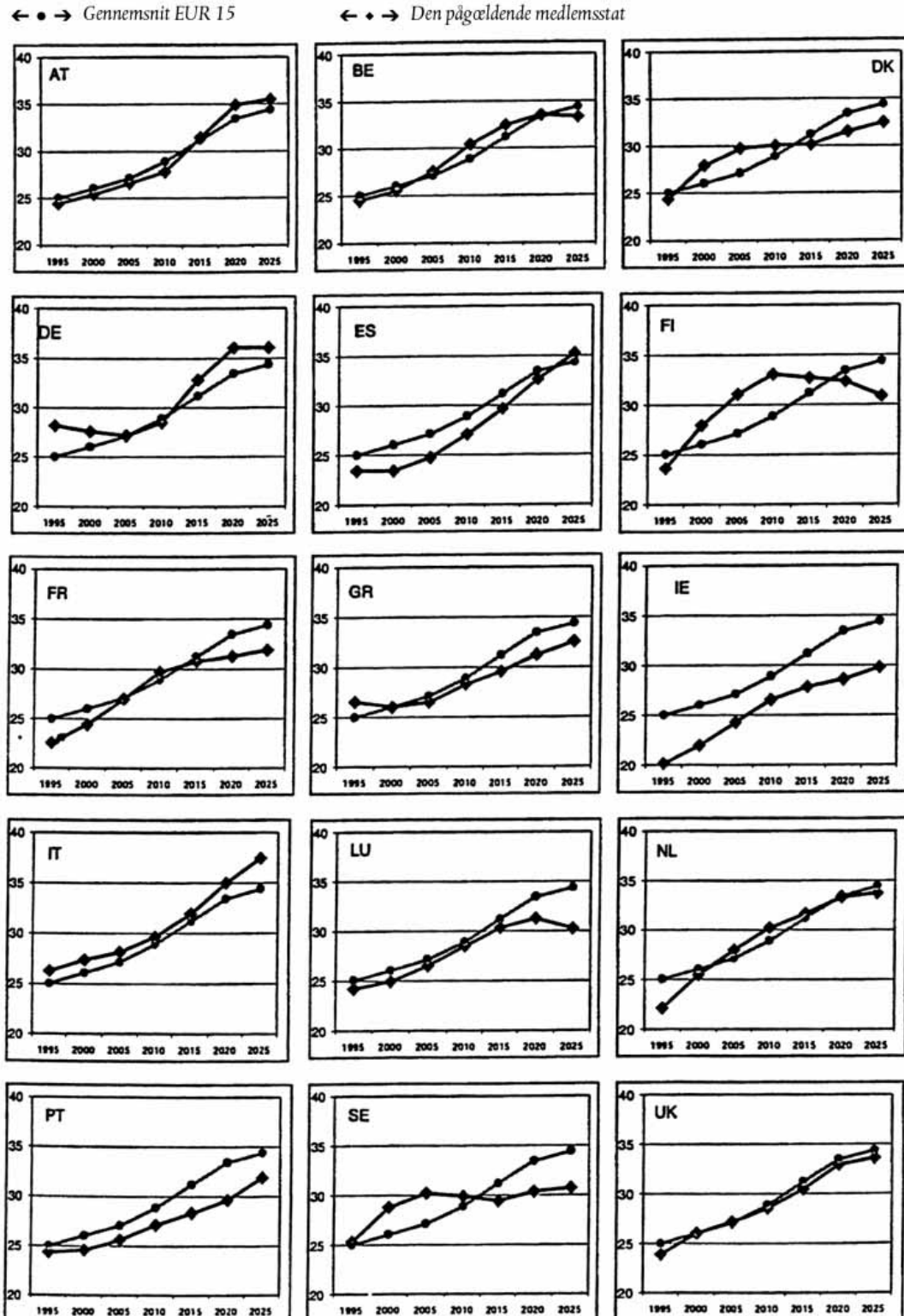
Kilde: Guillemard 1993, Tabel 3.2, Eurostat-arbejdsstyrkeundersøgelse 1992 (1994), Tabel 6; ikke-offentliggjort Eurostat-arbejdsstyrkeundersøgelse, Eurostat.

Tabel 3 — Udviklingen i beskæftigelsesfrekvenser for mænd i aldersgruppen 55-64 år i udvalgte lande (1970-1990)



Kilde: OECD: Labour force survey (1992).

Tabel 4 — Befolkningen i aldersgruppen 50-64 år i % af den samlede befolkning
1995-2025



Kilde: Eurostat, befolkningsfremskrivninger 1997 (grundscenarium).

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Lokal handling til fordel for beskæftigelsen. Den lokale dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi"«

(2001/C 14/13)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 7. april 2000 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 Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Gianni Vinay til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 103 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Det er hensigten med denne meddelelse, som Kommissionen har forelagt ØSU, at sætte gang i debatten og indhente kommentarer, forslag og ideer, som kan bidrage til — inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi — at udforme en udviklingsplan for beskæftigelsen baseret på det lokale plan og ud fra en analyse af situationen, som den har udviklet sig i de seneste år i EU og i de enkelte medlemsstater.

1.2. De fleste medlemsstater har efterhånden erkendt, at det lokale plan har gode forudsætninger for at udnytte udviklingspotentialet for nye arbejdspladser. De lokale løsninger er særligt effektive, hvis de på områder, hvor procedurerne endnu ikke er blevet decentraliseret, ledsages af tiltag i denne retning.

1.2.1. Skønt EU's beskæftigelsesstrategi hovedsageligt er nationalt baseret, har EU støttet initiativer, som forsøgsvis er lokalt orienteret (»lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer« (ILDE), regionale beskæftigelsespagter, pilotprojekter vedrørende »den tredje sektor« og »lokal kapital til sociale formål«).

1.2.2. I den nye strukturfondsforordning fra juni 1999 fokuseres der i endnu højere grad på det lokale plan. Dels

fastsættes det heri udtrykkeligt, at EFRU-midlerne skal gå til jobskabelse gennem lokaludvikling og fremme af lokale beskæftigelsesinitiativer og nye beskæftigelsesmuligheder, dels er »initiativer til fremme af lokal beskæftigelse og regionale beskæftigelsespagter« opført som et af indsatsområderne i gennemførelsesforordningen. Endvidere understreges det i Kommissionens forslag vedrørende »Retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2001«, at det er nødvendigt at mobilisere alle aktører på regionalt og lokalt plan for at gennemføre den europæiske beskæftigelsesstrategi ved at indkredse mulighederne for på lokalt plan at skabe job. I fællesrapporten om beskæftigelsen 2000 peges der på behovet for at udvikle lokale beskæftigelsesstrategier.

2. Kommissionens meddelelse

2.1. Skønt Kommissionen understreger, at bedre koordinering af EU's og de nationale politikker har haft en positiv effekt på beskæftigelsesstrategien, påpeger den dog også, at det er af afgørende betydning, at hvert enkelt administrativt eller sektorielt niveau får det nødvendige spillerum og egnede instrumenter, så de kan opfylde det grundlæggende mål om bekæmpelse af arbejdsløsheden bedst muligt. Dette mål er med Amsterdam-traktaten fuldt ud blevet anerkendt som en af de vigtigste opgaver for hele EU og som en nødvendig rettesnor for alle EU-politikker og -foranstaltninger.

2.2. Herefter gennemgås hele problematikken vedrørende mål og perspektiver for inddragelse af det lokale plan i den europæiske beskæftigelsesstrategi.

2.2.1. Meddelelsen slår fast, at der på trods af den makroøkonomiske og teknologiske udvikling har vist sig at være et betydeligt potentiale for en lokal indsats. Det lokale plan har

mere føling med udviklingen af lokalområdets egne ressourcer og kan hurtigere reagere på nye økonomiske og demografiske behov. Hertil kommer, at de lokale myndigheder i kraft af deres beføjelser og funktioner ofte er nogle af de største arbejdsgivere i det pågældende område.

2.3. Det skal også tages i betragtning, at mere moderne ledelsesmetoder er ved at vinde indpas i den lokale forvaltning, og selvom denne udvikling ikke gør sig gældende i lige høj grad i alle medlemsstater endside inden for de enkelte medlemsstater, har denne tendens foranlediget borgerne til at bedømme lokalforvaltningerne ud fra deres evne til at tackle beskæftigelsesproblemet. Som svar på disse forventninger er der iværksat uddannelsesinitiativer, støtte til små iværksættere og andre foranstaltninger, som supplerer den nationale politik. Der er derfor brug for mere sammenhængende og bedre koordinerede metoder samt mere ensartede og moderne instrumenter, som kan sætte de lokale myndigheder i stand til at inddrage beskæftigelsesaspektet i deres arbejde.

2.4. Ved siden af de lokale myndigheder spiller virksomhederne, især de små og mellemstore, som sætter gang i beskæftigelsen, naturligvis en afgørende rolle i jobskabelsen. De bør bakkes op med incitamenter og støtteinstrumenter samt forenklede procedurer og tjenester.

2.5. En særlig interessant sektor på lokalt plan er den, der betegnes som »den tredje sektor« eller »den sociale økonomi«, der spontant har udviklet sig for at opfylde kollektive behov, der ikke tilgodeses af offentlige tjenester, eller for at hjælpe og lindre de sociale problemer, der ulykkeligvis findes på en lang række områder. Selv om væksten i denne sektor varierer fra medlemsstat til medlemsstat bl.a. fordi forudsætningerne er forskellige, tegner den sig nu for næsten 7 % af den samlede beskæftigelse, idet der ses bort fra det frivillige arbejde. Hvis dette medtages og omregnes til fuldtidsækvivalenter, ville den tredje sektor omfatte 10 % af arbejdsstyrken.

2.5.1. Desto vigtigere er det at få identificeret sektorens udviklingsmuligheder og de organisatoriske eller finansielle svagheder, som hæmmer dens vækst.

2.6. Meddelelsen gennemgår herefter de lokale arbejdsformidlingskontorers funktioner, potentiale og mulige udvikling; den rolle, som arbejdsmarkedsparterne har nu, og måske kan komme til at spille fremover; mulige støtteforanstaltninger, som de lokale og nationale myndigheder eventuelt kan stille til rådighed for de lokale initiativer.

2.7. Meddelelsen understreger, at den nye forordning — efter beslutningen på Det Europæiske Råd i Wien om at gøre ESF til det vigtigste instrument for gennemførelsen af de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen — kan støtte

lokale partnerskaber og generelt lokaludviklings- og beskæftigelsesinitiativer. Kommissionen understreger, at den agter at høre ikke alene EU-institutionerne, men også enkeltpersoner og repræsentative organisationer, som beskæftiger sig med lokaludvikling og de forskellige emner, der er behandlet i meddelelsen, om enhver fremtidig foranstaltning til styrkelse af den lokale dimension i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Kommissionen vil desuden støtte tværnationale seminarer og høringen vil blive afsluttet i oktober 2000. Konklusionerne vil blive fremlagt i december 2000 på en konference i Strasbourg, som arrangeres af det franske formandskab, hvor resultaterne af høringen og fremtidsperspektiverne vil blive drøftet.

2.8. Der er oprettet en budgetpost B5-503 til finansiering af beskæftigelsesinitiativer, og den skal også bruges til at fremhæve det potentiale der ligger i de lokale beskæftigelseshandlingsplaner, som er baseret på de europæiske retningslinjer, og til at øge kendskabet til det lokale jobskabelspotentiale, udvikle tværnationalt samarbejde samt fremme kortlægningen og udvekslingen af god praksis. De påtænkte aktioner kan suppleres med aktioner til styrkelse af den tredje sektor i henhold til artikel 6 i ESF.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU udtrykker stor tilfredshed med Kommissionens meddelelse, som udmærker sig ikke alene ved sit emne og grundige gennemgang af de forskellige aspekter, men også ved Kommissionens åbenhed over for bidrag og supplerende forslag.

3.1.1. Beskæftigelsespolitikken, som hidtil har været baseret på EU-, nationalt eller regionalt plan, vil utvivlsomt blive mere effektiv med indførelsen af lokale handlingsplaner, som de mange berørte eller potentielt berørte aktører kan identificere sig med og deltage i med udgangspunkt i deres specifikke ansvarsområder og beføjelser og de forskellige regionale og nationale forhold. Samtidig vil lokalplanets evne til at reagere politisk på den europæiske beskæftigelsesstrategi blive styrket, idet de lokale aktører inddrages i analysen og fastlæggelsen af de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen. En sådan proces skal naturligvis overholde subsidiaritetsprincippet, og de lokale initiativer skal følge de nationale retningslinjer og prioriteter. På denne måde vil man ikke alene lettere kunne opnå de forventede resultater af den politiske indsats, men også få et ekstra input af forslag, som er særligt interessante, fordi de lægger sig tættere op ad de konkrete lokale forhold og er mere i overensstemmelse med lokalbefolkningens potentiale og behov.

3.1.2. ØSU har i mange udtalelser, hvoraf nogle blev afgivet for flere år siden⁽¹⁾, understreget nødvendigheden af at fokusere mere på den rolle, som lokalplanet spiller for udviklingen og dermed for beskæftigelsen. Lokalplanets betydning for beskæftigelsespolitikken inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi er blevet understreget endnu mere efter Amsterdam-traktaten⁽²⁾. ØSU støtter således kraftigt Kommissionens initiativer og vil gerne bidrage med nogle kommentarer.

3.2. Gennem en bred koordinering af beskæftigelsespolitikken på EU-, nationalt og lokalt plan kan man ikke alene synliggøre den rolle, som de lokale myndigheder og økonomiske aktører såsom små og mellemstore virksomheder, mikrovirksomheder og den sociale økonomi spiller. Man vil også bedre kunne udnytte det afgørende input fra interesseorganisationer såsom arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, der spiller en særlig stor rolle på lokalt plan. Det har erfaringerne fra de regionale beskæftigelsespagter, hvortil blandt andet græsrodsbevægelser har ydet et samfundsmæssigt og politisk vigtigt bidrag, vist.

3.2.1. Det er denne fælles indsats, som skal gøre det muligt at opfylde alle fire søjler i de beskæftigelsespolitiske retningslinjer, nemlig forbedring af evnen til integration på arbejdsmarkedet, udvikling af en iværksætterkultur, fremme af virksomhedernes og de ansattes tilpasningsevne samt fremme af ligestillingspolitikken.

4. De lokale aktører

De lokale myndigheder

4.1. Kommissionens meddelelse henviser ofte til det faktum, at de lokale myndigheder, som er det forvaltningsniveau, der registrerer borgernes behov på nærmeste hold, ikke har kompetence til at fastlægge deres egne beskæftigelsespolitiske foranstaltninger, skønt de direkte og indirekte har stor indvirkning på den lokale beskæftigelse. Af en undersøgelse foranstaltet af Kommissionen fremgår det endvidere, at en stor del

af de omkring 80 000 lokale myndigheder i EU hverken ved nok om den europæiske beskæftigelsesstrategi eller om de initiativer, der kan iværksættes lokalt for at skabe arbejdspladser. Dette gælder naturligvis ikke de store kommuner eller regionerne, men derimod mange små kommuner.

4.1.1. En større fokusering på den lokale indsats i den europæiske beskæftigelsesstrategi bør sigte mod at fremkalde en større tilstrømning af forslag og øge lokalområdernes handlekraft for at berige den nuværende top-down tilgang med en bottom-up strategi, som allerede har givet positive resultater ved udformningen af EU-støtterammerne for strukturforanstaltninger 2000-2006.

4.1.2. Netop for at udnytte denne handlekraft, hvorved lokalområderne kan blive et vigtigt element i opfyldelsen af de europæiske beskæftigelsesmål, ville det måske — også for at opfylde subsidiaritetsprincippet — være en god ide at gøre det regionale plan til en form for mellemlid. Målet skal ikke være at centralisere fastlæggelsen og udvælgelsen af mulige initiativer, men at støtte, bygge videre på og koordinere initiativer, som fortsat skal forvaltes på lokalt plan.

4.1.3. Man må huske på, at mange af de regionale pagter, som har modtaget finansiel støtte, er kommet i stand på initiativ af flere lokale myndigheder og forskellige partnere. Man må heller ikke overse den rolle, som sammenslutninger af lokale myndigheder og andre geografisk eller socioøkonomisk baserede interessegrupper, såsom bjergkommuner. Det regionale plan kunne også som led i uddannelses- og informationsopgaver, især rettet mod forvaltningerne i landdistrikterne, oplyse om de støtteinstrumenter, der er anvendelige i den konkrete situation på nationalt og EU-plan. De lokale myndigheder, som tilslutter sig bynetværk, der spiller en stor rolle i informationsformidlingen, er som regel regel dem, der i forvejen er opmærksomme på betydningen af et bedre kendskab til støtteinstrumenterne for den lokale forvaltning og udbredelsen af den bedste praksis.

Virksomhederne

4.2. De seneste års vækst i oprettelsen af små og mellemstore selvstændige virksomheder uden for landbruget, som har vist sig at have en stor jobskabeskapacitet, er ubestrideligt baseret på situationen i det respektive lokalområde og vidner således om det lokale potentiale. Det er derfor yderst vigtigt, at der udvikles instrumenter til støtte for denne udbredte iværksætteraktivitet, især i startfasen, men også gennem forenkling af procedurer, skattelettelser og kreditadgang.

(1) ØSU's udtalelse om Europa år 2000+. Samarbejde inden for fysisk planlægning i det europæiske område, EFT C 301 af 13.11.1995; udtalelse om EU's rolle i byspørgsmål, EFT C 30 af 30.1.1997.

(2) Udtalelse om Kommissionens meddelelse om »En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union«, EFT C 95 af 30.3.1998; initiativudtalelse om »Regionale og lokale beskæftigelsespagter«, EFT C 407 af 28.12.1998; udtalelse om »Forslag til retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2000«, EFT C 368 af 20.12.1999; udtalelse om fællesskabsinitiativet »Urban«, EFT C 51 af 23.2.2000; udtalelse om »Socialøkonomien i det indre marked«, EFT C 117 af 26.4.2000.

4.2.1. De lokale og regionale myndigheder kan helt klart bidrage til den lokale erhvervsudvikling gennem en mere strømlinet sagsbehandling og mindskelse af bureaukratiet, men mindst lige så vigtigt er det generelt at lette adgangen til billigere lån, f.eks. via partnerskaber mellem det offentlige og det private erhvervsliv. Ud over mobiliseringen af lokale eller nationale ressourcer er det nødvendigt at udbrede kendskabet til de finansieringsmuligheder, der er indbygget i alle EU-politikker.

4.2.2. Uddannelsesinitiativer — der ikke må forveksles med informationskampagner for at udbrede iværksætterkulturen blandt de unge — er en nødvendig forudsætning for at få gang i etableringen af små, lokale virksomheder. Det drejer sig om at iværksætte eller tilskynde til regionale uddannelsesinitiativer og -aftaler, som skal koordinere bidragene fra lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, offentlige arbejdsformidlinger, virksomheder i den sociale økonomi og forskningscentre med skolernes netværk. Målet skal være videreuddannelse, udbredelse af kundskaber, indførelse af informationssamfundets teknologier, fremme af innovationskapaciteten i produktions- og servicesektoren, forbedring af faglige kvalifikationer og evnen til integration på arbejdsmarkedet såvel med henblik på etablering af nye virksomheder som ansættelse eller genansættelse af arbejdstagere i eksisterende virksomheder. Sådanne initiativer vil være i fuld overensstemmelse med de beslutninger, der blev truffet på topmødet i Lissabon på uddannelsesområdet.

4.2.3. Den lokale økonomi er særligt egnet dels til at fostre nye generationer af arbejdsgivere og arbejdstagere, som er fuldt fortrolige med den måde, hvorpå den pågældende økonomi udvikler sig, dels til at gengive de socialt marginaliserede evnen til at spille en produktiv rolle i samfundet (»functioning») og til at gribe de chancer, der måtte dukke op (»capability»). Det er vigtigt, at uddannelsesforanstaltningerne ikke begrænser sig til de kundskaber og færdigheder, der er brug for nu og i den nærmeste fremtid, men også udvikler og konsoliderer den enkeltes tilpasningsevne, således at han/hun kan holde trit med udviklingen i arbejdsformer og arbejdstilrettelæggelse.

4.2.4. Dette gælder også for mikrovirksomheder, hvoraf der bliver flere og flere og hvis andel af beskæftigelsen øges,

men som ofte er en kortsigtet reaktion på tab af job og ikke et udtryk for ægte iværksætterlyst. Derfor ville Kommissionens data vedrørende væksten i antallet af små virksomheder og mikrovirksomheder være nemmere at fortolke, hvis de var ledsaget af oplysninger om deres overlevelsessevne på kort, mellemlang og lang sigt.

Den sociale økonomi

4.3. Spørgsmålet om, hvilken rolle det tredje system eller den sociale økonomi kan spille i den lokale beskæftigelsesudvikling er på den ene side meget enkelt og på den anden side meget kompliceret. Det er almindeligt anerkendt, at disse begreber betegner lokalt forankrede aktiviteter, der er uafhængige af såvel den offentlige som den private sektor, og som sigter mod at opfylde nye eller gamle behov i lokalområdet, der ikke dækkes tilfredsstillende. Ikke desto mindre er det nødvendigt at finde en fælles definition på disse begreber.

4.3.1. Den gængse definition er hovedsageligt baseret på virksomhedernes juridiske status, idet der kan være tale om kooperativer, foreninger, gensidige foretagender eller fonde. Men denne definition er ikke dækkende for de forskellige former, som den tredje sektor kan antage i de forskellige medlemsstater og endog internt i de enkelte lande.

4.3.2. Det er lettere at finde en fælles definition på den tredje sektor ved at tage udgangspunkt i den type aktiviteter, der er tale om, i stedet for virksomhedernes juridiske status. I de fleste tilfælde er der tale om virksomheder, som ofte med støtte fra det offentlige udfører opgaver på social-, bistands-, uddannelses-, miljø- og fritidsområdet samt inden for reintegrering af ugunstigt stillede grupper, og som derfor er snævert knyttet til lokalområdet. ØSU har i en tidligere udtalelse foreslået at definere virksomhederne i den tredje sektor som ikke profitorienterede virksomheder med socialt orienterede mål og aktiviteter⁽¹⁾. Hertil kan føjes, at de bidrager betydeligt til social samhørighed. Virksomhederne i den tredje sektor er særligt egnede til at beskæftige de befolkningsgrupper, som er udsat for diskrimination på arbejdsmarkedet, såsom handicappede, indvandrere og etniske minoriteter.

⁽¹⁾ EFT C 117 af 26.4.2000, ØSU's initiativudtalelse om socialøkonomien i det indre marked.

4.3.3. For at skabe flere og mere levedygtige jobmuligheder har aktørerne i den sociale økonomi — ud over skattelettelser og forskellige former for økonomisk støtte — i det mindste i startfasen brug for uddannelse for at supplere den første entusiasme og de indvundne erfaringer med øget ledelseskompetence, som tydeligvis er et af de svage punkter i disse virksomheder. Desuden bør man styrke deres evne til at opfange nye behov og til at udvikle nye måder, hvorpå behov, som ændrer sig i takt med den demografiske udvikling, kan dækkes. Endelig bør de lokale myndigheder gøre sig det til en vane løbende at evaluere effektiviteten af det sociale arbejde.

De offentlige arbejdsformidlinger

4.4. Den igangværende modernisering af de offentlige arbejdsformidlinger har i de fleste medlemsstater ført til øget decentralisering. De lokale arbejdsformidlingskontorer er dermed blevet bedre i stand til at tilpasse deres ressourcer til det lokale arbejdsmarked.

4.4.1. Med den gradvise afskaffelse af det offentlige arbejdsformidlingsmonopol er konkurrencen fra nye private foretagender begyndt at anspore til fornyelse og styrkelse af de offentlige arbejdsformidlinger. Nu er det op til sidstnævnte at tilskynde til rationalisering og koordinering mellem alle offentlige og private organer, som arbejder med beskæftigelsesudvikling og virksomhedsetablering inden for deres kompetenceområde. De offentlige arbejdsformidlinger bør ikke kun fokusere på udbuddet, men også på efterspørgslen efter arbejdskraft.

4.4.2. For at forbedre den generelle kvalitet af den service, som de offentlige arbejdsformidlinger yder, er der brug for efteruddannelse af personalet, indførelse og udbredelse af ny teknologi, og på lokalt plan er det særlig vigtigt at etablere kontakt mellem skoler, universiteter, forskningscentre og arbejdsmarkedets parter. Dataene vedrørende udviklingen på arbejdsmarkedet bør løbende sammenholdes og bearbejdes, og ydelseernes kvalitet bør evalueres systematisk.

4.4.3. Det skal understreges, at de offentlige arbejdsformidlinger ud over indsatsen for at forbedre evnen til integration på arbejdsmarkedet har en vigtig rolle at spille på ligestillingsområdet og kan bidrage med konkrete foranstaltninger inden for de andre to søjler, nemlig iværksætterkultur og tilpasningsevne.

Arbejdsmarkedets parter

4.5. Skønt det klart fremgår af samtlige ovenstående bemærkninger, at arbejdsmarkedets parter spiller en vigtig rolle for gennemførelsen af de lokale beskæftigelsesstrategier, bør denne rolle alligevel fremhæves. Det Europæiske Råd opfordrede da også på topmødet i Feira i forbindelse med de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen arbejdsmarkedets parter til at spille en mere fremtrædende rolle ved fastlæggelsen, gennemførelsen og evalueringen af de retningslinjer for beskæftigelsen, som afhænger af dem, idet de navnlig fokuserer på at modernisere arbejdets tilrettelæggelse, livslang uddannelse og en højere beskæftigelsesfrekvens, især for kvinder.

4.5.1. Den lokale indsats er således et strategisk vigtigt element i den europæiske handlingsplan for beskæftigelsen og de enkelte nationale handlingsplaner, men den bør alligevel suppleres med en fælles strategi og fælles mål for arbejdsmarkedets parter, således at de inden for nogle rammer og mål, som fastsættes af de lokale myndigheder, kan udvikle deres egen indsats. En særlig rolle bør tilfalde erhvervsorganisationerne, som på lokalt plan kan være et værdifuldt instrument til iværksættelse af uddannelses- og beskæftigelsesinitiativer, krisestøtte, fremme af fleksibilitet og organisatorisk støtte til små virksomheder. Arbejdsmarkedets parter kan også tilføre en merværdi gennem regelmæssig evaluering, benchmarking og formidling af resultaterne af deres samordnede indsats, især hvad angår søjlen »tilpasningsevne«.

5. Særlige bemærkninger

5.1. Når nogle områder har større økonomisk succes end andre, er det som oftest fordi enkeltpersoner og sociale grupper er gået sammen om en systematisk indsats på grundlag af en bred vifte af erhvervsstrategier og med opbakning fra de offentlige myndigheder. En lokal udviklingsmodel, der er et led i den samlede beskæftigelsespolitik, bør derfor tage udgangspunkt i dette forhold og først og fremmest sigte mod indkredsning og evaluering af de lokale ressourcer og omstændigheder.

5.1.1. Der er dog nogle alvorlige problemer, som bør fremhæves, fordi de ofte præger den lokale beskæftigelse. Der tænkes her på sort arbejde, usikre ansættelsesforhold og social udstødelse.

5.1.2. Sort arbejde er et ret udbredt fænomen i sektorer, som karakteriseres ved arbejdsintensiv produktion og lokale økonomiske kredsløb⁽¹⁾. Det er desuden udbredt i sektorer, hvor de små virksomheder er i overtal, og det findes også inden for den sociale økonomi (ikke at forveksle med frivilligt arbejde). Som Kommissionen gentagne gange har understreget i forskellige meddelelser⁽²⁾ må udbredelsen af sort arbejde hovedsageligt tilskrives skatter og sociale bidrag, og det er et problem, som skal løses, men det kan ikke ske på lokalt plan. Netop derfor er det — i afventning af statslige indgreb, som kan få sort arbejde frem i lyset — vigtigt, at der inden for rammerne af de lokale beskæftigelsesforanstaltninger føres nøje kontrol med, at reglerne overholdes.

5.1.3. I artikel 1 i den nye EFRU-forordning hedder det, at Regionalfonden skal bidrage til skabelsen af stabile arbejdspladser. Dette bør også være målsætningen for den beskæftigelsespolitik, som gennemføres på lokalt plan. Der bør udvikles foranstaltninger, som giver reelle nye jobmuligheder, og det må undgås, at (re)integreringen af marginaliserede grupper blot fører til, at der bliver endnu flere fattige arbejdstagere.

5.1.4. Social marginalisering kan ikke kun tilskrives økonomiske faktorer såsom fattigdom, langtidsarbejdsløshed eller boligproblemer. Kulturelle, generationsbetingede, teknologiske, miljømæssige og sundhedsrelaterede forhold spiller også ind. Det er et problem, som den lokale beskæftigelsespolitik nødvendigvis må forsøge at løse — eventuelt sideløbende med andre initiativer på EU- og nationalt plan — ikke mindst fordi hidtidige erfaringer har vist betydningen af en integreret strategi samt værdien og effektiviteten af partnerskaber, som aktivt kan inddrage de marginaliserede grupper sammen med de lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, ngo'er og almennyttige organisationer.

5.2. For meget bureaukrati kan medvirke til at begrænse udviklingsmulighederne. Den udbredte tendens til decentralisering kan afhjælpe dette problem, men der er også brug for andre indgreb. Det er således vigtigt at forenkle procedurerne for virksomhedsetablering, at oprette kvalificerede tjenester med henblik på rådgivning og uddannelse inden for forvaltning og markedsføring, som kan støtte især de små virksomheder i startfasen, hvad enten der er tale om håndværkssektoren eller lokale servicevirksomheder.

5.2.1. Servicesektoren, især personlige, men også kollektive tjenesteydelser, har i dag det største jobskabelsespotentiale. De mere traditionelle sektorer eller mulighederne for genoplivning

af håndværkstraditioner må dog ikke overses. Miljøtiltag giver også nye beskæftigelsesmuligheder. Endelig må man ikke undervurdere det potentiale, der ligger i lokale beskæftigelsesinitiativer og i mikrovirksomheder, som kan afføde en betydelig iværksætteraktivitet, hvilket f.eks. er tilfældet med mange aktiviteter på informationsteknologiområdet. Den rivende udvikling på informations- og kommunikationsteknologiområdet og evnen til at udnytte den bliver afgørende for, om det lykkes for de enkelte lokalområder at få gang i udviklingen; i modsat fald vil deres andel af beskæftigelsen falde yderligere. De nye programmer for innovative aktioner på regionalt plan, som Kommissionen for nyligt har fremlagt⁽³⁾ er et uomgængeligt udgangspunkt for en lokal beskæftigelsesstrategi.

5.2.2. Meddelelsen fokuserer næsten udelukkende på den rolle, som små virksomheder og mikrovirksomheder kan spille, men de mellemstore og større virksomheder bør ikke forbigås i denne forbindelse⁽⁴⁾. Muligheden for at etablere fast kontakt mellem de lokale myndigheder og arbejdsmarkedets parter må heller ikke overses, for det er ikke usædvanligt, at en lokal økonomi pludselig kommer i krise på grund af beslutninger, der træffes langt borte og uden forvarsel. Desuden kan visse lokale økonomier udvikle sig på en sådan måde, at de bliver attraktive for mellemstore og større virksomheder med et stort arbejdskraftbehov.

5.3. Der er et indlysende behov for finansiel støtte fra de lokale myndigheders side, men en sådan støtte er problematisk, fordi medlemsstaterne fører en forskellig fordelingspolitik, og de lokale myndigheders beføjelser på skatteområdet er forskellige fra land til land. Det er afgørende at have garanti for de finansielle midler, der er til rådighed, da det ellers er helt umuligt at fastlægge en strategi. På EU-plan bør man ud over de konkrete bestemmelser i ovennævnte artikler i EFRU- og ESF-forordningerne udnytte alle de muligheder, der ligger i strukturfondene, fællesskabsinitiativerne og navnlig ESF-programmerne. Støtte til lokale beskæftigelsesinitiativer er en horisontal prioritet i ESF-forordningen, som bør føres ud i livet. Desuden bør man undersøge muligheden for at anvende de nye finansieringsinstrumenter til støtte i mindre format til NGO'er og lokale partnerskaber i henhold til ESF-forordningens artikel 4, stk. 2.

(1) ØSU's udtalelse om Kommissionens meddelelse om sort arbejde, EFT C 101 af 12.4.1999.

(2) Især KOM(1998) 219 endelig.

(3) Udkast til meddelelse til medlemsstaterne med titlen »Regionerne og den nye økonomi — Retningslinjer for EFRU's nyskabende aktioner for perioden 2000-2006« af 11.7.2000.

(4) Udtalelse om »Håndtering af ændringer — Gruppen af eksperter på højt plan om økonomiske og arbejdsmæssige følger af de industrielle ændringer — endelig rapport«, EFT C 258 af 10.9.1999.

5.4. Det er afgørende, at der etableres et virkeligt effektivt net for udbredelse af god praksis på lokalt plan, men det er også nyttigt at oplyse om tiltag, som ikke har givet de forventede resultater. Man lærer også af fejlene. Det er under alle omstændigheder ønskeligt, at der regelmæssigt foretages

en evaluering af de opnåede resultater ikke blot med hensyn til antallet af nye arbejdspladser, men også deres art, samt en undersøgelse af, hvorledes de små virksomheder og mikrovirksomhederne klarer sig.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et fællesskabshandlingsprogram til fremme af medlemsstaternes samarbejde om bekæmpelse af social udstødelse«

(2001/C 14/14)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 24. juli 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 137 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Giacomina Cassina til ordfører og Soscha zu Eulenburg til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 18.-19. oktober 2000, mødet den 19. oktober 2000, følgende udtalelse med 99 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et fællesskabshandlingsprogram til fremme af medlemsstaternes samarbejde om bekæmpelse af social udstødelse (i det følgende kaldt »programmet«) indgår i den dynamiske proces, der indledtes i Lissabon med Det Europæiske Råds fastlæggelse af EU's strategiske målsætning for det kommende tiår⁽¹⁾.

1.2. Forslaget sigter på at skabe en dynamisk og åben ramme for samarbejde mellem medlemsstaterne, som har udarbejdet nationale handlingsprogrammer til bekæmpelse af udstødelse, eller som agter at gøre det. Målet er således i fællesskab og på en koordineret og solidarisk måde at opnå »større social samhørighed« på grundlag af et bedre kendskab til social udstødelse og analyse- og metodekriterier, der er fastlagt i fællesskab.

1.3. Programmets målsætninger er at forbedre forståelsen af social udstødelse, at tilrettelægge samarbejde om indsatsen og udveksling af erfaringer i forbindelse med de nationale handlingsplaner og at opbygge aktørernes evne til at tackle social udstødelse, navnlig gennem netværksarbejde på EU-plan.

1.4. Følgende foranstaltninger kan iværksættes:

— analyse af forskellige aspekter, årsager og tendenser i forbindelse med social udstødelse, indsamling af sammen-

(1) »EU har i dag sat sig et nyt strategisk mål for det næste tiår: at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed.« (Det Europæiske Råd i Lissabon, formandskabets konklusioner, punkt 5). »Antallet af personer i EU, der lever under fattigdomsgrænsen og i social udstødelse, er uacceptabelt.« (Det Europæiske Råd i Lissabon, formandskabets konklusioner, punkt 32).

lignelige statistikker, udvikling af fælles metoder og temaundersøgelser;

- samarbejde om indsatsen og udveksling af oplysninger og bedste praksis på grundlag af kvantitative og kvalitative indikatorer og evalueringskriterier under regelmæssigt tilsyn;
- fremme af dialogen mellem de involverede parter og støtte til ikke-statslige organisationer, der er aktive i kampen mod fattigdom og social udstødelse på EU-plan.

1.5. Kommissionen sørger for, at programmet gennemføres. Den opretholder de nødvendige forbindelser med alle involverede parter og tilskynder til en integreret og koordineret indsats mod social udstødelse. Kommissionen fremmer desuden alle berørte parters deltagelse i programmet og informerer om de foranstaltninger, der modtager støtte fra programmet.

1.6. Alle institutionelle og sociale aktører opfordres til at bidrage til programmets vellykkede gennemførelse.

1.7. Ifølge Kommissionens forslag strækker handlingsprogrammet for bekæmpelse af social udstødelse sig over fem år. Den samlede finansieringsramme er på 70 mio. EUR, fordelt på analyse af social udstødelse (27,6 mio.), samarbejde (mellem medlemsstaterne) og udveksling af oplysninger og god praksis (29,3 mio.) og inddragelse af aktører og netværk på EU-plan (13,1 mio.).

1.8. Ved gennemførelsen af programmet skal det sikres, at der er sammenhæng og komplementaritet mellem foranstaltningerne i programmet, men også med andre EU-politikker, -instrumenter og -aktiviteter, især Den Europæiske Socialfond og Equal-programmet.

1.9. Der skal etableres samarbejde med EFTA/EØS-landene, ansøgerlandene i Central- og Østeuropa, Cypern, Malta og Tyrkiet. De vil få adgang til programmet på de vilkår, der er fastlagt i eksisterende (eller kommende) aftaler.

1.10. Programmets retsgrundlag er EF-traktatens artikel 137, stk. 2, andet og tredje afsnit, samt artikel 2 og 136.

2. Generelle bemærkninger

2.1. På Det Europæiske Råds møde i Lissabon understreges behovet for at modernisere den europæiske sociale model, investere i menneskelige ressourcer og bekæmpe social udstødelse. Informationssamfundet skal bygges for og af alle borgere i Europa. Der skal drages omhu for såvel omfanget som kvaliteten af indsatsen i en social sammenhæng, hvor målet er at fremme social samhørighed og udrydde fattigdom, også gennem samarbejde på europæisk niveau. En retfærdig og moderne social model vil ikke svække, men styrke EU's konkurrenceevne. En bedre balance mellem økonomisk udvikling og social samhørighed vil være et særligt aktiv for EU over for tredjelande og vil også kendetegne EU's bidrag og rolle i de internationale fora.

2.2. Det er et afgørende vendepunkt, at social samhørighed igen medtages som et af EU's højt prioriterede områder. Den menneskelige udvikling sættes igen i højsædet, og det må udmøntes i nye foranstaltninger, politikker og adfærdsmønstre. Hvad demokratiets fundament angår, påpeger ØSU, at Lissabon-topmødet bekræfter det tætte bånd mellem kampen for social samhørighed og de grundlæggende rettigheder som defineret af FN, af den reviderede socialpakt og snart måske også af traktaten — hvis ellers den forsamling, der udarbejder EU's charter om grundlæggende rettigheder, når frem til et godt resultat, der accepteres af alle medlemsstaterne.

2.3. ØSU påpeger, at den økonomiske situation i EU i dag danner en optimal baggrund — som ikke er set i mange år — for at gøre en indsats for social og menneskelig udvikling, og at medlemsstaternes regeringer har indgået seriøse forpligtelser på dette felt⁽¹⁾. Det er endvidere interessant at konstatere, at man i erhvervskredse i stigende grad er opmærksom på behovet for at fremme social samhørighed og dermed konsolidere udviklingsstrategierne og udviklingsprocessen. Det er

⁽¹⁾ Jf. det sociale topmøde i København og København+5.

derfor meget vigtigt, at man udnytter alle de forhåndenværende muligheder til at bekæmpe udstødelse, og at initiativet bliver et instrument, der reelt giver alle del i de nye muligheder. ØSU minder om, at Kommissionen i sin meddelelse »Skabelse af et Europa med plads til alle« (punkt 5.1.1, fjerde led) understreger, at man bør udnytte den forventede økonomiske vækst i det næste tiår til bl.a. at investere i aktiv inddragelse af alle for på lang sigt at mindske behovet for tyngende sociale overførsler. Man bør med andre ord omlægge de offentlige udgifter fra passive overførsler til aktive investeringer og fremtidsorienterede tilpasningsforanstaltninger, hedder det i meddelelsen. Der bør i overensstemmelse hermed gøres en særlig indsats for stabil integrering af udstødte i arbejdslivet og samfundslivet. ØSU fremhæver især behovet for at åbne arbejdsmarkedet for de udstødte ved at mindske de eksisterende barrierer for visse særlig dårligt stillede grupper og personer (f.eks. familier med tunge plejeforpligtelser, handicappede, lavtkvalificerede, psykisk syge og nyligt løsladte fra fængslerne). Da deltagelse i arbejdslivet er en nødvendig, men ikke altid tilstrækkelig betingelse, minder ØSU om, at man også må kæmpe mod marginaliseringen med specifikke og målrettede foranstaltninger for at bryde den onde cirkel, som lader fattigdom og udstødelse gå i arv fra far til søn. I denne sammenhæng må man erkende, at de sociale sikringsystemer spiller en uundværlig rolle, og at der er behov for sikkerhedsnet, der i alle nødsituationer garanterer et eksistensminimum (i form af økonomisk støtte, serviceydelser og materiel hjælp). Det er også nødvendigt at fremme en positiv holdning til integration, som kan præge de politiske, økonomiske og sociale valg.

2.4. ØSU har gentagne gange i sine udtalelser⁽¹⁾ fremhævet behovet for, at EU's forskellige politikker og programmer tager hensyn til fattigdom og social udstødelse. Det drejer sig om meget komplekse fænomener, som ikke bør gøres til genstand for forenkede analyser, og da slet ikke for mirakelkure — som ofte blot forværrer situationen for de udstødte. ØSU forstår, at Kommissionen indtager en forsigtig holdning i programmet, der tager sig ud som en slags »metodologisk forberedelse« til den egentlige bekæmpelse, men beklager, at programmet indholds- og finansieringsmæssigt ikke i tilstrækkelig grad udnytter det gunstige klima, som beslutningerne i Lissabon, meddelelsen »Skabelse af et Europa med plads til alle« og senest den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden har skabt.

2.5. ØSU mener endvidere, at programforslaget burde have fastlagt nogle prioriterede områder, som medlemsstaterne kunne samarbejde om. Social udstødelse og fattigdom skal

angribes målrettet og under et. Det er derfor beklageligt, at titlen kun nævner social udstødelse, og at begge betegnelser ikke anvendes sammen overalt i teksten. Man bør snarest muligt inddrage de mange aspekter af fænomenet på en klar måde og på grundlag af aftalte kriterier, som er nødvendige for en korrekt samarbejdsproces. ØSU gør i denne forbindelse opmærksom på situationsrapporten fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Social Beskyttelse⁽²⁾, hvori det foreslås, at man med henblik på fastlæggelse af evalueringsindikatorer for de forskellige situationer undersøger følgende hovedpunkter: indkomst, beskæftigelse, levevilkår, velstand, forbrug, risikosituationer og deltagelse i samfundslivet. ØSU bifalder denne fremgangsmåde, men mener, at disse hovedpunkter bør suppleres og udbygges, og at der i den forbindelse skal tages hensyn til såvel gamle former for udstødelse som nye, der skabes af de nye risikosituationer.

2.5.1. Et af de prioriterede områder bør efter ØSU's mening være risikoen for nye former for udstødelse i videnssamfundet (mange marginaliseres, fordi de ikke har den fornødne viden, men er man analfabet eller trods skolegang funktionel analfabet i videnssamfundet, kan det føre til permanent udstødelse). Man bør også være opmærksom på de permanent lavtlønnede grupper (som kan blive udstødt ved første ulykke, der nedsætter deres indtjeningssevne), grupper, det er svært at beskæftige (som er tvunget til at søge stadig mere usikre, mindre kvalificerede og dårligere lønnede job), kontraktansatte (med hyppige arbejdsløshedsperioder), vandrende arbejdstagere (såvel indvandrere fra tredjelands som personer, der konstant er på farten for at finde indtægtsmuligheder), ældre arbejdstagere og pensionister med for lav indkomst. Anmodningen om at få foretaget en analyse af risiciene for udstødelse bunder i ønsket om at forebygge — hvilket alle EU-institutionerne og medlemsstaterne også må være interesseret i.

2.6. ØSU mener, at den sociale udstødelsses omfang og udvikling i EU sammen med risikoen for at skabe nye tilfælde af udstødelse burde have ført til mere modige beslutninger på mindst fire områder:

- bedre og anderledes prioritering, herunder udvikling af nyskabende og konkrete initiativer og fremgangsmåder (som ikke er med i Kommissionens forslag, men en mulighed ifølge EF-traktatens artikel 137, stk. 2⁽³⁾), der kan stå som eksempler til efterfølgelse; tiltagene bør gennemføres af de forskellige berørte aktører i fællesskab og i et netværkssamarbejde;

(1) Jf. bl.a. ØSU's udtalelse »Omkostninger ved fattigdom og social udstødelse i EU« (ordfører: Roger Burnel), EFT 98/C 284/07.

(2) Bruxelles, den 18. maj 2000, nr. 8634/00.

(3) »Programmet anvendes ikke til at samfinansiere meget små projekter i marken, som beskæftiger sig med social udstødelse på lokalt, regionalt og nationalt niveau, eller som direkte støtter de udstødte.« (Programforslagets begrundelse, punkt 5, side 6).

- forøgelse og anderledes fordeling af ressourcerne: det foreslåede budget er alt for beskedent til at dække aktiviteter i marken, også selv om man begrænser sig til de initiativer, der metodemæssigt og resultatmæssigt er forbilledlige, fordi de fører til social integration uden risiko for tilbagefald til en marginal position;
- hensyntagen til social samhørighed i alle EU-beslutninger og EU-politikker⁽¹⁾ (også makroøkonomiske politikker, finans-, industri-, konkurrence- og landbrugspolitik osv.) og etablering af et godt screeningsystem, der gør det muligt på forhånd at vurdere indholdet af politikker og beslutninger, foreslå ledsageforanstaltninger med henblik på at undgå nye tilfælde af udstødelse, evaluere virkningerne af politikker og beslutninger på den sociale samhørighed og foreslå afbødende foranstaltninger;
- en klarere opfordring til medlemsstaterne om at udarbejde planer, der bekæmper social udstødelse; de skal fra nu af indeholde en tidsplan samt kvantitative og især kvalitative målsætninger for udryddelse af fattigdom.

2.6.1. Investering i bekæmpelse af udstødelse lønner sig i høj grad, både socialt og økonomisk, forudsat at kampen fører til reelle og stabile ændringer af de nu udstødte eller fattige borgeres vilkår. ØSU opfordrer derfor indtrængende Europa-Parlamentet til at arbejde for at ændre programmet i den skitserede retning (støtte til konkrete nyskabende aktioner og fremgangsmåder) og til som budgetmyndighed at revidere omfanget og især fordelingen af programmets ressourcer.

2.7. Programforslaget insisterer på behovet for at udvikle integrerede og komplementære foranstaltninger og på at tilvejebringe en stærk synergi med beskæftigelsesstrategien, de EFS-støttede programmer og aktioner samt strategien for modernisering af de sociale beskyttelsesordninger. ØSU er stærk tilhænger af denne fremgangsmåde, men beklager, at teksten er temmelig uklar, hvilket kan give anledning til misforståelser. Det bør tydeligt nævnes, at alle programmer under Den Europæiske Socialfond skal undersøges for deres overensstemmelse med målet om social samhørighed. Desuden nævnes Det Europæiske Udvalg for Socialbeskyttelse ikke i teksten, selvom Det Europæiske Råd i Lissabon bekræftede, at denne gruppe vil blive inddraget i Rådets arbejde med at

fastsætte mål for bekæmpelse af udstødelse⁽²⁾, og selvom udvalgets første bidrag, der omtales i denne udtalelser punkt 2.5, allerede har vist sig brugbare.

2.8. Programmet henvender sig til EU-myndighederne, medlemsstaterne, de regionale og lokale forvaltninger, arbejdsmarkedets parter og de ikke-statslige organisationer, som arbejder med udstødte på alle niveauer, men også de udstødte og fattige selv, som bør få mulighed for at organisere sig og deltage i programmet. »Ikke-statslige organisationer« omfatter naturligvis såvel de berørte personers organisationer og selvhjælps-organisationer som organisationer, der tilbyder sociale tjenesteydelser og udvikler sociale foranstaltninger. Vejen til programmets dynamiske tiltag går imidlertid gennem to filtre: 1) medlemsstaternes regeringer, som har hovedansvaret for bekæmpelsen af udstødelse, og 2) civilsamfundets organisationer (arbejdsmarkedets parter og ngo'erne) på europæisk niveau. Forpligtelsen og evnen til at inddrage andre aktører på nationalt, regionalt og lokalt niveau er derfor afgørende i denne sammenhæng. Programmets succes afhænger i vid udstrækning af velfungerende mekanismer for deltagelse på alle niveauer. Det er derfor vigtigt, at Kommissionen er åben over for inddragelse af netværk (også nye netværk⁽³⁾), som kan pege på muligheder og nyskabende foranstaltninger i kampen mod udstødelse og fattigdom, især ved at skabe et gunstigt miljø (»enabling environments«), som modvirker udstødelse.

2.9. I programforslaget insisteres der også på udvikling af arbejde i netværk. ØSU er enig i dette, men understreger, at effektive netværk til bekæmpelse af udstødelse involverer flere aktører med forskellig status: nationale, regionale og lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, ngo'er, religiøse institutioner osv. Et effektivt »polymorft« netværk skal udvikle en målrettet aktivitet, hvor målene er fastlagt i fællesskab. Myndighederne skal være motiverede, meget ansvarlige og parat til at samarbejde (også de forskellige administrative niveauer indbyrdes). De skal udvise politisk smidighed og samtidig sikre den bedst mulige forvaltning af de midler, de har til rådighed. Gode resultater i kampen mod udstødelse vil aldrig kunne opnås af de politiske kræfter alene, men kun af myndigheder, som er i stand til at mobilisere alle borgerne, herunder — især — de udstødte. ØSU understreger, at det regionale og lokale niveau — samt det civile samfund, der er organiseret på disse niveauer — har et afgørende ansvar. Derfor har ØSU et stærkt ønske om at etablere et samarbejde med Regionsudvalget inden for programmets rammer.

⁽¹⁾ Som angivet i meddelelsen »Skabelse af et Europa for alle«, punkt 2.4 og 5.1, KOM(2000) 79 endelig.

⁽²⁾ Formandskabets konklusioner, punkt 32.

⁽³⁾ I modsætning til betingelserne i bilagets punkt 3.1.

2.10. Hvad angår procedurerne for adgang til programmet, konstaterer ØSU, at de bør være klare og enkle, uden tungt bureaukrati. Det er sådan, man sikrer gennemsigtighed — ikke ved at forøge deres tal. Den samme klarhed og smidighed er påkrævet i forbindelse med udviklingen af den »åbne metode«, som ikke bør foregå bag lukkede døre i de besluttende eller vejledende institutioner, uden at de øvrige aktører har haft lejlighed til at komme med deres bidrag.

2.11. Hvad angår foranstaltningerne under programmet, må ØSU give udtryk for skuffelse. ØSU er enig med Kommissionen i, at fastlæggelse af kriterier for fælles metoder og pålidelige og harmoniserede statistikker som grundlag for en analyse af social udstødelse er meget vigtig, men ØSU deler ikke Kommissionens positive vægtning af »undersøgelser« og »forskning«. Denne del af programmet, som tilføres store midler (5,1 mio. EUR til temaundersøgelser og 4,6 mio. EUR til eksperter arbejde og specifikke undersøgelser), risikerer at føre til spredning af midlerne uden garanti for, at det giver positive resultater i den konkrete bekæmpelse af udstødelse. ØSU påpeger bl.a., at man først bør se på omfanget og kvaliteten af de allerede foreliggende undersøgelser på området.

2.11.1. ØSU vil i denne sammenhæng sammen med Regionsudvalget undersøge, om det er muligt at etablere et organ for observation, kontakt, overvågning og støtte med deltagelse af de relevante europæiske ngo-netværk og Europa-Parlamentet. Organet skal have en enkel struktur og bestå af fremtrædende og sagkyndige personer udpeget i fællesskab af ØSU, Regionsudvalget, Europa-Parlamentet og de relevante ngo-netværk. Det kan f.eks. få til opgave:

- at sammenkoble europæiske, nationale og lokale netværk og etablere kontakter og permanent samarbejde med nationale og i givet fald regionale observatorier⁽¹⁾;
- at gennemgå de foreliggende undersøgelser og forskningsresultater om udstødelse og fattigdom;
- at foretage regelmæssig overvågning af programmet og samle resultaterne og den erhvervede viden;
- at evaluere initiativerne, finde frem til og udbrede kendskabet til eksempler på god praksis og støtte gensidig udveksling af erfaringer;

(1) Man bør bl.a. udnytte erfaringerne fra Københavntopmødets overvågningsudvalg.

- at støtte systematisk screening af politikker, lovgivning og foranstaltninger for at sikre, at de stemmer overens med målet om social inddragelse;
- at afgive udtalelse om programmets forløb.

3. Særlige bemærkninger

3.1. ØSU finder det absolut nødvendigt, at fattigdom også nævnes i programmets titel, der kunne lyde således: »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et fællesskabs-handlingsprogram til bekæmpelse af social udstødelse og fattigdom og til fremme af social inddragelse.«

3.2. I præambelens anden betragtning bør Europarådets reviderede europæiske socialpakt også nævnes.

3.3. Det konstateres med tilfredshed, at ØSU i præambelens tredje betragtning er nævnt blandt de institutioner og organer, som har opfordret til intensivering af indsatsen mod social udstødelse.

3.4. I artikel 1 tilføjes følgende efter første punktum: »Samarbejdet skal inddrage alle relevante aktører som medansvarlige.«

3.5. I artikel 2, stk. 2, bekræftes behovet for at indarbejde bestræbelserne for social samhørighed (kampen mod social udstødelse) i alle politikker (»mainstreaming«). Det støtter ØSU fuldt ud, men beklager, at teksten nøjes med det og ikke giver nærmere retningslinjer herfor. Denne mainstreaming bør gøres til et af de vigtigste tiltag (som ikke vil koste noget, da det kun er et spørgsmål om politisk vilje fra de involverede parter side).

3.6. Målene i artikel 3 bør formuleres som følger:

- »— ved at forbedre forståelsen for social udstødelse og fattigdom med henblik på at fastlægge fælles kriterier og parametre til anvendelse i kampen for social samhørighed;
- ved at tilrettelægge samarbejde om indsatsen og udveksling af erfaringer i forbindelse med de nationale handlingsplaner, der er baseret på fælles parametre;
- ved at opbygge aktørernes — herunder de berørte personers — evne til effektivt at kæmpe for social samhørighed gennem mønsteraktioner og udvikling af netværk på alle egnede niveauer.«

3.7. I artikel 4 (Fællesskabsforanstaltninger) formuleres første led således:

»— "fastlæggelse af kriterier for analyse af de mange forskellige aspekter, der kendetegner årsager, processer og tendenser i forbindelse med social udstødelse ...osv".«.

I slutningen af artikel 4 tilføjes følgende led:

»— "direkte støtte til forbilledlige initiativer og metoder til bekæmpelse af udstødelse; de skal være baseret på den bedst mulige synergi mellem de forskellige institutionelle og sociale aktører, som arbejder sammen i netværk, og vise nye veje, når det gælder om at konsolidere social inddragelse, forebygge tilbagefald til en udstødt position og fordele chancerne på ny".«.

3.8. Til artikel 5 tilføjes et stykke 3 om etablering af et organ for observation, kontakt, overvågning og støtte, jævnfør forslaget i denne udtalelses punkt 2.11.1.

3.9. Artikel 6 (Finansiering) — ØSU insisterer på, at bevillingen øges, især hvis programmet som ønsket giver støtte til nyskabende og konkrete initiativer og fremgangsmåder.

3.10. Artikel 7 (Udvalg) — ØSU konstaterer, at det må dreje sig om et forvaltningsudvalg, og forstår ikke, hvorfor det skal høres om »den årlige arbejdsplan for gennemførelsen af programmets foranstaltninger og Kommissionens forslag til udvælgelseskriterier vedrørende økonomisk støtte« (artikel 7, stk. 3, tredje led). Fastlæggelse af udvælgelseskriterier er en meget vanskelig opgave, som indebærer en politisk fortolkning af programmet og dets mål, og den bør snarere pålægges Det Europæiske Udvalg for Socialbeskyttelse (EUSB), som ifølge

konklusionerne fra topmødet i Lissabon skal fastlægge kriterier og målsætninger for bekæmpelse af udstødelse. Under alle omstændigheder bør denne gruppes politiske rolle i programmets gennemførelse ekspliciteres i afgørelsen.

3.11. I artikel 8, stk. 1, nævnes en række politikområder, hvor Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne skal sikre den overordnede sammenhæng med programmet til bekæmpelse af udstødelse. ØSU understreger sin tilslutning, men opfordrer Kommissionen til også at være opmærksom på andre politikker, der ikke er nævnt, f.eks. skattepolitik, økonomisk politik, valutapolitik, konkurrencepolitik, forbrugerbeskyttelse og landbrugspolitik.

3.12. Det glæder ØSU, at programmet bl.a. er åbent for ansøgerlandene (Artikel 9 — Deltagelse af EFTA/EØS-lande, de associerede lande i Central- og Østeuropa, Cypren, Malta og Tyrkiet), men understreger, at det er nødvendigt at udbygge kontakten med disse lande og sammen grundigt at undersøge, hvilke tendenser der er til social udstødelse, og hvordan situationen som helhed ser ud. Førtiltrædelsesstrategierne bør give de berørte lande en vifte af støttetilbud, også af økonomisk karakter, så de effektivt kan bekæmpe udstødelse, bl.a. ved at give støtte til modernisering og forbedring af deres sociale sikringsystemer.

3.13. Hvad Tilsyn og evaluering angår (Artikel 10), mener ØSU, at man nok ikke bør vente til programmets tredje år med at foretage den første evaluering. Kommissionens tjenestegrene kunne f.eks. udarbejde en foreløbig rapport to år efter programmets start. Det ville gøre det lettere at målrette initiativerne i anden del af programperioden. ØSU erklærer sig desuden parat til at støtte tilsyns- og evalueringsarbejdet på alle nyttige måder og forventer at blive anmodet af Kommissionen om at afgive udtalelse om den omtalte rapport.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2001«

(2001/C 14/15)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 28. september 2000 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 Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Wilfried Beirnaert til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000, med 104 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. I henhold til traktatens artikel 128, stk. 2, skal Det Økonomiske og Sociale Udvalg høres i forbindelse med forslag om retningslinjer for beskæftigelsen. ØSU lægger i sin egenskab af forum for det organiserede civilsamfund særdeles stor vægt på denne høring. ØSU henleder i den forbindelse opmærksomheden på de udførlige udtalelser, som det fremlagde om retningslinjerne for 1999 og 2000⁽¹⁾.

1.2. Den 6. september vedtog Kommissionen forslagene om retningslinjerne for 2001 samt den fælles rapport om beskæftigelsen i 2000 og henstillingerne til medlemslandene.

1.3. Nærværende høringsudtalelse vedrører kun de nye retningslinjer for beskæftigelsen som sådan. Men ØSU vil i en initiativudtalelse behandle den mekanisme, der ligger i Luxembourg-processen, og se den i sammenhæng med Cardiff- og Køln-processerne. ØSU mener, at der bør ses nærmere på de fulgte procedurer, EU-institutionernes og arbejdsmarkedsparternes roller, retningslinjernes antal og sammensætning samt på kvaliteten af de fremskridt, der er gjort.

1.4. Retningslinjerne for 2001 er præget af konklusionerne fra topmødet i Lissabon, hvor der blev fastsat et strategisk mål for det kommende tiår. Det er hensigten at gøre Den Europæiske Union til »den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed«. Denne strategi skal sætte EU i stand til at genskabe betingelserne for fuld beskæftigelse.

Luxembourg-processen, som er baseret på udarbejdelsen af retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken og omsættelsen af dem til nationale handlingsplaner, er nøglen til denne strategi. Konklusionerne fra topmødet i Lissabon bekræfter og befæster denne proces og opfordrer til, at der foretages en midtvejsvurdering, som »bør sætte nyt skub i denne proces, ved at retningslinjerne udbygges og tildeles mere konkrete mål, ved at der etableres tættere forbindelser til andre relevante politikområder, og ved at der fastlægges mere effektive procedurer for inddragelse af de forskellige aktører«.

1.5. I forlængelse af konklusionerne fra topmøderne i Lissabon og Feira, af midtvejsvurderingen og af udviklingen på arbejdsmarkedet lægger retningslinjerne for 2001 navnlig vægt på:

- det centrale mål, at tilvejebringe betingelserne for fuld beskæftigelse;
- kravet om livslang uddannelse;
- øget involvering af arbejdsmarkedets parter i processen;
- behovet for en afbalanceret gennemførelse af de forskellige søjler;
- behovet for kvantitative og kvalitative indikatorer.

ØSU tilslutter sig fuldt ud disse nøglepunkter, som det allerede har fremhævet i sine tidligere udtalelser.

2. Generelle betragtninger

2.1. I 1999 blev der skabt 2,1 mio. nye arbejdspladser, svarende til en stigning i beskæftigelsen på 1,4 %. Arbejdsløsheden faldt fra 10 % i juli 1998 til 9,3 % i juli 1999. Denne ubestrideligt positive udvikling på arbejdsmarkedet kan imidlertid ikke skjule visse tydelige svagheder, som kræver særlig opmærksomhed:

⁽¹⁾ ØSU's udtalelser om »Gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken«, EFT C 209 af 22.7.1999 og EFT C 368 af 20.12.1999.

- på trods af en forbedring af kvindernes erhvervsdeltagelse — 52 % af de nye stillinger er besat af kvinder — er kvinderne fortsat 19 % bagud i forhold til mændene;
 - skønt beskæftigelsen af ældre arbejdstagere er blevet en smule forbedret som følge af opsvinget i beskæftigelsen, ligger beskæftigelsesfrekvensen for de 50-64-årige fortsat nede på 48,6 %;
 - de langtidsledige, blandt hvilke også findes en særlig sårbar gruppe af unge, som ikke har kunnet afslutte deres uddannelse, udgør stadig en betragtelig del af de arbejdsløse, nemlig 46 % i 1999;
 - der opstår i stadigt højere grad spændinger, ja endog flaskehalse, på arbejdsmarkedene som følge af manglen på kvalificeret arbejdskraft;
 - forskellen i arbejdsløshedsprocenterne mellem regioner er stadig stor i en del medlemslande og ser endog ud til at blive endnu større.
- tilvejebringelse af gunstige betingelser for investeringer og for styrkelse af den interne efterspørgsel;
 - moderate lønstigninger og differentierede lønsystemer, med fastholdelse af lønoverenskomsterne som regulerende element på arbejdsmarkedet;
 - reduktion af arbejdskraftomkostningerne via nedsættelse af de lovbestemte sociale bidrag;
 - en kombination af aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger og incitament til at søge arbejde;
 - strukturreformer af økonomien for at øge konkurrenceevnen.

3. Særlige bemærkninger om retningslinjerne for beskæftigelsen i 2001

3.1. Om indholdet af retningslinjerne 2001

2.2. Medlemsstaterne skal derfor i deres arbejdsmarkedspolitik lægge særlig vægt på disse aspekter, så meget mere som manglende kvalifikationer findes side om side med strukturel arbejdsløshed på nogle delmarkeder. Denne situation understreger i høj grad betydningen af, at der lægges en uddannelses- og efteruddannelsespolitik, som i tilstrækkelig grad er rettet mod arbejdsmarkedets behov. Medlemslandene bør derfor prioritere en tilpasning af deres politik i den retning. ØSU mener, at et tæt og effektivt samarbejde mellem alle aktørerne på uddannelsesområdet og arbejdsmarkedets parter er en garanti, men også en absolut betingelse for succes. ØSU understreger ligeledes den værdifulde indsats, som aktive ng'er gør på uddannelsesområdet.

ØSU er af den opfattelse, at det vil være rigtigt at bevare de fire grundsøjler — således at forstå, at det er ønskeligt at lade de foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan, få tid til at virke, og at bevare sammenhængen i politikkerne — men det mener, at det er nødvendigt at fremhæve nogle nye, supplerende fokuspunkter, der tager hensyn til de mål, der blev fastsat på topmødet i Lissabon og den sociologiske, økonomiske og socialpolitiske udvikling i de forskellige medlemslande (sundhed og sikkerhed, uddannelse, social udstødelse osv.). ØSU støtter derfor Kommissionens indgangsvinkel.

2.3. Arbejdsmarkedspolitikkerne bør i høj grad tage hensyn til disse mere specifikke aspekter, men det fritager efter ØSU's mening ikke regeringerne for at fokusere på fremme af beskæftigelsen i alle deres politikker. Der er derfor i realiteten brug for en integreret politik. I den anledning fremhævede Det Europæiske Råd i Lissabon med rette forsknings- og udviklingspolitikens bidrag til oprettelsen af arbejdspladser. En sådan politik forudsætter i øvrigt gunstige erhvervspolitiske rammer for investering, innovation og iværksætterkultur. Som ØSU pegede på i sin udtalelse om retningslinjerne for beskæftigelse i 1999, indeholder undersøgelserne af betingelserne for en vellykket beskæftigelsespolitik en række forslag⁽¹⁾:

3.1.1. Forbedring af beskæftigelsesevnen

ØSU minder om det generelle mål, der blev fastsat på topmødet i Lissabon, og som tager sigte på at øge beskæftigelsesfrekvensen fra gennemsnitligt 61 % i dag til så tæt på 70 % som muligt senest i 2010 og øge antallet af kvinder i beskæftigelse fra gennemsnitligt 51 % i dag til over 60 %.

- en samlet økonomisk politik med sigte på bæredygtig vækst og beskæftigelse;

Opfyldelsen af dette mål kræver, at medlemslandene stilles over for den uafvendelige udfordring, det er at investere mere i uddannelse af arbejdstagere og arbejdssøgende ved hjælp af livslang læring. Uddannelsesindsatsen skal opfylde virksomhedernes behov, både i markedssektoren og i den ikke-kommercielle sektor og skal være fremadrettet. En sådan indsats gør det muligt at øge unge menneskers, kvinders og ældre arbejdstageres deltagelse på arbejdsmarkedet. ØSU støtter derfor Kommissionen, der fremhæver aktive foranstaltninger til fordel for beskæftigelsen, men samtidig understreger den store betydning, som uddannelsesforanstaltningerne har for beskæftigelsen.

(1) ØSU's udtalelse om »Gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken i 1999«, EFT C 209 af 22.7.1999.

3.1.1.1. ØSU vurderer det positivt, at retningslinje 1 (ny start for unge arbejdsløse) og 2 (ny start for voksne arbejdsløse) er blevet lagt sammen, hvis hensigten med dette er at understrege, at det er nødvendigt med forebyggende helheds-løsninger. ØSU understreger dog, at den særligt sårbare situation, som unge og voksne truet af langtidsledighed befinder sig i, kræver forstærkede tiltag. Hvad de unge angår, viser erfaringen i realiteten, at de unge, som går ud af skolen med dårlige kvalifikationer, udgør en særligt udsat gruppe. Derfor opfordres der i retningslinjerne til iværksættelse af passende støtte til disse unge. ØSU går navnlig ind for, at retningslinjerne fokuserer på de uddannelser, der er særligt tilpasset denne gruppe.

3.1.1.2. ØSU understregede i sin initiativudtalelse til top-mødet i Lissabon, at det er af stor betydning, at kvinder i højere grad får adgang til ny teknologi. Det er et af de mest afgørende midler til at fremme ligestilling i informationssam-fundet. Manglerne på dette område skal afhjælpes, så kvinderne ikke bliver udstødt af arbejdsmarkedet.

3.1.1.3. Stigningen i beskæftigelsesfrekvensen sker til dels også gennem en øgning af beskæftigelsesfrekvensen for ældre arbejdstagere. I ØSU's kommende initiativudtalelse om ældre arbejdstagere understreges det, at det er nødvendigt med en politik, der sikrer arbejdstagere over 40 år livslang jobegnethed og opkvalificering. Det er altså med tilfredshed, at ØSU kan konstatere, at Kommissionen i retningslinje 3 foreslår positive særforanstaltninger for at bevare ældre arbejdstageres arbejds-evne og kvalifikationer, indføre fleksible arbejdsordninger og skabe øget bevidsthed hos arbejdsgiverne om ældre arbejdsta-geres potentiale. Fordelen ved denne ordning i retningslinjerne er, at medlemsstaterne får ansvaret for den praktiske gennem-førelse via en fælles ramme.

3.1.1.4. ØSU har altid været opmærksom på problemerne for de svageste stillede grupper og personer på arbejdsmarkedet, som f.eks. handicappede, etniske minoriteter og indvandrere. Derfor kan ØSU tilslutte sig opfordringen i retningslinje 8 til fordel for en politik, der bekæmper diskrimination af disse gruppers adgang til arbejdsmarkedet. Organisationerne bør drages ind i denne politik for et rummeligt arbejdsmarked. ØSU kan også tilslutte sig Kommissionens forslag om at organisere et europæisk handicapår. ØSU vurderer imidlertid, at den særlige opmærksomhed, der bør rettes mod handicappede, burde have været udtrykt i retningslinjerne for beskæftigel-sesevnen.

Når retningslinjen opfordrer medlemsstaterne til at definere de forløb af effektive foranstaltninger, der skal til for at integrere risikogrupper og dårligt stillede enkeltpersoner for at undgå en

marginalisering af disse, så må de berørte organisationer ifølge ØSU involveres, især handicaporganisationerne.

3.1.2. Udvikling af en iværksætterkultur

3.1.2.1. En politik, der fremmer opstart af virksomheder, viser sig at være et afgørende element i en effektiv beskæftigel-sespolitik. Men man kan konstatere, at til trods for ubestridelige forbedringer bliver strømmen af administrative formaliteter ved med at afholde folk fra at føle lyst til at starte egen virksomhed. Dette bremser virksomhedernes, såvel små som stores, vækst, samtidig med at disse virksomheder skal tage udfordringerne fra en stadig mere livlig konkurrence op. I udtalelsen til Lissabon-topmødet insisterede ØSU på afskaffel-sen af de barrierer, der hindrer nye virksomheder i at etablere sig og udvikle sig⁽¹⁾. Denne kritik knytter an til de problem-punkter, der oplystes i det europæiske charter om små virksom-heder, som ØSU støtter, og ifølge hvilket de små virksomheder, især inden for servicesektoren, er en uerstattelig kilde til beskæftigelse⁽²⁾. I den anledning vil ØSU ligeledes understrege, hvor vigtigt det er for etableringen af nye virksomheder i regioner med høje arbejdsløshedsprocenter, at formaliteterne og de administrative omkostninger lempes.

3.1.2.2. Som Kommissionen bemærkede, sker de bestræbel-ser, der sigter på at reducere skatterne og arbejdsgiverafgifterne på arbejdskraften kun langsomt i mange medlemsstater. Men reduktionen af disse skatter og bidrag har i flere lande vist sig at være en vigtig faktor, ganske vist en blandt mange, til at fremme beskæftigelsen. Ligesom Kommissionen vurderer ØSU, at der er grund til at tage fat på disse reformer, uden at det må berøre den finansieringsmæssige balance i de sociale sikringsystemer.

3.1.3. Fremme af virksomhedernes og de an-sattes tilpasningsevne

3.1.3.1. ØSU deler Kommissionens opfattelse, at »søjlen om tilpasningsevne« bør gøres til genstand for særlig opmærk-somhed fra medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter, hvis betydningsfulde rolle Kommissionen med rette understreger. Tilrettelæggelsen af arbejdet er stadig lukket inde i traditionelle mønstre, der blokerer eller bremser for den nødvendige

⁽¹⁾ ØSU's udtalelse om »Beskæftigelse, økonomiske reformer og social samhörighed — hen imod et Europa kendetegnet ved innovation og viden«, EFT C 117 af 26.4.2000, s. 62.

⁽²⁾ ØSU's udtalelse om »Det europæiske charter om små virksomhed-er«, EFT C 204 af 18.7. 2000.

tilpasning til markedsfluktuationerne; parallelt hermed bør beskyttelsen af de sociale rettigheder afspejle de ændringer af værdinormerne, der sker i samfundet. Orlovsmuligheder, fravær af familiemæssige grunde, afspadseringsordninger og deltidsarbejde, f.eks., bør give plads for sociale og familiemæssige forpligtelser og løbende efteruddannelse.

3.1.3.2. I sin udtalelse om sikkerhed og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladserne vurderede ØSU, at hensynet til sikkerhed og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladserne bør indarbejdes i en af retningslinjerne for beskæftigelse. »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«⁽¹⁾. ØSU noterer med tilfredshed, at Kommissionen har optaget disse hensyn i sine forslag.

3.1.4. Fremme af lige muligheder

ØSU vurderer, at retningslinjerne bør afspejle konklusionen fra topmødet i Lissabon, der opfordrede til at fremme lige muligheder i alle dets aspekter, især ved at forbedre mulighederne for at forene arbejde og familieliv, navnlig ved at fastsætte en ny benchmark for bedre muligheder for børnepasning. ØSU anser det ligeledes for nyttigt at følge den konkrete gennemførelse af direktivet om ligebehandling af kvinder og

(1) ØSU's udtalelse om sundhed og sikkerhed på arbejdspladserne, EFT C 51 af 23.2.2000, s. 33-41.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

mænd på tættere hold. Spørgsmålet om lige jobmuligheder vil blive behandlet i en særskilt udtalelse fra ØSU.

3.2. Implementeringsmekanismer

3.2.1. ØSU konstaterer, at på trods af, at EU-institutionerne finder det vigtigt at involvere arbejdsmarkedets parter i beskæftigelsesprocessen, herunder ikke blot i forberedelsen og implementeringen af de nationale handlingsplaner for beskæftigelse, viser det sig, at arbejdsmarkedet i praksis ikke inddrages lige meget i alle medlemsstater, og specielt ikke på det stadium, hvor de nationale handlingsplaner for beskæftigelse evalueres af Kommissionen. Derfor kan ØSU kun tilslutte sig Lissabon-topmødets appel om, at arbejdsmarkedets parter skal drages tættere ind i Luxembourg-processen. ØSU vurderer dog, at det er vigtigt, at såvel Kommissionen som de nationale regeringer giver arbejdsmarkedets parter mulighed for at spille deres rolle uden uhensigtsmæssige eller uovervejede indgreb og således at de fuldt påtager sig deres ansvar på deres kompetencefelter.

3.2.2. Arbejdsmarkedets rolle befastes af den betydning, som Lissabon-topmødet tillægger »en ny, åben koordinationsmetode med henblik på at udbrede god praksis og opnå større konvergens hen imod EU's vigtigste mål«. Denne metode har netop vist sit værd på beskæftigelsesområdet, som medlemsstaterne har det primære ansvar for.

3.2.3. ØSU anser det for særdeles positivt, at der er en stigende sammenhæng og kobling mellem prioriteterne i retningslinjer for beskæftigelse, programmeringsdokumenterne, der er vedtaget af Udvalget for Den Europæiske Socialfond, og hovedpunkterne i den sociale agenda, som Kommissionen har foreslået.

Göke FRERICHS

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: Social- og arbejdsmarkedspolitisk dagsorden«

(2001/C 14/16)

Formanden for Rådet (arbejds- og socialministrene), Martine Aubry, anmodede i et brev af 26. juli 2000 om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Jean Michel Bloch-Lainé til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 enstemmigt følgende udtalelse.

INDLEDNING

1. Den 28. juni 2000 sendte Kommissionen en meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden i EU. Det franske formandskab har anmodet ØSU om en udtalelse om dette dokument.

2. ØSU er yderst tilfreds med denne høringsanmodning, idet meddelelsen rejser særdeles påtrængende spørgsmål. Hvis den strategi, meddelelsen lægger op til, rent faktisk føres ud i livet, bliver der i to vigtige henseender tale om en afgørende etape i EU-samarbejdet: på den ene side vil social- og arbejdsmarkedspolitikens betydning som effektivitets- og produktivfaktor blive bekræftet i helt nye termer, og den vil ikke længere blot blive betragtet som et underordnet vedhæng til den økonomiske politik; og på den anden side vil der — lige så nyskabende — blive fastlagt mål og metoder samt en tidsplan. Et sådant projekt berører helt centrale høringsområder for ØSU, som for øvrigt ikke ville have haft noget imod at blive inddraget på et tidligere stadium i Kommissionens arbejde.

3. Efter ØSU's opfattelse åbner en social- og arbejdsmarkedspolitik dagsorden op for helt afgørende perspektiver, men vejen fremad vil uundgåeligt blive vanskelig. Det er vigtigt, at man både fra starten og gennem hele forløbet følger den rette kurs, sætter et realistisk gennemførelsestempo samt undgår uklarheder, misforståelser og konflikter, som risikerer at modvirke eller bremse processen, for ikke at sige afspore den totalt.

4. ØSU skønner, at det på det aktuelle stadium ikke vil være hensigtsmæssigt at tage stilling til Kommissionens meddelelse tema for tema og aktion for aktion; det bliver der tid til senere. Her og nu finder ØSU det mere relevant at fremsætte en kortfattet udtalelse, som dels rummer en helhedsvurdering, dels fremsætter en række forslag.

I den forbindelse:

- tilslutter ØSU sig helhjertet Kommissionens oplæg,
- tilsigter forslagene på visse punkter at styrke balancen i dokumentet.

I. TILSLUTNING TIL MEDDELELSEN

1. Generelle bemærkninger

1.1. Konklusionerne fra topmødet i Lissabon har sat tydelige fingeraftryk på Kommissionens dokument. ØSU har længe lagt sig i selen for at hævde og styrke social- og arbejdsmarkedspolitikens rolle som produktiv faktor. Det udtrykker følgelig tilfredshed med, at meddelelsen knæsætter denne »grundidé« og opstiller den gensidige styrkelse af de økonomiske politikker og social- og arbejdsmarkedspolitikkerne som en vigtig målsætning. ØSU bifalder denne indfaldsvinkel, hvorefter den sociale samhørighed og investeringer i velfærd og menneskelig kapital betragtes som vedvarende kilder til kollektiv effektivitet og konkurrenceevne. ØSU tilslutter sig, at man lægger vægt på at tilstræbe kvalitet, da dette er afgørende for EU's fremtid og identitet.

2. Åben koordineringsmetode

2.1. Denne strategi bifaldes. Den har allerede stået sin prøve, navnlig på det beskæftigelsespolitiske område (Luxembourg-processen) samt under det forberedende arbejde i tilknytning til Udvalget for Socialbeskyttelse. Det er vigtigt, at denne metode inddrager alle de berørte aktører efter forholdsvis strukturerede og ansvarsgivende principper. Den »åbne koordineringsmetode« må ikke reduceres til en ekspertopgave. Den skal — som det fornuftigvis påpeges i dokumentet — tilsigte at få mest muligt ud af det bidrag, som det organiserede civilsamfundets aktører »i marken« er i stand til at levere. ØSU er parat til at yde en indsats i denne retning ved f.eks. at støtte de aktivitetsområder, som allerede er udstukket med hensyn til

social sikring og social udstødelse. Hvad angår sidstnævnte problem, kunne Kommissionen efter ØSU's opfattelse godt sætte mere ind på at udvikle nyskabende og konkrete initiativer og strategier i marken, der kunne tjene som forbilleder og støtte sig på de forskellige berørte aktørers samordnede og netværksbaserede tiltag⁽¹⁾.

2.2. ØSU tilslutter sig fuldt og helt målsætningerne vedrørende beskæftigelse og kvalitet i arbejdet. Deres gennemførelse forudsætter gensidigt anerkendte kvantitative og kvalitative indikatorer. ØSU har allerede slået til lyd for, at arbejdsmarkedets parter inddrages effektivt i udviklingen af nationale planer. Det bifalder meddelelsens kommentarer til dette spørgsmål samt det faktum, at der lægges vægt på regionale og lokale aspekter.

3. Den sociale dialog

3.1. ØSU er helt indforstået med, at Kommissionen lægger vægt på »den sociale dialog« som redskab til at modernisere de aftalemæssige forhold, tilpasse arbejdets tilrettelæggelse og udvikle en tilstrækkelig balance mellem fleksibilitet og sikkerhed (i denne forbindelse tilslutter ØSU sig planen om at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal beskæftige sig med de fremtidige forhold på arbejdsmarkedet). Dette spørgsmål er af afgørende betydning for temaet om »Forberedelse på og håndtering af ændringerne«. ØSU bifalder tanken om at opfordre arbejdsmarkedets parter til helt på egen hånd at iværksætte initiativer inden for deres respektive ansvarsområder.

4. Lovgivningsmæssige og andre instrumenter: det organiserede civilsamfunds rolle

4.1. ØSU noterer sig, at Kommissionen i sin meddelelse tager fornuftigt fat i spørgsmålet om lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige EU-instrumenter. Det er positivt, at Kommissionen ønsker at sikre udviklingen og overholdelsen af grundlæggende sociale rettigheder, og dét i snævert samarbejde med civilsamfundet. Omtalen af lovforslag om bekæmpelse af forskelsbehandling og den umiddelbart forestående vedtagelse af charteret om grundlæggende rettigheder hilses velkommen af ØSU.

4.2. Forslaget om at kodificere og forenkle lovgivningen om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og ledsage dette af en meddelelse om en ny EU-strategi på området må også karakteriseres som relevant.

4.3. ØSU skal påpege, at der også er behov for en velafbalanceret strategi med hensyn til supplerende sygeforsikringer, et område, hvor store udfordringer venter forude.

5. Forberedelse af EU's udvidelse og fremme af internationalt samarbejde

5.1. ØSU tilslutter sig fuldt og helt Kommissionens ønske om at forberede EU's udvidelse med udgangspunkt i en velafbalanceret økonomisk og social udvikling. Den overgangs- og reformproces, som ansøgerlandene har befundet sig i siden slutningen af 1980'erne, har i langt de fleste tilfælde været ledsaget af en mærkbar stigning i arbejdsløsheden og en foruroligende forringelse af den sociale og sundhedsmæssige beskyttelse. At nå op på EU-regelværkets niveau på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område er en af de store udfordringer i udvidelsesprocessen. ØSU bifalder i den forbindelse det løfte, som blev afgivet af Rådet (arbejds- og socialministrene) den 9. marts 1999, om at styrke de beskæftigelsesmæssige og socialpolitiske aspekter i Phare-programmet. Det er imidlertid klart, at en holdbar overgang til medlemskab kræver, at arbejdsmarkedets parter og hele det organiserede civilsamfund i ansøgerlandene medinddrages på struktureret og velorganiseret vis. Kommissionens forsøg på at fremme den sociale og civile dialog i disse lande må ledsages af en mobilisering af alle berørte aktører. Det Økonomiske og Sociale Udvalg kan fortsat spille en nøglerolle på dette område via de forskellige blandede rådgivende udvalg og økonomiske og sociale råd i ansøgerlandene og med udgangspunkt i de udvekslings-, ekspert- og mødeaktiviteter, som ØSU søger at fremhjelpe. Såvel de fremgangsmåder, der forslås i den sociale og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, som de foreslåede enkelttiltag ligger helt i tråd hermed. I mellemtiden bør det fremme af det internationale samarbejde, som Kommissionen foreslår, og opfordringen til at ratificere ILO's konventioner understøttes af udviklingsstrategier og et snævert samarbejde mellem ansøgerlandene og EU. Samtidig bør man fjerne de hindringer af proceduremæssig art, som gør det umuligt for EU at ratificere forskellige ILO-konventioner (navnlig konvention nr. 170 om kemiske produkter fra 1990), hvor kompetencen er delt mellem medlemsstaterne og EU.

II. FORSLAG

Når man skal gennemføre projekter som det foreliggende, er et af de største problemer at få tilvejebragt en dynamisk balance. Kommissionens meddelelse forsøger at opfylde dette krav på en måde, som fortjener fremhævelse og ros.

(1) Jf. ØSU's udtalelse om »Bekæmpelse af social udstødelse.«

Ud fra samme ønske om en velafbalanceret strategi skal ØSU fremsætte følgende forslag:

1. På et punkt bør spørgsmålet om EU-udvidelsen uddybes lidt mere: en række af de fremtidige nye EU-medlemsstater er nødt til at foretage en hurtig opgradering af deres sociale systemer. Hvis man vil undgå, at befolkningen i disse lande kommer til at opfatte overgangen til markedsøkonomi som et projekt, hvor de økonomiske investeringer sker på bekostning af de sociale, er det nødvendigt at følge forandringerne på vej med en omfattende uddannelsesindsats, som fremmer jobgæthed.
2. Nødvendigheden af at sikre balance i den gensidige styrkelse af det økonomiske og det social- og arbejdsmarkedspolitiske område bør betones i højere grad. Dette forudsætter, som Kommissionen selv understreger, »et positivt og dynamisk samspil mellem den økonomiske politik, beskæftigelsespolitikken og social- og arbejdsmarkedspolitikken samt at skabe en politisk enighed, hvorunder alle de vigtigste aktører mobiliseres for sammen at arbejde hen mod det nye strategiske mål«⁽¹⁾, som skal evalueres på kort og mellemlang sigt.
3. Når det gælder sundhed og sikkerhed, kunne man med rimelighed sætte en kraftigere streg under betydningen af forebyggelse og vedvarende uddannelse.
4. Det er en almindelig antagelse, at Europa i de kommende år må tage imod et øget antal indvandrere — et på en gang chancerabende og særdeles udfordrende perspektiv. Chancen ligger i, at der bliver tilført menneskelig kapital udefra, som kan styrke de europæiske økonomiers demografiske vitalitet og produktionssevne. Udfordringen går ud på at sørge for, at mennesker med forskelligartet kulturel baggrund optages gnidningsløst i de europæiske samfund. Multietnisk integration er i sig selv vanskelig; på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område må den foreberedes grundigt i god tid i forvejen, navnlig hvad angår adgangen til arbejdsmarkedet, til faglig uddannelse og til de sociale sikringsordninger. Der bør lægges større vægt på denne foregribende indsats.
5. ØSU konstaterer med tilfredshed, at der nu er fastlagt en mere præcis beskæftigelsespolitisk retningslinje, som kræver en større indsats og mere ansvarlighed med henblik på fremme af beskæftigelsen af ældre arbejdstagere⁽²⁾, hvilket er en forudsætning for at opfylde den målsætning, som blev opstillet af Det europæiske Råd i Lissabon, om inden 2010 at bringe den samlede beskæftigelsesgrad så tæt som muligt på 70 %. Dette kræver endvidere en mentalitetsændring og en bevidstgørelse, som igen forudsætter, at såvel virksomhederne som arbejdstagerne medinddrages i højere grad. ØSU foreslår derfor, at Kommissionen i tandem med medlemsstaterne igangsætter en omfattende oplysningskampagne, der kan bidrage til at kaste et positivt lys på den rolle, som ældre arbejdstagere kan spille i virksomheder og servicefag, såvel i den private som i den offentlige sektor. Denne kampagne kunne ledsages af specifikke tiltag fra både de offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter, således som der allerede er eksempler på i flere medlemsstater.
6. ØSU bifalder, at sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen også indgår i en af de beskæftigelsespolitiske retningslinjer. Det er vigtigt, at en sådan retningslinje understøttes med eksempler på god praksis i stil med den »benchmarking«, der tjener som støtte for de nuværende retningslinjer. Denne retningslinje bør efter ØSU's opfattelse ledsages af informations-, bevidstgørelses-, uddannelses- og benchmarkingtiltag med udgangspunkt i de mest instruktive eksempler, herunder navnlig den praksis, som arbejdsmarkedets parter har udviklet⁽³⁾. ØSU beklager imidlertid, at den foreliggende social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden ikke i højere grad fokuserer på sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.
7. Med hensyn til det organiserede civilsamfunds rolle er det ØSU's opfattelse, at der i dokumentet ikke levnes tilstrækkelig plads til sammenslutningerne. Disse gør — ofte under vanskelige forhold og med yderst beskedne midler til rådighed — en meget betydningsfuld indsats for integrationen og social samhørighed, navnlig på regionalt og lokalt plan. De mobiliserer energi og ansporer til opfindsomhed. De skaber sociale bånd ud fra en solidaritetstankegang, som man hverken kan forvente hos de offentlige myndigheder eller hos kommercielle foretagender.
8. Efter ØSU's opfattelse skal »grundrettighedschartret ... ikke blot være en højtidelig erklæring, men udgøre en virkelig politisk, social og samfundsmæssig forpligtelse.«⁽⁴⁾ Navnlig mener ØSU, at charteret skal være en åben og demokratisk proces på EU-plan, i hvilken det organiserede civilsamfund kan komme til orde og sikre sig, at charterets rettigheder og pligter overholdes og anvendes i fuldt omfang. På det institutionelle plan mener ØSU at repræsentere det organiserede civilsamfund i EU-sammenhæng; af samme årsag bør ØSU også formelt tildeles en rådgivende status svarende til dets kompetenceområder inden for rammerne af en sådan integrations- og revisionsproces.

⁽¹⁾ KOM(2000) 379 endelig, forordet, 3. afsnit.

⁽²⁾ Initiativudtalelse fra ØSU om »Ældre arbejdstagere«.

⁽³⁾ Initiativudtalelse fra ØSU om »Sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen — Fællesskabsforanstaltningernes gennemførelse og nye risici« — EFT C 51 af 23.2.2000.

ØSU's udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets beslutning om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik i 2001«.

⁽⁴⁾ Initiativudtalelse fra ØSU med titlen »På vej mod et EU-charter om grundlæggende rettigheder«.

III. KONKLUSION

Det er tænkeligt, ja endda sandsynligt, at vedtagelsen af en social- og arbejdsmarkedspolitisk dagsorden ikke blot vil

markere en etape, men et vendepunkt i EU-samarbejdet. Kommissionens meddelelse anviser vejen. Og ØSU's ønske — nu som ved fremtidige lejligheder — er at bidrage til at den nye kurs bliver så klar og frugtbar som muligt.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Initiativ fra Den Franske Republik med henblik på Rådets forordning om gensidig fuldbyrdelse af afgørelser om samværsret«

(2001/C 14/17)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 27. juli 2000 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 Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Daniel Retureau til ordfører og Roger Burnel og José Isaías Rodríguez García Caro til medordførere. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 106 stemmer for, 1 stemme imod og 1 stemme hverken for eller imod.

Rådet har bedt om ØSU's udtalelse om et forslag til forordning om gensidig fuldbyrdelse af afgørelser om samværsret. Dette forslag, der er udarbejdet på initiativ af Frankrig, er et resultat af den gradvise udvikling af det civilretlige samarbejde og henlæggelsen under Fællesskabets kompetence heraf.

forældremyndigheden og samværsretten. Det er afgørende, at de domme, der afsiges i ét medlemsland i sådanne tvister, anerkendes og anvendes af de kompetente retlige myndigheder i de andre medlemslande.

1. Indledning: det retlige samarbejde og Det Indre Marked

1.1. Det Indre Marked og den frie bevægelighed indebærer bl.a., at der skal åbnes mulighed for, at retsafgørelser, der træffes i én medlemsstat inden for civile og kommercielle anliggender, skal kunne anerkendes og anvendes i en anden medlemsstat, således at der kan opnås retssikkerhed inden for finansielle transaktioner og kontrakter samt i forbindelse med bevægelsen af personer, varer og kapital.

1.3. Medlemsstaternes politiske vilje til at styrke den gensidige anerkendelse af retsafgørelser, især inden for civile anliggender, udtrykkes tydeligt i punkt 34 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors (15.-16. oktober 1999). Forslaget til forordningen om samværsret er et direkte resultat heraf.

1.4. I overensstemmelse med retsreglerne om internationale konventioner er der inden for disse områder indgået forskellige mellemstatslige konventioner, især på europæisk niveau:

1.2. Den frie bevægelighed for personer i Det Indre Marked medvirker bl.a. til, at der bliver stiftet familier bestående af personer med forskellige nationaliteter, eller som har bopæl i forskellige lande, hvilket kan give anledning til tvister især i forbindelse med skilsmisser og udøvelsen af henholdsvis

— Bruxelles-konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser inden for borgerlige sager og handelssager samt Luxembourg-protokollen af 3. juni 1971 om EF-Domstolens fortolkning af denne konvention;

- Bruxelles-konventionen af 28. maj 1998 om kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabs-sager.

Det er ligeledes vigtigt at nævne Haag-konventionen af 25. oktober 1980, særlig artikel 13, om de civile retlige virkninger af internationale barnebortførelser, Haag-konventionen af 19. oktober 1996⁽¹⁾ om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsakter samt om samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige, Europarådets konvention af 20. maj 1980 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om forældremyndighed samt den internationale New York-konvention fra 1990 om barnets rettigheder, der sammen udgør de relevante internationale retsakter om familieret.

1.5. Spørgsmålene om den internationale private familieret har på EU-plan siden Amsterdam-traktaten hørt til den første søjle. Sagsområdet hører ind under det civile samarbejde (artikel 65) og det nye afsnit IV i EF-traktaten. Retsakten skal derfor vedtages efter proceduren i traktatens artikel 67, ifølge hvilken Rådet vedtager foranstaltningerne enstemmigt. Rådet har initiativret på de civile områder indtil fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse den 1. maj 1999.

1.6 ØSU har for nylig behandlet »Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF) om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabs-sager samt i sager vedrørende forældremyndighed over fælles børn«⁽²⁾.

Forordning (EF) nr. 1347/2000 blev endeligt vedtaget den 29. maj 2000⁽³⁾. Den træder i kraft den 1. marts 2001⁽⁴⁾. Baggrunden for forordningen var behovet for ensartede regler, der kunne finde direkte anvendelse inden for områderne kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af domme om opløsning af de ægteskabelige bånd og om forældremyndighed. Der henvises til førnævnte udtalelse med hensyn til definitionerne af de juridiske begreber og retsaktens anvendelsesområde. Forordningen fastsætter reglerne for anvendelsen af førnævnte Bruxelles-konvention fra 1998 på fællesskabsniveau,

(1) Denne sidste konvention er endnu ikke trådt i kraft, idet den ikke er ratificeret af et tilstrækkeligt antal lande.

(2) Udtalelse vedtaget den 20. oktober 1999, ordfører Paolo Braghin, EFT C 368 af 20.12.1999.

(3) EFT L 160 af 30.6.2000.

(4) Forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29. maj 2000 er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark i henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Irland og Det Forenede Kongerige har valgt, at forordningen skal være bindende for og finde anvendelse i disse lande. Den specielle situation for disse lande er en følge af artikel 3 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Det Europæiske Fællesskab, ifølge hvilken landene har ret til at beslutte, hvorvidt de ønsker, at forordningen skal være bindende for dem.

udvider konventionens anvendelsesområde, tilpasser visse bestemmelser og kaldes i daglig tale »Bruxelles II-forordningen«.

1.7 Forordningens anvendelsesområde er begrænset. Den omhandler kun civile sager om skilsmisse, separation og omstødelse af ægteskab samt sager om forældremyndigheden over ægtefællernes fælles mindreårige børn (forældremyndighed, samværsret, underholdsbidrag osv.).

1.8 ØSU har bemærket, at der indtil nu ikke på fællesskabsniveau har været nok opmærksomhed rettet mod familier, især familier med børn født uden for ægteskab, selv om denne type familie er meget udbredt i de fleste medlemslande, og selv om mange børn i dag fødes af ugifte forældre⁽⁵⁾. ØSU tilskynder Fællesskabets institutioner til at sætte dette spørgsmål på dagsordenen for deres aktiviteter, herunder Kommissionen i det program for foranstaltninger for gensidig anerkendelse, som den er i færd med at forberede til slutningen af året.

1.9 ØSU mener nemlig, at reglerne for kompetence og anerkendelse af retsafgørelser om familier med børn født uden for ægteskab hurtigt skal bringes på niveau med reglerne for familier med børn født inden for ægteskab, især for børnenes skyld.

2. Analyse af indholdet i forslaget til Rådets forordning om gensidig fuldbyrdelse af afgørelser om samværsret

2.1. Dette forslag er på initiativ af Den Franske Republik indgivet til Rådet, hvor det stadig er under behandling. Parlamentet behandler det samtidig med ØSU.

2.2. Forslaget fraviger forordning (EF) nr. 1347/2000 på et meget begrænset område, dvs. hvad angår samværsret med børn under 16 år i et andet medlemsland end det land, hvori der er truffet en afgørelse om, hvem der skal tilkendes forældremyndigheden, og som hermed skal indvillige i, at der udøves samværsret i en begrænset periode uden for barnets sædvanlige opholdssted (kapitel 1, anvendelsesområde).

(5) Informationsrapport (initiativ), ordfører Roger Burnel (CES 930/1999 fin) af 16. april 2000: »Den demografiske situation og de demografiske perspektiver i EU«, se også EUROSTAT emne 3 — 10/2000, første resultater fra indsamlingen af oplysninger for 1999 i Europa, tabel 3: fertilitet, hvoraf det fremgår at 26 % af det samlede antal børn, der blev født i EU i 1998, havde ugifte forældre, og at dette antal i en lang periode har været konstant stigende (9,6 % i 1980).

2.3. I dette specifikke tilfælde skal exequatur afskaffes for alle eksigible afgørelser (selv lovbestemte), der er truffet i et medlemsland i henhold til artikel 1 i forordning (EF) nr. 1347/2000, men kun hvad angår de bestemmelser i afgørelsen, der omhandler samværsret. Dette betyder, at en sådan afgørelse inden for samværsret umiddelbart kan fuldbyrdes i alle de andre medlemsstater, uden at det er nødvendigt at føre en retssag i disse lande⁽¹⁾. I henhold til forordningen skal den stat, hvor afgørelsen fuldbyrdes, benytte de samme fuldbyrdelsesmidler, som den ville have brugt til på sit eget område at fuldbyrde en afgørelse af samme art, som var truffet dens egne kompetente myndigheder (kapitel 2, gensidig anerkendelse af eksigibiliteten for afgørelser om samværsret).

2.4. Udøvelsen af samværsretten kan nægtes (kapitel 3) efter klage, som indbringes for de kompetente domstole i det medlemsland, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted, men dette er begrænset til to klart definerede tilfælde:

- a) hvis udøvelsen af samværsretten på grund af omstændigheder, der er opstået efter den oprindelige afgørelse blev truffet, direkte og i høj grad vil være til skade for barnets fysiske eller psykiske helbred, eller hvis
- b) der allerede er truffet en eksigibel afgørelse på den anden medlemsstats område, hvor samværsretten skal udøves, og som er uforenelig med denne.

De nærmere betingelser for indlevering og forkyndelse af en klage, der af indehaveren af forældremyndigheden anlægges mod den samværsberettigede for at forhindre udøvelsen af samværsretten, fastlægges efter loven i det land, hvor den samværsberettigede har bopæl.

Fuldbyrdelsen af afgørelsen udsættes dog ikke, selv om der indbringes en klage med henblik på helt eller delvist at afvise anerkendelsen eller fuldbyrdelsen af en gældende eksigibel afgørelse, med mindre det allerede har ført til en dom med endelig retskraft (*res judicata*-virkning).

En klage, der indbringes af indehaveren af forældremyndigheden i et af de to tilfælde, hvor det skal være muligt at nægte fuldbyrdelsen, vil blive påkendt som hastesag efter en kontradiktorisk procedure og med eventuel høring af barnet alt efter omstændighederne og barnets dømmekraft. Denne afgørelse skal træffes af det kompetente appelorgan inden for

8 dage efter, at den samværsberettigede er fremkommet med sine bemærkninger til forældremyndighedens indehavers processkrift. Afgørelsen er eksigibel, selv om den ankes (appel med ikke-opsættende virkning).

2.5. Selv om den kompetente myndighed i det land, hvor samværsretten udøves, sørger for en øjeblikkelig og midlertidig beskyttelse af barnet, hvis det er bydende nødvendigt, giver det ikke denne myndighed ret til at erklære sig kompetent til at ændre den afgørelse, der fuldbyrdes (kapitel 4, ændring af afgørelsen om samværsret).

2.6. Kapitel 5 omhandler tilbagegivelse af barnet. Det grundlæggende princip er, at barnet efter den normale varighed af samværsudøvelsen, der fremgår af afgørelsen fra oprindelseslandet, tilbagegives til indehaveren af forældremyndigheden. Hvis dette ikke sker, kan sidstnævnte henvende sig til de kompetente centralmyndigheder i enten det land, hvor samværsretten udøves, eller i det land, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted, og kræve øjeblikkelig tilbagegivelse af barnet.

De kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor barnet opholder sig, beordrer herefter øjeblikkelig tilbagegivelse af barnet, uden at den samværsberettigede har mulighed for at modsætte sig denne foranstaltning ved f.eks. at påberåbe sig en igangværende sag, en afgørelse, der er truffet i sit hjemland, eller som kunne tænkes at blive det, eller Haag-konventionen, med det argument, at det ville være i barnets interesse.

2.7. Endelig behandler forslaget samarbejdet mellem medlemsstaterne (kapitel 6) samt opfølgningen på forordningen og de eventuelle fremtidige ændringer heraf (kapitel 7, afsluttende bestemmelser).

Medlemsstaterne samarbejder via de nationale centralmyndigheder for at sikre den reelle udøvelse af samværsretten og tilbagegivelsen af barnet herefter. De sørger for beskyttelse af barnets interesser og af forældrenes respektive rettigheder, og kan tage tvangsmidler i brug over for forældre, der ikke overholder deres forpligtelser.

Myndighederne holder hinanden underrettet om deres lovgivninger, om barnets situation og om alle andre oplysninger, der er relevante for udøvelsen af deres funktioner, herunder hvad angår de vanskeligheder, der kan opstå.

Den af forældrene, der er tilkendt samværsret ved en afgørelse, og som støder på vanskeligheder i forbindelse med udøvelsen af samværsretten, henvender sig til disse myndigheder med den nødvendige dokumentation for sine rettigheder, som angives i artikel 13 i forslaget.

⁽¹⁾ Denne eventuelle fremtidige forordning er ikke bindende for Danmark. Irland og Det Forenede Kongerige giver ved passende lejlighed meddelelse om, hvorvidt de accepterer eller afviser, at forordningen skal være bindende for dem.

2.8. Kommissionen forelægger Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport fem år efter ikrafttrædelsen af forordningen med eventuelle ændrings- eller tilpasningsforslag. Rapporten udarbejdes i samarbejde med centralmyndighederne.

Medlemslandene forelægger Kommissionen alle nødvendige oplysninger om centralmyndigheder, kompetente nationale domstole og myndigheder og de appelmuligheder, der angives i bilagene til forordningen.

Centralmyndighederne mødes regelmæssigt i Generalsekretariatet for Rådet for at udveksle erfaringer og for at søge at løse de juridiske og praktiske problemer, som de støder på i forbindelse med det samarbejde, der indføres ved forordningen. Der udarbejdes en rapport efter hvert møde til medlemsstaterne og Kommissionen.

3. Generelle bemærkninger

3.1. ØSU konstaterer, at forslaget til Rådets forordning fraviger afdeling 2 — Fuldbgyrdelse — under kapitel III i forordning (EF) nr. 1347/2000, men kun med hensyn til samværsret tilkendt efter afgørelse i overensstemmelse med artikel 1.

En sådan afvigelse retfærdiggøres ifølge ØSU ved, at den giver bedre mulighed for, at der kan tages højde for de berørte børns interesser. Det er nemlig i barnets interesse at opretholde regelmæssige forbindelser med den af forældrene, der ikke er indehaver af forældremyndigheden, men som er samværsberettiget i henhold til en retsafgørelse med endelig retskraft. Det er ligeledes i den samværsberettigedes interesse at opretholde forbindelsen med sit/sine barn/børn, ligegyldigt hvor i EU barnet eller den samværsberettigede har bopæl (undtagen de lande, for hvilke forordningen ikke er bindende, se fodnote s. 83 og s. 84). Opretholdelsen af direkte forbindelser mellem forældre og børn, der lever hver for sig, er en meget vigtig faktor for dannelsen af børns personlighed.

3.2. Det er ØSU's synspunkt, at forslaget til forordning giver grundlag for at lette udøvelsen af samværsretten, alt imens det hindrer, at barnet bliver offer for en konflikt mellem forældre, der bor i forskellige medlemslande, og at f.eks. den samværsberettigede bruger langtrukne retsprocedurer eller retssager, til at udarbejde den retsafgørelse, der har fastlagt den samværsberettigedes rettigheder i forhold til børnene, eller at indehaveren af forældremyndigheden handler tilsvarende og hermed ikke overholder sine egne forpligtelser.

3.3. Bestemmelserne om muligheden for at gøre indsigelser mod udøvelsen af samværsretten og appelmulighederne i forbindelse hermed (artikel 4-8) eller den implicitte anerkendelse af retten for den stat, hvori samværsretten udøves, til at træffe de passende foranstaltninger til at beskytte barnet og bevare dets fysiske og psykiske integritet (artikel 9), synes i tilstrækkelig høj grad at beskytte barnet. Hvis der rejses klage, skal der foretages en vurdering af de nye omstændigheder, der alvorligt og i høj grad kunne skade barnets fysiske og psykiske helbred. Hvis der i det land, hvor samværsretten udøves, skulle være truffet en modstridende retsafgørelse med endelig retskraft, kan indehaveren af forældremyndigheden nægte at sende barnet til dette land. På samme tid hindrer hasteproceduren i forbindelse med en klage om nægtelse af samværsret, at sagen trækker i langdrag, samt at den bruges som et uretfærdigt og vedholdende middel til at hindre samværsretten, alt imens barnets interesser beskyttes, hvis klagen viser sig at være berettiget.

ØSU er altså generelt tilfreds med forordningens bestemmelser, der først og fremmest beskytter barnets interesser og forældrenes rettigheder, og som især giver forældrene mulighed for hurtige appelprocedurer, hvor det kontradiktoriske princip overholdes.

ØSU opfordrer dog til, at domstolene i så vid udstrækning som muligt hører barnet selv og rent faktisk tager dets ord i betragtning. Barnet skal derudover have mulighed for at kunne forsvare sine egne interesser ved personlig repræsentation.

3.4. Ifølge ØSU fremmer forslaget ligeledes det retlige samarbejde, hvad angår forældre og familier, og øger især tilliden til alle medlemslandenes retsinstanser og lovgivninger samt sørger for bedre overholdelse af de beslutninger, der træffes af de kompetente instanser i forbindelse med samværsret med fælles børn af separerede ægtefæller, der bor i forskellige medlemslande.

Dette tiltag, der ganske vist har et begrænset anvendelsesområde, men som menneskeligt set er vigtigt for børnene og deres forældre, kan samtidig tjene til at fremme EU-borgernes fællesskabsfølelse samt unionsborgerskabet samtidig med, at det harmoniserer familieretten og retsprocedurerne i forbindelse hermed, især gennem indførelse af samarbejde, men også fordi det fremmer en bedre gensidig forståelse af de vanskelige og komplekse spørgsmål inden for den internationale privatret.

3.5. ØSU støtter altså tanken bag og målet for forslaget, og håber, at den endelige udgave ikke vil afvige væsentligt fra det. ØSU vil på nært hold følge udviklingen af sagen og de opfølgingsaktiviteter, som vedtagelsen af den foreslåede forordning vil indebære.

4. Særlige bemærkninger

4.1. I forbindelse med henvisningen til den gældende internationale offentlige ret finder ØSU det rimeligt, at fællesskabsretten på passende vis og alt efter omstændighederne, udvikler sig hen imod gradvis konvergens, harmonisering eller ensretning af medlemslandenes lovgivning i overensstemmelse med traktaterne og medlemsstaternes vilje til at skabe en Union baseret på retsstatsprincipper, demokrati, samarbejde og fred. I forhold til eksisterende international ret er Unionen en *sui generis*-konstruktion, hvilket betyder, at den er uden fortilfælde, går sine egne veje og udvikles i tid og rum.

EU's egenartede karakter bør tilskynde de kompetente forhandlere til, hver gang det er nødvendigt, at indføre en klausul, der sikrer den fællesskabsret, der finder anvendelse i medlemsstaterne, forrang og selvstændighed i alle de internationale traktater, som de ratificerer eller tilslutter sig. Det vil sige, at forordning (EF) nr. 1347/2000, der blev vedtaget med henblik på at anvende Bruxelles-konventionen fra 1998 inden for Fællesskabet på en passende og ensartet måde, ikke er en kopi af konventionen, men en tilpasning til Fællesskabet og til dets særegne juridiske, kulturelle og sociale karakteristika, og skal ses som et generelt princip, der anerkendes af de lande, der ikke er med i Fællesskabet, men som er parter i de samme internationale konventioner.

4.2. ØSU mener, at aldersgrænsen på 16 år for anvendelse

af forordningen er i overensstemmelse med de unges psykiske udvikling, dømmekraft, fatteevne og selvstændighed.

ØSU finder denne grænse passende, selv om den ikke-myndige person (som regel under 18 år) betragtes som et barn i relation til de forskellige internationale konventioner. Det skal dog nævnes, at den mindreårige på 16 år i de fleste lande kan myndiggøres af indehaveren/indehaverne af forældremyndigheden, hvilket viser, at lovgivningen tilskriver disse unge evnen til at varetage deres eget liv og deres egne interesser, der alt efter myndiggørelsens formål kan være materielle (eksempelvis forvaltning af formue og udøvelse af erhverv), men også psykiske eller følelsesmæssige.

ØSU påpeger, at der kan forekomme en forskel i den retlige stilling, hvad angår børn mellem 16 og 18 år. I mangel af specifikke bestemmelser finder forordning (EF) nr. 1347/2000 anvendelse for disse.

4.3. Endelig beklager ØSU dybt, at samarbejdet inden for civile anliggender kendetegnes af en ekstrem tilbageholdenhed, og at man indtil nu kun i begrænset omfang har beskæftiget sig med familieretten, således at rettighederne for »papirløse« familier og børn født uden for ægteskab ikke anerkendes og gennemføres på fællesskabsniveau.

ØSU håber inderligt, at der på kort sigt kan rådes bod på disse problemer, således at man kan opnå retfærdighed og realisme i forbindelse med udviklingen i de samfundsmæssige forhold samt lige rettigheder og pligter for alle borgere i EU.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Integrering af miljø og bæredygtig udvikling i politikken for økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde«

(2001/C 14/18)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 18. maj 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til ØSU's Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører og J. Ignacio Gafo Fernández til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. oktober 2000.

.Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 18.-19. oktober 2000, mødet den 19. oktober 2000, følgende udtalelse med 83 stemmer for, ingen imod og 6 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Ifølge Amsterdam-traktatens artikel 177 er fremme af bæredygtig udvikling et centralt anliggende for EU's udviklingssamarbejde.

1.2. Det Europæiske Råd understregede på sit møde i Cardiff i juni 1998 betydningen af at integrere miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling i alle EU's politikområder og pålagde Kommissionen og de specialiserede råd at udarbejde strategier med dette for øje.

1.3. Den foreliggende meddelelse fra Kommissionen om »Integrering af miljø og bæredygtig udvikling i politikken for økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde — Elementer til en generel strategi«⁽¹⁾ indgår i denne integrationsstrategi.

1.4. ØSU noterer sig debatten i Rådet (udviklingssamarbejde) den 11. november 1999 og den 18. maj 2000 samt Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om »Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik«⁽²⁾.

2. Generelle bemærkninger

2.1. ØSU hilser Kommissionens meddelelse velkommen. Den viser, at Kommissionen bestræber sig på at gennemføre Amsterdam-traktatens og Cardiff-topmødets bestemmelser, og præciserer desuden, at det drejer sig om et område, hvor der stadig er mange mangler, der skal udbedres.

2.2. Både i denne meddelelse og i den generelle meddelelse om udviklingssamarbejde⁽²⁾ fastslår Kommissionen med rette, at det civile samfund har en vigtig rolle at spille i løsningen af disse opgaver. På den baggrund beklager ØSU, at det som

repræsentant for det organiserede civilsamfund hidtil kun sporadisk har været inddraget i Kommissionens forhandlinger. ØSU henleder Kommissionens, Rådets og Europa-Parlamentets opmærksomhed på, at ØSU kun kan give et fornuftigt bidrag til udviklingen af dette vigtige politikområde, hvis det inddrages i hele processen omkring udviklingssamarbejdet og ikke kun høres om enkeltpunkter og isolerede dokumenter. Kommissionen opfordres til at orientere ØSU om, hvorledes ØSU fremover vil blive inddraget i udviklingen af det økonomiske samarbejde og udviklingssamarbejdet.

2.3. ØSU betragter den globale udvikling med bekymring. Det løfte om at investere mindst 0,7 % af BNP i udviklingshjælp, som industrinationerne afgav allerede på FN's generalforsamling den 24. oktober 1970 og siden gentagne gange har bekræftet, er for de fleste landes vedkommende ikke opfyldt. Gennemsnitligt anvendes der kun 0,23 % af BNP til udviklingshjælp.

2.4. Afstanden mellem fattig og rig bliver stadig større. Man har længe — også i den udviklede verden — vidst og erkendt, at mange udviklingslande befinder sig i en ond cirkel, der kun utilstrækkeligt kan beskrives med ord som økonomisk underudvikling, fattigdom, lavt uddannelsesniveau, befolkningsvækst og manglende miljøbeskyttelse. Det har ikke hidtil været muligt at bryde den, bl.a. fordi der ikke har været politisk vilje til det.

2.5. Miljøsituationen er naturligvis meget forskellig fra det ene udviklingsland til det andet og fra region til region, og det er derfor ikke muligt at generalisere. Det skal dog understreges, at situationen i mange tilfælde er desperat. Mange mennesker mangler rent drikkevand, spildevandsbehandlingen (og dermed ofte de hygiejniske forhold) er katastrofal, systematisk affaldsforvaltning er for det meste et ukendt begreb, og luftforureningen er ofte dramatisk — ikke kun i de tætte storbyområder.

⁽¹⁾ KOM(2000) 264 endelig.

⁽²⁾ KOM(2000) 212 endelig af 26.4.2000.

Ofte drives der rovdrift på de naturlige ressourcer, enten for at dække egne behov eller for at tilfredsstille efterspørgslen udefra.

2.5.1. Overgræsning og landbrugets overudnyttelse af marginale jorder med aftagende frugtbarhed og ydeevne til følge er illustrerende eksempler på den problematiske miljøsituation, og et andet eksempel er udstrakt fældning af skov. De økologiske konsekvenser kan også være meget forskellige: lige fra klimaændringer og øget ørkendannelse til store oversvømmelser. Virkningerne kan både være globale og regionale/lokale. De fleste udviklingslande er med andre ord langt fra at have en sund miljøsituation og en bæredygtig udvikling. Dette rammer ikke kun udviklingslandene, men har også konsekvenser for de udviklede lande, hvilket gør Kommissionens initiativ særlig betydningsfuldt, også af forståelige egoistiske grunde.

2.6. Det må erkendes, at det er de industrialiserede lande og ikke udviklingslandene, der har hovedansvaret for mange af de globale miljøproblemer. 20 % af jordens befolkning bruger 80 % af jordens ressourcer. Dette ressourceforbrug dækkes delvist af rovdrift på eller overudnyttelse af vedvarende og ikke-vedvarende ressourcer i udviklingslandene.

2.6.1. De 20 %, der bruger 80 % af råstofferne, lever hovedsageligt i industrilandene. Det er således først og fremmest produktions-, forbrugs- og adfærdsmønstret i industrilandene, der har ansvaret for den truende ressourceknaphed, klimaforandringen og det dramatiske fald i verdens biodiversitet og dermed den genetiske mangfoldighed. Hvis dette mønster overføres til udviklingslandene, vil den allerede meget sårbare økologiske situation blive yderligere skærpet.

2.6.2. Dog kan industrilandene yde et vigtigt bidrag til løsning af udviklingslandenes problemer ved at overføre viden om udnyttelse af tilpasset miljøteknologi.

2.7. ØSU påpeger, at integrering af miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling i EU's udviklingssamarbejde ikke må indebære, at europæisk livsstil overføres til udviklingslandene. Kommissionen har i sin evaluering af det femte miljøhandlingsprogram⁽¹⁾ selv fastslået, at man er langt fra at have sikret en bæredygtig udvikling i Europa.

(1) KOM(1999) 543 endelig af 24.11.1999.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Utilstrækkeligt udkast til strategi

3.1.1. Det er påfaldende, at Kommissionen i sin meddelelse kun stiller relativt uforpligtende forslag om de emner, den behandler. Efter ØSU's mening giver den ikke klart udtryk for

- hvor årsagen til problemerne præcist skal findes efter Kommissionens opfattelse,
- hvor manglerne i samarbejdet mellem EU og udviklingslandene hidtil har været størst,
- hvordan de effektivt kan imødekommes.

3.1.2. Meddelelsen koncentrerer sig om miljøaspektet. Der mangler helt en forklaring på, hvordan man forestiller sig at integrere bæredygtig udvikling i udviklingspolitikken. ØSU mener derfor ikke, at Kommissionen diskuterer alle »Elementer til en generel strategi« som angivet i meddelelsens undertitel.

3.1.3. Et emne af væsentlig og afgørende betydning for bæredygtig udvikling i udviklingslandene er f.eks. »befolkningsudvikling«. Det er fuldstændig fraværende i meddelelsen. ØSU anbefaler, at de svage punkter gennemgås nøje på ny, og at de strategiske overvejelser suppleres tilsvarende.

3.1.4. Der bør i den forbindelse også gives svar på følgende spørgsmål:

- er den hyppigt iagttagne flugt fra land til by og udviklingen af stadig større millionbyer med 10, 20 eller 30 mio. indbyggere bæredygtig på lang sigt?
- er der ikke en vis inkonsekvens i, at man på den ene side fremmer uddannelse af befolkningen i de økonomisk underudviklede lande, hvilket er fornuftigt, men samtidig bevidst lokker de faguddannede til at forlade deres land ved hjælp af særlige statslige initiativer, f.eks. indvandringsregler, hvilket i høj grad hæmmer etableringen af virksomheder i deres eget land og disses konkurrenceevne (stikord: brain-drain)?
- hvorfor foreslår Kommissionen ikke fremme af mekanismer til øget teknologioverførsel ud over dem, der allerede er nedfældet i Kyoto-protokollen?

3.1.5. Kommissionen fastslår, at »Hidtil har analyserne af EU- og EF-politikens kohærens og betydning for udviklingslandene ikke været systematiske«. Denne kritiske selverkendelse hilser ØSU velkommen. ØSU savner en konkret angivelse af, hvornår en sådan utvivlsomt absolut nødvendig undersøgelse skal foretages og fremlægges.

3.1.6. Det ville derfor være en fordel for videreførelsen og kvaliteten af debatten mellem Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet, som ØSU gerne vil deltage i (jf. punkt 2.2), hvis der blev foretaget en klar fejlanalyse af den hidtidige globale udvikling og politik. ØSU påpeger, at især FN's miljøprogram (UNEP) allerede har gjort et vigtigt stykke arbejde, som bør underkastes en systematisk evaluering og integreres i strategien.

3.1.7. Debatten ville vinde i klarhed og forståelighed for offentligheden, som det er tvingende nødvendigt at bevidstgøre om disse spørgsmål, hvis bestemte udviklingstendenser betegnes som miljøfjendtlige, dvs. ikke bæredygtige, og blev beskrevet nærmere. Det bør især belyses, hvilken andel offentlige myndigheder og virksomheder i de udviklede lande har heri.

3.2. Grundlag for miljøbeskyttelse

3.2.1. Det understreges flere gange i Kommissionens meddelelse, hvor vigtigt det er at fremme de grundlæggende forudsætninger for opbygning og udbygning af miljøstyringskapaciteten i den offentlige og den private sektor. Det er ØSU helt enig i. Men fremme af miljøbevidstheden og miljøuddannelsen omtales kun et enkelt sted i meddelelsen.

ØSU pointerer, at miljøbeskyttelse ikke fungerer, hvis den kun beordres ovenfra. Den giver først resultater, når samfundet står bag, når befolkningen forstår og accepterer de foranstaltninger, der er truffet, og måske endda kræver flere tiltag.

Man bør i fremtiden være endnu mere opmærksom på fuldt ud at inddrage offentligheden og det organiserede civilsamfund i udarbejdelse, gennemførelse og evaluering af udviklingsstrategier, især vedrørende miljø og bæredygtig udvikling. Det er en forudsætning for civilsamfundets reelle deltagelse, at det forud har adgang til de relevante oplysninger både om planlagte projekter og om miljøvurderinger — helt i tråd med Århuskonventionen, som EU har undertegnet. Desuden er øget støtte til små miljøbeskyttelsesprojekter og mikroprojekter et vigtigt udgangspunkt for direkte inddragelse af den lokale befolkning. Desværre giver Kommissionens meddelelse ikke tilstrækkelige oplysninger om nogen af de to punkter.

3.2.2. Udviklingslandene er ofte langt bagud med hensyn til uddannelse på områder som miljøstyring og miljølovgivning samt gennemførelse af samme. ØSU mener derfor, at udviklingslandene bør modtage mere støtte på disse områder, især til udvikling af relevante uddannelses tilbud og læseplaner på de højere læreanstalter.

3.2.3. Kommissionen har en fast ramme for dialogen med AVS-landene om udviklingsstrategier. Det er et ideelt integreringsinstrument, især da de økonomiske og sociale aktører også skal inddrages, hvilket ØSU har krævet.

3.2.4. Så længe der i udviklingslandene ikke tages tilstrækkeligt hensyn til behovet for en moderne miljøpolitik, er det i Europas og i hele verdens interesse (»global governance«), at Kommissionen og de enkelte medlemsstaters regeringer giver miljøaspekterne den plads, der tilkommer dem, i de bilaterale samtaler og forhandlinger. Det kan ikke accepteres at falde tilbage på den holdning, at miljøbeskyttelse skal være »efterspørgselsorienteret«.

3.2.5. Det er derfor også vigtigt at overbevise alle kommissionseksperter, der er beskæftiget med udviklingspolitik, om betydningen af miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling. Det er her, integreringen af miljøhensyn begynder.

3.2.6. I denne forbindelse har ØSU en kommentar til personaleresourcerne i de af Kommissionens tjenestegrene, der beskæftiger sig med udviklingsspørgsmål. Tallene i meddelelsens fodnote 22, der eksempelvis oplyser, at en medarbejder i Kommissionen har ansvaret for miljøovervågning af en samlet bistand på 1 300 mio. EUR til AVS-landene, maner til grundig eftertanke. Der kan umuligt foretages den nødvendige kontrol. Kommissionen bør forklare, hvordan man i lyset af den planlagte omlægning af Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser og Generaldirektoratet for Udvikling samt Den Fælles Tjeneste for Eksterne Forbindelser kan tackle de med sikkerhed voksende opgaver tilstrækkeligt godt.

3.2.7. Effektiviteten kunne f.eks. øges gennem bedre koordinering og udnyttelse af de forhåndenværende ressourcer, både fra Kommissionens side og fra medlemsstaternes og de kompetente private og offentlige organisationers side.

3.3. Virkningerne af handel

3.3.1. Handel er et emne, der omtales i meddelelsen, dog ikke så grundigt, som ØSU finder det nødvendigt.

3.3.2. I handelsforbindelserne mellem EU's medlemsstater og udviklingslandene er der nogle problemer, som hidtil har gjort det meget vanskeligt, ja nærmest umuligt, at opnå en bæredygtig udvikling — både i udviklingslandene og i de udviklede lande. Et eksempel er foderstofimporten. Det europæiske landbrug importerer foderstoffer (og andre landbrugsråvarer) i væsentligt omfang, også fra udviklingslande. Inden for EU fører dette i nogle tilfælde til koncentration af intensivt kvæghold i kystegne for at øge bedrifternes konkurrenceevne. Det er forståeligt, men er samtidig et problem for miljøet og for udviklingen af et bæredygtigt landbrug i EU. Dyrkningen af foderråstoffer i udviklingslandene giver til gengæld anledning til forskellige sociale og miljøpolitiske problemer. Fordrivelse af småbønder fra deres jorder, skovhugst og udpining af skrøbelig jordbund, manglende hensyntagen til miljøforholdene ved forarbejdning af råvarer (f.eks. i fiskemelsfabrikker) nævnes som eksempler. Meddelelsen belyser overhovedet ikke spørgsmålet om, hvilke konsekvenser indførelse af og handel med genetisk modificerede sorter kan få for miljøet. I et dokument, der skal indeholde »elementer til en generel strategi«, burde Kommissionen gå mere i dybden med disse spørgsmål og fremlægge forslag til løsning.

3.3.3. Kommissionen peger hyppigt i meddelelsen på den betydning, internationale virksomheder i disse lande har for opbygningen af miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling. Det er uden tvivl rigtigt, da virksomhederne kan sikre en massiv overførsel af viden og med deres administrative erfaring og anvendelse af moderne miljøteknologier indføre »rene« økonomiske processer. Dette er den positive side af en udvikling, som ubetinget må støttes.

3.3.4. På den anden side finder ØSU det nødvendigt at påpege, at der er udviklingstendenser, der trækker i den modsatte retning: verdensomspændende virksomheder, som i deres afdelinger i de udviklede lande nøje overholder høje miljøstandarder, men som i visse tilfælde konsekvent udnytter udviklingslandenes lave sociale, arbejdsmæssige og miljømæssige standarder og dermed forhindrer en bæredygtig udvikling. Da denne faktor ikke bør undervurderes, bør Kommissionen indlede en debat med de europæiske og internationale institutioner om, hvordan der kan sættes en stopper for den praksis. Der kunne f.eks. udarbejdes en adfærdskodeks. Det er også nødvendigt, at EU og medlemsstaterne aktivt støtter den internationale kampagne for ratificering af ILO's grundlæggende konventioner, og at man stiller det som en betingelse for investeringer og offentlige lån samt bestemte programmer, at konventionernes bestemmelser overholdes.

3.3.5. Det kan ikke accepteres, at der i udviklingslandene ofte stadig anvendes miljø- eller sundhedsskadelige stoffer,

som længe har været forbudt i EU's medlemslande af miljø- eller sundhedspolitiske grunde, men som alligevel fremstilles i EU. Derudover anvendes der i mange udviklingslande sværtnedbrydelige giftige kemikalier som DDT⁽¹⁾ til malariabekæmpelse. De udgør en stigende global miljøfare på grund af deres flygtighed og langlivethed.

3.3.6. På baggrund af den ubalance, denne handelspraksis skaber, må man snarere forstå Kommissionens udsagn i punkt 4.2, første afsnit: »Handel og miljø skal i den sammenhæng spille en gensidigt forstærkende rolle« som et ønske end som en reel beskrivelse af situationen i dag. Kommissionen og medlemsstaterne bør arbejde for, at miljødimensionen integreres i Verdenshandelsorganisationens grundregler.

3.4. Investeringer i miljøbeskyttelse

3.4.1. I betragtning af den betydelige underinvestering i miljøbeskyttelse i udviklingslandene er det absolut på sin plads at overveje en forøgelse af miljøinvesteringernes andel af den samlede udviklingsstøtte fra EU (ifølge Kommissionen ligger den i dag kun på 8,5 %). ØSU påpeger samtidig, at det for den bæredygtige udvikling er lige så nødvendigt at sørge for, at der også tages hensyn til miljøaspekterne i forbindelse med de resterende langt større midler, som ifølge de prioriteter, der i april 2000 blev opstillet for EU's udviklingspolitik, bliver afsat til bekæmpelse af fattigdom, fremme af samhandel, strukturtilpasningsprogrammer, sundhed, uddannelse samt fremme af den private sektor og de produktionsorienterede sektorer.

3.4.2. Nogle af udviklingslandenes miljøproblemer skyldes relativt banale problemer — set med de industrialiserede landes øjne. F.eks. breder ørkenen sig, fordi der fældes træer, der bl.a. bruges som brændsel ved madlavning. Med moderne, tilpasset miljøteknologi (f.eks. »solkomfurer«) kunne der opnås væsentlige forbedringer. Samtidig kunne der startes kvalificeringsprogrammer, som satte folk i udviklingslandene i stand til selv at fremstille egnede teknologier. Det er en forkert indfaldsvinkel, hvis man kun betragter udviklingslandene som aftagere af udstyr fremstillet i industrilandene. ØSU ville sætte pris på en angivelse fra Kommissionens side af, om støtte til fremstilling og anvendelse af relevant teknologi i udviklingslandene gennem bottom-up-projekter ikke er en fremgangsmåde, man burde benytte sig af i langt højere grad end hidtil for at løse mange lokale problemer.

(¹) Ca. 30 % af det DDT, der anvendes i udviklingslandene, kommer med luften tilbage til de udviklede lande!

3.4.3. Relevante projekter af denne art kan desuden klart vise, at miljøbeskyttelse ikke er en luksus, kun rige samfund kan tillade sig, men en grundlæggende forudsætning for sikring af den globale økologiske og økonomiske stabilitet.

3.4.4. Endelig påpeger ØSU, at det er uklart, hvordan Kommissionen er nået frem til den opfattelse, at »privatisering af miljøtjenester som f.eks. affaldsforvaltning, kloakering og behandling af spildevand (kan) forbedre de økonomiske resultater og gøre miljøpolitikken mere effektiv«.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Styrkelse af lovgivningen om koncessioner og kontrakter vedrørende offentlige og private partnerskaber«

(2001/C 14/19)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 2. marts 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Philippe Levaux til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 1. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 72 stemmer for, 2 imod og 7 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. På mødet den 14. december 1999 besluttede Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug at anmode om præsidiets bemyndigelse til at udarbejde en initiativudtalelse om »Styrkelse af lovgivningen om koncessioner og kontrakter vedrørende offentlige og private partnerskaber som et middel til at sætte skub i den europæiske vækst til gavn for de europæiske borgere og markedernes integration«. EU har ikke behandlet samtlige kontrakter vedrørende offentlige og private partnerskaber i sin lovgivning. Der er givet en definition og opført en ramme for koncessioner vedrørende offentlige arbejder i direktiv 93/37/EØF⁽¹⁾, men der er ikke opstillet nogen generel ramme for kontrakter vedrørende offentlige og private partnerskaber. Det nødvendige heri erkendes på flere måder:

— Den højtstående gruppe med Neil Kinnock som formand har afgivet henstillinger, som Kommissionen har bakket op fuldt ud, men som ikke er medtaget i den europæiske lovgivning og i de juridiske regler i flere medlemsstater.

— Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen⁽²⁾, som blev udsendt efter grønbogen fra januar 1997 om offentlige indkøb, og et vejledende notat fra marts 1998, indeholder nogle overvejelser, som giver anledning til flere grundlæggende spørgsmål. Kommissionen erkender, at mange forskellige kontraktforhold indgår i offentlige og private partnerskaber og har koncentreret sin analyse udelukkende om koncessioner.

1.2. ØSU agter at bidrage med sine overvejelser over disse to store rækker af spørgsmål.

1.2.1. Økonomiske og sociale spørgsmål og strategispørgsmål

— Skal man indføre en harmoniseret ramme for disse kontrakter på baggrund af den træge etablering af transeuropæiske net, som skulle have været gennemført ved hjælp af sådanne kontrakter?

(1) EFT L 199 af 9.8.1993.

(2) EFT C 121 af 29.4.2000.

Burde man ikke tage hensyn til disse kontraktens strategiske betydning:

- for det specifikke aspekt, som hænger sammen med tjenesteydelser af almindelig interesse (socialt, miljø)?
- for forøgelse af væksten og tilvejebringelse af et reelt marked for privat kapital, som investeres i infrastrukturer, selv om de i høj grad bremses af den herskende usikkerhed omkring den nuværende europæiske kontraktlovgivning?
- Bør man lade sig overhale af de andre kontinenter, hvor denne form for kontrakter er inde i en kraftig udvikling, hvilket på længere sigt vil kunne ramme vores egen økonomiske udvikling?

1.2.2. Spørgsmål vedrørende juridisk harmonisering og tydeliggørelse af EU-retten

- Skal man lave fælles regler om sådanne kontrakter som foreslået af UNCITRAL⁽¹⁾?
- Skal man sætte skub i udviklingen af lovgivningen om offentlige kontrakter på baggrund af de betydelige fremskridt i nye former for såkaldte offentlige/private partnerskabskontrakter samt visse medlemsstaters om-lægning af deres infrastrukturforvaltning, som delvis lægges i hænderne på private aktører?

1.3. Denne udtalelses sigte er, efter en omtale af tidligere EU-indsats på dette område, at fastlægge en klarere indfaldsvinkel, som kan fremme tilvejebringelsen af koncessionslovgivning i Europa. Det er nødvendigt med en god definition på koncessioner, og der er behov for en passende ramme for sådanne kontrakter af hensyn til deres videre udbygning. På baggrund af vanskelighederne med hensyn til infrastrukturkoncessioner fremsættes der i udtalelsen en række forslag i EU-sammenhæng.

2. Hindringer for kontrakter vedrørende offentlige og private partnerskaber og oversigt over EU's hidtidige indsats

2.1. Juridiske hindringer

2.1.1. Koncessioner behandles forskelligt i EU's regelsæt. I EU-retten tager spørgsmålet om koncessioner afsæt i på den ene side traktatens principper og regler og på den anden side de 6 direktiver, hvorved disse principper sættes i værk. De

direktiver, som Den Europæiske Union har udformet, har til formål at sikre gennemsigthed i konkurrencen inden for hele området offentlige købsaftaler⁽²⁾, men deres anvendelsesområde er undertiden uigennemskueligt, når der er tale om partnerskaber mellem offentlige og private. Kun direktiv 93/37/EØF om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter giver indtil videre en definition på en koncessionskontrakt, nemlig i artikel 1, litra d); der er kun tale om koncession for bygge- og anlægsarbejder. Der foreskrives forudgående offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende (EFT). Desværre refereres der udelukkende til normale bygge- og anlægskontrakter⁽³⁾.

2.1.1.1. En koncessionskontrakt om bygge- og anlægsarbejder — som på én gang omfatter arbejdets udførelse og drift af de dertil knyttede tjenesteydelser — er klart nok underlagt direktiv 93/37/EØF, hvilket dog ikke gælder for koncessioner inden for telekommunikation, transport, vandforsyning og energi. Direktiv 92/50/EØF om offentlige tjenesteydelsesaftaler indeholder ingen definition på hverken koncessionen eller den måde, som koncessioner indgås på. Direktiv 93/38/EØF (som omhandler kontrakter indgået af koncessionshavere eller enerettighedsindehavere inden for telekommunikation, vand- og energiforsyning) indeholder heller ingen definition på koncessionskontrakter eller regler om, hvordan de skal indgås.

2.1.1.2. Der er således tilfælde af manglende sammenhæng i definitionen på og i anvendelsesområdet for disse direktiver, hvilket nødvendiggør en tydeliggørelse, når der er tale om såkaldte kontrakter vedrørende offentlige og private partnerskaber.

2.1.2. Begrebet koncessionskontrakt om offentlige arbejder er stærkt kritisabelt i EU-retten. Kritikken af det nuværende begreb går grundlæggende set på forbindelsen mellem koncessionskontrakter og bygge- og anlægsarbejder, hvilket ikke giver nogen mening, og dels på det forhold, at der i de fleste medlemsstater ikke tages højde for forslag om koncessioner fra den private sektors side.

⁽²⁾ — Direktiv 93/37/EØF af 14. juni 1993 (EFT L 199 af 9.8.1993) om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter (som omfatter de to direktiver, der blev udarbejdet i 1971 og 1989, direktiv 71/305/EØF (EFT L 185 af 16.8.1971) og direktiv 89/440/EØF (EFT L 210 af 21.7.1989).

— Direktiv 93/36/EØF af 14. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb.

— Direktiv 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler.

— Direktiv 93/38/EØF af 14. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (de såkaldte særlige sektorer).

⁽³⁾ Koncessionskontrakt om bygge- og anlægsarbejder beskrives som en kontrakt med samme kendetegn som under litra a), bortset fra at modydelsen udelukkende består i ret til at udnytte byggeriet, uden at der knyttes en pris til denne ret.

⁽¹⁾ De Forenede Nationers Kommission for internationalhandelsret.

2.1.2.1. En koncessionskontrakt om offentlige arbejder er en kompleks kontrakt, hvorved en offentlig myndighed overdrager det til en privat organisation at udføre et byggeri, herunder også finansiering og senere vedligeholdelse og drift i en lang periode, som gør det muligt at afskrive investeringerne. Dette kræver således en ansvarsoverførsel fra koncessionsgiveren til koncessionshaveren samt begrebet globalkontrakt, som omfatter en lang række forskellige opgaver (byggeri, finansiering, drift) uagtet koncessionshaverens aflønning. Aflønningen af kapital og vederlaget for investorernes risici bør stå i et rimeligt forhold til den ydelse, som forbrugeren eller brugeren modtager.

2.1.2.2. Efter Kommissionens udsendelse af grønbogen i november 1996⁽¹⁾ vedtog ØSU en udtalelse den 28. maj 1997⁽²⁾, hvori det anmodede Kommissionen om at revidere sin indfaldsvinkel til koncessioner med det sigte at gøre disse mere uafhængige af definitionen på kontrakter om bygge- og anlægsarbejder:

- »Også spørgsmålet om koncessioner bør undersøges indgående, idet tildelingen af koncessioner bør være baseret på gennemsigtighed og objektive kriterier. Der er væsentlige forskelle mellem en koncession og en leveringskontrakt: genstand, varighed, finansieringsform, forvaltningsform, ansvarsomfang. For at fremme anvendelsen af sådanne kontrakter, navnlig i forbindelse med de transeuropæiske net, kunne Kommissionen iværksætte en undersøgelse af et egnet juridisk instrument vedrørende gennemførelsen.«

Også andre punkter i udtalelsen fortjener at blive nævnt:

- »3.7. I flere lande benytter man metoder for privat finansiering af offentlige anlægsarbejder. Der er tale om langtidskontrakter, der indebærer et privat finansieringsbidrag, hvilket væsentligt adskiller dem fra offentlige indkøb. I betragtning af de offentlige besparelser, som disse metoder giver landene, fortjener de at blive udbredt og fremmet. I denne henseende er det vigtigt, at Kommissionen i en fortolkende meddelelse opretholder forhandlingsaspektet i disse kontrakter og sørger for den nødvendige PR-omtale.«
- »8.3.6. ØSU ønsker, at koncessioner bliver omfattet af en speciel ordning, navnlig når det drejer sig om transeuropæiske net.«

»8.3.7. ØSU foreslår, at Kommissionen fremmer nye

kontraktformer, der er baseret på privat finansiering af offentlige infrastrukturer.«

2.1.3. Nugældende EU-ret sikrer ikke ligebehandling af koncessioner inden for national ret. Kommissionen er klar over de problemer, som den nuværende retsramme medfører, og har derfor udsendt »Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen« (29. april 2000).

2.1.3.1. Meddelelsen er udsendt i en endelig udgave efter samråd på europæisk plan, hvor ØSU dog ikke er blevet anmodet om udtalelse. Fortolkningen vedrører behandlingen af koncessioner i traktaten, begrebet koncession og dettes anvendelsesområde. Denne indsats er nyttig i sig selv, men kan kun anses for et skridt på vejen, og der er fra mange sider slået til lyd for et EU-direktiv om spørgsmålet, således at man undgår unødvendige tvetydigheder på det juridiske plan, og så man når frem til harmoniserede retsgrundlag for denne type kontrakter i lighed med, hvad tilfældet er i resten af verden. De nuværende, ikke-harmoniserede, nationale lovgivninger, hvis rækkevidde med hensyn til rettigheder og forpligtelser er mere eller mindre omfattende, omhandler koncessioner og partnerskaber mellem offentlige og private på stærkt forskellige måder. Det kan ikke anses for rimeligt, at indgåelse og gennemførelse af denne type kontrakter udviser så store forskelle inden for EU-landene, når EU-myndighederne hele tiden slår på, at partnerskaber mellem offentlige og private vil gøre det muligt at konkretisere strukturbetingede infrastrukturer i Europa. Begreberne partnerskab mellem offentlige og private og koncession bør fremstå tydeligt i EU-retten, så man ikke bremser private investeringer i offentlige infrastrukturer.

2.1.3.1.1. Fortolkningsmeddelelsen indeholder en nyttig oversigt over traktatens regler og disses anvendelse på samtlige koncessioner om tjenesteydelser og om bygge- og anlægsarbejder samt tildeling af eneret⁽³⁾. Det fremhæves med rette, at der bør sørges for konkurrence mellem halvoffentlige eller offentlige organer og den private sektor ved tildeling af kontrakter eller ensidige akter, der kan sidestilles med koncessioner. Ud fra princippet om ligebehandling vurderer Kommissionen, at bestemmelser »hvorved offentlige kontrakter forbeholdes selskaber, som staten direkte eller indirekte ejer helt eller hovedparten af« antages for at stride mod ovennævnte regler i traktaten og mod ligebehandlingsprincippet.

(1) »Grønbog om offentligt indkøb i EU: overvejelser for fremtiden« KOM(96) 583 endelig.

(2) EFT C 287 af 22.9.1997, s. 92.

(3) De offentlige organer skal iagttage principperne om gennemsigtighed, proportionalitet og gensidig anerkendelse. »Direktiv 93/37/EUF kræver, at der ved tildeling af koncessionskontrakter om offentlige bygge- og anlægskontrakter skal ske forudgående offentliggørelse, uanset om den potentielle koncessionshaver er privat eller offentlig«. Der tages ikke stilling til tildeling af koncessioner om tjenesteydelser.

2.1.3.2. Meddelelsen løser dog ikke samtlige problemer, hverken angående indholdet af koncessionskontrakter eller den lovgivning, som finder anvendelse på sådanne kontrakter. Kommissionen benytter »retten til at udnytte bygge- og anlægsarbejdet eller retten hertil sammen med betaling af en pris« som eneste kriterium for sondringen mellem kontrakter og koncessioner, idet Kommissionen præciserer følgende: »Udnyttelsesretten gør det muligt for koncessionshaveren at pålægge brugerne af bygge- og anlægsarbejdet afgifter«. Kommissionen vurderer, at en aflønning, som opkræves direkte hos brugerne af bygge- og anlægsarbejdet, adskiller koncessioner fra kontrakter og Kommissionen sidestiller »exploitation« (udnyttelse) med »risque de fréquentation« (risikoen ved udnyttelsen), hvilket hverken svarer til de faktisk gældende forhold for alle koncessionskontrakter eller til direktivet om bygge- og anlægsarbejder og endnu mindre til direktivet om tjenesteydelser.

2.1.3.3. Alt efter hvilken tjenesteydelse der er tale om, er risiciene stærkt forskellige og er ikke begrænset blot til risici vedrørende trafik (hospital, parkeringspladser, vandforsyning osv.). Koncessionshaveren skal udføre følgende opgaver, inden udnyttelsen kan indledes: udformning, finansiering, selve arbejdets udførelse og vedligeholdelse i en lang årrække. Koncessionen kan således ikke anses for kun at indeholde ét enkelt kriterium, nemlig risikoen vedrørende betaling, men er et langt bredere begreb, hvor det er nødvendigt at fremlægge og rangordne samtlige elementer, hvis man virkelig vil gøre begrebet helt klart. Derfor forhandles der for hver enkelt kontrakt om overførsel af risici.

2.1.4. Forskellig gennemførelse af EU-lovgivningen medfører juridiske forskelle. ØSU bemærker, at retsordningen vedrørende koncessionskontrakter adskiller sig stærkt fra land til land. I Belgien, Spanien og Portugal benyttes begrebet koncessionskontrakt om bygge- og anlægsarbejder eksempelvis kun på langvarige koncessionskontrakter med offentlig betaling; anderledes forholder det sig til gengæld i Tyskland, Frankrig og Italien. Der er ellers tale om de samme typer kontrakter, som i øvrigt er inde i en særdeles kraftig udvikling på nuværende tidspunkt både i Europa og i resten af verden.

2.1.4.1. De forskellige begreber, som omgærdet offentlige kontrakter i Europa i dag, er følgelig ikke en kilde til enhed i Europa, og i ét land vil en kontrakt blive anset for en kontrakt i traditionel forstand, mens den i et andet land vil blive opfattet som en koncessionskontrakt; den samme kontrakt vil således kunne indgås på to forskellige måder, alt efter hvilket land man befinder sig i. Kommissionens fortolkningsmeddelelse vil næppe kunne ændre herpå: PFI-kontrakter (Private Finance Initiative) i Storbritannien indgås for en meget lang årrække og bygger fuldt ud på forhandlinger samt indebærer en samlet offentlig betaling efter overførsel af større eller mindre risici til den private sektor. Disse kontrakter kan ud fra fortolkningsmeddelelsen anses enten for offentlige bygge- og anlægskontrakter eller for koncessionskontrakter.

2.1.5. Med hensyn til de forslag, som den private sektor har fremsat uden for samrådsprocessen med den offentlige sektor, kan det siges, at en lang række lande verden over har indført en særlig lovgivning, hvor man anerkender private aktørers mulighed for at foreslå de ansvarlige myndigheder et projekt. Hvis dette godkendes af de offentlige myndigheder, afholdes der en konkurrence, hvor rettighederne forbeholdes den, som bringer forslaget på bane⁽¹⁾.

2.2. Økonomiske hindringer

2.2.1. EU-lovgivningen er ufuldstændig og muliggør ikke en korrekt udbygning af privat finansiering af offentlige infrastrukturer

2.2.1.1. Investorerne peger på den usikkerhed, som omgærdet EU-lovgivningen, og som ikke indebærer ret mange rettigheder, hvilket hæmmer privat infrastrukturfinansiering. Dette er særligt beklageligt, fordi lovgivningen om offentlige og private partnerskaber har udvist gevaldige fremskridt i resten af verden, hvilket bl.a. fremgår af det arbejde som er udført af De Forenede Nationers Kommission for international handelsret (UNCITRAL)⁽²⁾. Det fremgår af denne rapport, at de nationale lovgivninger indeholder bestemmelser ikke blot om kontraktindgåelse, men også om gennemførelse af koncessionskontrakter. Dette spørgsmål blev til dels behandlet i grønbogen om offentlige indkøb, som Kommissionen udsendte i 1996. Grønbogen er ikke blevet fulgt op siden. En lovgivning, som udelukkende omhandler indgåelse af kontrakter, er utilstrækkelig og kan sågar virke hæmmende, hvilket også fremgik af Kinnock-rapporten.

2.2.2. Den ringe udvikling i de transeuropæiske transportnet har længe opkastet spørgsmålet om den nuværende indfaldsvinkels effektivitet i henseende til koncessionslovgivning i Europa. Dette spørgsmål blev kulegravet af Kinnockgruppen, som udsendte den endelige rapport fra den højtstående gruppe om finansiering af transeuropæiske transportnetprojekter via partnerskaber mellem den offentlige og private sektor (maj 1997).

— Arbejdsgrupperne fremsatte en lang række forslag om forskellige aspekter af koncessioners retsordning. Kun få af disse er blevet fulgt op indtil dato, og kun meget få transportinfrastrukturprojekter er blevet gennemført via egentlige partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor. Dette er naturligvis en af årsagerne til de konstaterede forsinkelser i det program, som der blev truffet afgørelse om i Essen for 14 prioriterede projekters vedkommende.

⁽¹⁾ Dette finder bl.a. sted i Italien, og der er næppe grund til, at tilsvarende procedurer ikke skulle kunne benyttes i andre medlemsstater. UNCITRAL udsendte i øvrigt for nyligt henstillinger til lovgivning desangående.

⁽²⁾ Jf. rapporten: »Privatfinansierede infrastrukturprojekter«, 2. marts 1998 — UNCITRAL, 31. session.

2.2.3. Sammen drag af den højtstående ekspertgruppes rapport om de problemer, som partnerskaber mellem det offentlige og den private sektor støder på i Europa (pkt. 2.2.3.1 til 2.2.3.3)

2.2.3.1. En europæisk strategi vedrørende koncessioner

— Den politiske struktur, som knytter sig til partnerskaber mellem private og offentlige, skal være klar og tydelig. Der bør herske sikkerhed omkring projekterne, og der bør foreligge en struktur til løsning af de indledende problemer.

— Der gøres opmærksom på manglende koordinering og motivering fra de offentlige aktørers side.

— Det er nødvendigt at råde over betydelige offentlige midler i startfasen samt over projektagenturer, som kan udføre en vidtgående forberedelse af den finansielle gennemførlighed, jordbundsundersøgelser og lignende; tanken om et europæisk agentur, som skal stå for samarbejdets gennemførelse og kontinuitet, er blevet bragt i forslag for grænseoverskridende projekters vedkommende.

— Tilvejebringelse af en statut for et europæisk selskab vedrørende grænseoverskridende koncessioner og udformning af almenyttige sammenslutninger.

— Udformning af fælles metoder til evaluering og forelægning af projekter baseret på gennemslagslige costbenefit-analyser og bl.a. omfattende eksterne tiltag og fremtidige skatte- og afgiftsindtægter.

— Det bør overlades til den private sektor at påvise projekternes finansielle levedygtighed.

— Tilvejebringelse af knowhow hos de offentlige myndigheder ved opstillingen af koncessionsprojekter.

— En harmoniseret løsning på det centrale problem omkring beskatningens udvikling over en længere periode.

— Tilvejebringe garanti for beskatningen på lang sigt. Dette er en hindring for investeringer (eksempelvis momssats på 20 % i Frankrig).

— Byggeføretagerne løber risikoen ved at udforme og opføre et projekt inden for en bestemt frist og et bestemt budget.

2.2.3.2. Udformning af finansielle ad hoc-metoder

— Tilvejebringelse af tilbagebetalingspligtige forskud (når trafikmængden nås).

— Mulighed for reinvestering af tilbagebetalinger.

— Skabelse af et egentligt finansieringsmarked på lang sigt og tilvejebringelse af en form for egenkapital.

— Incitamentter til private investorer (tilbagebetaling i tilfælde af opkøb).

— Udstedelse af nul-kupon-obligationer.

— Mulighed for fælles koncessioner vedrørende supplerende aktiviteter for at skabe balance i hovedkoncessionen.

— Øge anvendelsen af pensionsfondsmidler.

— Evaluering af risikoen på et loyalt og rimeligt harmoniseret grundlag.

— Håndhævelse af princippet om finansiell balance i koncessionskontrakter.

— Man bør kun lade koncessionshaveren bære risikoen for omkostningerne ved selve arbejdets udførelse, driften og vedligeholdelsen. Den offentlige sektor bør dække miljørisiciene og omkostningerne ved den garanterede indledende fase.

— Nedbringelse af udgifterne til undersøgelser og den tilknyttede risiko.

— Nedbringelse af udgifterne til forhandlinger via en god udformning af udbudsbetingelserne.

— Garanti for en mindsteindkomst til gengæld for andel i overskuddet. Kommissionen bør benytte offentligt finansierede koncessionskontrakter.

2.2.3.3. Fælles metoder ved indgåelse af kontrakter

— For at nedbringe selve indgåelsesprocedurens omkostninger bør de offentlige myndigheder i højere grad inddrages i projektforberedelsen: trafikundersøgelser, geologiske undersøgelser — beskyttelse af indholdet af ikke-godkendte forslag.

— Udformning af forhandlingsprocedurer efter begrænsede udbud — Valg af det bedste tilbud.

— Begrænse omfanget af specifikationer for selve anlægsarbejdet. Kommissionen bør være med til at forenkle procedurerne.

— Forbud mod ændring i programmet under byggeriet.

— Der bør først indkaldes tilbud, når arealerne er købt, planerne godkendt, gennemførlighedsundersøgelser afsluttet og subsidier fastlagt.

- Opstilling af procedurer for forhåndsudvælgelse af koncessionshavere.
- Tilladelse til indgivelse af forslag på den private sektors initiativ.

2.2.4. Retsstillingen i Europa har ikke ændret sig siden Kinnock-rapportens offentliggørelse. ØSU mener, at der i procedurerne bør tages hensyn til de tre nøgleforhold (økonomi, miljø og sociale aspekter).

2.2.5. Bevarelse af monopoler inden for store projekter

2.2.5.1. Trods Kommissionens gentagne opfordringer til medlemstaterne om at benytte sig af partnerskabskontrakter mellem det offentlige og private har brugen af sådanne kontrakter undertiden været faldende i visse projekter (Barcelona-Perpignan-forbindelsen), eller den private sektor udelukkes helt fra nogle projekter såsom Lyon-Torino-forbindelsen, selv om den kunne have været tilført innoverende eller alternative løsninger.

2.2.5.2. Selv om økonomiske ligevægtskriterier kan berettige til fravigelse fra traktatens artikel 90-2⁽¹⁾ (se rapporten om »Privatfinansierede infrastrukturprojekter« 2. marts 1998 — UNCITRAL's 31. session) eller hensyntagen til regionalplanlægning og den offentlige orden⁽²⁾, må Maastricht-traktatens målsætninger og konkurrencereglerne anses for at have en fortrinsstilling. Ifølge traktaten skal medlemstaterne nemlig i deres indsats iagttagelse princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence⁽³⁾.

2.2.5.3. I fortolkningsmeddelelsen understreges det klart og med rette, at offentlige og halvoftentlige organer er underkastet den nugældende lovgivning i henhold til direktiver og traktaten med hensyn til konkurrence mellem den offentlige og den private sektor.

2.2.6. Der står derfor meget på spil, ikke blot på kort sigt, hvad tidssvarende infrastrukturer angår, men også på mellemlangt og langt sigt, nemlig af hensyn til de europæiske virksomheders konkurrenceevne og eksportmuligheder. Finansieringsproblemet, der skyldes, at det offentlige har begrænsede midler, kan løses ved hjælp af aftaler indgået af offentlige/private partnerskaber. Europa gør i øjeblikket, sammenlignet med andre lande, for lidt brug af disse midler. Det bør derfor

forsøge at tage ved lære af erfaringerne fra andre lande på dette område. Effekten for forbrugerne bør primært analyseres.

2.2.7. Manglende spredning i det offentliges forvaltningsmetoder

2.2.7.1. Ønsket om ligevægt i det offentliges budgetter foranlediger tydeligvis i visse tilfælde til brug af partnerskaber mellem det offentlige og den private sektor for at få sidstnævnte til at dække en del af udgifterne.

2.2.7.2. Nogle medlemstater har besluttet at gøre sådanne partnerskaber til et centralt redskab i deres politik. Den britiske regering har nedfældet det princip, at overdragelse af visse områder til den private sektor gør det muligt at begrænse det offentliges indsats til de vigtigste opgaver og at sætte fokus på ydelsernes kvalitet. Offentlige/private partnerskabskontrakter indebærer ikke blot, at man benytter den private sektor til at finansiere investeringsprojekter, men også udnytter den private sektors viden og forvaltningsknowhow til at gennemføre offentlige projekter mere effektivt over en længere periode.

2.2.8. Manglen på faste og ensartede principper på EU-plan med hensyn til udvikling af offentlige/private partnerskaber

2.2.8.1. Det gigantiske projekt, som transeuropæiske netværker udgør, vil kun kunne konkretiseres, hvis medlemstaterne tager de nødvendige skridt til at sætte skub i projektet, hvis de holder op med at overdrage alt til offentlige eller halvoftentlige selskaber, og hvis de sørger for samordnede, konkurrencebaserede udbud, således at der kan gøres fremskridt i disse storstilede projekter, hvor der bør åbnes op for alternative tanker og forskellige forslag fra den private sektors side.

2.2.8.2. Det tilkommer Kommissionen at fremme udformningen af projekter og at minde medlemstaterne om, at transeuropæiske netværk ikke er forbeholdt statslige selskaber. Mere generelt består Kommissionens rolle i at tilvejebringe en mere tilfredsstillende retsramme for sådanne kontrakter, således at der kan tiltrækkes investeringsmidler, og således at de investerede midler giver et afkast svarende til andre former for investeringer.

2.2.8.3. Kommissionen bør anlægge et strategisk syn: Enten går Europa over til en tidssvarende offentlig forvaltning her i det nye årtusinde, hvilket ville stemme overens med hidtidige traditioner, eller også fortsætter Europa med at være bundet fast i en spændetrøje af regelsæt, der medfører merudgifter både for forbrugerne og for private investorer, hvis finansieringsomkostninger er højere.

⁽¹⁾ EF-Domstolen, Corbeau, 19. maj 1993, Domssamling 1993, side I — 2533.

⁽²⁾ EF-Domstolen, Almelo Kommune, Domssamling 1994, side I — 1477.

⁽³⁾ Se: »Strategien for EU's indre marked og henstillinger vedrørende revurderingen af de målrettede aktioner«. Initiativudtalelse — ordfører: John Little, EFT C 140 af 18.5.2000, s. 36.

3. De vigtigste resultater inden for offentlige/private partnerskaber i Europa og resten af verden

3.1. Samtlige europæiske lande har benyttet eller benytter i dag et system med koncessioner. Man kommer ikke uden om, at det »første Europa«, i romertiden, allerede for 2000 år siden benyttede systemet med koncessioner på en lang række områder inden for tjenesteydelser og infrastrukturer. I vore dage gør sådanne kontrakter det muligt i mange europæiske lande (Frankrig, Storbritannien, Holland, Portugal, Italien, Spanien osv.) og andre steder at bygge ikke blot motorveje og parkeringspladser, men også vandforsyningsnet, museer, lufthavne, sporvogne eller metroer, bykvarterer samt at foretage gennemgribende reovering af skoler og hospitaler osv.

4. ØSU's forslag til at forbedre koncessionslovgivningen og gøre den ensartet

4.1. Definition på en koncession

4.1.1. I dag findes der som nævnt kun en kortfattet definition på »koncession om bygge- og anlægsarbejder« samt EU-regler herom, nemlig i kraft af direktiv 93/37/EØF af 14. juni 1993. Der mangler i første række en definition på koncessionskontrakter eller kontrakter om offentlige og private partnerskaber, hvor man i første række bør fastlægge sådanne kontraktens indhold og rækkevidde.

4.1.2. Koncessioner eller i bredere forstand uddelegering af opgaver kan ikke sammenfattes ved brug af blot et enkelt kriterium, såsom risiko eller betaling, således som det står i direktiv 93/37/EØF, eller karakteriseres blot i kraft af betalingsformen, men bør i stedet defineres i kraft af en række forskellige elementer.

4.1.3. En koncessionskontrakt om bygge- og anlægsarbejder er en akt (kontrakt eller ensidig akt), hvorved en offentlig myndighed overdrager det til en privat organisation at udforme, opføre, finansiere, vedligeholde og drive en infrastruktur og/eller en tjenesteydelse for en længere og nærmere fastlagt periode. Der er som regel tale om en kontrakt, hvorved en offentlig myndighed pålægger en virksomhed for dennes egen regning at afholde de investeringer, som er nødvendige for at tilvejebringe tjenesteydelsen og drive denne igennem en længere periode; virksomheden aflønnes gennem en pris, som betales af brugerne og/eller den offentlige myndighed, uden at en sådan bestemmelse ændrer noget ved koncessionens karakter.

4.2. En harmoniseret ramme for udformning af koncessioner og andre kontrakter om offentlige/private partnerskaber

4.2.1. En overordnet retsramme

4.2.1.1. Bevarelse af en liberal tilgang til koncessioner: Der bør bevares en tilgang, som fremmer konkurrencen, i formuleringen af direktiv 93/37/EØF.

4.2.1.2. En europæisk retsramme: En passende retsramme er nødvendig for tilvejebringelse af langsigtet finansiering, især fordi der er tale om betydelige beløb, og fordi det er nødvendigt at gå ud på de internationale finansieringsmarkeder, som kræver sikkerhed med hensyn til vilkårene for kontraktens gennemførelse. Anvendelse af kapital fra pensionsfonde forekommer dog at være lidet velegnet i de fleste medlemsstater på baggrund af de eksisterende socialbeskyttelsessystemer.

4.2.1.3. Udnyttelse af EIB-kapital og -erfaringer: Dette bankforetagende, som er stiftet af medlemsstaterne, finansierer en lang række EU-støttede programmer og har stor erfaring med partnerskaber.

4.2.1.4. En harmoniseret juridisk ordning for koncessioner i Europa: Det er nødvendigt at fastlægge regler, som gælder for medlemsstaterne, og som i kontrakterne indebærer en passende og rimelig fordeling af rettigheder og pligter mellem koncessionshaver og koncessionsgiver.

4.2.2. Harmoniseret og gennemsigtig kontrakttildeling

4.2.2.1. Gennemsigtig kontrakttildeling: De offentlige myndigheder bør beskytte sig mod kritik, som kunne blive rejst mod kontrakttildelingen. Der er behov for et europæisk websted med juridiske oplysninger om disse typer kontrakter. De kompetente forsamlinger vil i de enkelte lande efter samråd med arbejdsmarkedets parter kunne udtale sig i fuld gennemsigtighed og føre bedre kontrol med kontrakttildelinger.

4.2.2.2. Det endelige valg af koncessionshaver: De offentlige myndigheder bør forhåndsfastlægge projektets formål og sigte, men bør overdrage den private part det tekniske og økonomiske ansvar for de løsninger, som omhandles i forslaget (koncessionshaverne er ikke tilhængere af konkurrencer om projekter, således som Kommissionen lægger op til).

4.2.2.3. Udvælgelseskriterier: En udvælgelse af tilbudsgivere baseret udelukkende på kvantitative kriterier egner sig ikke for så omfattende og komplekse projekter. I en procedure baseret på konkurrence bør man tage udgangspunkt i princippet om kriteriernes gennemsigtighed. Udvælgelsen bør bero på en kombination af egnede kriterier: Kvalitative, kvantitative og realistiske og bør bero på en så gennemsigtig procedure som muligt, herunder bl.a. hensyntagen til de enkelte ansøgers referencer.

4.2.2.4. Undersøgesomkostninger: Undersøgelser af en koncessions gennemførlighed er langvarige og kostbare, og det er derfor vigtigt, at virksomhederne tilskyndes til at deltage i konkurrencen med en bestemmelse om, at de kan opnå godtgørelse for en betydelig del af udgifterne til forberedelse af deres tilbud.

4.2.2.5. Hensyntagen til innovation: Et tilbud fra en ansøger, som er forhåndstiltænkt en koncession, kan antage en usædvanlig karakter og indebære større og væsentlige nyskabelser i henseende til en række tekniske, finansielle eller kommercielle forhold. Det bør absolut undgås, at originale forslag fra en ansøger stilles til rådighed for de øvrige konkurrenter. Ejendomsretten til et koncept bør forblive hos ophavsmanden. Der er her tale om et etisk spørgsmål, hvor der bør gives tilbudsgiveren en garanti, idet dennes originale forslag som hovedregel ikke kan beskyttes med patenter (hvilket Kommissionen foreslår). I mangel af beskyttelse af denne intellektuelle ejendomsret er det givet, at ingen ansøger om en koncession fremover vil løfte sløret for sine originale ideer — hvilket ville berøve samfundet de fremskridt, som ellers kunne være blevet en følge heraf.

4.2.2.6. Hensyntagen til en bæredygtig udvikling: På baggrund af disse projekters betydning er det nødvendigt, at de offentlige myndigheder tager højde for samfunds- og miljømæssige aspekter.

4.2.2.7. Forhandlingsprocedure: Et forslag om koncessionskontrakter skal opfylde et servicemål, som skal opstilles af koncessionsgiveren. Det skal stå koncessionshaveren helt frit for, hvorledes han vil nå målet: Byggeriets udformning, arbejdets etapevise gennemførelse, tekniske risici osv. Dette indebærer, at efter at en eller flere ansøgere har forelagt forslag, skal der foregå en dialog med potentielle koncessionshavere, hvorunder koncessionsgiveren skal udvise smidighed i henseende til den definitive udformning af koncessionskontrakten under iagttagelse af koncessionsgiverens behov.

4.2.2.8. Flexibilitet. Enhver anden procedure bør udelukkes, fordi den ikke ville passe ind i denne dialogbaserede etape, som er nødvendig for at sætte koncessionsgiveren i stand til at vælge det tilbud, som svarer bedst til målsætningerne. Bestemmelserne i direktiv 93/37/EØF medfører ikke, når der er tale om koncessioner for bygge- og anlægsarbejder, en pligt for koncessionsgiveren til at vælge mellem åbne, begrænsede eller forhandlingsbaserede procedurer. Det bør derfor præciseres, at det er nødvendigt at benytte den forhandlingsbaserede procedure til at indgå denne type kontrakter.

4.3. *Det nødvendige i at vedtage et direktiv*

4.3.1. Direktivet bør definere koncessioner og de øvrige former for kontrakter, som har form af partnerskaber mellem det offentlige og private, på basis af deres langsigtede karakter og deres grundlæggende elementer (udformning, gennemførelse, finansiering, vedligeholdelse og forvaltning af bygge- og anlægsarbejder). For koncessioner om bygge- og anlægsarbejder, som tillige omfatter tilknyttede tjenesteydelser, bør direktivet omhandle koncessionshaverens rolle med hensyn til udformning, finansiering og gennemførelse af arbejdet samt forvaltning og vedligeholdelse af det pågældende bygge- og anlægsarbejde. Der bør udformes en ensartet ramme for kontrakter vedrørende parkeringspladser, motorveje, havne, lufthavne, kloakering osv.

4.3.2. En veltilpasset retsramme for koncessioner er et væsentligt element i gennemførelsen af koncessionskontrakter og partnerskaber mellem det offentlige og den private sektor. Muligheden for at indgå partnerskabskontrakter afhænger i bund og grund af muligheden for at nå frem til og at respektere en kontraktmæssig balance, da ingen aktør ellers vil være villig til at indgå en koncessionskontrakt. Der bør derfor tilvejebringes principper, som muliggør en velafbalanceret fordeling af risiciene mellem koncessionsgiveren og koncessionshaveren, både når det gælder koncession om bygge- og anlægsarbejder og koncession om tjenesteydelser. Følgende principper bør nedfældes i EU-lovgivningen:

4.3.2.1. De risici, som knytter sig til en infrastrukturkoncession bør identificeres, kvantificeres og klart og tydeligt påhvile den part, som bedst er i stand til at påtage sig dem.

4.3.2.2. Koncessionshaveren og dennes finansieringskilder må have garanti for, at kontrakten gælder i hele kontraktperioden. Derimod bør en ændring i de økonomiske rammevilkår, som den oprindelige kontrakt bygger på, medføre nye forhandlinger. Eventuelle indgreb fra offentlige myndigheders side samt force majeure bør omhandles (princippet om kontraktmæssig stabilitet).

4.3.2.3. Koncessionsgiveren bør tage forholdsregler i tilfælde af usædvanlige risici: Uforudsigelige eller pludselige begivenheder, som øger kontraktomkostningerne. Der tænkes bl.a. på ændringer i de administrative krav.

4.3.2.4. Koncessionshaveren bør tildeles så stor fleksibilitet, at han kan varetage den opgave, som koncessionsgiveren har overdraget ham. Koncessionsgiveren må ikke gribe utilbørligt ind i kontraktens gennemførelse. Hans rolle vedrører spørgsmål med hensyn til særlige rettigheder, sikkerhedsanliggender og det offentlige, herunder varetagelse af politiske beføjelser og socialt ansvar.

4.3.3. Der bør fremover udformes klare og tydelige regler på europæisk plan i spørgsmål om adgang til væsentlige ressourcer, dvs. infrastrukturer, som er tilvejebragt tidligere på basis af monopoler og ved brug af offentlige ressourcer, og som fremover bør være tilgængelige for alle og enhver. I transportkontrakter er spørgsmålet løst udmærket i kraft af direktiv 91/440/EØF om udnyttelse af jernbaneinfrastrukturer, mens dette ikke er tilfældet på andre områder. På radio- og tv-spredningsområdet bør de investeringer, som tidligere er

foretaget ved brug af offentlige midler, stilles til rådighed for selskaber, som konkurrerer med de tidligere monopoler.

4.3.4. Kommissionen bør absolut foreslå en klar lovtekst, som muliggør partnerskaber mellem den private sektor og den offentlige sektor, med sigte på at udvikle de infrastrukturer og tjenester, som Europa har behov for. Oplægget bør vedtages på EU-plan snarest muligt.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om adgang til abonnentnet«

(2001/C 14/20)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 20. september 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Den 11. juli 2000 henviste ØSU's præsidium det forberedende arbejde til Sektionen for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet.

Da sagen var hastende, udpegede Det Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 376. plenarforsamling den 19. oktober 2000 Claude Cambus til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 77 stemmer for og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Telekommunikationssektoren er i konstant udvikling på det teknologiske område. Udviklingstempoet forstærkes af det faktum, at styringen af de fysiske og immaterielle net og tjenester, den består af, hovedsageligt bygger på den mest moderne informationsteknologi. Telesektoren bidrager afgørende til spredning af de nye informationsteknologier og dermed til gennemførelsen af EU's målsætninger for videns- og informationssamfundet.

1.2. Det er grunden til, at teleoperatørerne direkte er blevet bedt om inden udgangen af 2000 at tilbyde hurtig, nem og billig adgang til Internettet såvel for erhvervslivet som for borgerne. Med dette for øje stilles der i konklusionerne fra

de europæiske topmøder i Lissabon og Feira krav om, at medlemsstaterne senest den 1. januar 2001 åbner for konkurrencen på abonnentnet.

1.3. Siden direktivet fra 1996, som senest skulle være gennemført den 1. januar 1998, har telekommunikationssektoren juridisk set ligget helt åben for konkurrence. Enhver ny operatør kan i dag gå ind i denne erhvervssektor og konkurrere med de etablerede telekommunikationsselskaber. De nye teknologier har for øvrigt været en årsag og et middel til at øge konkurrencen. Eksempelvis har GSM givet nye operatører mulighed for at skabe en kundekreds gennem rimelige investeringer. Derimod kan målet om at åbne for konkurrence på et område som betjening af alle telefonabonnenter uden

undtagelse ikke nås på kort sigt, medmindre de etablerede operatører får pligt til at give konkurrerende operatører adgang til det sidste led i telefonnettet: abonnentkredsløbet.

1.4. Abonnentkredsløbet er det fysiske kredsløb mellem kunden og teleoperatørens lokalcentral eller tilsvarende anlæg i abonnentnettet. Det består af kobberpar, som indtil for nylig ikke samtidig kunne overføre taletelefoni og digital information. For at levere digital information til abonnenter var det nødvendigt med et særligt supplerende trådpar af typen ISDN (Integrated Services Data Network). For ca. et år siden gjorde det teknologiske fremskridt det muligt i samme kobberpar og samtidigt at overføre såvel taletelefoni som de såkaldte xDSL-tjenester, dvs. digitale datatransmissionstjenester (der er 50 til 100 gange hurtigere end de eksisterende tjenester).

1.5. Abonnentkredsløbene er opbygget i takt med udviklingen af abonnentnet for taletelefoni. Operatørernes eksklusivrettigheder var nødvendige, fordi investeringerne var store og tilbagebetalingstiden lang, og fordi der var et politisk ønske om en universel tjeneste. Abonnentkredsløbene er kommet i fokus for de etablerede selskaber og de nye udbydere, der ønsker adgang til dette sidste led i nettet, så de kan tilbyde abonnenter nye tjenester.

1.6. I teorien kan de allerede gøre det, men det kræver opbygning af konkurrerende materielle eller immaterielle anlæg (f.eks. abonnentnet for radiotransmission). Da EU ville sakke endnu længere bagud på informationsteknologiområdet, hvis man skulle vente på tidskrævende opbygning af konkurrerende net og/eller net, der bygger på andre teknologier, ser Kommissionen det som den eneste løsning at åbne for adgangen til abonnentnettet. Det var også den beslutning, der blev truffet på Det Europæiske Råds møder i Lissabon og Feira.

1.7. Teknisk set indeholder forslaget til forordning tre begreber: fuld adgang (til abonnentkredsløb), fælles brug (af abonnentkredsløb) og samhusning af en ny udbyders udstyr med henblik på at realisere fuld adgang eller fælles brug. De to tekniske muligheder, fuld adgang og fælles brug, er ikke økonomisk neutrale.

2. Resumé af Kommissionens forslag

2.1. Forslaget indgår i en ny lovgivningsramme, der omfatter alle transmissionsnet og -tjenester, og som skal sikre konkurrencen på markedet for elektronisk kommunikation⁽¹⁾. Forordningens formål er dobbelt:

- at tilvejebringe et retsgrundlag for de nationale tilsynsmyndigheder, der ellers kunne få svært ved at gennemføre kravet om fuld adgang til abonnentkredsløb og dermed nå det mål, som blev opstillet på Det Europæiske Råds møder i Lissabon og Feira,
- at muliggøre en harmonisering af adgangen til abonnentkredsløb på EU-plan med henblik på at undgå konkurrenceforvridninger.

2.2. Forordningens eksistensberettigelse forklares i præambelns betragtninger:

2.2.1. Abonnentnettet er fortsat et af de segmenter af det liberaliserede telekommunikationsmarked, hvor der er mindst konkurrence. De nye udbydere på markedet har ikke en udbredt alternativ netinfrastruktur og kan ikke med de traditionelle teknologier opnå de stordrifts- og omfangsfordele, som operatører med en stærk markedsposition på fastnetområdet har.

2.2.2. Adgang til abonnentnettet berører i øjeblikket mest netoperatører, som har en stærk markedsposition, og investeringer i alternativ infrastruktur skal kunne give mulighed for en rimelig rentabilitet, idet dette kan fremme dens udbredelse i områder, hvor den endnu har ringe udbredelse.

2.2.3. Et krav om at åbne for adgang til kobberabonnentkredsløb bør kun stilles til de netoperatører, som de nationale tilsynsmyndigheder har udpeget som værende i besiddelse af en stærk markedsposition i henhold til de relevante EU-bestemmelser.

2.2.4. Reglerne for omkostningsberegning og prisfastsættelse for adgang til abonnentkredsløb og tilhørende faciliteter (f.eks. samhusning og fast transmissionskapacitet) bør være gennemskelige, ikke-diskriminerende og objektive for at sikre retfærdige vilkår. Reglerne for prisfastsættelse bør sikre, at leverandøren af abonnentkredsløbet kan få dækket de relevante omkostninger samt opnå en rimelig fortjeneste.

⁽¹⁾ Jf. Kommissionens forslag til direktiv om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester, KOM(2000) 393 endelig, samt ØSU's udtalelse TEN/057.

2.2.5. Anmeldte operatører bør under den nationale tilsynsmyndigheds kontrol offentliggøre et fyldestgørende standardtilbud på adgang til abonnentkredsløb inden for en kort tidsfrist og helst på Internettet, således at der skabes gennemskuelige og ikke-diskriminerende markedsvilkår.

2.2.6. Målsætningen om at skabe harmoniserede rammer for adgang til abonnentnet kan ikke opfyldes af medlemsstaterne i tide og med tilstrækkelig sikkerhed og ensartethed i henhold til gældende national ret eller EF-lovgivning. Målsætningen kan derfor bedre gennemføres på EU-plan. Forordningen går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målene.

2.3. Forslaget til forordning indeholder 5 artikler

2.3.1. I artikel 1 »Anvendelsesområde« præciseres det, at operatører med en stærk markedsposition identificeres af de nationale tilsynsmyndigheder, som anmelder dem til Kommissionen.

2.3.2. I artikel 2 »Definitioner« defineres:

- »adgang til abonnentkredsløb«: både fuld adgang for den nye udbyder og fælles brug af abonnentnet,
- »fælles brug af abonnentkredsløb«: den nye udbyder får adgang til ikke-talefrekvensspektret, mens det etablerede selskab bevarer talefrekvensspektret,
- »samhusning«: den nye udbyder får de nødvendige fysiske og tekniske ressourcer til at kunne tilslutte sig det etablerede selskabs anlæg.

2.3.3. I artikel 3 »Principper for fuld adgang til abonnentkredsløb« fastsættes den 31. december 2000 som sidste frist for anmeldte operatører til at give andre udbydere fuld adgang til deres abonnentkredsløb på gennemskuelige og ikke-diskriminerende vilkår. Anmeldte operatører får pligt til at give nye udbydere adgang til ethvert termineringspunkt på kobberabonnentkredsløbet eller en del af det. Inden samme dato skal de anmeldte operatører offentliggøre et standardtilbud (beskrivelse af indhold, vilkår og priser) for adgang til abonnentkredsløb og tilhørende faciliteter, herunder samhusning.

2.3.4. I artikel 4 »Myndighedstilsyn« præciseres det, at de nationale tilsynsmyndigheder har kompetence til — om nødvendigt — at kræve ændringer af standardtilbuddet, så længe der ikke er tilstrækkelig konkurrence på abonnentnettet. De kan også gribe ind for at løse tvister mellem selskaber om anvendelsen af forordningen.

2.3.5. I artikel 5 meddeles det, at forordningen træder i kraft på tredjedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Forordningsforslagets hensigtsmæssighed

3.1.1. Der er ikke tidligere vedtaget forordninger for telekommunikationssektoren, så dette forslag er en premiere. Spørgsmålet om adgang til abonnentnet vil hermed blive adskilt fra andre bestemmelser, der indgår i revurderingen af lovgivningen om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester. Vigtigst er det, at en forordning ikke skal omsættes til national lovgivning af medlemsstaterne og derfor er det bedste middel til en hurtigere gennemførelse af de bestemmelser, den indeholder.

3.1.2. ØSU er enig i, at informationssamfundets teknologier og tjenester bør udbredes så hurtigt og bredt som muligt til såvel virksomheder som enkeltpersoner. Telekommunikationssektorens liberalisering, der på lovgivningsplanen indledtes i 1996, vandt først indpas inden for de mest lovende aktiviteter såsom telefoni over store afstande, hvor det har taget konkurrenterne et år at etablere sig. Den sene åbning af konkurrencen på abonnentnettet kan ikke alene forklares med utilstrækkelige lovgivningsinstrumenter. Årsagen er snarere, at de teknologiske metoder er meget »unge« (xDSL), og at de alternative operatørers interesse i starten har samlet sig om de mest rentable områder.

3.1.3. ØSU finder det derfor uomgængeligt, at der gøres en indsats for at fremskynde offentlighedens adgang til de nye muligheder for adgang til Internettet og for datatransmissionstjenester, som xDSL-applikationerne har muliggjort. Den målsætning, der blev opstillet på EU-topmøderne i Lissabon og Feira, om at EU skal være førende i konkurrencen på verdensplan, hvad angår videns- og informationssamfundets applikationer, indebærer størst mulig udbredelse af disse applikationer i alle miljøer samt kapacitet til at sikre, at abonnenter, som allerede udnytter internettets muligheder, umiddelbart får opfyldt deres ønske om endelig at få højhastighedsadgang til Internettet gennem den tilslutning til telefonnettet, de allerede har.

3.2. Forordningsforslagets indhold

3.2.1. På det økonomiske plan indeholder forslaget bestemmelser om adgang til abonnentnettet på vilkår, der sikrer dækning af omkostningerne og et rimeligt afkast til operatøren, der stiller nettet til rådighed. Det finder ØSU rimeligt i betragtning af det udbytte af investeringen, enhver operatør har ret til at forvente af de anlæg, han udvikler.

3.2.1.1. ØSU præciserer endvidere, at prisen for adgang også bør være neutral i forhold til teknologiske valg. En for høj pris ville tilskynde nye udbydere til at investere i nyt konkurrerende udstyr, hvilket ikke nødvendigvis er velbegrundet, mens en for lav pris ville få dem til at prioritere adgangen til kobberkredsløbet uden at foretage en seriøs undersøgelse af mere økonomiske teknologier. Det er derfor vigtigt at understrege, at priserne bør ligge så tæt på den økonomiske virkelighed som muligt.

3.2.2. Teknisk set indeholder forslaget til forordning tre begreber: fuld adgang (til abonnentkredsløb), fælles brug (af abonnentkredsløb) og samhusning af en ny udbyders udstyr med henblik på at realisere fuld adgang eller fælles brug. Forslaget nævner også muligheden for kun at give adgang til en del af kobberabonnentkredsløbet.

3.2.3. Kommissionens forslag er baseret på de teknologiske og tekniske muligheder for at adskille traditionel taletelefoni fra de nye xDSL-tjenester. ØSU ønsker her at understrege, at de nationale tilsynsmyndigheder skal sikre, at de nye udbydere ikke lidt efter lidt af kommercielle grunde fjerner sig fra den oprindelige hensigt med den fælles brug af abonnentkredsløb og udbyder taletelefoni via xDSL.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Anvendelsesområde

4.1.1. ØSU er enig i Kommissionens definition i afsnittet, der omhandler anmeldte operatører af faste offentlige telefonnet. Det ville dog være hensigtsmæssigt samme sted at tilføje, at de nationale tilsynsmyndigheder har fuld frihed til i samme ånd at behandle misbrug af en stærk markedsposition i andre afgrænsede tilfælde end i forbindelse med faste offentlige telefonnet, f.eks. nyere radio- og tv-kabelnet.

4.2. Betingelserne for adgang

4.2.1. ØSU bifalder fuldt ud de anmeldte operatørers pligt til at imødekomme anmodninger om »fuld adgang«, dvs. at hele abonnentkredsløbet udlejes til en ny udbyder uden ændring af ejerskabet. Denne løsning udmærker sig ved at være enkel. Den forudsætter, at den nye operatør kan sikre levering af både taletelefonitjenester og de nye højhastighedstransmissioner af digitale data. Men den giver også den nye udbyder mulighed for at give taletelefonitjenesten i

underentreprise til en anden operatør, han selv vælger — f.eks. til den etablerede anmeldte operatør i de tilfælde, hvor abonnenten ønsker det på grund af loyalitet over for sit »gamle« selskab.

4.2.2. ØSU bifalder ligeledes den i forordningen indeholdte forpligtelse til at give delvis adgang til abonnentkredsløbet: »fælles brug af abonnentkredsløb«, hvor den etablerede operatør fortsat anvender talefrekvensspektret, mens den nye udbyder udelukkende får adgang til ikke-talefrekvensspektret.

4.2.3. Denne tekniske bestemmelse bør efter ØSU's mening i praksis være ledsaget af en kommerciel sikkerhedsklausul — nogle medlemsstater har allerede sådan en — ifølge hvilken overgangen til fuld adgang for den nye udbyder sker automatisk, når abonnenten opsiger sit taletelefonabonnement hos det etablerede selskab.

4.3. Kommercielle bestemmelser

4.3.1. ØSU er enig i, at anmeldte operatører skal forpligtes til at offentliggøre et standardtilbud på adgang til abonnentkredsløb. ØSU finder det rimeligt, at den generelle forpligtelse til at gøre prisangivelser tilgængelige via massemedier som Internettet kun omfatter tjenester, der selv er så generelle, at prisen på dem kan lægges fast uafhængigt af de lokale vilkår. ØSU mener, at dette bør gælde for »fuld adgang til abonnentkredsløb«. For de øvrige tjenesters vedkommende (især samhusning) bør standardtilbuddet oplyse om de tekniske bestemmelser i detaljer. Priserne bør fastlægges efter behandling af anmodningerne sag for sag under hensyntagen til de lokale vilkår og til princippet om, at ethvert tilbud skal være omkostningsbaseret eller bygge på markedspriserne.

4.3.2. Hvad prisen for adgang til abonnentkredsløb angår, fastslås det i forslagets artikel 4, at den skal overholde princippet om omkostningsægtighed. Her bør det præciseres, hvilke typer omkostninger det drejer sig om, nemlig de gennemsnitlige, langsigtede meromkostninger, der er de eneste, som kan garantere en fair og bæredygtig konkurrence i overensstemmelse med forordningens hensigt samt sikre teknologisk neutralitet.

4.3.2.1. ØSU mener ud fra samme synspunkt, at prisen for fælles brug af abonnentnet bør evalueres på et grundlag, der som minimum svarer til prisen for fuld adgang minus det faste abonnement på taletelefonitjenesten.

4.4. Det er nødvendigt at indsætte en bestemmelse, der fastslår princippet om ophævelse af alle hidtil gældende regler, når først markedet for højhastighedsadgang er blevet konkurrencedygtigt. Kommissionen bør på denne baggrund hvert andet år udarbejde en rapport til Rådet, Europa-Parlamentet og ØSU om konkurrencesituationen på markedet for højhastighedsadgang og foreslå ophævelse af forordningen, når tiden er inde.

5. Konklusioner

5.1. ØSU støtter fuldt ud forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning, eftersom det vil give medlemsstaterne

og de nationale tilsynsmyndigheder et solidt retsgrundlag for åbningen af adgangen til abonnentkredsløb på vilkår, der er harmoniseret på EU-plan, inden den 31. december 2000.

5.2. Ved fastsættelsen af priser på grundlag af princippet om omkostningsægthed må det nødvendigvis præciseres, at det drejer sig om de gennemsnitlige, langsigtede meromkostninger, så man undgår økonomiske skævvridninger, der tilskynder til forkerte valg eller hæmmer udviklingen af de økonomisk mest fordelagtige metoder.

5.3. Efter ØSU's opfattelse bør forordningen indeholde klare bestemmelser om revision inden for den fælles ramme-lovgivning, når konkurrencen inden for de pågældende tjenester skønnes at have nået et tilfredsstillende niveau.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ny viden, nye arbejdspladser«

(2001/C 14/21)

På plenarforsamlingen den 27. april 2000 besluttede ØSU under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om »Ny viden, nye arbejdspladser«.

I henhold til forretningsordenens artikel 11, stk. 4, og artikel 19, stk. 1, nedsatte ØSU et underudvalg til at forberede arbejdet.

Underudvalget vedtog sit forslag til udtalelse den 2. oktober 2000. Ordfører var Ursula Engelen-Kefer og medordfører Peter Morgan.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling, mødet den 19. oktober 2000, følgende udtalelse med 83 stemmer for, 23 imod og 6 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. På Det Europæiske Råds møde i Lissabon den 23.-24. marts 2000 vedtog EU en ny strategisk målsætning for det kommende tiår, nemlig »at blive verdens mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi, der har kapacitet

til en bæredygtig økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed«⁽¹⁾.

1.2. Gennemførelsen af de beslutninger, der blev truffet i Lissabon, kommer til at indtage en central plads i det franske formandskabs arbejdsprogram. I denne sammenhæng koncentrerer det franske formandskab opmærksomheden om følgende emner:

⁽¹⁾ Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Lissabon den 23.-24. marts 2000, punkt 5.

- vedtagelse af en social agenda, dvs. et nyt socialpolitisk arbejdsprogram for de næste fem år,
- stærkere prioritering af den økonomiske politik,
- førende rolle for Europa i informationssamfundet,
- iværksættelse af et egentligt europæisk økonomisk samarbejde.

I tilknytning til ØSU's udtalelsen i anledning af Det Europæiske Råds møde i Lissabon⁽¹⁾ ønsker ØSU med denne initiativudtalelse at yde et konkret bidrag til konferencen »Ny viden, nye arbejdspladser«, der finder sted i Paris den 8. november 2000.

2. Ny viden

2.1. Informationssamfundet

2.1.1. Det er almindeligt kendt, at den industrielle alder med Ford og Taylor er blevet erstattet af Informationsalderen. Automatik på kontorer, industriel automatik og de nye måder at drive virksomhed på, og som bygges op omkring datakommunikationer som EDI, har ændret arbejdets karakter samt virksomhedernes og organisationernes struktur.

2.1.2. Hvad man ikke har haft så stor forståelse for, er hvilken betydning dette har fået for arbejdstagerne, ligegyldig hvilken sektor de arbejder for — offentlig eller privat, industriel eller handelsmæssig, produktion eller tjenesteydelser.

2.1.3. Informationsbearbejdning har også selv gennemgået en udvikling på grund af konvergensen af teknologi-, medie- og telekommunikationsindustrier (TMT). Råstoffet i disse industrier er information i alle dens multi-media-repræsentationer. Denne information, eller data, er maskinel og upersonlig. Viden er derimod personlig. Arbejdstagerne kan differentieres og kategoriseres alt efter, hvordan de bruger informationen og gør den personlig.

2.2. Viden og information

2.2.1. Informationssamfundet/den nye økonomi/osv. kendetegnes især ved, at personlige værdier sættes højere end materielle.

2.2.2. Investeringer i menneskelige ressourcer indebærer udvikling af individuelle evner og kvalifikationer. I denne udtalelse defineres evner og kvalifikationer som »viden«.

2.2.3. Viden er dynamisk. Den øges ved uddannelse, erfaring og de oplysninger, man modtager. Formålet med at lære er, særligt i uddannelsessystemet, at give idéer, regler og principper for, hvordan man efterfølgende skal finde, analysere og bruge information. Folk bruger deres viden til at behandle information med henblik på at udføre deres job. »Ny viden« er viden underbygget af informationsteknologi.

2.2.4. Udfordringen er at gøre det muligt for så mange arbejdstagere som muligt og for en så stor del af offentligheden som muligt at bearbejde tilgængelig information og omdanne den til nyttig viden.

2.2.4.1. Når TMT-teknologi har forandret en virksomhed eller en organisation er alle dets arkiver, politikker og arbejdsprocedurer opbevaret i computere. Alt arbejde i forbindelse med virksomhedens eller organisationens centrale opgave foregår via arbejdsstationer, der er tilkøbt dette informationssystem.

2.2.4.2. Virksomheder og arbejdstagere skal tilpasse sig arbejdsmetoder, der defineres af deres tilknytning til informationssystemet. Arbejdet omorganiseres, opgaver nydefineres. Dette kræver, at alle tilpasser sig — de har behov for »ny viden«.

2.2.4.3. Der dukker en række nye job og opgaver op. I den ene ende af spekteret består arbejdet i at definere de regler, principper og politikker, der anvendes i forbindelse med edb-programmering. Dette arbejde er ikke selv edb-programmering — det er akademikerarbejde. I den anden ende af spekteret kan opgaverne bestå i at anvende arbejdsstationer til at følge de regler og politikker, som organisationen arbejder efter.

2.2.4.4. Det er på denne måde, at ny viden fører til nye beskæftigelsesmuligheder. Informationssystemer skaber et nyt arbejdsmiljø. Interaktion med disse systemer skaber nye opgaver, nye job og en omformulering af tidligere job.

2.2.5. »Ny viden« ændrer alle videnskaber, især bioteknologi og genetik, og skaber mange nye muligheder og nye perspektiver for etisk opførelse, og der er i højere grad behov for anvendelse af forsigtighedsprincippet.

(1) Se ØSU's udtalelse om »Beskæftigelse, økonomiske reformer og social samhørighed — hen imod et Europa kendetegnet ved innovation og viden« — EFT C 117 af 26.4.2000, s. 62.

2.3. Spillereglerne ændres i informationssamfundet

2.3.1. Både traditionelle konkurrencefaktorer og afstande mister betydning. Den afstandsmæssige barriere overvindes af telekommunikation. Størrelse og omkostninger tæller ikke så meget som kreativitet og fleksibilitet. Det, der i høj grad vil få betydning, er oprettelse af SMV'er samt disses vækst og bidrag. SMV'er er i høj grad kilde til innovation. En del større virksomheder søger at opkøbe SMV'er for at kunne udvikle og bevare deres markedsposition.

2.3.2. En organisations⁽¹⁾ vigtigste konkurrencefordel vil være dens evne til at lære, dvs. dens evne til hurtigt at tilegne sig ny viden på baggrund af gammel og altså udvikle idéer og innovation så hurtigt som muligt. Markedsprisen for information eller vidensprodukter har mindre at gøre med den investerede arbejdstid, end med produkternes eksklusivitet, der kan være kortvarig.

2.4. Innovation kræver et helt andet klima end det, der følger af de ledelses- og virksomhedsformer, der blev indført for 100 år siden med henblik på effektiv organisering af vareproduktionen. Systemet med at parere ordre og med at udøve kontrol vil mere og mere blive erstattet af fleksible arbejdsformer, der giver viden og individuelle færdigheder friere tøjler.

2.5. Rammerne for den arbejdsmæssige og administrative organisation for så vidt angår vidensarbejdere vil fortsat gennemgå ændringer. Der vil blive lagt vægt på tværfagligt samarbejde (inden for bilproduktion og sundhedspleje osv.). Forholdet mellem disse arbejdere og organisationen vil sandsynligvis ændres betydeligt. Arbejdsstedet bliver ligeledes mere varieret, og der vil blive arbejdet mere hjemme. Disse hjemmearbejdere kan endda være kontraktansat i en vidensorganisation.

2.6. Rådet og Parlamentet er enige om, at uddannelsessystemerne skal reformeres, således at videnssamfundets nye krav kan efterkommes, at man bedre kan koordinere en aktiv og foregribende beskæftigelsespolitik på EU-plan, at man kan modernisere de sociale sikringsystemer samt at man kan føre en socialpolitik, der fremmer den sociale integration. ØSU er fuldt ud enig i dette initiativ og mener, at bekæmpelsen af arbejdsløsheden er en grundlæggende forudsætning for, at alle kan være en del af videnssamfundet. Det bedste værn mod social udstødelse er et godt job.

(1) Jf. definition af begrebet »organisation« i afsnit 2.1.2.

3. Beskæftigelse i et videnssamfund

3.1. Det sidste årti har i EU været kendetegnet af massearbejdsløshed. Ved første blik ser det ud, som om arbejdsløsheden skyldes den nye teknologi. Teknologi medfører dog først arbejdsløshed, i det øjeblik nyskabelserne udelukkende drejer sig om rationalisering og substitution. I EU har globaliseringen indtil nu ikke været efterfulgt af innovation i tilstrækkelig høj grad. Man har endnu ikke udnyttet TMT'ens jobskabende potentiale nok.

3.2. Ny viden, ny teknologi og nye organisationer skaber, forandrer og afskaffer arbejdspladser inden for alle sektorer. Den hastighed, hvormed EU's økonomi og samfund tilpasser sig til disse nye forhold, og EU-organisationernes evne til at øge arbejdskraftens produktivitet vil være afgørende for, om der bliver skabt nye arbejdspladser, og for disse arbejdspladseres lønniveau. Omvendt afhænger dette af hastigheden, hvormed job og opgaver omdefineres og tilpasses til informationsalderen.

3.3. Derudover skaber informationssamfundet nye behov, som kun kan dækkes af nye job. Der er ingen grund til at antage, at der ikke vil være vækst i fremtiden. Dette er blot nogle af de berørte områder:

- teknologi, medier, telekommunikation (TMT),
- uddannelse, sundhed, fitness og livsstil,
- underholdning, turisme og fritidsindustrien generelt,
- handel, transport, finansielle tjenesteydelser,
- miljø og bolig,
- hushjælp, personlige og virksomhedsrelaterede tjenesteydelser.

3.4. Med nye arbejdsmønstre, nye arbejdsforhold samt nye aktiviteter og tidsplaner i privatlivet ændres den sociale scene radikalt. Hvis EU skal bevare kernen i den sociale model, skal den gennemgå en radikal ændring for at tilpasses forholdene i det 21. århundredes videnssamfund.

3.5. TMT-sektoren

3.5.1. Vidensøkonomien er stærkt afhængig af TMT-sektoren. Alle »kerne-arbejdstagere« vil være nødsaget til at arbejde med elektronisk udstyr, der er tilkøbt et netværk, hvorfra der kan indhentes oplysninger.

3.5.2. Levering af TMT-udstyr og -serviceydelser er derfor en stor kilde til beskæftigelse i informationsalderen. TMT kan få endnu større virkning i »gamle« økonomiske sektorer, eftersom det er ved hjælp af TMT, virksomhederne i disse gamle sektorer må omdanne sig for ikke at blive presset ud af markedet.

3.5.3. Selv i dag er der stor mangel på arbejdstagere, der kan bestride IT-job. Dette er et stort og spændende potentiale for beskæftigelse. Medlemsstaterne bør skaffe folk til at udfylde disse job. Der er muligheder for beskæftigelsesinitiativer i den offentlige sektor, for initiativer i det private erhvervsliv i form af lærlinge-uddannelser samt for initiativer i IT-branchen selv gennem interne uddannelsesfaciliteter. Generelt vil uddannelsesplanlægning få større betydning.

3.5.4. TMT letter ligeledes tilgangen til de nye måder at drive handel på (virksomhed/virksomhed, virksomhed/forbruger og forbruger/virksomhed) inden for en række forskellige områder. Hvis EU-økonomier skal drage fordel af dette, skal der være et gunstigt miljø for oprettelse af virksomheder, risikovillig kapital og SMV'er⁽¹⁾. Blomstrer der ikke nye virksomheder op, vil e-Europa ikke blive en realitet.

3.6. Tjenesteydelser

3.6.1. Der er mange former for servicearbejde, og disse er i konstant udvikling.

3.6.2. Væsentlige kategorier af vidensarbejde vil have stor betydning for en organisations mål. Arbejdstagerne vil bruge computere og vil have direkte netværksforbindelser til organisationernes informationssystemer. Der skal gøres så meget som muligt, hvad angår organisation og uddannelse, for at sikre, at visse arbejdstagere ikke »styres« af deres computere.

3.6.3. Visse former for servicearbejde kan det betale sig for en virksomhed at lægge ud til underleverandører (f.eks. catering, rengøring, havearbejde, sikkerhed osv.). Disse job karakteriseres ved ikke at være on-line med virksomhedens centrale informationssystemer. Underleverandører er en vigtig del af den nye økonomiske orden. Disse foretagender vil også have vidensarbejde i toppen af pyramiden. Man skal dog ikke

undervurdere de risici, der kan opstå, når der anvendes underleverandører. Der skal være en god balance mellem fastholdelse af integreret service og brug af underleverandører.

3.6.4. Personlige tjenesteydelser/husholdningstjenester udgør en sektor i vækst, hvor man også vil drage fordel af de professionelle serviceorganisationers kvalitet og udbud. Visse serviceaktiviteter går ud på at yde personlig service til andre arbejdstagere. Da disse andre arbejdstagere bruger TMT-teknologier for at kunne udføre et arbejde, der kræver aktivitet 24 timer i døgnet 7 dage om ugen, øges behovet for serviceydelser.

3.6.5. Holdningsændringer i samfundet og det stigende antal arbejdende forældre øger efterspørgslen efter tjenesteydelser »ud af huset« og tjenesteydelser »uden for normale arbejdstider«, især hvad angår banker, sundhedspleje, uddannelse og lokale myndigheder.

3.6.6. I sektorer, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft, er lønningerne relativt høje. De vil sandsynligvis fortsat ligge i dette leje, og det bliver vanskeligt at undgå stigende forskel på højt kvalificerede og mindre kvalificerede arbejdstageres lønninger. Servicearbejdernes lønstigninger vil afhænge af produktivetsforbedringer, som igen i høj grad vil forudsætte, at de administreres, motiveres og uddannes af specialiserede serviceorganisationer.

Dette øger også efterspørgslen efter kvalificeret arbejdskraft i disse sektorer og efterspørgslen efter uddannelse.

3.7. Innovation

3.7.1. Informationsteknik er en nøgleteknologi, der virkelig giver grundlag for nyskabelser. De specifikke fordele har dog også til følge, at nyskabelser inden for informationssektoren lettere kan kopieres, således at det kun er gennem et højt innovationstempo, at man kan sikre et forspring på markedet. Stabil vækst inden for dette område forudsætter derfor først og fremmest dynamik.

3.8. Førhen udvikledes nyskabelser mest skridt for skridt. Udviklings-, produktions- og markedsafdelingerne var forbundet lineært med hinanden, og der blev ikke trukket så meget på ekstern arbejdskraft. I dag kommer nyskabelser fra mange forskellige kilder, såvel interne som eksterne. Hele processen er meget mere fleksibel og markedsorienteret. Hvis innovative virksomheder ikke har succes, kan det skyldes, at de er isolerede.

(1) Dette punkt blev allerede drøftet i ØSU's udtalelse i forbindelse med topmødet i Lissabon (se ØSU's udtalelse om »Beskæftigelse, økonomiske reformer og social samhørighed — hen imod et Europa kendetegnet ved innovation og viden« — EFT C 117 af 26.4.2000, s. 62)

3.9. Forskning er en forudsætning for mange nyskabelser, men forskning fører ikke til nyskabelser per definition. Især unge virksomheder, der benytter og udvikler de nyeste teknologier, behøver effektive forbindelser til forskning. De har brug for nyttige idéer, prototyper og kvalificerede medarbejdere. Den statsfinansierede forskning har en vigtig støttende og forberedende funktion. ØSU tilråder, at man støtter etablering af kompetencecentre for dermed at gøre brugbare resultater synlige og for at gøre overførselsprocessen mere effektiv⁽¹⁾. Rådgivningstjenesterne for unge virksomheder bør også udbygges.

3.10. ØSU støtter Rådets bestræbelser på at styrke forbindelsen mellem nationale og fælles forskningsprogrammer og på at sprede forskning og udvikling. Dette gælder ligeledes den tilstræbte udvikling af åbne metoder til koordinering af benchmarking af forsknings- og udviklingspolitikken og afskaffelsen af hindringer for forskernes frie bevægelighed i EU.

3.11. Fremme af kvalitativ, bæredygtig økonomisk vækst danner grundlag for at øge beskæftigelsen i Europa. Uden økonomisk vækst kan man ikke løse de aktuelle problemer. EU's mål om en vækst på mindst 3 % i EU må derfor opnås. Ud over de kvantitative mål skal der så vidt muligt sættes kvalitative mål, således at man kan opnå bæredygtige resultater⁽²⁾.

3.12. Bæredygtige resultater i beskæftigelsespolitikken kan kun opnås gennem en sammenhængende og langsigtet overordnet politik. De forskellige processer, der udgør EU's strategi for økonomi og beskæftigelse (Luxembourg, Cardiff og Køln), prioriterer i høj grad samspillet mellem finans-, penge- og arbejdsmarkedspolitikkerne samt arbejdstageres og virksomheders evne til at tilpasse sig. De nationale handlingsplaner viser dog også, at gennemførelsen af beskæftigelsesstrategien stadig skal styrkes, hvis informationssamfundets muligheder skal udnyttes.

4. Uddannelse i videnssamfundet

4.1. Enhver nyskabelse afhænger af de berørte parter kvalifikationer og motivation. En af de vigtigste opgaver i den

europæiske politik, især med hensyn til evnen for at tilpasse job og opgaver til informationsmiljøet, er altså at øge jobegnetheden gennem en omfattende kvalifikationspolitik. Uden en kvalificeret arbejdskraft vil det ikke være muligt at skabe tilstrækkeligt mange arbejdspladser, selv om alle andre innovationsfaktorer fungerer optimalt⁽³⁾.

4.2. Overgangen til et informations- og videnssamfund forudsætter ikke blot, at man i højere grad investerer i uddannelse. Der stilles også helt nye kvalitative krav til uddannelsespolitikken. Det kræver en fuldstændig ny definition og omstrukturering af de forskellige uddannelser.

4.2.1. Gennem hele forløbet fra grundskolen til de videregående uddannelser skal de studerende på alle niveauer rådgives og have vejledning i, hvordan de kan nå det, de har evne til. Derudover skal der lægges vægt på sociale færdigheder, og de skal opbygge en bred almenviden, der kan danne grundlag for livslang uddannelse.

4.2.2. Det er vigtigt at sikre livslange uddannelsesmuligheder både for at fremme erhvervsuddannelse inden for eksisterende vidensområder og for at gøre det muligt for mænd og kvinder at uddanne sig inden for nye vidensområder. Dette vil kræve arbejdsgiverens støtte, og at man fra grundskolen til de videregående uddannelser åbner mulighed for deltagelse i undervisning på »unormale« tidspunkter.

4.3. Opretholdelse af jobegnetheden forudsætter, at man lærer gennem hele livet. Alle, mænd såvel som kvinder, skal have gode muligheder for at bevare deres jobegnethed. Der skal udvikles nye uddannelses- og undervisningsstrukturer, der giver mulighed for, at man selv kan definere og styre uddannelsen, som kan foregå via netværk. Derudover skal der oprettes strukturer, der giver grundlag for en livslang uddannelse. Gennemsigtighed og vejledning skal forbedres i forbindelse med læreprocesser. På nationalt plan såvel som på EU-plan skal der udvikles realistiske koncepter til i høj grad at fremme livslang uddannelse.

4.4. EU's retningslinjer for beskæftigelsespolitikken og EU's retningslinjer for den økonomiske politik opfordrer til bedre incitamenter til investeringer i menneskelige ressourcer. I disse retningslinjer anmodes medlemsstaterne — og så vidt muligt virksomheder, fagforeninger og andre aktører — om at aflægge rapport om deres indsats for de menneskelige ressourcer, idet de konkret skal gøre rede for deres aktiviteter, som de løbende skal opdatere. ØSU tilskynder til systematisk efterlevelse af bedste praksis og er i denne sammenhæng rede til at udøve en passende funktion.

(1) ØSU's udtalelse om »Opfølgning, evaluering og optimering af den økonomiske og sociale virkning af forskning og teknologisk udvikling: fra det 5. rammeprogram til det 6. rammeprogram« og ØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Mod et europæisk forskningsrum«, EFT C 204 af 18.7.2000.

(2) ØSU's udtalelse om »Retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken i 1999«, EFT C 209 af 22.7.1999, og ØSU's udtalelse om »Forslag til retningslinjer for medlemslandenes beskæftigelsespolitik i 2000«, EFT C 368 af 20.12.1999.

(3) Se ØSU's udtalelse om »Beskæftigelse, økonomiske reformer og social samhørighed — hen imod et Europa kendetegnet ved innovation og viden«, EFT C 117 af 26.4.2000, s. 62.

4.5. ØSU bifalder også, at EU's retningslinjer for beskæftigelsen tilskynder til, at alle skoler skal være godt udstyret og kunne tilbyde Internetadgang til alle elever ved slutningen af 2002. Der skal tilbydes gratis Internetadgang til elever og uddannelsesinstitutioner. Der skal findes nye måder til at uddanne de persongrupper, der bor langt fra uddannelsesstederne, i IT og til at fremme den faglige mobilitet hvad angår de personer, der på nuværende tidspunkt ikke har adgang til uddannelse.

4.6. For at kunne opfylde de nye arbejdskrav bliver sociale færdigheder såsom kommunikations- og samarbejdsevne til nøglefaktorer, sammen med kendskab til IT og medier. IT-uddannelse og fremme af social kompetence skal påbegyndes allerede i skolen og skal herefter fortsættes som et supplement til alle de forskellige former for uddannelses- og erhvervsaktiviteter. Den hurtige teknologiske forandring kræver især, at den grundlæggende og videregående erhvervsuddannelse konstant opdateres. Ud over at sørge for et tilstrækkeligt udbud af uddannelsespladser, der giver gode fremtidsudsigter, er det en af den europæiske beskæftigelsespolitikens vigtigste opgaver at sikre, at almenuddannelsen sammen med den grundlæggende og videregående erhvervsuddannelse giver en sammenhængende livslang uddannelse.

4.7. Uddannelsessystemerne skal være åbne, således at alle kan få mulighed for at få et job i informationsområdet. Der skal åbnes nye uddannelsesmuligheder for den gruppe, der endnu ikke har gennemgået en uddannelse, og gruppen skal herunder lære, hvordan man bruger IT-teknologier på en socialt ansvarlig måde. Der skal gøres en indsats for at fremme modeller for erhvervsuddannelse, der øger integrationen af dårligt stillede grupper, og for at sikre, at mænd og kvinder får lige muligheder. ØSU støtter Rådets bestræbelser for mere effektiv bekæmpelse af analfabetismen.

4.8. I nogle lande har de ofte utilstrækkelige uddannelsesfaciliteter og den langsommelige modernisering af de grundlæggende og videregående uddannelsesstrukturer ført til det ofte omtalte uddannelsesunderskud. Inden for nogle IKT-erhverv, der kræver en universitetsuddannelse, overstiger den store efterspørgsel efter personer med passende kvalifikationer udbudet betydeligt. Når man tager den globale konkurrence om at ansætte disse personer i betragtning, er det specielt på dette område vigtigt at iværksætte uddannelsesinitiativer i nogle EU-lande. Ansættelse af folk fra ikke-EU-lande kan afbøde manglen på kort sigt, men på længere sigt er det vigtigt at mobilisere og uddanne de personer, der er opvokset i EU. ØSU foreslår derfor et fremstød med verificerbare mål, hvad angår grundlæggende og videregående IT-uddannelse i alle medlemsstater.

4.9. I de fleste medlemsstater uddannes der for tiden mange flere mænd end kvinder til informationsområdets forskellige erhverv. Der er et stort behov for at tilskynde kvinder til at vælge sådanne erhverv og dermed øge deres mulighed for beskæftigelse.

4.10. Uddannelsesudbud og -efterspørgsel skal afstemmes mere systematisk indbyrdes. Således skal universiteterne tilbyde de studerende et større og mere praktisk udvalg af kurser for at øge deres mulighed for beskæftigelse. Der skal tilbydes flere videregående uddannelser. Adgangsbetingelserne skal være enkle og så overskuelige som muligt. Samtidig skal uddannelser, erhvervsuddannelser og forskning fremmes på europæisk niveau gennem fælles normer og gensidig anerkendelse af uddannelser, udlandsophold og eksamensbeviser. Med hensyn til den erhvervsrelevante uddannelse og videreuddannelse skal der også være anerkendte normer for kvalifikationer, således at disse kvalifikationer afhænger mindre af det enkelte produkt, den enkelte virksomhed eller den specifikke arbejdsmarkedssituation. ØSU opfordrer til at udvide udbuddet af grænseoverskridende praktikpladser, der indebærer IKT-uddannelse. Virksomheder i IKT-sektoren bør i højere grad sponsorere uddannelsesinstitutionerne.

4.11. Interaktion mellem undervisere og elever i IKT-sektoren er særdeles vigtig. Underviserne skal tilskyndes til at tilegne sig praktisk erfaring i virksomheder og administration og til at udvikle de nødvendige færdigheder gennem livslang uddannelse. ØSU tilråder et anerkendt fælles system, der omhandler dokumentation for kompetencer i videnssamfundet. Supplerende kvalifikationer inden for information og kommunikation skal kunne bevises ved hjælp af certifikater, der anerkendes i hele Europa.

5. Innovation i virksomheder og organisationer ⁽¹⁾

5.1. At der skal opbygges et videnssamfund betyder ikke kun, at der skal opbygges et »lærende samfund«, men også »lærende« virksomheder og »lærende organisationer«, der på en kreativ måde udnytter teknologiens muligheder.

Virksomheder og andre organisationer skal selv være ansvarlige for aktivt at fremme videnssamfundet, idet de ved hjælp af passende intern erhvervsuddannelse skal opfordre til livslang uddannelse.

5.2. Derudover er det nødvendigt at modernisere virksomheds- og organisationsstrukturerne, således at de kan efterkomme videnssamfundets nye krav. »Tilegnelse af viden på arbejdet« fremmes ligeledes ved at organisere arbejdet, så de ansatte får større indflydelse. De gamle funktionelle og hierarkiske opdeltede organisationer erstattes af netværk mellem små enheder med større selvstændighed. Disse organisationsformer tilskynder mere til at lære, fordi kommunikationen ikke skal igennem så mange hindringer og hierarkiske led. I fremtiden skal organisationerne konstant kunne indstille sig på varierende betingelser og skal kunne omdefinere arbejde og opgaver i henhold til den påkrævede viden, erfaring samt kvalifikationsniveau.

(1) Jf. definition af begrebet »organisation« i afsnit 2.1.2.

5.3. Erfaringer med japanske ledelsesstrategier har vist, at virksomhedernes innovationsevne og -kraft ikke kun måles ud fra teknologien. Succes afhænger i højere og højere grad ligeledes af social innovation. Dette betyder, at job skal tilpasses arbejdstagernes kvalifikationer, og der skal iværksættes tiltag til fremme af motivation, hvilket kræver personligt ansvar og ledelsestyper, der er baseret på samarbejde.

5.4. Virksomhedernes personalepolitik spiller en vigtig rolle for udformningen af virksomhedernes organisationsstrukturer. Den kan bringe balance mellem tekniske, korporative og arbejds-/beskæftigelsesrelaterede interesser.

6. Social integration i stedet for udstødelse

6.1. I princippet kan tilpasningen af arbejde og opgaver i informationssamfundet — fænomenet »ny viden, nye arbejdspladser« — fremme integration såvel som udstødelse.

6.2. Især er ØSU bekymret for unge mennesker, der ikke har tilstrækkelige færdigheder i læsning og regning til at betjene en arbejdsstation, for ældre arbejdstagere, som kan blive kørt ud på et sidespor i forbindelse med omstruktureringen af arbejdet, samt for funktionshæmmede.

6.3. For de funktionshæmmede kan informationssamfundet være en fordel. Arbejdet bygger ikke længere på muskelkraft, men på hjernekapacitet, og IT kan tilpasses, så det afbøder en lang række fysiske og mentale handicap. Sociale ydelser til handicappede skal fokusere på IT-anvendelse, og arbejdsgiverne vil have nye veje og midler til at realisere deres beskæftigelsesmål for funktionshæmmede.

6.4. Erfaringen har vist, at de, der går ud af skolen med få kvalifikationer, er de, der videreuddanner sig mindst i løbet af deres arbejdsliv og har mindst chance for at tilegne sig erhvervs-mæssige kvalifikationer. Uddannelse inden for virksomheden kan som regel ikke udligne forskellene m.h.t. grunduddannelse mellem de forskellige grupper af ansatte. Dette er fortsat primært det offentliges ansvar.

6.5. Virksomhedernes investeringer i menneskelige ressourcer bør ikke begrænses til den del af personalet, der har potentiale til at få en ledende stilling, men alle ansatte bør derimod få tilbudt passende uddannelse. Dette kan både omfatte kurser inden for og uden for virksomheden og bør iværksættes med de ansattes samtykke under hensyntagen til både virksomhedens og den enkeltes interesser.

6.6. Specielle arbejdsmarkedsstrategier er ligeledes nødvendige for at sætte ukvalificerede arbejdstagere i stand til at tilegne sig færdigheder, således at de kan komme ind på arbejdsmarkedet. Sociale tjenesteydelser skal være tilgængelige for alle uanset indtægt på betingelse af, at det er med henblik på at skabe lige muligheder og for at undgå social polarisering.

6.7. Demografiske ændringer stiller også store udfordringer til videnssamfundet. Personalepolitikken skal tage hensyn til arbejdskraftens aldring⁽¹⁾ og skal træffe forebyggende foranstaltninger i denne henseende. Muligheden for at ansætte ungt blod for at bringe ny viden til virksomheden mindskes. Hvis alle de ældre arbejdstagere går på pension samtidig, kan deres erfaring ikke i passende omfang overføres til den næste generation.

6.8. I informationssamfundet skal man også rette mere opmærksomhed mod at hjælpe de handicappede. Informationsteknologier kan hjælpe mange handicappede i beskæftigelse.

6.9. For at give lige muligheder for adgang til viden og information i EU skal der gøres en speciel indsats for at udvikle arbejdsstyrkens potentiale i dårligt stillede regioner og afsides områder⁽²⁾.

6.10. Når der ikke er lige muligheder for adgang til ny viden, risikerer man, at de sociale forskelle bliver større. Social marginalisering fremskyndes ikke kun af manglende uddannelse, men kan også skyldes manglende accept af nye teknologier, hvilket har til følge, at kvalificerede arbejdstagere ikke kan klare nye teknologier. Det er nødvendigt, at medlemsstaternes arbejdsmarkeder og socialpolitik målrettes mod disse grupper, idet de skal hjælpes med at blive kvalificeret og hermed få en passende beskæftigelse. Social integration skal indgå i beskæftigelses-, uddannelses-, helbreds- og boligpolitikken.

6.11. Arbejdsmarkedets parter bør revurdere det traditionelle skel mellem arbejdere, funktionærer og offentligt ansatte og blive enige om principperne for omstrukturering af virksomhederne samt sikre, at virksomhedernes uddannelsespolitikker omfatter de nye modeller for nye arbejdsformer og organisationsstrukturer.

⁽¹⁾ ØSU er i øjeblikket i færd med at udarbejde en initiativudtalelse om »Ældre arbejdstagere«.

⁽²⁾ Se ØSU's udtalelse om »Retningslinjer for integrerede aktioner for ø-områder i Den Europæiske Union i henhold til Amsterdamtraktatens artikel 158«, EFT C 268 af 19.9.2000.

7. Arbejdsbetingelser i videnssamfundet

7.1. Arbejdstidspolitik udgør en vigtig del af en omfattende reform af arbejdsmarkedet. Den kan på fornuftig vis supplere de strukturelle ændringer og gøre dem mere politisk acceptable.

7.2. Varierende arbejdstidsordninger, der er tilpasset virksomhedens og de ansattes behov, kan forbedre de ansattes livskvalitet og styrke virksomhedens konkurrenceevne.

7.3. De ansatte kan drage fordel af arbejdstidsordninger, hvis de giver bedre balance mellem familieliv og job, sikrer beskæftigelsen og modvirker kvalifikationstab.

7.4. Når arbejdstidspolitikken ændres, skal man undgå flaksehalse i udbuddet af arbejdskraft grundet manglende kvalifikationer. Inden for de eksisterende arbejdstidsordninger skal der være plads til planlægnings- og uddannelsesforanstaltninger.

7.5. Sammenkædning af arbejdstidsordninger og erhvervsuddannelse giver grundlag for innovative processer. Den grundlæggende idé er, at en bestemt del af arbejdstiden skal bruges til erhvervsuddannelse. Især de nordeuropæiske lande kan fremkomme med eksempler på sammenkædninger, f.eks. opsparet arbejdstid, vidensopgørelser og jobrotation.

7.6. I mange lande udnyttes potentialet for frivilligt deltidsarbejde langt fra fuldt ud. I EU er omkring 6 % af mændene og omkring en tredjedel af kvinderne ansat på deltid.

7.7. Selv om fuldtidsarbejde er det mest almindelige, så kan ledelsen og arbejdstagernes repræsentanter få brug for at udarbejde en fælles plan for mere frivilligt deltidsarbejde og bedre balance mellem familie og job. Udsigterne til mere deltidsarbejde er gode, hvis arbejdsmarkedets parter kan omsætte initiativerne til praktiske foranstaltninger.

7.8. De nye organisationsmodeller fører overalt nye arbejdsformer med sig, som man hidtil har kaldt »atypiske«, nemlig midlertidigt arbejde, telearbejde, honorar-baseret kontraktarbejde og andre former for mere eller mindre frivilligt valgt selvstændighed. I videnssamfundet hænger indtægten ikke længere så meget sammen med den tid, der er investeret i arbejdet, som med kvalifikationer, originalitet og hastigheden, hvormed nye problemer identificeres og løses.

7.9. I nogle medlemsstater betyder denne mangfoldighed af forskellige ordninger, at antallet af erhvervsaktive personer, der ikke eller kun utilstrækkeligt dækkes af medlemsstaternes sociale sikringssystemer, stiger. Sådanne mangler i de sociale sikringssystemer skal rettes.

7.10. Udviklingen i videnssamfundet ændrer balancen mellem arbejdsgivernes og det formelle uddannelsessystems ansvar for uddannelserne. Den kan også foranledige virksomhederne til at ændre deres egen fremgangsmåde.

7.11. Hvad angår de arbejdstagere, der har gennemgået en videregående uddannelse, stammer det meste af deres uddannelse fra det formelle uddannelsessystem, undtagen den uddannelse, der er direkte relateret til jobbet og ansættelsen. Det er de færdigheder, virksomhederne er mest afhængige af, og normalt kan konkurrencedygtige virksomheder ikke tillade sig, at disse færdigheder ikke er førsteklases.

7.12. Hvad angår andre arbejdstagere er deres teoretiske uddannelse per definition ufuldstændig. De skal derfor både have en specifik jobrelateret uddannelse og skal gennemgå en bredere personlig udvikling. ØSU er bange for, at arbejdsgiverne måske nedprioriterer og tilsidesætter den brede udvikling og uddannelse af økonomiske grunde, eller fordi de har den forkerte holdning, at uddannelse vil blive købt af konkurrenterne, der ansætter deres medarbejdere. Eftersom arbejdstagere sandsynligvis vil sætte mere pris på arbejdsgivere, der udvikler deres færdigheder og karriere, og eftersom »udviklede« arbejdstagere kan bidrage med mere i det store hele, opfordrer ØSU indtrængende virksomhederne til at forøge deres uddannelsesindsats og hermed være konkurrencedygtige i vidensøkonomien. Ud over virksomheders ansvar skal de enkelte i højere grad påtage sig ansvaret for at forblive jobegnede, idet de også selv skal tage initiativet til at uddanne sig.

7.13. Hvad angår fleksible arbejdsordninger, skal ikke bare økonomiske, men også sociale kriterier kunne begrunde fleksibilitet. Der skal tages mere hensyn til arbejdstagernes ønsker om at tilpasse arbejdstiden til personlige forhold. Det ligger i begrebet »flexicurity«, at fleksibilitet, tryghed i ansættelsen og social sikring ikke nødvendigvis er modstridende.

7.14. En af de mest synlige indikatorer for forandringerne i arbejdets organisation og de normale arbejdsbetingelser er det mere og mere hyppigt forekommende telearbejde. En ny undersøgelse har vist, at omkring seks millioner mennesker i EU har et job, der er relateret til telearbejde. ØSU mener, at man godt kan tilskynde til denne arbejdsform, forudsat telearbejdernes og deres arbejdsgiveres rettigheder og forpligtelser sikres.

7.15. De forskellige aspekter af forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstagere (f.eks. kollektive aftaler, interne virksomhedsaftaler) skal konstant tilpasses, således at de svarer til de nye forhold, der opstår i videnssamfundet.

8. Opretholdelse og ombygning af velfærdsstaten

8.1. Sociale sikringssystemer har både en social og en økonomisk funktion. Det, at der bruges penge til sociale og arbejdsmæssige formål, baner vejen for produktion i den private sektor (det gælder f.eks. uddannelse). Det afbøder også i høj grad de problemer, der er forbundet med strukturforandringer.

8.2. Strukturforandringer kan foregå meget mere gnidningsfrit, hvis individuelle risici afbødes på behørig vis, og hvis mulighederne for en ny karriere øges gennem aktive foranstaltninger til fremme af jobegnethed. Et moderniseret socialt sikringssystem er en af grundstenene for en dynamisk økonomisk udvikling, der fremmer social samhørighed.

8.3. Med ændrede arbejds- og aflønningsformer og det stigende antal elektroniske og praktisk talt usynlige transaktioner vil der måske forekomme en nedslidning af de nationale skatte- og bidragssystemer, der er forbundet med et specifikt firma og ansættelsens geografiske lokalisering. ØSU anmoder Kommissionen om at undersøge dette aspekt grundigt. Der skal også findes en hurtig og global løsning for at undgå diskriminerende beskatning af traditionel handel over for e-handel.

Hertil hører også sikringsordninger for arbejdstagere i informationssamfundet, samt databeskyttelse og ophavsret.

8.4. Ved at styrke de forebyggende aktiviteter i arbejdsverdenen kan virksomheder og sociale sikringssystemer helt sikkert undgå nogle af de mere ubehagelige konsekvenser. IT-potentialet inden for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen skal udnyttes, men de nye sociale og arbejdsmæssige risici skal også undersøges. IT og de nye former for arbejdstilrettelæggelse har tendens til at nedsætte den fysiske træthed, men til gengæld forøge både mental belastning og stress. Der bør foretages supplerende undersøgelser vedrørende arbejdsbyrde, arbejdsintensitet og arbejdsrelateret stress.

8.5. Når de traditionelle virksomheder mister betydning og de sociale relationer forskydes fra arbejdspladsen til andre livssfærer, ændres de sociale risici. I videnssamfundet er der ikke et mindre, men et anderledes behov for social sikring. Socialsikringssystemerne bør reformeres, så de tager hensyn til fleksible arbejdstider, ophold i beskæftigelsen osv. og sikrer dem, der er ansat under disse fleksible ordninger, lige muligheder. Der er behov for en række sociale broer til at støtte den aktive ændring i samfundet.

8.6. Der skal iværksættes reformer i medlemsstaterne, som skal bringe politikkerne i overensstemmelse med de radikale ændringer hvad angår familie, arbejdsfordeling mellem kønne, den demografiske tendens og de radikale ændringer i arbejdsverdenen. I den forbindelse skal begrebet »flexicurity« tages mere i betragtning. Indførelse af generelle betingelser,

der sikrer en stabil fremtidig beskæftigelse, vil fremme udbredelsen af innovative former for arbejdstilrettelæggelse og fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

8.7. TMT-industrien er avantgarde, når det drejer sig om udvikling af nye arbejdsstrukturer, der vil ændre forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstagere. ØSU opfordrer Kommissionen til grundigt at undersøge de nye teknologiers og internationaliseringens konsekvenser for samarbejdet inden for virksomhederne og for spillerummet for fagforeningerne og de forskellige aktører i virksomhederne.

8.8. Telearbejdere bør sikres ligebehandling i samfundet. Det skal især være muligt for dem at kunne kontakte virksomhedsnetværk for at få grundlæggende oplysninger om social sikring, sundhedspleje og retten til at være repræsenteret.

8.9. Hvis arbejdet omdefineres, skal der gøres mere for at forbedre jobegnetheden, således at folk kan forsøge sig selv så længe som muligt. Jo mere kvalificeret og jobegnet en person er, jo nemmere er det for den pågældende at få et job.

9. Sammenfatning

9.1. Den hurtige udvikling i videnssamfundet påvirker alle økonomiske sektorer, organisations- og arbejdsstrukturer samt arbejdsbetingelser og ansættelsesvilkår. Den påvirker i høj grad de økonomiske, sociale og kulturelle ændringer i samfundet.

9.2. Trekløvet teknologi, medier og telekommunikation (TMT) gennemsyrrer alle områder, selv om der stadig er mange erhverv og aktiviteter, hvor de ikke anvendes direkte. TMT er især med til at accelerere ændringerne, idet viden herigennem spredes i højere grad og gøres mere tilgængelig i hele verden.

9.3. Videnssamfundet åbner store muligheder for nye organisatoriske former og giver også mulighed for at gøre EU til et konkurrencedygtigt og dynamisk økonomisk område. For at udnytte mulighederne for innovation i økonomien og i samfundet effektivt og socialt ansvarligt må der gøres en fælles indsats for at opnå bedre og bredere kvalifikationer.

9.4. Alle skal have et grundlæggende og bredt kendskab til TMT på samme måde som skrivning, læsning og regning. Beskæftigelsespotentialet kan kun udnyttes, hvis arbejdskraften på alle niveauer uddannes, og hvis enhver får mulighed for at opretholde og udvikle sin beskæftigelsesevne. Dette pålægger de enkelte individer mange nye ansvarsområder.

9.4.1. For at optimere de menneskelige ressourcers præstationer har vi brug for uddannelsessystemer fra folkeskolen til de videregående uddannelser, der tilbyder uddannelse i overensstemmelse med videnssamfundet. Virksomhederne skal investere i menneskelige ressourcer gennem udvikling og uddannelse af deres personale. Erhvervsmæssig efter- og videreuddannelse og livslang uddannelse er mere end blot slogans — det er betingelsen for at overleve i den globale økonomi.

9.5. De krav, der stilles af videnssamfundet, øger behovet for en aktiv, fremsynet beskæftigelsesstrategi, der støttes af de væsentligste aktører i økonomien og samfundet og skaber en ny ligevægt mellem investeringer i menneskelige ressourcer og investeringer i maskiner, anlæg og infrastruktur.

9.6. Ny viden samt tekniske og sociale nyskabelser skal gå hånd i hånd for at fremme et lærende samfund, lærende virksomheder og en lærende arbejdsplads.

9.6.1. Nye organisations- og ledelsesprincipper er mere proces- end statusorienterede. Arbejdsrelationerne er mere direkte, holdorienterede og kræver personligt initiativ og ansvar. Det bliver stadig vigtigere, at arbejdstagere inddrages i organiseringen af arbejdet, altså f.eks. er med til at bestemme arbejdspladsens udformning og arbejdsrutinernes og arbejdstidens tilrettelæggelse.

9.6.2. I videnssamfundet har menneskelige ressourcer brug for mere opmærksomhed end materielle. Der skal tilbydes forskellige former for arbejdsordninger og tages hensyn til familieforpligtelser.

9.6.3. Udbredelsen af nye arbejdsformer og nye modeller for forening af erhvervsarbejde, uddannelse, familieliv og sociale aktiviteter kræver en tilpasning af arbejdsretten og socialsikringen, der tager hensyn til de nye forhold i videnssamfundet. Fleksible arbejdsordninger skal sammen med en lang række sociale broer fremme omformningen af samfundet.

9.7. Videnssamfundet åbner nye vækst- og beskæftigelsesmuligheder. Samtidig kan der opstå nye sociale risici og andre behov for social sikring.

9.7.1. Det sociale sikringssystem skal fornyes og tilpasses en fleksibel arbejds- og livsstil. »Flexicurity«-konceptet går ud på at forene den fleksibilitet, der kræves af virksomhederne, med arbejdstagernes legitime interesse i social sikring.

9.7.2. For at modvirke den diskrimination og udstødelse af visse grupper, der kan opstå i videnssamfundet, skal alle grupper inddrages i udviklingen af informationsamfundet. Social udstødelse skal undgås, således at innovationstempoet og den fremtidige velstand ikke hindres, og den sociale samhørighed ikke bringes i fare.

9.8. Sideløbende med arbejdsorganisationen ændres forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstagere. Der er et større behov for fælles initiativer fra arbejdsmarkedsparternes side for at sikre, at overgangen til videnssamfundet både fremmer konkurrenceevnen og den sociale samhørighed. Aftaler om modernisering af arbejdsorganisationen og erhvervsuddannelsen inden for virksomheden kan bane vej for dette.

9.9. Videnssamfundets globale karakter medfører, at mulighederne bedst kan udnyttes af de samfund, som er bedst til at koordinere forskningens og udviklingens innovationer inden for uddannelse, infrastruktur og tjenesteydelser, og som spiller en aktiv rolle i styringen af denne proces.

9.10. Europa vil helt sikkert være på vindside, hvis der kan skabes en ny balance mellem markedskræfterne og de vigtige opgaver, der fortsat påhviler staten.

EU's fremtidsudsigter i forbindelse med globaliseringsprocessen er gode, hvis videnssamfundets økonomiske og sociale potentiale udnyttes dristigt og ligeligt.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

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 7.4 og 7.5

Slås sammen til ét punkt med følgende ordlyd:

»Når arbejdstidspolitikken ændres, skal man undgå flaskehalse i udbuddet af arbejdskraft grundet manglende kvalifikationer. Sammenkædning af arbejdstidsordninger og erhvervsuddannelse giver grundlag for innovative processer«.

Begrundelse

Der har hidtil ikke været en debat om sammenhængen mellem arbejdstidstilrettelæggelse og faglige kvalifikationer i underudvalget, og problemstillingen gør krav på en tilbundsående diskussion.

Afstemningsresultat

For: 61, imod: 63, hverken for eller imod: 7.

Punkt 7.12

3. punktum: »ØSU er bange for ... medarbejdere.« udgår.

Afstemningsresultat

For: 54, imod: 63, hverken for eller imod: 7.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder«

(2001/C 14/22)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 22. december 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 Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Peter Morgan til ordfører; som følge af dennes fratrædelse udpegedes Clare Carroll den 18. oktober 2000 af sektionen til ny ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 75 stemmer for, 4 imod og 6 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Med sin meddelelse »Principper og retningslinjer for Fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder« informerer Kommissionen de interesserede parter om sin strategi for de kommende fem år.

1.2. Meddelelsen kommer på det rette tidspunkt, da de digitale teknologier medfører store forandringer i den audiovisuelle sektor. Kommissionen skriver: »Myndighedernes politik inden for denne sektor skal sikre visse offentlige interesser såsom kulturel og sproglig mangfoldighed, beskyttelse af mindreårige og forbrugerbeskyttelse. Dem skal der ikke stilles spørgsmål ved på grund af den teknologiske udvikling. Efter omfattende samråd i de seneste år ser det imidlertid ud, som om det er nødvendigt med nye lovgivningsmæssige tiltag i fremtiden.«⁽¹⁾

1.3. ØSU støtter Kommissionens lovgivningsmæssige principper og anerkender, at digitale tv-tjenester med deres meget store antal kanaler og den ubegrænsede adgang til websteder på Internettet indebærer nye udfordringer for disse principper.

1.4. Fællesskabspolitikken er nu baseret på forskellige fremgangsmåder for reguleringen af transmissionsinfrastruktur og indhold. De vigtigste infrastrukturer, som er omtalt i meddelelsen, er Internettet i et IT-miljø, audiovisuel transmission via Internettet, audiovisuel transmission til tv-apparater og Internet-transmission til tv-apparater. Generelt set kan konventionelle audiovisuelle biografier, tv-film og tv-programmer nu reguleres i offentlighedens interesse og kontrolle-

res af forældre. Internettet er vanskeligere at kontrollere, skønt dets modtagelse på tv kan kontrolleres fysisk. På Internettet kunne en mere udførlig kategorisering af websteder være et skridt i den rigtige retning. ØSU fremsætter senere i denne udtalelse detaljerede bemærkninger om reguleringspolitikken i lyset af Kommissionens forslag. Vi har behandlet forslagene kapitel for kapitel, som det fremgår af nedenstående.

2. Den audiovisuelle sektor — derfor er den vigtig (kapitel 1)

2.1. Meddelelsen nævner to årsager til, at denne sektor er vigtig:

— økonomisk vækst og job

— sektorens sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige betydning.

2.2. Disse to faktorer fremhæves imidlertid ikke i lige høj grad i meddelelsen: »Mens sektorens økonomiske aspekter og jobskabende potentiale ... klart er væsentlige elementer ved udarbejdelsen af en fællesskabspolitik, er det de audiovisuelle mediers sociale og kulturelle rolle, der danner udgangspunkt for den politiske planlægning.«

2.3. ØSU er enig i følgende opfattelse af de audiovisuelle medier, som der gives udtryk for i meddelelsen: »De audiovisuelle medier spiller en central rolle i de moderne demokratiske samfunds funktion. Uden den frie informationsstrøm kan sådanne samfund ikke fungere. De audiovisuelle medier har også grundlæggende betydning for udvikling og transmission af sociale værdier. Ikke kun, fordi disse medier i stort omfang påvirker, hvilke fakta om og hvilke billeder af verden vi

⁽¹⁾ Jf. ØSU's udtalelse af 22. september 1999 om Kommissionens forslag til Rådets beslutning om Fællesskabets deltagelse i Det Europæiske Observationsorgan for Det Audiovisuelle Område, EFT C 329 af 17.11.1999, og ØSU's udtalelse af 29. april 1998 om grønbogen om konvergens, EFT C 214 af 10.7.1998.

præsenteres for, men også fordi de giver os begreber og kategorier — politiske, sociale, etniske, geografiske, psykologiske osv. — som vi bruger til at forstå disse fakta og billeder. De hjælper os derfor ikke blot med at afgøre, hvad vi skal se fra den store verden, men også hvordan vi ser det.»

2.4. På baggrund heraf konkluderer Kommissionen, at den audiovisuelle industri ikke som andre industrier blot producerer varer og tjenesteydelser til markedet. Dens filosofi tager udgangspunkt i kulturelle og ikke i kommercielle betragtninger og kan på ingen måde sammenlignes med den etos, der er gældende i Hollywood, Bollywood eller sågar Pinewood, hvis mål helt klart er at tilfredsstille markedets behov for underholdning. ØSU støtter således princippet om etnisk og kulturel mangfoldighed og anerkender den audiovisuelle industris »forbilledlige« rolle i Europa, men mener, at underskuddet på handelsbalancen, som Kommissionen omtaler, vil fortsætte, så længe »markedet« ikke prioriteres højest.

2.5. ØSU mener derfor, at EU's audiovisuelle politik ud over de sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige mål bør sigte mod to grundlæggende kommercielle mål:

- gradvis imports substitution på EU-markederne;
- udvikling af eksportstrategier for indtrængning på verdensmarkederne.

Ved at følge disse mål kunne man reducere det aktuelle underskud på handelsbalancen over for USA, hvad angår audiovisuelle produkter. Det kræver udbygning af tiltag som skattelettelser for investeringer i den audiovisuelle sektor, herunder incitamenter for SMV'erne til at investere i sektoren.

2.6. Imports substitution kan opnås på to måder. Der er klart muligheder for samproduktion mellem medlemsstater og brug af EU-støtte i den forbindelse. Hvad angår distribution i flere lande går man ud fra, at succesrige produktioner, når de er oversat, vil blive accepteret i andre medlemsstater, da de afspejler fælleseuropæiske kulturelle værdier. Media II-programmet har til formål at lette en sådan distribution. I denne sammenhæng kan kulturel mangfoldighed være en reel fordel.

2.7. ØSU mener, at denne imports substitutionsstrategi kan fremme Europas kulturelle og sproglige arv, samtidig med at den stimulerer den økonomiske vækst i produktionssektoren. Det eneste problem er, at EU's produktioner risikerer at drukne som følge af det stadig voksende antal tilgængelige tv-kanaler.

2.8. Den eksportstrategi, Kommissionen omtaler i sin meddelelse, eksisterer praktisk talt ikke. Der er her tale om en brist i Kommissionens tankegang. Det, der er behov for, er en strategi for fremstilling af globale underholdningsprodukter på verdensmarkedets sprog. Succesrige virksomheder inden for alle sektorer sælger på kundens sprog. En vigtig mulighed, der ikke nævnes, er at udnytte EU-landenes sprogindustrier til at rette produktionen mod de kulturelle fællesskaber på verdensplan, som forstår de pågældende sprog.

2.9. Man bør under alle omstændigheder tænke på den audiovisuelle sektors særlige behov i lande med ringe audiovisuel kapacitet og små sprogområder og geografiske områder. Da de mange sprog er Europas store rigdom, bør dette faktum udnyttes gennem anvendelse af digitaliserede systemer (f.eks. undertitler på forskellige sprog på DVD-plader), som muliggøres af de teknologiske fremskridt.

2.10. Konkurrencepolitikken må være et ideelt og effektivt middel til at hindre, at nogen får en dominerende markedsstilling, både hvad angår koncentration af mediernes ejerskab i det nye digitale miljø og bevarelse af pluralismen.

2.10.1. ØSU foreslår Kommissionen at undersøge, om der på EU-niveau kan indføres konkurrenceregler svarende til de amerikanske, som forhindrer, at de samme økonomiske operatører agerer på forskellige niveauer i den audiovisuelle sektor (idé, produktion, distribution og fremvisning).

2.10.2. Med henblik på at tilvejebringe den juridiske sikkerhed, som de europæiske operatører i den audiovisuelle sektor efterlyser, opfordrer ØSU Kommissionen til at udarbejde »retningslinjer for støtte til den europæiske audiovisuelle sektor«, der åbner mulighed for, at den audiovisuelle sektor modtager støtte efter forskellige kriterier under hensyntagen til traktatens regler om kulturstøtte. Støtten skal baseres på et system, hvor der gives points for forskellige aspekter, f.eks. et vist antal points pr. solgt billet, en vis procent, når der er tale om film indkøbt af en tv-kanal osv.

3. Mål og midler for Fællesskabets audiovisuelle politik (kapitel 2)

3.1. ØSU anerkender de fremskridt, fællesskabsinitiativerne inden for den audiovisuelle sektor har muliggjort:

- Direktivet om tv uden grænser⁽¹⁾ gav den nødvendige ramme for grænseoverskridende transmissioner.
- Den audiovisuelle industri henter en vigtig støtte i Media I- og Media II-programmerne⁽²⁾. Den vægt, der i Media II lægges på distribution, giver et vigtigt incitament til at distribuere nationale audiovisuelle produktioner på internationale markeder.
- Teknologisk innovation via oprettelse af standarder for tv- og radiospredning har været lige så vigtig for de digitale medier, som GSM-standarder har været for mobiltelefonien.
- Info 2000-programmet er ligeledes vigtigt.

3.2. ØSU er enig i, at digitalt tv kræver nye initiativer langs disse akser, og forventer, at det femte rammeprogram også vil yde et væsentligt bidrag til den audiovisuelle udvikling i EU. Det er navnlig værd at fremhæve programmet for »Et brugervenligt informationssamfund« og de to nøgleaktioner »Multimedieindhold og -værktøjer« og »Systemer og tjenester til borgerne«.

3.3. ØSU anser det endvidere for vigtigt at forbedre koordinationen og øge samarbejdet med andre europæiske initiativer på det audiovisuelle område, navnlig Eureka-Audiovisuel⁽³⁾.

4. Principper for regulering af den audiovisuelle sektor i den digitale tidsalder (kapitel 3)

4.1. ØSU lykønsker Kommissionen med den seneste konsultationsproces' omfang og effektivitet og støtter de fem overordnede principper for kommunikationsinfrastrukturens lovgivningsmæssige rammer.

4.2. ØSU går ind for tanken om, at der ved anvendelsen af proportionalitetsprincippet i forbindelse med audiovisuel indhold kun »skal ... være sådanne indgreb, som er nødvendige for at nå det pågældende mål«, og at Fællesskabet »bedst håndterer de aktuelle ændringer ved at bygge på eksisterende

instrumenter og principper og fremme selvregulerende initiativer, hvor det er relevant.«

4.2.1. I lyset af den digitale teknologis udvikling bør de gældende EU-regler for den audiovisuelle sektor tilpasses hurtigst muligt, så der kan findes den rette balance mellem anvendelsen af de aktuelt gældende grundprincipper og de angangværende teknologiske forandringer.

4.3. ØSU har allerede medvirket til at skabe enighed om, at reguleringen af audiovisuelt indhold og kommunikationsinfrastruktur bør holdes adskilt. ØSU støtter derfor meddelelsens konklusioner i kapitel 3, del 2.

4.4. ØSU er enig i, at »den digitale revolution ikke rejser tvivl om, at der er behov for identifikation i en audiovisuel politik af relevante almene interesser, som eventuelt skal beskyttes gennem lovgivningen,« og at de »teknologiske nyskabelser nødvendiggør ... en fortsat vurdering af de anvendte midler og metoder«. Internettet er et eksempel herpå.

4.4.1. ØSU mener, at den digitale tidsalder ikke bør indebære, at mål af almen interesse ikke søges opfyldt, f.eks. menings- og ytringsfrihed, pluralisme, kulturel og sproglig mangfoldighed, beskyttelse af mindreårige og af menneskets værdighed samt forbrugerbeskyttelse. ØSU mener, at disse mål bør fastholdes og styrkes, da de er af fundamental betydning for demokratiet.

4.5. ØSU mener, at radio- og tv-spredning som public service udfylder nogle kulturelle, sociale og demokratiske funktioner til gavn for alle, og at den derfor har afgørende betydning for sikring af demokrati, pluralisme, social samhørighed og kulturel og sproglig mangfoldighed.

4.5.1. Den stigende diversificering af de programmer, medierne tilbyder i det nye teknologiske miljø, gør det endnu vigtigere, at radio- og tv-selskaber med offentlig forsyningspligt har en global funktion.

4.5.2. ØSU mener, at man bør fastholde og styrke de offentlige radio- og tv-selskabers muligheder for at tilbyde befolkningen kvalitetsprogrammer og -tjenester med bredt sigte, herunder udvikling af forskellige aktiviteter i den digitale tidsalder.

4.6. ØSU støtter Kommissionens syn på selvregulering og især Kommissionens advarsel, der skal forhindre de nuværende store virksomheder i at bruge selvregulering til at definere »spillereglerne«.

4.6.1. ØSU mener:

- at selvregulering kan være et effektivt supplement til lovgivningen i den digitale tidsalder;

(1) KOM(95) 86 endelig udg.; ØSU's udtalelse af 13. september 1995 om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed, EFT C 301 af 13.11.1995.

(2) Jf. ØSU's udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets afgørelse vedrørende MEDIA II-programmet (1996-2000); EFT C 256 af 2.10.1995.

(3) Eureka-Audiovisuel er en tværeuropæisk, mellemstatslig organisation oprettet i 1989 for at fremme den europæiske audiovisuelle industri. Den har 35 medlemmer (heriblandt medlemsstaterne, Kommissionen og Europarådet som associeret medlem).

- at man også bør tænke på tredjeparters interesser, især forbrugernes, når man overvejer at anvende selvregulering i de nye medietjenester.

4.7. ØSU vil gerne understrege, at lovgivningsmyndigheder principielt bør være uafhængige af regeringer og virksomheder. ØSU ser gerne, at der oprettes et »Europæisk forum for det audiovisuelle område« med deltagelse af de berørte industrier og parter: distributører og operatører, den audiovisuelle sektors regulerende og selvregulerende organer, organisationer, der vurderer Internettets og edb-programmernes indhold, samt specialiserede forbrugerorganisationer. Forummet skal have til opgave at undersøge, hvordan der kan skabes mere gennemsigtige metoder til evaluering og klassifikation af indholdet af de audiovisuelle tilbud og multimedietilbuddene (biograf, tv, Internet, videospil, tv og radio via Internettet).

4.8. ØSU ser generelt med tilfredshed på Kommissionens redegørelse for de generelle principper bag EU-lovgivningen for den audiovisuelle sektor.

5. Lovgivningsmæssig indsats (kapitel 4)

5.1. ØSU ser generelt positivt på og er enig i Kommissionens forslag til indsats.

5.2. ØSU støtter især Kommissionens forslag om en uafhængig undersøgelse af effekten af bestemmelserne i direktivet om tv uden grænser vedrørende fremme af europæiske produktioner, der skal implementeres inden juni 2002. Kommissionen anfører, at en sådan undersøgelse vil give »mulighed for en samlet undersøgelse af lovgivningsmæssige instrumenter og støtteinstrumenter til fremme af kulturel og sproglig mangfoldighed for så vidt angår den audiovisuelle sektor.« ØSU mener, at der bør gøres en indsats for at gøre disse audiovisuelle produkter så attraktive, at de bliver konkurrencedygtige og også kan markedsføres internationalt, uden at dette går ud over deres kulturelle og sproglige værdi. Derfor bør Kommissionen som udgangspunkt basere sin indsats på:

- støtte til Europas kulturelle og sproglige mangfoldighed;
- krav om kvalitetsprodukter og udnyttelse af nye udtryksformer;
- nødvendigheden af kompatible normer og formater for at fremme udveksling af data;
- indførelse af støttemekanismer til udvikling af europæiske net og produkter;
- behovet for en multimedieuddannelse, som kombinerer tekniske færdigheder med beherskelse af indholdssiden;
- støtte til distribution og markedsføring.

ØSU forventer, at teknologiske nyskabelser efterhånden vil åbne mulighed for produktion af audiovisuelle værker⁽¹⁾ på mange sprog og derved gøre det lettere at opfylde de kulturelle målsætninger.

5.3. ØSU er enig i Kommissionens syn på spørgsmålet om adgang til audiovisuelt indhold og deler Kommissionens bekymring over faren ved social og kulturel udstødelse. Især støtter ØSU Kommissionens synspunkt, at »adgang til indhold kan ... give anledning til spørgsmål om prisniveauet. Hvor der er fare for social udstødelse (der kan føre til et samfund, hvor nogen har rigelig adgang til information, og andre ikke har adgang til information), bør forbrugerne have adgang til det pågældende indhold til en overkommelig pris.«

5.3.1. ØSU bekræfter sin støtte til kravet om, at alle forbrugere i informationssamfundet skal sikres ret til adgang til net og indhold i overensstemmelse med principperne om almen tilgængelighed, overkommeligt prisniveau, ikke-diskrimination og gennemsigtighed. Visse tekniske aspekter vedrørende forbrugernes adgang til indholdet, såsom elektronisk programoversigt (EPG) og betinget adgang eller andre tekniske systemer, som indvirker på adgangen til mediet og valg af indhold, kræver særlige regler for at beskytte forbrugernes frie valg.

5.3.2. Adgang til indhold indebærer i realiteten adgang til den digitale infrastruktur og tilgængeligheden af information og underholdning overalt i denne infrastruktur.

5.3.3. Digitalt jordbaseret tv og konvertering af det luftbårne radio-tv-system må være mål af almen interesse i overensstemmelse med indholdspolitikken. Dette princip betyder, at de offentlige radio- og tv-tjenester må sikres frie frekvenser til gratis digital transmission.

5.3.4. Ét af de teknologiske usikkerhedsmomenter, som Kommissionen klart erkender, er den endelige udformning af den digitale leveringsinfrastruktur og — inden for denne — definitionen af indhold til »fri udsendelse«.

5.3.5. ØSU vil støtte nye lovgivningsmæssige tiltag, som sikrer, at informations- og underholdningsindholdet i offentlig radio- og tv-virksomhed er til fri afbenyttelse i den digitale sfære. Især informationsindhold såsom indenrigsnyheder er afgørende for et velfungerende demokrati.

5.3.6. Hvad angår underholdningsindhold af høj kvalitet er spørgsmålet om prisniveau ikke et lovgivningsmæssigt anliggende. Tv- og radioselskaber betaler dyrt for transmissionsrettighederne for vigtige begivenheder, og det er op til dem at fastsætte priser, som genererer tilstrækkeligt mange seere til at give det nødvendige afkast på investeringerne.

⁽¹⁾ Se også MLIS-Multilingual Information Society: www.hltcentral.org/hlt/mlis/.

5.4. ØSU er enig med Kommissionen om vigtigheden af ophavsretsbeskyttelse og kampen mod piratvirksomhed og imødeser vedtagelsen af direktivet om ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet.

5.5. ØSU er enig i Kommissionens konklusioner vedrørende beskyttelse af mindreårige. ØSU mener, at det i den digitale tidsalder bliver vanskeligere at beskytte mindreårige, og at man derfor bør fastlægge en mere striks holdning til standarder og mekanismer, f.eks.:

- (a) det er muligt at indbygge børnebeskyttelsesmekanismer i tv-apparater og computere, hvilket sikrer størst mulig beskyttelse. Samtidig kan beskyttelsesmekanismerne fjernes eller begrænses efter den individuelle situation;
- (b) information om børns værdighed/den menneskelige værdighed og beskyttelsessystemer og vurderingskriterier bør være tilgængelige på Internetsider, i brochurer og på musemåtter på salgsstederne;
- (c) obligatorisk vurdering af programmers/indholds egnethed for børn og unge;
- (d) brug af domænenavne for at udvide filmvurderingssystemet til Internettet;
- (e) indbydende programtilrettelæggelse af høj kvalitet (f.eks. den tyske »Kinder Kanal«) peger i en positiv og fremadskudende retning.

5.6. ØSU ser positivt på Kommissionens forslag til en undersøgelse af nye reklameteknikker i fjernsynet med henblik på en eventuel fremtidig evaluering af bestemmelserne i direktivet om tv uden grænser. ØSU deler Kommissionens opfattelse, at det er vigtigt at foretage en klar sondring mellem reklamer og andet indhold, og at forbrugerne bør gøres bekendt med, hvornår der er tale om reklamer.

6. Principper for udvikling af fællesskabsstøtteordninger (kapitel 5)

6.1. ØSU er generelt enig i de foreslåede principper, som skal gælde for EU's indsats for så vidt angår støtteinstrumenter.

6.2. ØSU ser imidlertid gerne, at Kommissionen giver en nærmere redegørelse for dens forslag til yderligere overvejelser på fællesskabsniveau for at finde ud af, hvordan man styrker komplementariteten mellem de forskellige støttemekanismer og udvikler en sammenhængende strategi. Indebærer dette kontrol over nationale støtteforanstaltninger? ØSU mener,

at forslaget om udvikling af en sammenhængende strategi vedrørende støttemekanismer ikke bør være til skade for effektive foranstaltninger på nationalt plan.

6.3. ØSU støtter Kommissionens forslag om at tilvejebringe en EU-tillægsværdi ved at skabe en »bedre synergi mellem de forskellige instrumenter til fremme af indhold i informationssamfundet«.

7. Indsats inden for støttemekanismer (kapitel 6)

7.1. ØSU støtter Kommissionens målsætning om, at Europas kulturelle og sproglige mangfoldighed skal sikres og derfor skal indgå i informationssamfundets udvikling. Samtidig advarer ØSU om, at en politik, der udelukkende er fokuseret på kulturel og sproglig mangfoldighed sandsynligvis ikke vil opfylde den supplerende målsætning om at øge Europas markedsandel af global audiovisuel underholdning.

7.2. ØSU har allerede givet sin støtte til Media Plus-initiativet⁽¹⁾.

7.3. ØSU ser frem til at afgive udtalelse om eEuropa-initiativet.

7.4. Aktioner inden for det femte rammeprogram kan spille en vigtig rolle i EU's audiovisuelle udvikling (se punkt 3.2).

7.5. ØSU opfordrer Kommissionen til at gå videre med sit forslag om erfaringsudveksling mellem medlemsstaterne.

8. Den eksterne dimension af Fællesskabets audiovisuelle politik (kapitel 7)

8.1. ØSU opfordrer Kommissionen til at vedtage de nødvendige foranstaltninger vedrørende handelen med audiovisuelle tjenester i forbindelse med WTO-forhandlingerne, så europæiske produkter kan få lettere adgang til markeder uden for EU. ØSU ser også positivt på tanken om, at EU og medlemsstaterne skal fastholde og udvikle mulighederne for at fastlægge og gennemføre sin kulturelle og audiovisuelle politik for at beskytte den kulturelle mangfoldighed.

⁽¹⁾ KOM(1999) 658 endelig udg., ØSU's udtalelse af 27. april 2000 om Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om iværksættelse af et program til fremme af udvikling, distribution og markedsføring af europæiske audiovisuelle produktioner (Media Plus — Udvikling, distribution og markedsføring) (2001-2005), EFT C 168 af 16.6.2000.

9. Konklusion

9.1. ØSU

- støtter generelt Kommissionens meddelelse, der betragtes som et vigtigt skridt på vejen mod fastlæggelse af en passende audiovisuel politik i den digitale tidsalder;
- anerkender, at den audiovisuelle sektor ud over at være en af de mest jobskabende sektorer fortsat vil spille en fundamental rolle for demokrati, udtryksfrihed og pluralisme samt for beskyttelse og fremme af den kulturelle mangfoldighed i Europa;
- ser frem til at studere og evaluere resultaterne af de undersøgelser og øvrige aktioner, som Kommissionen foreslår;
- mener, at der for at sikre sammenhæng mellem EU's kulturelle og audiovisuelle politik og konkurrencepolitik bør fastlægges nogle retningslinjer, som sikrer den kulturelle mangfoldighed ved at give mulighed for, at de forskellige nationale ordninger på passende vis fremmer produktionspotentialet i medlemsstaterne;
- mener, at den offentlige radiospredning for at sikre demokrati, pluralisme, social samhørighed samt kulturel og sproglig mangfoldighed fortsat må udnytte de teknologiske fremskridt for at udfylde sin funktion.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv vedrørende den europæiske aftale om tilrettelæggelse af arbejdstiden for arbejdstagere i civil luftfart uden fast arbejdssted, som er indgået af Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), Den Europæiske Organisation for Regionale Luftfartsselskaber (ERA) og Den Internationale Charterflysammenslutning (IACA)«

(2001/C 14/23)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 19. oktober 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informations-samfundet, som udpegede Joseph Konz til hovedordfører i henhold til forretningsordenens artikel 20 og 50.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 81 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Den 22. marts 2000 indgik arbejdsmarkedets parter inden for civil luftfart en europæisk aftale om tilrettelæggelse af arbejdstiden for arbejdstagere i civil luftfart uden fast arbejdssted, dvs. piloter, flymekanikere, der arbejder i cockpittet, og kabinepersonale.

1.2. Den europæiske aftale blev derefter sendt til Kommissionen, og parterne anmodede under henvisning til EF-traktatens artikel 139, stk. 2, udtrykkeligt om, at den gennemføres

på EU-niveau ved en afgørelse, som Rådet træffer på forslag af Kommissionen.

1.3. De fem underskrivende organisationer⁽¹⁾ fra arbejdsgiver- og arbejdstagerside anerkendes som

⁽¹⁾ Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (AEA), Den Internationale Charterflysammenslutning (IACA), Den Europæiske Organisation for Regionale Luftfartsselskaber (ERA), European Cockpit Association (ECA), European Transport Workers' Federation (ETF).

- repræsentative organisationer på europæisk plan,
- forhandlere af aftaler på fællesskabsniveau,
- eftersom de har en sådan struktur, at de kan deltage effektivt i gennemførelsen af traktatens bestemmelser om social- og arbejdsmarkedspolitikken og af de aftaler, de indgår.

1.4. De har deltaget i Det Paritetiske Udvalg for Civil Luftfart siden dets oprettelse i 1987 og har i dette forum afgivet en række dybtgående fælles udtalelser om den fælles transportpolitik og dens sociale aspekter.

1.5. Kommissionen har nøje gennemgået aftalen og har ikke fundet bestemmelser, der er i modstrid med fællesskabsretten. De forpligtelser, der pålægges medlemsstaterne, følger ikke direkte af aftalen mellem arbejdsmarkedets parter, men af gennemførelsesforanstaltningerne til dette direktiv, når det er vedtaget af Rådet.

1.6. I forlængelse heraf skal den pågældende europæiske aftale kun vedlægges som bilag til det forslag til direktiv, som skal vedtages af Rådet for at gøre den europæiske aftale, som den foreligger, alment bindende i samtlige medlemsstater.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Det ligger ØSU stærkt på sinde på ny at erklære, at det er dets grundlæggende holdning, at arbejdsmarkedets parter udfører en vigtig funktion ved på EU-niveau at styrke og tilpasse de nationale normer for arbejdsvilkår, forudsat at en bestemmelse om ikke-forringelse indsættes *expressis verbis* i retsakten.

2.2. ØSU glæder sig over, at den europæiske aftale, der er vedføjet som bilag til direktivforslaget, som er denne udtalelses genstand, allerede er den tredje i rækken efter de europæiske aftaler, som blev underskrevet af arbejdsmarkedets parter den 30. september 1998 og vedtaget på EU-niveau gennem et rådsdirektiv, nemlig

- aftalen for søtransport gennem direktiv 1999/63/EF af 21. juni 1999 og

- aftalen for jernbanetransport gennem Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/34/EF af 22. juni 2000 om ændring af Rådets direktiv 93/104/EF⁽¹⁾ om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, for at omfatte sektorer og aktiviteter, der er undtaget fra dette direktiv.

2.3. ØSU glæder sig over, at dette personale uden fast arbejdssted, der normalt omtales som »flypersonel«, i denne vigtige transportsektor, der i kraft af sin natur skal fungere 7 dage om ugen og meget ofte til sent om aftenen — ja, nogle gange hele natten igennem — og i skiftende tidszoner via en europæisk aftale kan beskyttes mod trusler mod helbred og sikkerhed som følge af

- en overdrevent lang arbejdsdag
- manglende hvileperioder
- natarbejde
- og uregelmæssige arbejdstider.

2.4. Allerede i sin udtalelse af 9. marts 1999⁽²⁾ om sektorer og aktiviteter, der var udelukket fra direktiv 93/104/EF⁽¹⁾ om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, insisterede ØSU under punkt 3.5.2 over for Kommissionen og arbejdsmarkedets parter på, at arbejdstagere uden fast arbejdssted i denne meget dynamiske sektor også bør være omfattet af bestemmelserne i direktivet, der trådte i kraft den 23. november 1996.

2.5. Under punkt 3.5.5 i samme udtalelse understregede ØSU behovet for en EU-ordning for begrænsning af flyvetidene, der sikrer tilstrækkelig hvile på grundlag af sikkerhedsmæssige betragtninger og fyldestgørende beskyttelse af sundhed og sikkerhed for personale uden fast arbejdssted i den civile luftfart. Samtidig bifaldt ØSU, at arbejdsmarkedets parter havde genoptaget forhandlingerne i Det Paritetiske Udvalg for Civil Luftfart, og tilskyndede disse til hurtigst muligt at indgå en aftale.

2.6. Med den europæiske aftale af 22. marts 1999 indfries ØSU's forhåbninger med et positivt resultat, selv om arbejdsmarkedets parter, bemyndiget til at forhandle og underskrive europæiske aftaler, ikke har fulgt ØSU's forslag om ikke at acceptere en udvidelse til over 6 måneder af referenceperioden, ifølge hvilken den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syvdagesperiode ikke må overstige 48 timer inklusive overarbejde (punkt 3.5.4 i udtalelsen af 9. marts 1999).

⁽¹⁾ EFT L 307 af 13.12.1993, s. 18 — ØSU's udtalelse: EFT C 60 af 8.3.1991, s. 26.

⁽²⁾ EFT C 138 af 18.5.1999, s. 33.

2.7. Ifølge arbejdsmarkedets parter skaber den indgåede aftale balance mellem behovet for at sikre tilstrækkelig beskyttelse af det pågældende personales sundhed og sikkerhed med hensyn til arbejdstid og kravene om en passende fleksibilitet i driften for de kommercielle flyselskaber.

2.8. Ifølge oversigten under punkt 8 i Kommissionens begrundelse beskæftiger de tre arbejdsgiverorganisationer, som har undertegnet aftalen (se fodnote s. 119), over 94 % af det pågældende flypersonel uden fast arbejdssted i EU, mens de to fagforeninger (se fodnote s. 119) repræsenterer over 74 % af disse arbejdstagere, der hidtil har været udelukket fra bestemmelserne i direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (se fodnote 1, s. 120).

2.9. ERA (se fodnote s. 119), der repræsenterer 59 mellemstore og små operatører, er medunderskriver af den europæiske aftale, hvilket sikrer, at der også er taget hensyn til de små og mellemstore virksomheders interesser.

3. Slutbemærkninger

3.1. ØSU støtter engageret Kommissionen, som i artikel 3 i forslaget til direktiv, der er genstand for denne udtalelse,

pålægger medlemsstaterne at fastsætte effektive sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

3.2. De fordele, som befolkningerne generelt og passagererne i særdeleshed vil få af en regulering af arbejds- og hviletid for personale uden fast arbejdssted i den civile luftfart, behøver ikke nævnes, eftersom enhver kan regne ud, at træthed efter alt for mange timers arbejde uden tilstrækkelig hvile udgør en reel risiko for personalets sundhed og sikkerhed og forringer kvaliteten af servicen over for passagererne.

3.3. Snarest muligt efter at beskyttelsesstandarder for civilt flypersonales sundhed og sikkerhed er indført, forventer ØSU, at Kommissionen fremlægger forslag om begrænsninger i flyve- og arbejdstid samt hvilereger (se paragraf 8 i den europæiske aftale), så sikkerhedsaspektet også kan blive omfattet af fællesskabsnormer.

3.4. Som konklusion ønsker ØSU at erklære, at det er enigt i, at indførelsen af EU-minimumsforskrifter for arbejdstid for personale uden fast arbejdssted i den civile luftfart er et vigtigt skridt i retning af anerkendelsen af et sæt grundlæggende minimumsrettigheder for arbejdstagere.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »EU's rolle i fastlæggelsen af en lægemiddelpolitik i overensstemmelse med borgernes behov: forbedret sundhedspleje, fremme af innovativ forskning og kontrol med sundhedsudgifternes udvikling«

(2001/C 14/24)

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

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Sergio Colombo til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 19. juli 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 81 stemmer for, 3 imod og 7 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. Denne initiativudtalelse skal ses som et led i ØSU's initiativer vedrørende »Borgernes Europa« og sigter mod at behandle vigtige aspekter af EU-landenes lægemiddelpolitik. I ØSU's analyse rettes fokus mod patienternes interesser, deres forventninger, deres ret til et højt sundhedsbeskyttelsesniveau og lægemiddelbehandlingens vigtige rolle i det moderne samfund.

1.2. Nutidens europæiske borgere har en klar forventning om at have adgang til sikre, effektive lægemidler af høj kvalitet, adgang til uafhængige informationskilder og garanti for en hurtig markedsføring af alle innovative produkter. Også innovative lægemidler, der lige er blevet markedsført, skal hurtigt være til rådighed for alle EU-borgere til rimelige priser.

1.3. Det er nødvendigt at imødekomme borgernes forventninger ved at sikre en mærkbar forbedring af indsatsen i sundhedssektoren. Dette skal gøres ved at føre en politik, der sikrer, at patienternes behov vurderes nøje, og at sundhedssektoren er i stand til at dække disse behov effektivt med hensyn til lægemidler.

1.4. ØSU er klar over, at spørgsmålet om lægemiddelmarkedets finansiering er tæt knyttet til de enkelte medlemsstaters socialsikringsystemer. Disse systemer, der i henhold til artikel 152 er underlagt medlemsstaternes enekompetence, er i dag udsat for et stort udgiftspres, som især skyldes den demografiske udvikling, de forbedrede diagnosticeringsteknikker og de fremskridt, der gøres inden for lægevidenskaben.

1.5. ØSU ønsker desuden at gøre opmærksom på de stigende sundhedsudgifter, der i de enkelte medlemsstater skaber stadig større vanskeligheder for de organer, der skal afholde dem. Selv om lægemiddeludgifterne i nogle medlems-

stater stiger relativt mindre end andre udgifter på sundhedsområdet, er ØSU klar over, at visse meget innovative og dyre lægemidler kan få udgifterne i nogle medlemsstaters socialsikringsystemer til at stige markant i den nærmeste fremtid. Denne udvikling ville uvægerligt gøre det vanskeligt at sikre det nuværende niveau for sundhedspleje, samtidig med at borgernes forventninger om en forbedret livskvalitet stiger.

1.6. Når man reagerer på en sådan situation, skal man naturligvis respektere både de fælles principper, f.eks. markedsførings- og bevægelsesfrihed for tjenesteydelser, og EU-borgernes ret til social beskyttelse. Efter ØSU's opfattelse kan disse aspekter kun forenes, hvis man fjerner de hindringer, der står i vejen for en fuldstændig gennemførelse af det indre marked for lægemidler.

1.7. Mængden af hurdler, der endnu ikke er fjernet på vejen til lægemidlernes frie bevægelighed i EU, fremstod lysende klar under kommissær Bangemanns 3. årlige rundbordsamtale om den fremtidige fælles lovgivning for den farmaceutiske sektor, som blev afholdt i Paris i december 1998. Under rundbordsamtalen nåede man ikke til enighed om løsninger på problemerne. Det er utænkeligt, at interventioner iværksættes af de enkelte medlemsstater på egen hånd eller af Kommissionen med basis i traktaten, og det ser heller ikke ud til, at der er gjort nævneværdige fremskridt under rækken af såkaldte »trepartsmøder«.

1.8. Denne fastlåste situation er ikke acceptabel i en tid med tiltagende europæisk integration. ØSU henstiller derfor, at Rådet (indre marked), der tilkendegav sin holdning den 18. Maj 1998, følger mere ihærdigt op på sagen og på ny bringer sektorens samlede problemstilling på bane.

1.9. ØSU har ved mange lejligheder udtalt sig om den europæiske lægemiddelsektors udvikling og betydning og konsekvent understreget, at lægemiddelindustrien spiller en vigtig strategisk rolle. Især i initiativudtalelsen om »Lægemidlers frie bevægelighed i EU — Fjernelse af de bestående hindringer⁽¹⁾« pegede ØSU på, hvordan man gradvist kunne styrke sektorens tilstedeværelse i Europa uden at tilsidesætte de to grundlæggende principper: patienterne skal have hurtig adgang til innovative lægemidler, og medlemsstaternes udgifter på sundhedsområdet skal bringes under kontrol.

1.10. En stor del af de påpegede elementer, der er af afgørende betydning for en aktion på EU-plan, er imidlertid aldrig blevet genstand for konkrete tiltag. Med hensyn til udviklingen af det indre marked er der i de seneste år kun taget få skridt på vejen mod fri bevægelighed, selv om både Domstolen og Rådet (det indre marked, mødet af 18. maj 1998) har opfordret EU-myndighederne til at fjerne de forvriddinger, der skyldes forskelle i medlemsstaternes nationale lovgivninger, og går udtrykkeligt ind for, at der fastlægges konkrete vilkår for en gradvis liberalisering af lægemiddelmarkedet.

1.11. Tendensen til at fastholde status quo støtter Kommissionens vinger, fordi Kommissionen hele tiden støder på barrierer for den nødvendige lovgivning. Denne situation hindrer EU-borgerne i at få lige adgang til lægemidler og har samtidig en negativ indflydelse på den europæiske lægemiddelindustri konkurrenceevne.

1.12. Det er derfor nødvendigt, at EU og medlemsstaterne følger ØSU's initiativ op, så man kan indhente sektorens forsinkelser, fastlægge ansvarsrelationerne, kompetenceområderne og de nødvendige mandater og kortlægge de mål, der er nødvendige for at sikre EU-borgerne lige adgang til de sundhedsfordele, der er knyttet til lægemidler, og styrke den farmaceutiske industri konkurrenceevne og dermed dens rolle.

1.13. Dette er baggrunden for denne initiativudtalelse, hvor ØSU vil anskue emnet fra en anden synsvinkel end tidligere: ØSU vil rette fokus mod borgernes behov og analysere, i hvilket omfang »lægemiddelsystemet« er i stand til at opfylde disse behov.

2. Lægemidlers rolle i samfundet

2.1. Siden tidernes morgen har lægemidler været en central bestanddel af den almindelige behandlingspraksis. Deres rolle er blevet endnu større i industrisamfundet.

2.2. At betragte lægemidler som et socialt gode og sikre alle borgere sundhedspleje, ikke mindst med lægemidler, har været et fast element i de europæiske regeringers politik i de seneste årtier. Dette princip er der ikke sat spørgsmålstegn ved i nyere strategier, som sigter mod dels at forbedre den offentlige sundhedssektors effektivitet, dels at give den private sektor en større rolle på sundhedsområdet.

2.3. Det er derfor nødvendigt, at virkelig innovative lægemidler stilles til rådighed for borgerne så hurtigt som muligt og i hvert fald inden for de frister, der er fastsat i den bindende lovgivning, uden at langvarige forhandlinger om prisfastsættelsen skaber forsinkelser, og uden at der anvendes klassificeringer eller »noter« til at begrænse anvendelsen; det skal undgås, at lægemiddelvirksomhederne nægter at markedsføre produkterne af rent økonomiske grunde.

2.4. Efter ØSU's mening må medlemsstaternes sundhedspolitik ikke stå i vejen for den nødvendige behandling, især ikke når en korrekt anvendelse af lægemidler ikke alene er en velegnet løsning på mange sygdomme, men faktisk også er en kilde til besparelser i tilfælde, hvor brugen af lægemidler nedbringer andre omkostninger i sundhedssektoren.

2.5. ØSU har allerede udtalt sig positivt om den foreslåede forordning om lægemidler til sjældne sygdomme⁽²⁾ og foreslået en række forbedringer for at sikre en større udbredelse og en hurtigere registreringspraksis. Formålet med dette er netop at imødekomme behovet for at udvikle, fremstille og markedsføre lægemidler, der opfylder patienternes behov bedst muligt, helt ned til mikroplanet, hvor der udvikles et lægemiddel for at redde en enkelt borgers liv.

3. En innovativ og konkurrencedygtig lægemiddelindustri betydning

3.1. En konkurrencedygtig og innovativ europæisk industri er løsningen, der kan garantere, at nye, mere effektive og sikrere lægemidler stilles til rådighed. Denne løsning vil på kort tid give umiskendelige fordele i form af beskæftigelsesmuligheder for højt kvalificerede og yde et vigtigt bidrag til handelsbalancen, og den vil på længere sigt bidrage til at nedbringe behandlingsudgifterne ved at reducere indlæggelsesvarigheden og mindske EU's afhængighed af import fra andre geografiske områder.

⁽¹⁾ EFT C 97 af 1.4.1996, s. 1.

⁽²⁾ EFT C 101 af 12.4.1999, s. 37.

3.2. Især gennem de sidste 40 år har lægemidler spillet en vigtig rolle for forbedringen af de europæiske borgeres sundhedstilstand. Det skal medgives, at lægemiddelindustrien til stadighed har bragt nye produkter på markedet for at bekæmpe nye sygdomme og forbedre behandlingen af de traditionelle lidelser. Denne proces skal imidlertid udvikle sig inden for rammerne af en snæver sammenhæng mellem virksomhedernes økonomiske interesser og borgernes sundhedsbehov.

3.3. Den moderne lægemiddelindustri har følgende træk:

- en meget sofistikeret teknologi og en høj grad af teknologisk specialisering;
- investeringer i forskning og udvikling, som ligger over gennemsnittet i de forskellige industrisektorer;
- udviklede markedsføringsstrategier, der genspejler, at lægemiddelsektoren er meget kompleks og præget af en markant informationsskævhed mellem udbuds- og efterspørgselssiden samt en uorganiseret efterspørgselsside, der er kendetegnet ved forskellige kombinationer af tre aktører: forbrugere, receptudstedere og betalende organer;
- evnen til at leve op til eller øve afgørende indflydelse på stadig mere sofistikerede og udviklede regulerings- og kontrolsystemer.

I hvert fald for USA's vedkommende viser de få undersøgelser, der foreligger, at disse vilkår har gjort det muligt for sektoren at opnå fortjenester, der ligger over gennemsnittet i de forskellige industrisektorer.

3.4. Man må ikke glemme lægemiddelindustriens positive indvirkning, ikke kun på de traditionelle underleverandører, men også på de aktiviteter, der udfoldes i samarbejde med universiteterne og hospitalerne i form af forskningsarbejder og kliniske afprøvninger, der er nødvendige for at efterkomme kravene i EU-lovgivningen (forordning nr. 2309/93, direktiv 75/318/EØF og senere ændringer, direktiv 93/39/EØF og direktiv 93/40/EØF).

3.5. Direktivforslaget om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning og administrative bestemmelser om gennemførelse af God Klinisk Praksis (GCP) ved gennemførelse af kliniske afprøvninger af lægemidler til human brug⁽¹⁾, som ØSU tidligere har udtalt sig om, er et yderligere skridt fremad i harmoniseringen af de nationale reguleringsmyndigheders praksis. ØSU håber, at direktivet hurtigt vedtages i en form,

hvor det omfatter de forslag, ØSU har fremsat med henblik på at gøre det mere effektivt.

3.6. Konkurrencen på lægemiddelmarkedet må hverken begrænses gennem ubehørig anvendelse af patentbeskyttelsen eller af barrierer for fair konkurrence på lige vilkår fra de generiske lægemidlers side. Den beskyttelse af den intellektuelle ejendomsret, der ydes med patentet, skal respekteres, dels fordi den fremmer forskningen ved at sikre ophavsmanden en økonomisk forrentning, dels fordi den sikrer offentliggørelse af en viden, der ansporer andre til at gå videre med forskningen. Patentets ophør skal imidlertid gå hånd i hånd med en proces med ægte konkurrence, bl.a. priskonkurrence mellem ækvivalente lægemidler.

3.7. EU's tiltag bør derfor sigte mod præcise målsætninger, som hindrer sådanne uønskede situationer i at opstå. EU kunne f.eks. sigte mod at:

- fremme udviklingen af konkurrenceevne og konkurrence, herunder udbredelse af generiske lægemidler, under hensyntagen til, at parallelimport indebærer flere fordele for importørerne end for patienterne og generelt set skaber forvriddinger på et marked, der er så stærkt reguleret som lægemiddelmarkedet;
- tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for, at nye lægemidler rent faktisk står til rådighed overalt i EU;
- fremme forskning i tropesygdomme for at lette adgangen til lægemidler, der egner sig til bekæmpelse af udviklingslandenes specifikke sygdomme.

4. Lægemiddeludgifterne

4.1. Forskellige faktorerers betydning for lægemiddeludgifterne vil naturligvis variere meget fra land til land, men følgende hovedfaktorer må være afgørende:

- den samlede husstandsindtægt;
- bestemmelserne om lægevalg og lægernes aflønningssystem og de udgiftsbegrænsninger, der pålægges læger og patienter; i de systemer, hvor man vælger en familielæge og har begrænset adgang til specialister, er lægemiddeludgifterne lavere end i de systemer, hvor man ved hver enkelt konsultation frit kan vælge både læge og specialist;

(1) EFT C 95 af 30.3.1998, s. 1.

- befolkningens gennemsnitsalder; i samfund med en stor andel af ældre er lægemiddeludgifterne større på grund af højere sygelighed i denne aldersgruppe;
- kravene til sundhedssystemet set i relation til befolkningens sygelighed;
- de systemer, der regulerer priser og tilskud (selv om disse ikke har nogen vedvarende indvirkning på de samlede lægemiddeludgifter);
- den økonomisk-politiske situation og tilstedeværelsen af en stærk national lægemiddelindustri;
- holdningen til receptudstedelse.

4.2. Inden for de seneste ti år har samtlige EU-lande vedtaget foranstaltninger for at begrænse lægemiddeludgifterne. Disse foranstaltninger, der snarere skyldes budgetproblemer end sundhedshensyn, har sigtet mod både priserne (fastfrysning af producentpriser, begrænsning af grossisterne og apotekernes fortjenstmargen) og tilskudssystemerne (fast tilskudspris, begrænsning af antallet af tilskudsberettigede produkter, indførelse eller forhøjelse af andele, patienterne selv skal betale, et budgetloft hos de nationale myndigheder, lokale myndigheder eller de enkelte receptudstedere).

4.3. Den stigning i de samlede udgifter, man alligevel har kunnet registrere, viser, at udgifterne ikke kan holdes nede med socioøkonomiske variabler. Det er derfor nødvendigt at kombinere denne tilgang med et sæt foranstaltninger, som både tager hensyn til de forskellige sektorsegmenters samlede dynamik og samtidig leder lægemiddelefterspørgslen i retning af produkter, der i højere grad tilgodeser udgiftsaspektet.

4.4. Uanset hvilken mekanisme der anvendes til at kontrollere priserne, er denne kontrovers vanskelig at løse, fordi indfaldsvinklerne er vidt forskellige. Der er industrien, som bruger det argument, at priserne skal gøre det muligt at dække F&U-omkostningerne ind. Så er der dem, der skal finansiere lægemiddelbehandlingen og forklare, hvorfor de skal betale en formodentlig højere pris for et lægemiddel, der nok er nyere, men hverken mere effektivt eller sikkert end et tilsvarende billigere lægemiddel. Endelig er der borgerne og forbrugerorganisationerne, der gerne vil have større indflydelse på medicinvalget og forskningen for at sikre den bedst mulige sundhedsforsorg, uden at de rammes urimeligt hårdt på udgiftssiden.

4.5. Alt dette leder frem til en første grundlæggende overvejelse. Det er ikke længere nogen farbar vej, at forbedringen af lægemiddelplejen finansieres ved konstant at forhøje

sundhedsudgifterne på bekostning af de nationale budgetter eller sygekasserne, hvad enten der er tale om lovpligtige sygekasser eller supplerende sygeforsikringer. De stigende vanskeligheder, der er med at få de nationale finanser til at slå til, bliver endnu mere mærkbare nu, hvor Maastricht-kriterierne skal opfyldes; der er ganske enkelt ikke plads til, at medlemsstaterne afsætter stadig flere midler til lægemiddelområdet.

5. EU-borgeres ulige adgang til lægemidler

5.1. På anmodning af Rådet (indre marked) af 18. maj 1998 har Kommissionen undersøgt den forsinkelse, med hvilken nye lægemidler, der er godkendt efter den centraliserede procedure i Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering (EMA), stilles til rådighed for borgerne i forskellige medlemsstater. Undersøgelsesresultaterne blev fremlagt under høringsen i London den 19. marts 1999.

5.2. Kommissionens undersøgelse viser, at situationen er utilfredsstillende:

- Det lykkes i det store hele EMA at vurdere de nye lægemidler inden for den frist, der er fastsat i forordningen.
- Den beslutningsproces, ved hvilken EMA's positive udtalelse omsættes til en officiel godkendelse ved Kommissionen med tilhørende offentliggørelse i EFT, falder også inden for fristen (selv om det ikke forekommer rimeligt, at en ren omsætning til en EU-godkendelse, hvor der ikke ses på registreringssagens indhold, skal lægge beslag på $\frac{1}{3}$ af den tid, der er afsat til at vurdere det tekniske og videnskabelige indhold i en sag, hvor der er tusinder af sider med data).
- Den tid, der går fra et lægemiddel er godkendt, til det lanceres i de forskellige medlemsstater, forekommer urimelig lang og dermed uacceptabel.

5.3. Der er registreret meget store forskelle fra medlemsstat til medlemsstat, idet tallet går lige fra 90 dage til over 250 dage, og dette skaber en ulighed i adgangen til lægemidler i de forskellige medlemsstater, som er uforståelig og helt uacceptabel for patienten. I nogle medlemsstater har de fleste tilfælde af centrale godkendelser ført til efterfølgende markedsføring af produkterne, mens det i andre medlemsstater kun sker ved 20-25 % af de godkendte produkter.

5.4. Hovedårsagen til forskellen i den tid, der går fra lægemidlets godkendelse til markedsføringen, og til forskellene i den procentdel af produkterne, der markedsføres, synes at ligge i problemer med at fastsætte en pris, der er acceptabel set i relation til de offentlige sundhedsudgifter og de forskellige nationale tilskudssystemer. Konjunkturrelle udgiftshensyn vejer således tungere end det højt prioriterede mål om beskyttelse af folkesundheden.

5.5. Eftersom det er uacceptabelt for EU-borgerne at få adgang til ét og samme lægemiddel på så forskellige tidspunkter, er det presserende nødvendigt, at Rådet og Kommissionen overvejer, hvordan man kan nå frem til fælles metoder til fastsættelse af priser på lægemidler, som giver sammenlignelige resultater og sikrer nogenlunde ensartede priser for ensartede produkter. Som udgangspunkt kunne man fastlægge en europæisk referenceramme, der kan tjene som ledesnor for medlemsstaterne i en proces med gradvis tilnærmelse af de forskellige tilskudssystemer, dels med hensyn til det specifikke spørgsmål om klassificering med henblik på tilskud, dels det mere generelle spørgsmål om rettigheder, man kan påberåbe sig, så borgerne, industrien og medlemsstaterne stilles lige.

5.6. Forskellene i den andel af lægemidler med centraliseret godkendelse, der bringes på markedet, vidner om en endnu mere foruroligende situation: hvis der ikke er sikret ensartet adgang til de mest innovative lægemidler overalt i EU, opstår der forskelle i sundhedsbeskyttelsen, og så kan man diskutere betydningen af en europæisk registrering. Dette underminerer troværdigheden af EU og af den fælles lovgivning, som det har krævet år at udarbejde.

5.7. ØSU gentager, at Kommissionen er nødt til at undersøge, hvad de konstaterede forsinkelser skyldes, og ligeledes, om en del af forklaringen ligger i, at virksomhederne kun markedsfører produkterne i de lande, hvor markedet er mest rentabelt. Kommissionen skal gribe ind i de tilfælde, hvor det er nødvendigt for at sikre overholdelse af EU-lovgivningen, ifølge hvilken et centralt registreret lægemiddel skal markedsføres i alle medlemsstater.

5.8. Formålet med den centraliserede godkendelse er faktisk at sikre, at et lægemiddel kan markedsføres samtidig i alle EU-lande, og det er ikke acceptabelt, hvis illegitime økonomiske interesser tilsidesætter det højt prioriterede princip om sundhedsbeskyttelse og lader hånt om registreringsystemets retsgrundlag, heller ikke, når der fattes penge på det offentlige sundhedsbudget.

6. Farmaceutisk innovation

6.1. Stort set alle lægemidler, der er markedsført inden for de sidste ti år, er et resultat af lægemiddelindustriens forsknings- og udviklingsaktiviteter. F&U-omkostningerne er steget betydeligt i de senere år, og ifølge lægemiddelindustrien koster det mellem 300 og 500 mio. euro at bringe et nyt molekyle på markedet. Disse omkostninger har givet sig udslag i meget høje salgspriser.

6.2. Det er vigtigt at bemærke, at markedsføringstilladelsen til et nyt lægemiddel hverken bygger på en vurdering af lægemidlets innovative karakter eller dets behandlingsmæssige fordele sammenlignet med de eksisterende lægemidler. At et nyt lægemiddel tillades, siger derfor ikke noget om innovationsgraden. Det innovative element kunne evalueres meget bedre ved at påvise, om det nye lægemiddel giver en bedre virkning og/eller en øget sikkerhed sammenlignet med de eksisterende behandlingsmuligheder for samme sygdom og for de relevante patientgrupper.

6.3. På nuværende tidspunkt findes der ingen officielle europæiske institutioner, der har til opgave at udføre denne form for analyser. Manglen på evalueringer gør det umuligt at føre en saglig diskussion om begrebet innovation, fordi denne forjættende betegnelse stort set kan anvendes vilkårligt, eftersom det ikke er muligt at sondre mellem en reel behandlingsfordel og en ændring, der ikke fører til mærkbare forbedringer for patienterne. Muligheden for at opnå høje salgspriser for lægemidler, der nok er nye, men ikke innovative i egentlig forstand, kan desuden svække lægemiddelindustriens motivation for at styre F&U-omkostningerne omhyggeligt.

6.4. Beslutningen om at tillade markedsføring af et nyt lægemiddel skal bygge på kvalitets-, sikkerheds- og effektivitetskriterier, der er fastlagt i EU-lovgivningen. Man er nødt til at inddrage i overvejelserne, at beslutninger om at tillade markedsføring af et nyt lægemiddel, som baseres på dets innovationsgrad, kan have meget negative konsekvenser i praksis:

- det kan skabe monopolsituationer inden for hele behandlingsområder med uforudsigelige konsekvenser for priserne;
- det kan svække konkurrenceevnen og forskningsindsatsen i små og mellemstore virksomheder, der ikke kan afsætte omfattende midler til F&U, men må koncentrere indsatsen på særlige segmenter;
- det kan gøre det nødvendigt at vælte en hel virksomheds F&U-omkostninger over på et enkelt produkt.

6.5. Omkostningerne ved klinisk forskning har nået astronomiske højder, især for bestemte typer af lægemidler (hjerte- og kredsløbsmedicin, blodtryksnedsættende midler, lipidsænkende medicin), som anvendes hyppigere og hyppigere til et stort antal patienter (5-10 000 eller flere). I disse tilfælde kan en enkelt klinisk afprøvning koste mange millioner euro. Omkostningerne skyldes ikke kun, at det kræver en indviklet organisation at planlægge og gennemføre afprøvningen, men også at det firma, der står bag afprøvningen, skal afholde alle udgifter til behandlingen af patienten i hele testperioden.

6.6. Den internationale konference om harmonisering af krav til registrering af lægemidler, (kendt som ICH, International Conference on Harmonization) er et meget vigtigt initiativ, der kan bidrage til at nedbringe omkostningerne ved de forskellige systemer for tildeling af markedsføringstilladelser.

6.7. Med dette initiativ er der sat gang i en proces, der har gjort det muligt at mindske forskellene mellem kravene om afprøvninger i de tre områder af verden, der tilsammen tegner sig for 75 % af verdensmarkedet, og som råder over de mest sofistikerede regulerings- og kontrolsystemer, nemlig Japan, USA og EU.

6.8. Den proces, der er sat i gang med ICH, vil ikke alene kunne nedbringe omkostningerne ved udvikling af nye lægemidler mærkbart, men også gradvist gøre det vanskeligt for ikke-deltagende lande at træffe beslutninger, som afviger væsentligt fra beslutningerne i ICH-landene, der råder over en mere avanceret teknologi og betydeligt større ressourcer. Denne proces, som harmoniserer referencenormerne på det højst mulige niveau, vil efterhånden gøre det vanskeligere at overleve for de lægemiddelvirksomheder, der udelukkende opererer lokalt, især i udviklingslandene.

7. Fremme af lægemiddelforskning

7.1. Inden for F&U og innovation indtog den europæiske lægemiddelindustri førerpositionen på verdensplan indtil 1990. Europa har gradvist tabt terræn i forhold til USA, som i 1997 for første gang investerede mere end Europa i lægemiddelforskning og -udvikling. I perioden 1990-1998 fordobledes F&U-investeringerne i Europa, mens de blev tredoblet i USA, især som følge af massive investeringer inden for bioteknologi.

7.2. Det er derfor presserende nødvendigt at skabe vilkår og udvikle normer, der kan stimulere den videnskabelige forskning og dermed tilvejebringe et gunstigt klima for de

virkelig innovationsdygtige virksomheder. Med dette for øje er det nødvendigt at forbedre anvendelsen af de offentlige støttemidler, der afsættes til F&U i lægemiddelsektoren, især i den bioteknologiske sektor og inden for grundforskning, og at sigte mod at styrke samarbejdet mellem den private sektor og den akademiske verden.

7.3. Som anført i Kommissionens meddelelse om retningslinjer for industripolitikken inden for lægemiddelsektoren i Det Europæiske Fællesskab⁽¹⁾ og gentaget i ØSU's tidligere udtalelse om lægemidlers frie bevægelighed i EU fremmes den videnskabelige forskning også med indirekte midler som retssikkerhed, begyndende med beskyttelsen af patentets gyldighed, gennemsigtige procedurer, sammenhæng og konsekvens i den nationale politik, sikkerhed for passende hensyntagen til industriens behov samt hurtige beslutnings- og godkendelsesprocedurer i de offentlige administrationer.

7.4. Det er vigtigt at kortlægge mekanismer, der gør det muligt at udvide lægemiddelforskningen til andre virksomheder end blot nogle få multinationale. Hvis den nuværende koncentrationstendens bliver endnu mere markant, er højt specialiserede små og mellemstore virksomheders reelle uafhængighed truet, og der kan opstå en situation, hvor sundhedssystemerne bliver afhængige af ganske få leverandører af stærkt innovative lægemidler med den uundgåelige konsekvens, at priserne og dermed de offentlige udgifter udsættes for et ukontrollabelt pres. Lovgivningsmyndighederne skal derfor støtte en proces, der trods de nuværende koncentrationstendenser i sektoren skaber niches til høj specialisering inden for særlige behandlingsområder og dermed fremmer de små og mellemstore virksomheders udvikling.

7.5. ØSU påskønner, at Kommissionen har foreslået en forordning om lægemidler til sjældne sygdomme og et direktiv om klinisk afprøvning af lægemidler, og hilser også handlingsprogrammerne vedrørende sjældne sygdomme og forureningsrelaterede sygdomme velkomne. I alle disse initiativer lægges der vægt på at inddrage uafhængige forskningscentre samt små og mellemstore virksomheder i forskningsaktiviteter, der er særdeles nyttige i kampen for at beskytte EU-borgernes sundhed.

7.6. Det skal dog understreges, at mekanismerne til forskningsfremme ikke har nået det samme høje effektivitetsniveau i EU som i USA (og i mindre udstrækning Japan), hvor de administrative rammer, den offentlige støtte og især skatteincitamenterne har bidraget stærkt til væksten i forskningsrelaterede investeringer.

(1) KOM(93) 718 endelig udg. af 2.3.1994.

7.7. ØSU er af den opfattelse, at en forbedring af innovative lægemidlers markedsføringsvilkår og en overvindelse af det europæiske lægemiddelmarkeds opsplitning i høj grad vil bidrage til at øge F&U-indsatsen.

8. Lægemiddelsektoren og EU's kommende udvidelse

8.1. Når central- og østeuropæiske lande tiltræder EU, får vi nye medlemsstater, hvor de økonomiske ressourcer til køb af lægemidler er betydeligt mindre end i de nuværende medlemsstater. Blandt de syv lande, der nu er i førtiltrædelsesfasen, er der lande, hvis BNP pr. indbygger målt i købekraft kun svarer til 28 % af det nuværende gennemsnit i EU.

8.1.1. Medlemsstaterne og de europæiske institutioner skal tage højde for de markante forskelle i sundhedsmæssige, patentbeskyttelsesmæssige, industrielle, økonomiske og sociale vilkår mellem de nuværende og de nye medlemsstater. I meddelelsen af 1998 om udviklingen i folkesundhedspolitikken i Det Europæiske Fællesskab fremhævede Kommissionen selv den kløft, der er mellem de nuværende medlemsstater og ansøgerlandene på sundhedsområdet.

8.1.2. Disse specifikke spørgsmål i tilknytning til sundhedssektoren skal der nødvendigvis tages højde for, når tiltrædelsestraktaten udarbejdes, eftersom EU's udvidelse og den udfordring, den medfører med hensyn til adgang til sundhedspleje, har været en af de afgørende faktorer for overvejelserne i Rådet (indre marked) i forbindelse med forslaget om liberalisering af lægemiddelmarkedet.

9. Tilbageslutning af ressourcer fra sektoren

9.1. Finansieringen af en lægemiddelbehandling af høj kvalitet, de omfattende ressourcer, der er nødvendige for at sætte skub i stærkt innovative forskningsaktiviteter, og de manglende muligheder for at finansiere en kontinuerlig og progressiv forøgelse af de offentlige sundhedsudgifter via de nationale budgetter bevirker, at man nøje må undersøge mulighederne for at tilbageslutte ressourcer inden for hver enkelt sektor. Også selv om lægemiddeludgifterne betragtes som et naturligt element i sundhedsudgifterne, og det derfor skønnes, at korrekt anvendelse af lægemidlerne kan nedbringe udgifterne i andre dele af sundhedssystemet, forekommer det nødvendigt, at man også på dette område kæmper mod en spredning af midlerne, så udgifterne giver det optimale resultat for borgernes sundhed.

9.2. ØSU mener, at en sådan undersøgelse skal gennemføres på tre fronter: nedbringelse af urationel anvendelse af lægemidler, mindre spild og øget effektivitet i distributionssektoren. I denne sektor findes der i nogle medlemsstater stadig urimelige

privilegier og særligt gunstige vilkår, som ender med at gøre indhug i midler, der kunne anvendes mere effektivt til at støtte innovativ forskning til fordel for sundhedssystemet som helhed.

10. Forslag

10.1. Nedenstående forslag sigter mod at:

- fremme og forbedre effektiviteten inden for europæisk F&U for at sikre adgangen til stærkt innovative lægemidler;
- sikre kontrol med sundheds- og lægemiddeludgifterne, samtidig med at forebyggelsesforanstaltninger og en optimal anvendelse af lægemidler fremmes, og det sikres, at behandlingskvaliteten er høj;
- sikre alle EU-borgere lige adgang til lægemidler;
- bidrage til en hensigtsmæssig anvendelse af lægemidler; og
- udvikle lægemiddeldistributionssystemernes økonomiske effektivitet.

10.2. *Evaluering af de behandlingsmæssige fordele for patienten*

ØSU mener, at evalueringen af lægemidlets behandlingsmæssige fordele i form af virkning og sikkerhed sammenholdt med den behandling, der allerede anvendes til samme formål, og af lægemidlets bidrag til at forbedre borgernes livskvalitet, skal baseres på videnskabelige kriterier, der er valideret af et særligt EU-organ, og målrettet sigte mod en mere hensigtsmæssig ordinerings fra lægens side og anvendelse fra patientens side.

10.2.1. En korrekt evaluering af den egentlige innovationsgrad og de fordele, lægemidlet bringer patienten, forudsætter, at der fastlægges referencelægemidler/-behandlinger, og at der sker en løbende ajourføring af validerede og harmoniserede metoder og retningslinjer. De udviklede metoder skal tage højde for forskelle i patienternes respons og skal være differentierede, så det bliver muligt at foretage både evalueringer på grundlag af data, der foreligger forud for markedsføringstilladelsen, og evalueringer i markedsføringsfasen. Evalueringen skal dog ajourføres, når der fremkommer nye data efter udbredt brug af lægemidlet i fasen efter markedsføringen.

10.2.2. For at lette forståelsen af de muligheder, der ligger i et nyt lægemiddel, og fremme en optimal anvendelse af midlet bør evalueringen af fordelingsfordelene, der ikke altid er et yderligere kriterium i forbindelse med lægemidlets godkendelse, være fordelt passende mellem de informationer, der stilles til rådighed for lægen, og dem, der i givet fald stilles til rådighed for patienten.

10.3. *Forbedre anvendelsen af de offentlige støttemidler til F&U*

Formålet er at tilvejebringe vilkår, der kan sikre en øget synergi mellem lægemiddelindustrien og Kommissionens generaldirektorater for henholdsvis erhverv, forskning og informations-samfundet, så de offentlige støttemidler til forskningsaktiviteter, herunder grundforskning, kan anvendes mere effektivt og målrettet, især i den bioteknologiske sektor. Man skal i den forbindelse være særlig opmærksom på forebyggende medicin (vacciner mv.) og lægemidler til behandling af sjældne sygdomme (orphan drugs).

10.3.1. Som i udtalelsen om lægemidler til sjældne sygdomme⁽¹⁾ opfordrer ØSU Kommissionen til at udarbejde en henstilling om indførelse af især fiskale incitamenter til forskning.

10.3.2. Hvis offentlige forskningsmidler i højere grad blev målrettet mod innovative produkter (ved for eksempel at bidrage til vurderingen af den egentlige innovationsgrad forud for markedsføringen), og mod nye forskningsteknologier (high throughput screening, rational drug design, genomics), ville det utvivlsomt sikre et mere effektivt offentligt bidrag.

10.4. *Hensigtsmæssig anvendelse af lægemidler*

Der skal være et rimeligt forhold mellem medicinordination og sygdom, så det sikres, at mængden af ordineret medicin svarer til befolkningens faktiske sygelighed. Uden at antaste lægens frihed til at ordinere medicin og patienternes ret til beskyttelse af deres personlige data bør man på territorielt plan gennemføre en kontrol, som giver de kompetente nationale organer mulighed for at vurdere, om efterspørgslen efter lægemidler giver patienten en reel fordelingsfordel. Hvis man bidrager til at sikre en rationel anvendelse af lægemidler, får man mere indflydelse på, hvad man får for de penge, der gives ud til lægemidler, samtidig med at man kommer bort fra en ren priskontrol.

10.4.1. Denne målsætning kan opfyldes ved at fremme initiativer på lokalt, nationalt og EU-plan, som analyserer receptudstedelsen, og ligeledes initiativer, der sigter på at kortlægge og fremme de mest effektive og billigste behandlingsmåder.

10.4.2. Disse initiativer skulle resultere i konkrete forslag om:

- metoder til evaluering af receptudstedelsen og overensstemmelsen mellem diagnosen og den ordinerede medicin;
- metoder til lægemiddeløkonomisk vurdering;
- metoder til farmakologisk-klinisk vurdering inden for rammerne af den generelle sundhedspleje;
- retningslinjer for optimal behandling af de mest almindelige sygdomme inden for rammerne af den generelle sundhedspleje;
- retningslinjer for hensigtsmæssig anvendelse af antibiotika, især i den almindelige lægepraksis uden for hospitaler;
- undersøgelser til støtte for en mere rationel klassificering af lægemidler på grundlag af INN (International Non-proprietary Name — internationalt fællesnavn) (overførsel fra receptpligtig medicin til håndkøbsmedicin, optagelse/sletning på listen over tilskudsberettiget medicin eller på listen over lægemidler, der kun må bruges på hospitaler), idet der foreslås ændringer til direktiv 26/92/EØF om klassificering i forbindelse med udlevering af humanmedicinske lægemidler.

10.4.3. For at sundhedssektorens fagfolk og især patienterne/forbrugerne kan få mulighed for at spille en mere ansvarlig og engageret rolle med hensyn til hensigtsmæssig anvendelse af lægemidler, er det nødvendigt at sikre, at det offentlige og samfundet spiller en mere aktiv rolle i forbindelse med udarbejdelse og udbredelse af uafhængige informationer om lægemidler. Dette kræver bl.a., at data om sikkerhed og effektivitet, der samles under forskning i og udvikling af lægemidler, ikke kun er tilgængelige for reguleringsmyndighederne; efter tildelingen af markedsføringstilladelsen skal oplysningerne — med undtagelse af fortrolige data — også være tilgængelige for videnskabelige institutioner, faglige organisationer samt forbruger- og patientorganisationer, og det skal sikres, at disse data ajourføres løbende. I den forbindelse kunne det være hensigtsmæssigt at lade sig inspirere af de elementer i lovgivningen i Sverige eller USA (Freedom of Information Act, Title 5 of US Code, section 552), der omhandler informationsfrihed og gennemsigtighed i processen for tildeling af tilladelse til markedsføring af lægemidler.

⁽¹⁾ Punkt 3.1.3.1 i ØSU's udtalelse om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om sjældne lægemidler, EFT C 101 af 12.4.1999, s. 37.

10.4.4. De oplysninger, der stiles til lægerne, skal suppleres med tiltag, der sigter mod at oplyse patienterne om forskellige aspekter som lægemidlets kvalitet, dets pris, hensigtsmæssig anvendelse og alternative behandlingsmuligheder uden medicin. Derudover er det nødvendigt at udvikle yderligere tiltag, der sigter mod at fremme selvmedicinering på et bevidst og velinformeret grundlag, da dette kan bidrage til at forbedre borgernes sundhed og samtidig lette presset på sundhedsudgifterne. Disse tiltag, der skal gennemføres i samarbejde med lægerne og apotekerne, skal have til formål at udbrede viden om sundhed og styrke kommunikationen mellem borgerne og sundhedssektorens fagfolk, hvilket ligger på linje med den generelle tendens til, at borgernes sundhed kan forbedres ved, at de selv overtager et større ansvar.

10.5. Øget anvendelse af generiske lægemidler

ØSU mener, at anvendelse af generiske lægemidler kan bidrage til at begrænse lægemiddeludgifterne uden at forringe behandlingskvaliteten. Af mange årsager (forskellige traditioner for receptudstedelse, forskellige tilskudssystemer, forskelle i patentbeskyttelsen) har markedet for generiske lægemidler udviklet sig meget forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat. EU bør derfor udvikle initiativer, der sigter mod at fremme anvendelsen af generiske lægemidler i alle EU-lande som alternativ til produkter, der har tilsvarende behandlingsegenskaber, men er dyrere. Rådet (indre marked) har krævet, at de forvriddninger, der skyldes forskelle i medlemsstaternes nationale lovgivninger, fjernes, og EU-myndighederne bør reagere på denne opfordring ved at støtte fastlæggelsen af konkrete vilkår for en gradvis liberalisering af lægemiddelmarkedet.

10.5.1. Disse initiativer kunne have form af landeundersøgelser eller lægemiddeløkonomiske undersøgelser, der skal vise, hvilke praktiske mekanismer der kan anvendes for at opnå økonomiske fordele ved brug af generiske lægemidler. Det skal i øvrigt fremhæves, at det for at sikre en effektiv konkurrence er nødvendigt at kortlægge en række forudsætninger, f.eks. inddragelse af læger (vilje til at ordinere generiske lægemidler og til substitution), apotekere (vilje til substitution), supplerende sygeforsikringer (som bidrager til at yde godtgørelse eller til at betale forbrugernes lægemidler), de myndigheder, der forvalter og kontrollerer udgifterne (lister over substitutionslægemidler, obligatorisk substitution, tilskud, der er begrænset til prisen for den billigste tilsvarende behandling, oplysningskampagner over for patienterne, patientbetaling, der står i forhold til lægemidlets pris, når der findes et tilsvarende generisk lægemiddel) og endelig patienterne selv (bevidsthed om lægemidlets økonomiske dimension).

10.5.2. Generiske lægemidler åbner efter ØSU's mening mulighed for en god priskonkurrence og kan skabe plads i de

offentlige lægemiddelbudgetter til at præmiere de lægemidler, der virkelig er innovative. Det er vigtigt at bemærke, at markedet for generiske lægemidler er betydningsfuldt for både mange SMV'er og de multinationale virksomheder, der går ind på markedet for generiske produkter, når patenterne på deres hovedprodukter udløber. ØSU mener, at den konkurrence, der skabes ved udvikling af markedet for generiske lægemidler, kan fremme innovationen.

10.6. Lige adgang til lægemidler for alle europæiske borgere

10.6.1. De gennemførte undersøgelser af adgangen til lægemidler, der er godkendt efter den centraliserede procedure (jf. punkt 5), viser, at der i nogle medlemsstater går overdrevent lang tid, før lægemidlerne markedsføres, faktisk betydeligt mere tid end der er fastsat i den gældende lovgivning, og at kun en ringe procentdel af de godkendte lægemidler markedsføres.

10.6.2. ØSU sætter på ingen måde spørgsmålstegn ved medlemsstaternes kompetence inden for sundhedspleje og fastsættelse af pris- og tilskudssystemer for lægemidler, men det er presserende nødvendigt, at Kommissionen håndhæver de frister og vilkår, der er fastlagt i gennemsigtighedsdirektivet (89/105/EØF), for at afhjælpe den forskelsbehandling, EU-borgere udsættes for.

10.6.3. Kommissionen bør derfor lægge vægt på at udvikle lægemiddeludvalget og udvalget for prisgennemsigtighed, så disse udvalg bliver egentlige diskussionsfora, hvor man forholder sig kritisk til hastende nationale foranstaltninger og fremsætter konkrete forslag, der kan afhjælpe de nuværende forskelle og sikre, at lægemidler, der er innovative og giver en bedre behandling (som beskrevet i punkt 9.2), stilles til rådighed for patienterne så hurtigt som muligt (se forordning (EØF) nr. 2309/93 og direktiv 89/105/EØF).

10.6.4. ØSU foreslår, at et lægemiddel efter udløbet af den fastsatte frist kan markedsføres, og at tilskudsreglerne i medlemsstaternes nationale lovgivninger i givet fald følges.

10.7. Lægemiddelpriser

Domstolen i Luxembourg har vurderet, at priskontrollovgivningen under visse omstændigheder kan tænkes at forvride konkurrencen mellem medlemsstaterne, og opfordret EU-institutionerne til at træffe egnede foranstaltninger til at fjerne forvriddninger, der skyldes forskelle i de nationale lovgivninger på prisområdet.

10.7.1. På trods af Domstolens vægtige udsagn og på trods af, at Rådet (indre marked) af 18. Maj 1998 gav sin støtte til en gradvis regulering af markedet for lægemidler, er Kommissionen og medlemsstaterne endnu ikke blevet enige om konkrete forslag på området.

10.7.2. ØSU ønsker, at man tilpasser markedet ved at harmonisere de stærkt afvigende priser, der stadig kan noteres i forskellige medlemsstater. Fastsættelse af priser på lægemidler falder ind under de nationale regeringers ansvarsområde, men de eksisterende prisforskelle vil være meget synlige efter indførelsen af euroen, hvor man umiddelbart kan se de forskellige priser på identiske produkter. Nogle lande har indført priskontrol, men ofte kun for lægemidler, som gensidige forsikringssystemer yder tilskud til, og vurderingssystemerne er ofte forskellige. Det er vigtigt at skabe lejligheder, hvor medlemsstaterne kan drøfte deres forskellige holdninger, så der i overensstemmelse med direktivet om gennemsigtighed kan udarbejdes konkrete forslag, der kan dæmme op for markedsforvriddinger og afsmitning fra medlemsstat til medlemsstat.

10.7.3. Det skal dog understreges, at hvis der ikke foretages konkrete indgreb på prisområdet, vil der være mere plads til »parallelimport«. Parallelimporten har allerede nu et betydeligt omfang og kan tænkes at vokse yderligere, når EU som forventet udvides med lande, der har en meget lavere købekraft. Det er vigtigt at holde sig for øje, at parallelimport ikke fører til en væsentlig nedsættelse af patienternes udgifter. Parallelimport fører ikke til en prisudligning i nedadgående retning, men udelukkende til en strøm af lægemidler fra lande med lavere priser til lande, hvor salgspriserne ligger højere.

10.8. Kontrol med salgsfremmende foranstaltninger

Der skal kortlægges egnede mekanismer, som gør det muligt at sikre en passende grad af videnskabelig information til lægerne og patienterne, uden at oplysningsaktiviteterne tager form af en reklamekampagne. Det gælder også lægemidler med en stor afsætning og håndkøbsmedicin. Det Europæiske Fællesskabs Farmaceutiske Informationsnet (Eudra) og databasen MINE, som EMEA i London er ansvarlig for, er initiativer, der går i den retning.

10.8.1. Disse mekanismer kan bestå i samordnede tiltag fra de nationale tilsynsmyndigheder, de nationale organer, der er ansvarlige for finansieringen af lægemiddelbistand, fagforbund, forbrugerorganisationer og lægemiddelindustriens organisationer.

10.8.2. Disse tiltag kunne munde ud i en adfærdskodeks (der bygger på WHO's »Ethical Criteria for Medicinal Drug Promotion«) eller i særlige lokale adfærdsregler, som afgrænser

eller beskriver de tilladte informationsaktiviteter. Industriens selvdisciplin skal nødvendigvis understøttes af en strengere håndhævelse af direktiv 92/28/EØF fra de nationale myndigheders side. Dette direktiv vil forhåbentlig blive ajourført, bl.a. i lyset af Internettet.

10.8.3. Det er endvidere nødvendigt, at der i alle medlemsstater fastlægges ensartede kriterier og mekanismer, der sigter mod at regulere direkte salgsfremmende foranstaltninger over for forbrugerne. I den forbindelse er det vigtigt at sondre mellem receptpligtige lægemidler og lægemidler beregnet til selvmedicinering. For sidstnævntes vedkommende er det særlig nødvendigt at fremme udviklingen af informationsaktiviteter, der sigter mod at give forbrugerne klarhed og viden om forholdet mellem fordele og risici ved selvmedicinering.

10.8.4. Det haster med at udvikle passende regler og initiativer, der kan sikre forbrugernes beskyttelse i en tid, hvor der hele tiden dukker nye internetadresser op med ukontrollerede eller upålidelige oplysninger, og hvor lægemidler promoveres og sælges over Internettet. Interessante eksempler på sådanne initiativer er de »cyberletters«, USA's FDA (Federal Drug Administration) udarbejder, og retningslinjerne fra Verdenssundhedsorganisationen WHO. EU bør følge dette eksempel og fremme oplysningskampagner over for Europas borgere for at informere dem ikke blot om fordelene, men også om risiciene ved brug af Internettet i forbindelse med sundhedsspørgsmål. Pjecen med titlen »Enjoy the Internet but don't risk your health« (Brug Internettet, men uden at skade din sundhed), som er udgivet af den europæiske lægeforening og sammenslutningen af apotekere i EU, er et påskønnelsesværdigt initiativ i den retning.

10.9. Forbedring af distributionssystemernes økonomiske effektivitet

10.9.1. ØSU er sig fuldt bevidst, at distributionsleddet er uundværligt. Distributionen spiller en central rolle, når det gælder om at sikre en optimal opbevaring og forsyning af lægemidler i hele distributionskæden, formidle korrekte sundheds- og lægemiddelinformationer og skabe sikkerhed for, at hele viften af lægemidler er til rådighed for patienterne eller i hvert fald kan fremskaffes meget hurtigt. I den forbindelse bør apotekernes rolle som borgernes »sundhedscentre« styrkes, så det effektive net, der findes, kan udnyttes til fulde.

10.9.2. ØSU mener dog, at det er presserende nødvendigt at tage de eksisterende systemer for fastlæggelse af fortjenstmargenen inden for lægemiddeldistribution op til revision, så den kommer til at stå i forhold til det reelle bidrag til værditilvækstkæden. Betalingssystemerne bør ikke udelukke være baseret på lægemidlernes enhedspris, men også på det samlede volumen og operatørens pligt til at formidle oplysninger og værne om sundheden. Med andre ord på den merværdi, grossisten og apotekeren giver »lægemiddelsystemet«.

10.9.3. I forbindelse med visse lægemiddeltypen skal man efter ØSU's opfattelse ikke betragte åbningen af nye alternative salgskanaler som et onde. Her er det vigtigt, at EU indfører egnede instrumenter til at løse de problemer, der opstår i tilknytning til elektronisk handel.

Salg af lægemidler til forbrugere via Internettet kan udsætte disse for unødigt fare. Som allerede nævnt kræver lægemiddelbehandling særlige sikkerhedsstandarder, som ikke altid er sikret ved handel på Internettet.

10.9.4. Det kunne være hensigtsmæssigt at nedsætte arbejdsgrupper, der skulle udarbejde praktiske forslag til:

- fastsættelse af en liste over lægemidler, der på grund af deres lave risikoprofil kan stilles til rådighed på andre salgssteder end apoteker;
- fastlæggelse af retningslinjer for beregning af grossisters og apotekeres fortjeneste, som sikrer, at den ikke hænger så tæt sammen med lægemiddelpriserne.

10.10. *Overvågning*

Alle regler har en kort levetid: systemerne tilpasser sig forholdene, og aktørerne finder de svage punkter. Der skal oprettes egnede mekanismer, så man både på nationalt og EU-niveau kan følge udviklingen i lægemiddelforbruget/-anvendelsen og adgangen til lægemidlerne. Dette er nødvendigt for at tilpasse

reglerne, hver gang de bliver mindre effektive eller får konsekvenser, der strider mod hensigten.

11. **Konklusioner og fremtidsperspektiver**

11.1. ØSU udtrykker tilfredshed med, at argumenterne i denne initiativudtalelse gik igen i mange indlæg på konferencen om »Lægemidler og folkesundhed« i Lissabon den 11. og 12. April 2000. Det gælder ikke mindst det dokument, der blev fremlagt af Working Group on Pharmaceuticals and Public Health, High Level Committee on Health. Dette organ er udnævnt af medlemsstaternes sundhedsministre og har til opgave at rådgive Kommissionen om spørgsmål i relation til folkesundheden.

11.2. ØSU er sig bevidst, at mange andre aspekter af lægemiddelpolitikken kunne være taget op, hvis man ikke tog udgangspunkt i patienten, som er sat i centrum i denne udtalelse. ØSU forbeholder sig ret til at uddybe udtalelsen i fremtiden, da ØSU med stor interesse følger med i udviklingen på sundheds- og lægemiddelområdet, hvor der er en meget betydningsfuld udvikling i gang, for således at sikre den fulde anvendelse af Amsterdam-traktatens artikel 152.

11.3. ØSU håber, at Kommissionen og sundhedsudvalget på højt niveau gør brug af de bidrag, ØSU kan yde til analysen af disse ændringskonsekvenser for de forskellige aktører og det organiserede civilsamfund som led i et mere kontinuerligt og givtigt samarbejde.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens meddelelse strategiske mål 2000-2005 "Udformning af det ny Europa"«

(2001/C 14/25)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede på sin plenarforsamling den 2. marts 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne.

I henhold til forretningsordenens artikel 11, stk. 4, og artikel 19, stk. 1, nedsatte ØSU et underudvalg for at forberede sit arbejde vedrørende dette emne.

Underudvalget vedtog forslaget til udtalelse den 30. august 2000. J. Ignacio Gafo Fernández blev udpeget til at fremlægge udtalelsen på plenarforsamlingen.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 med 59 stemmer for, 7 imod og 1 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Da Kommissionens formand Romano Prodi den 15. februar 2000 forelagde Kommissionens strategiske mål for 2000-2005 for Europa-Parlamentet, påpegede han, at Kommissionen agter at offentliggøre en hvidbog om beslutningsstrukturer i juli 2001. I denne hvidbog vil to primære muligheder blive undersøgt:

- decentralisering af ansvaret inden for EU;
- modernisering af Kommissionens arbejde og sikring af øget sammenhæng.

På baggrund af dette emnes betydning og ØSU's rolle i EU ønsker ØSU af principielle grunde at blive inddraget i formuleringen af denne hvidbogs principper fra begyndelsen.

ØSU foreslår, at der i hvidbogen sættes fokus på forbindelserne mellem EU's institutioner og organer og civilsamfundets organisationer, på formuleringen af fremtidens politiske indsatsområder og på forbedringen af beslutningsprocedurerne i retning af inddragelse af flere. Der skal også sættes en debat i gang om, hvordan man kan strukturere en civil dialog, der omfatter alle interesser, og samtidig undgå, at den sammenblandes med den sociale dialog. ØSU vil i denne forbindelse pege på den måde, hvorpå det selv løser konflikter mellem modstridende interesser, nemlig ved at nå frem til et kompromis på grundlag af dialog og sagkundskab.

1.2. ØSU ønsker på baggrund af sine særlige forudsætninger at blive hørt om de problemer, som Kommissionen søger en konkret løsning på under udarbejdelsen af hvidbogen. ØSU kan give et værdifuldt bidrag gennem sonderende udtalelser,

høringer og andre, endnu ikke fastlagte, aktiviteter. ØSU henviser i denne forbindelse til sine udtalelser om det organiserede civilsamfund og om partnerskabet mellem Kommissionen og ikke-statslige organisationer samt den eventuelle oprettelse af et »observatorium for det organiserede civilsamfund« i ØSU.

2. Kommissionens forslag

2.1. *Strategiske mål 2000-2005*

2.1.1. Hensigten med denne meddelelse om Kommissionens strategiske mål er at formulere en strategisk politik med henblik på at udpege dels de udfordringer, som Kommissionen opfatter som de vigtigste inden for den nærmeste fremtid, dels de områder, hvor den ønsker væsentlige forandringer. Kommissionen har bevidst valgt ikke at beskæftige sig med, hvorledes disse forandringer skal gennemføres. Det vil blive behandlet i en række årlige meddelelser om de operationelle midler inden for rammerne af femårsplanen.

2.1.2. Kommissionen stræber efter at udvikle en stadig snævrere sammenslutning mellem folk, der er baseret på fælles værdier og fælles mål. Man er allerede godt i gang med den politiske integration, idet man er ved at etablere et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og udvikle fælles udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikker. Kommissionen har en vision om et Europa, der kan påtage sig virkeligt lederskab på verdensplan.

2.1.2.1. Kommissionen mener, at EU vil få behov for stærke institutioner, der svarer til nye demokratiske beslutningsstrukturer. Med henblik herpå vil den søge at udvikle et nyt samspil mellem alle EU's demokratiske organer som led i en generel forbedring af beslutningsstrukturerne i EU. Kommissionen

agter at etablere en ny ligevægt mellem den indsats, der gøres af Kommissionen, de andre institutioner, medlemsstaterne og civilsamfundet. For at sikre et godt resultat vil Kommissionen indgå i et tæt partnerskab med de andre EU-institutioner, og der vil blive etableret en klar arbejdsdeling i forhold til medlemsstaterne.

2.1.3. Kommissionen vil i den pågældende periode søge at virkeliggøre følgende fire strategiske mål:

- Udvikling af nye beslutningsstrukturer i EU;
- Et stabilt Europa med en stærk stemme på verdensscenen;
- En ny økonomisk og social dagsorden;
- Bedre livskvalitet.

2.1.4. De komplekse udfordringer, som fremtiden byder, kræver nye beslutningsstrukturer i Europa. Dette har ikke blot EU-institutionerne, men også medlemsstaternes regeringer og parlamenter samt de lokale og regionale myndigheder et ansvar for.

2.1.4.1. Myndighederne i medlemsstaterne er involveret i beslutningsstrukturen i EU, men EU-borgerne opfatter det ikke på den måde, fordi de føler, at de kun i ringe grad har andel i de strukturer, der styrer deres liv. Kun få skelner mellem institutionerne, og de fleste tror, at nationale politikker og EU-politikker er vidt forskellige størrelser.

2.1.4.2. For at sikre en effektiv beslutningsstruktur i EU er der behov for stærke institutioner, en fælles vision og en drivende kraft, men der er også behov for demokratisk kontrol og fuld inddragelse af borgerne. Kommissionen mener, at den selv leverer visionen og drivkraften.

2.1.4.3. Kommissionen lover at følge princippet om åbenhed i forvaltningen og ansvarlighed. Den mener, at civilsamfundet spiller en afgørende rolle i denne sammenhæng. Uddelegering og decentralisering af løbende forvaltningsopgaver er af central betydning for enhver ny beslutningsstruktur i EU.

2.1.5. Den nye beslutningsstruktur må give EU mulighed for at tale med én stemme på verdensscenen, til trods for EU's institutionelle arrangementer og struktur med tre søjler.

2.1.5.1. Det hedder, at Europa står i centrum for store geopolitiske ændringer, der bringer håb og fornyelse, men samtidig er kilde til usikkerhed og ustabilitet. Kommissionens mål er at opbygge et stabilt Europa og at få andre til at dele

Europas grundlæggende værdier. Europas ambition bør være at eksportere sin stabilitet og velstand. For at kunne gøre dette må Kommissionen videreføre sin udvidelsesstrategi, hvilket nødvendigvis må få en række vigtige konsekvenser for EU's institutioner og politikker.

2.1.5.2. Kommissionen mener også, at der må etableres virkelige strategiske partnerskaber med de lande, der støder op til det udvidede EU, men samtidig må EU styrke sin rolle som solidarisk partner over for udviklingslandene og centrere sin indsats om bekæmpelse af fattigdommen, ikke blot inden for EU men også i de lande.

2.1.5.3. Det internationale systems svagheder, de stadig flere konflikter, den voksende fattigdom og udbredelsen af organiseret kriminalitet kræver ifølge Kommissionen en beslutningsindsats fra EU's side. Kommissionens mål er at gøre EU til en global aktør, hvis politiske vægt kommer til at stå mål med dens økonomiske styrke. Det betyder blandt andet, at EU må etablere en virkelig fælles udenrigspolitik og udvikle sine civile og militære midler inden for rammerne af en fælles forsvars- og sikkerhedspolitik.

2.1.5.4. Kommissionen bekræfter sin strategiske interesse i at genoptage Millennium-runden og reformere den måde, hvorpå Verdenshandelsorganisationen fungerer. Kommissionen sigter mod at maksimere globaliseringens potentiale og minimere de uønskede virkninger.

2.1.6. EU er nødt til at udvikle sig til en globalt konkurrencedygtig økonomi, der bygger på viden og innovation og en strategi, der sikrer en bæredygtig økonomisk udvikling. En utilstrækkelig udnyttelse af ressourcerne er EU's største svaghed, og EU's potentiale må udnyttes, frem for alt på beskæftigelsesområdet.

2.1.6.1. EU har behov for en ny økonomisk og social dagsorden for at skabe en konkurrencedygtig og socialt rummelig vidensbaseret økonomi, der fremmer en stærk og bæredygtig vækst, fuld beskæftigelse og social samhørighed.

2.1.6.2. Kommissionen opstiller følgende prioriterede områder for en fælles indsats både på EU- og nationalt niveau:

- fuld beskæftigelse;
- skabelse af en ny økonomisk dynamik gennem en økonomisk reform af arbejds-, vare- og kapitalmarkederne, der tager sigte på at fremme innovation og iværksætterånd;
- sikre pensioner og bæredygtige pensionssystemer gennem en kombination af beskæftigelsesfremmende reformer, forøgede pensionsbidrag og en revision af pensionsordningerne i lyset af den nye demografiske og sundhedsmæssige udvikling i EU;

- udvikling af en europæisk strategi til bekæmpelse af social udelukkelse, begrænsning af fattigdommen og af forskellene mellem EU's regioner og områder;
- undersøgelse af kvaliteten af de offentlige udgifter og de offentlige finansers langsigtede bæredygtighed;
- fremme af europæisk forskning;
- styrkelse af investeringerne i menneskelig kapital;
- udvikling og styrkelse af den europæiske landbrugsmodel for at øge denne sektors konkurrenceevne, sikre bæredygtighed og fremme vitale landområder.

2.1.7. Kommissionen mener, at EU skal fremme oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Kommissionen påpeger, at problemer i forbindelse med kriminalitet og personlig sikkerhed ikke længere stopper ved de nationale grænser. De europæiske borgere forventer, at deres rettigheder beskyttes og styrkes, uanset hvor de befinder sig i EU.

2.1.7.1. Kommissionen ser et behov for en samlet og resolut indsats over for den fortsatte forringelse af miljøet. Kommissionen mener, at dette kræver, at der opstilles en bæredygtig udviklingsstrategi, der både kan sikre en miljømæssig udvikling, sociale fremskridt og en bæredygtig økonomisk vækst.

2.1.7.2. Kommissionen konstaterer, at EU's borgere kræver højere standarder for fødevarer sikkerheden. Det er Kommissionens hensigt at gennemføre forslagene i hvidbogen om fødevarer sikkerhed og om oprettelse af en europæisk fødevarer myndighed. Kommissionen vil endvidere søge at styrke borgernes og forbrugernes tillid til elektronisk handel.

2.1.7.3. Det er Kommissionens hensigt at foreslå, at der skabes et egentligt integreret europæisk transportområde, bl.a. ved at oprette et fælles luftrum og udvikle transeuropæiske net. Kommissionen vil i den henseende udnytte de nye teknologier til yderligere at udvikle et intelligent og multimodalt transportsystem. Den vil bl.a. foreslå oprettelse af et europæisk agentur for luftfartssikkerhed og har til hensigt at styrke sikkerhedsstandarderne og uddannelsen i søfartssektoren.

3. Generelle bemærkninger

3.1. Strategiske mål 2000-2005

3.1.1. ØSU bifalder, at Kommissionen har taget initiativ til at forberede sig på de udfordringer, der er forbundet med at føre EU ind i det 21. århundrede og at sætte Unionen i stand til at modstå de trusler og udnytte de muligheder, som den vil blive konfronteret med i årene fremover.

3.1.1.1. Den Europæiske Union er et vellykket projekt, der er blevet bygget på den vision, som de, der tog de første skridt i de tidlige 1950'ere, havde. En afgørende forudsætning for de gode resultater har været den fortsatte videreudvikling af de strategier og politikker, der har ført EU gennem den anden halvdel af det tyvende århundrede og ind i et nyt årtusinde.

3.1.1.2. Målene for EU udvikles stadig. Den formelle fremlæggelse af de strategiske prioriteringer for det nye EU for de næste fem år hilses derfor velkommen af ØSU som en indledning til det langsigtede perspektiv.

3.1.1.3. I forbindelse med fastlæggelsen af de strategiske prioriteringer er man naturligvis nødt til at overveje de beslutningsstrukturer, der skal lette gennemførelsen af prioriteringerne. I en stor del af denne udtalelse forsøger man at foregribe, hvordan EU's beslutningsstrukturer tilpasses og forandrer sig samt forbedres.

3.1.1.4. EU's beslutningsstrukturers form må naturligvis, eller så naturligt som muligt, relatere til de funktioner, der gælder for hele Fællesskabet, og hænge tæt sammen med de øvrige beslutningsmæssige aspekter på nationalt og regionalt niveau.

3.1.1.5. Udviklingen af nye former for beslutningsstrukturer i EU er derfor et resultat af, at man har accepteret, at der findes fælles målsætninger for, hvad man forventer, at disse beslutningsstrukturer på forskellige niveauer (EU-niveau, medlemsstatsniveau og provins-, regionalt og lokalt niveau) skal opnå. Det er også forbundet med graden af subsidiaritet eller centralisering af de respektive funktionelle ansvar. Debatten om EU's beslutningsstrukturer er derfor meget bredere end en debat om EU-institutionernes rolle.

3.1.1.6. På denne baggrund er de tre øvrige strategiske målsætninger fokus for en diskussion om beslutningsstrukturer.

3.1.1.7. ØSU ser positivt på disse mere ambitiøse mål med tanke på deres betydning for alle EU's borgere. For alle institutioner og organer på ethvert niveau frembyder de en udfordring for så vidt angår, hvordan man opfylder, indarbejder og samordner de fælles mål.

3.1.1.8. Den (anden) strategiske målsætning bliver defineret som et »stabilt Europa med en stærk stemme på verdensscenen«. Denne formulering giver ikke i tilstrækkelig grad udtryk for den vigtige konklusion, at Europa (der i dette tilfælde dækker over Fællesskabet, medlemsstaterne og alle institutionerne) har et ansvar for at bruge den styrke, som dets position og ressourcer indebærer, til at anlægge et globalt perspektiv på de spørgsmål, der berører borgernes liv både i Europa og andetsteds. Spørgsmålene er meget vigtigere end at have et »stabilt Europa med en stærk stemme på verdensscenen«.

3.1.1.9. Denne strategiske målsætning er beskrevet på en vildledende måde. Derfor er de spørgsmål, som man har besluttet at fokusere på i de næste fem år, hvor nødvendige og acceptable de end måtte være, for restriktive.

3.1.1.10. De øvrige (tredje og fjerde) strategiske målsætninger kan siges at være fokuseret på dagsordenen, der muligvis vil have en direkte betydning for EU's borgere. ØSU anser dem for at være indbyrdes afhængige.

3.1.1.11. På grund af faren for, at disse flertydigheder skaber forvirring, kunne Kommissionen i beskrivelsen af disse to strategiske målsætninger have henvist direkte til sondringen mellem fastlæggelsen af de mange politiske mål, der er opstillet, og som der er enighed om uanset spørgsmål om kompetence og subsidiaritet, og de operationelle mekanismer, som vil kræve forskellige grader af harmonisering og samordning inden for beslutningsstrukturernes mange niveauer.

3.1.1.12. Ét ud af mange eksempler på målsætninger, man kunne citere, er »sikre pensioner og bæredygtige pensionssystemer«, der kan bifaldes og som spiller en afgørende rolle. Det er imidlertid udtryk for en stræben efter at fastlægge EU-standards for noget, der er medlemsstaternes ansvar. På samme måde kræver integrationen af den »nye« økonomiske dagsorden en større EU-indsats, der må relateres til den sociale dagsorden, der er under udvikling, og hvor en større del af (men ikke hele) ansvaret ligger hos medlemsstaterne.

3.1.1.13. Fastlæggelse af de strategiske prioriteringer for EU kræver en tydeliggørelse af, hvordan prioriteringerne bliver til målsætninger, og inden for hvilke institutionelle rammer dette skal foregå.

3.1.2. ØSU er enig med Kommissionen i, at en reform af institutionernes interne relationer må ledsages af en modig administrativ reform af institutionerne selv. Den oprindelige tanke med EF var at skabe en sammenslutning af relativt velstående vesteuropæiske stater, der havde forpligtet sig til demokratiske principper, og Rom-traktaten blev udarbejdet på den baggrund. Udfordringerne i forbindelse med optagelse af et stort antal mindre velstående stater, hvoraf mange i de sidste halvtreds år har været styret af totalitære regimer, vil kræve større ændringer af Fællesskabets regler og bestemmelser.

3.1.3. ØSU støtter Kommissionens synspunkt, at en af de største, mest presserende, mest påkrævede og vanskeligste udfordringer er at overvinde de europæiske borgeres manglende entusiasme for det europæiske projekt, en reaktion der både kommer til udtryk i den skuffende valgdeltagelse ved valgene til Europa-Parlamentet i visse lande og fremkomsten af partier

på den yderste højrefløj, hvis racistiske program giver sig ud for at være udtryk for patriotisme.

3.1.4. Kommissionen har selv erkendt⁽¹⁾, at forholdet mellem EU's institutioner og borgerne i dag er i krise. Der er i dag et behov for at tackle dette problem på en konstruktiv og effektiv måde. Europas borgere går grundlæggende ind for den europæiske idé, men de er bange for, at EU har mistet evnen til at opfylde deres ønsker.

3.1.4.1. Disse ønsker omfatter vedvarende økonomisk vækst, fuld beskæftigelse, en retfærdig politisk dagsorden, som fremmer økonomisk udvikling og social samhørighed, beskyttelse mod kriminalitet, sikkerhed mod angreb udefra, fred og velstand i nabolandene, EU som en klar og stærk økonomisk magt i globaliseringsprocessen, der fører en sammenhængende og effektiv udenrigspolitik og spiller en vigtig rolle i forbindelse med udviklingen af mindre gunstigt stillede regioner i verden.

3.1.4.2. Faktum er, at de europæiske borgere ikke forstår EU's mekanismer; den europæiske lovgivningsproces er særdeles kompliceret og trænger derfor til større gennemsigtighed. Denne mangel på gennemsigtighed har skabt en stemning af mistillid, som man er nødt til at komme til livs. I det 21. århundrede er vælgerne ikke længere parate til at stole blindt på evnerne eller den gode vilje hos beslutningstagere på alle niveauer, hvad enten det drejer sig om det globale, det europæiske, det nationale eller sågar det lokale niveau. Flertallet af borgere har ingen problemer med Europa; de har simpelthen vendt dets institutionelle ansigt ryggen.

3.1.4.3. Kommissionen anfører i indledningen, at den vil »finde frem til et nyt samspil mellem alle EU's demokratiske organer som led i en generel forbedring af beslutningsstrukturernes i EU«. ØSU mener, at dets styrkeposition, der ligger i, at det som økonomisk aktør og part i det sociale netværk har et løbende kendskab til borgernes behov, ikke udnyttes i tilstrækkelig grad eller på et tilstrækkelig tidligt stadie i Kommissionens økonomiske og sociale initiativer.

3.1.5. En anden grund til den udbredte bekymring er, at samfundet ændrer sig i et tempo, som foruroliger mange. Ændringerne kræver politiske beslutninger, som det er meget vanskeligt at træffe hurtigt nok med de aktuelle institutioner. Desuden kan borgerne ikke altid forstå og acceptere forandringerne. De europæiske borgere er forenede ved fælles mål og idealer, herunder en vilje til tættere samarbejde, men de er splittede på grund af forskellige nationale traditioner, skikke og kulturarv. En udvikling hen imod en politisk union er kun mulig, hvis udviklingen tager tilstrækkeligt hensyn til de nationale forskelle. Det er ikke så meget et spørgsmål om antieuropæiskhed som om europæere med meget forskellige

⁽¹⁾ CdP (99) 750.

fremtidsvisioner. Ved udviklingen af en EU-strategi er det vigtigt, at man tager hensyn til den kendsgerning, at Europas befolkningsmæssige og kulturelle mangfoldighed er en kilde til fremgang og styrke snarere end til uenighed og mistillid.

3.1.6. Der er et generelt ønske i Europa om at gøre beslutningsprocesserne mere demokratiske, øge den offentlige forvaltnings gennemsigtighed og inddrage civilsamfundet. Et europæisk civilsamfund er uden tvivl under udvikling og er i færd med at organisere sig på europæisk niveau, om end det i dag overvejende er ustruktureret og mangler fokus. Problemet med dette nye civilsamfund er, at det ikke har noget institutionelt grundlag. Det organiserede civilsamfunds andre aktører må indtage deres plads ved siden af den civile dialog etablerede organismer såsom arbejdsmarkedets parter.

3.1.6.1. Udfordringen må være at sikre, at dette civilsamfund inddrages på en effektiv måde i styringen af EU. EU fungerer som et pyramidesystem, hvilket bl.a. resulterer i en »top-down«-indstilling. Der er behov for at integrere fællesskabsprocesserne i det 21. århundredes europæiske samfund snarere end, som det er tilfældet i dag, at forsøge at integrere det organiserede civilsamfund i EU-processen. Den institutionaliserede beslutningsproces må deles med både arbejdsmarkedets aktører og med de øvrige medlemmer af det organiserede civilsamfund. Dialogen mellem dem, som styrer, og dem, som bliver styret, må foregå på grundlag af »bottom-up«-princippet snarere end »top-down«-princippet. Der er behov for at forny demokratiets metoder og redskaber.

3.1.6.2. ØSU har, i kraft af årelange erfaringer, forudsætningerne for og er parat til i samarbejde med de vigtigste repræsentanter for det organiserede civilsamfund at udarbejde forslag til, hvordan man kan styrke den demokratiske proces og fremlægge disse forslag for Kommissionen.

3.1.7. Man må også erkende, at der er en ubalance i magt- og ansvarsfordelingen mellem EU's institutioner, især Kommissionen, og medlemsstaterne. Det fremgår tydeligt af Kommissionens meddelelse, at Kommissionen er fast besluttet på at sætte dagsordenen for Europas politiske fremtid, men de øverste lovgivningsbeføjelser i EU ligger frem for alt hos Rådet, der består af repræsentanter fra medlemsstaterne, som kan have andre prioriteringer for EU's integration. En udvidet anvendelse af kvalificeret flertal og fuld anvendelse af den fælles beslutningsprocedure mellem Europa-Parlamentet og Rådet vil i en vis grad løse dette problem.

3.1.7.1. Kommissionen har sagt, at dens meddelelse har en strategisk karakter og bevidst undgår enhver diskussion om, hvorledes den vil gennemføre de opstillede politiske mål. Det vil blive behandlet i en række årlige dokumenter om den operationelle gennemførelse af Kommissionens femårsplan. ØSU respekterer denne holdning og vil ikke fremsætte bemærkninger om metoden, inden offentliggørelsen af disse årlige dokumenter indledes. ØSU forventer at blive hørt om disse årlige dokumenter, når de offentliggøres, og vil gerne høres i forbindelse med deres udarbejdelse. ØSU er også parat til at afgive initiativudtalelser om de emner, der behandles i de årlige dokumenter.

3.1.8. Uanset hvilken synsvinkel man anlægger på den nuværende situation, er det klart, at der er et presserende behov for at genopbygge de europæiske borgernes tillid til de processer, som styrer dem. Man kan f.eks. gøre dette ved i større grad at inddrage det organiserede civilsamfund i beslutningsprocesserne. Et andet vigtigt element er at synliggøre de konkrete fordele, som EU indebærer for borgerne. Det er desuden vigtigt, at disse fordele er relevante for borgernes egne specifikke problemer og overvejelser.

3.1.9. Det er nødvendigt at betragte EU som hvilende på tre søjler: den økonomiske søjle, den politiske og forvaltningsmæssige søjle og civilsamfundssøjlen. Den økonomiske søjle er det grundlag, som de andre hviler på, fordi EU uden økonomisk velstand ikke vil råde over de fornødne midler til at udvikle de politikker og opbygge de strukturer, den behøver, eller opfylde de målsætninger, som Kommissionen har fastlagt for sig selv. Den politiske og forvaltningsmæssige søjle består af EU-institutionerne og medlemsstaternes myndigheder på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Civilsamfundet omfatter alle samfundselementer som defineret i ØSU's udtalelse af 22. september 1999⁽¹⁾.

⁽¹⁾ »Civilsamfundet er et samlebegreb for alle former for sociale aktiviteter, der udgår fra enkeltpersoner eller grupper, men ikke fra staten.

Til det organiserede civilsamfund hører:

- arbejdsmarkedets parter;
- repræsentative organisationer på det økonomiske og sociale område, der ikke er arbejdsmarkedsparter i snæver forstand;
- NGO'erne (ikke-statslige organisationer), der samler mennesker om fælles opgaver, f.eks. miljøbeskyttelses-, menneskerettigheds-, forbruger-, velgørenheds-, skole- og uddannelsesorganisationer;
- CBO'er ("Community-Based Organisations", altså organisationer, der opstår på græsrodsniveau i samfundet og forfølger medlemmernes mål), f.eks. ungdomsorganisationer, familiesammenslutninger og i øvrigt alle organisationer, hvorigenem borgerne kan tage del i lokalsamfundets liv;
- trossamfund. (EFT C 329 af 17.11.1999, punkt 5.1 og 8.1).«

3.1.10. ØSU anerkender, at der er et behov for, at ØSU lige som de øvrige EU-institutioner, tilpasser sig de udfordringer, som EU nu står over for. ØSU er klar over, at dette vil kræve forandringer inden for ØSU såvel som en nyorientering af dets relationer med de øvrige institutioner. ØSU har for nylig vedtaget en udtalelse⁽¹⁾, der indeholder forslag om at oprette et "Observatorium for det organiserede civilsamfund", som kan gennemføre initiativer med henblik på at udvikle den civile dialog og styrke ØSU's rolle som et forum for udvikling af det organiserede civilsamfunds deltagelse i den demokratiske proces.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Strategiske mål 2000-2005

4.1.1. ØSU betragter formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Lissabon som en udvikling af Kommissionens strategiske målsætninger, idet de sætter en dagsorden for overgangen til en konkurrencedygtig, dynamisk og vidensbase-ret økonomi og for moderniseringen af den europæiske samfundsmodel og bekæmpelsen af social udstødelse.

4.1.2. ØSU noterer sig med særlig interesse »den nye åbne koordinationsmetode« og opfordringen til arbejdsmarkedets parter og det øvrige civilsamfund om at deltage i gennemførelsen af politikkerne gennem forskellige former for partnerskab som formuleret i Lissabon.

4.1.3. I sin udtalelse om Beskæftigelse, økonomiske reformer og social samhørighed — hen imod et Europa kendetegnet ved innovation og viden udviklede ØSU idéen om et »nyt paradigme« for vækst uden inflation via⁽²⁾:

- stærkest mulig økonomisk udvikling og mindst mulig social udstødelse og konflikt;
- tilvejebringelse af et konkurrencedygtigt marked og samtidig bevarelse af en konkurrencedygtig socialmodel;
- optimal udnyttelse af ny teknologi i en strategi, der er bæredygtig for de sociale og miljømæssige rammer og ressourcer;
- sikring af bæredygtighed samtidig med udviklingen af en deltagerorienteret kultur og en passende virksomhedskultur, der bygger på en kreativ tilgang til livslang uddannelse og solidaritet.

4.1.3.1. Det påpegedes også i udtalelsen, at der er brug for et nyt paradigme for staten, og det anførtes, at »tidligere tiders klassiske forestillinger om statens suverænitet som tjenesteyder må vige for tanken om et samarbejde mellem staten og samfundet. Borgerne venter af staten ikke bare overholdelse af gældende regler, men også ordentlige og effektive tjenesteydelser.« Ifølge udtalelsen bør en politik til modernisering af staten lægge større vægt på decentrale samarbejdsnetværk og i højere grad end hidtil tilgodes økonomiske effektivitetskriterier, hvilket bl.a. indebærer øget effektivitet i forvaltningen og økonomisk afvejning af alternative metoder.

4.1.3.2. Udtalelsen foreslog følgende dagsorden for Lissabon-topmødet:

- Tilpasning af den sociale model (eller de sociale modeller) til det nye paradigme;
- Gennemførelse af en masseuddannelse i informations-samfundets teknologier;
- Udbredelse og fremme af iværksætterkulturen;
- Hjælp til, at etablerede virksomheder kan konvertere til det nye paradigme;
- Tilpasning af almene og faglige uddannelser til det nye paradigme;
- Sikring af en bæredygtig udvikling med innovation og vækst.

4.1.4. Lissabon-topmødet behandlede i stor udstrækning disse spørgsmål og det på en måde, der er i overensstemmelse med ØSU's udtalelse. Dermed blev forslagene i Kommissionens meddelelse om dens strategiske mål 2000-2005 bragt op på et højere niveau. Samtidig indvarslede det en helt ny og frisk tilgang til politikplanlægningen i Europa, at Det Europæiske Råd tog initiativet. Pludselig tog regeringerne ansvaret for formuleringen af den økonomiske politik.

4.1.4.1. Det fremgår klart af Kommissionens meddelelse, at den ikke kun betragter sig som EU's udøvende organ, men også som drivkraft for politisk forandring. Det Europæiske Råd i Lissabon for nylig levede imidlertid fuldt ud op til sin rolle ved at sætte den politiske dagsorden.

4.1.4.2. Det Europæiske Råds nye fremtrædende stilling afspejler, at regeringerne er fast besluttede på at bevare deres suverænitet i forbindelse med politiske spørgsmål. I den sammenhæng er Lissabon-topmødets beslutning om at indføre et system med regelmæssige EU-topmøder hvert forår for at føre tilsyn med den politiske strategi særdeles vigtig. Selv om

⁽¹⁾ EFT C 268 af 19.9.2000.

⁽²⁾ EFT C 117 af 26.4.2000.

de øvrige institutioners resultater forbedres som følge af de forandringer, Kommissionen foreslår, er det sandsynligt, at Det Europæiske Råds møder fremover kommer til at spille en større rolle.

4.1.4.3. Dette rejser spørgsmålet om Europa-Parlamentets rolle, da det er en EU-institution bestående af folkevalgte medlemmer, men med begrænsede lovgivningsmæssige beføjelser. Hvorvidt Europa-Parlamentet i dag har de konstitutionelle eller funktionelle forudsætninger for at forme den europæiske politik videre udvikling er et åbent spørgsmål, men hvis Parlamentet ikke har det, kan der i det mindste argumenteres for, at denne opgave snarere bør henhøre under Rådet end Kommissionen, og begivenhederne i Lissabon viser, at Rådet er rede til at påtage sig dette ansvar.

4.1.5. Som Kommissionens Analyse- og Prognosegruppe har erkendt⁽¹⁾, er beslutningsproceduren på EU-niveau en kompliceret og forvirrende proces, som selv eksperter har svært ved at forstå. Man mener ikke, at problemet kan løses ved hjælp af demokratisk repræsentation i den fase, hvor den formelle beslutning træffes (Rådet), når der er problemer med såvel de tidlige som de senere faser i processen — faser, der i stigende grad betragtes som lige så vigtige for det endelige resultat.

4.1.5.1. For at løse problemet med det »demokratiske underskud« er der brug for reformer, der ikke sigter på at opnå legitimitet ved at fokusere på beslutningsmomentet, men på at inddrage flere i hver fase af processen.

4.1.5.2. Det organiserede civilsamfunds integrering i beslutningsprocessen er et afgørende element i et borgeraktivt demokrati, som bygger på den europæiske demokratimodel. Det er ikke nok, at Kommissionen hører nogle få, særligt udvalgte repræsentanter for civilsamfundets organisationer. Og det vil heller ikke forbedre situationen, hvis denne »høringsproces« drejer sig om at samle støtte til allerede etablerede holdninger. Forudsætningen for reel åbenhed er, at det organiserede civilsamfund ikke blot deltager, men også har midlerne til at måle virkningen af sin deltagelse. Dette indebærer bl.a., at Kommissionen bør have pligt til at forklare de organer, som har udtalt sig om lovforslag, hvordan deres udtalelse har påvirket forslagene, eller hvorfor der ikke er blevet taget hensyn til dem.

4.1.6. ØSU har en særlig interesse i dette spørgsmål, eftersom det er den eneste EU-institution, som består af repræsentanter for det organiserede civilsamfund. ØSU er klar over, at der er muligheder for at forbedre dets repræsentativitet, men dette er og bør efter ØSU's opfattelse forblive et medlems-

statsanliggende. ØSU ser positivt på forslag fra medlemsstaterne om, hvordan man kan forbedre det organiserede civilsamfunds repræsentation blandt dets medlemmer, men understreger, at det er vigtigt at bevare ØSU's struktur med tre grupper. ØSU kan så fungere som et forum, via hvilket det organiserede civilsamfund kan øve en reel indflydelse på EU's lovgivningsproces. ØSU's funktion kunne også være at regulere høringsprocesserne og kanalisere information mellem det organiserede civilsamfund og institutionerne.

4.1.7. Det europæiske projekt har fulgt en kurve fra negativ til positiv⁽¹⁾ integration. I begyndelsen handlede projektet om at fjerne hindringerne for f.eks. det indre marked og at garantere de fire rettigheder; dette var negativ integration. Efterhånden, som projektet skred fremad, blev det imidlertid tydeligt, at forudsætningen for at kunne gennemføre en ægte Europæisk Union var aktiv intervention på stadig flere politikområder, som ikke var nødvendige i første etape af projektet, der var koncentreret om oprettelse af et fælles økonomisk område.

4.1.7.1. Dette rejser et spørgsmål, som ikke behandles i Kommissionens meddelelse, nemlig spørgsmålet om subsidiaritet. På den ene side anerkender medlemsstaterne fordelene ved at dele suveræniteten på områder, hvor man allerede i udstrakt grad er afhængige af hinanden. Men i forbindelse med positiv integration på en stadig større række politikområder lider den vertikale struktur under en mangel på ansvarlighed, som man ikke længere kan forsvare med, at de krav, det europæiske projekt stiller, har absolut forrang. På den anden side bliver EU anset for svag på områder, hvor offentligheden efterlyser EU-initiativer — altså på områder, hvor det er let at se, at initiativer er nødvendige og begrundede. På områder som den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik anses koordinerede tiltag for nødvendige og positive, men EU synes at have meget svært ved at gennemføre dem⁽¹⁾.

4.1.7.2. Formanden for EU-Kommissionen, Romano Prodi, har påpeget, at EU's kommende opgave er at udvikle det indre marked og den fælles valuta til en fælles økonomi og en fælles politisk struktur. En sådan udvikling kan beskrives som nye fremskridt langs den positive integrations kurve. Dette kan vise sig vanskeligt for mange af ansøgerlandene, og selv nogle af de nuværende medlemsstater kan finde denne proces politisk uacceptabel fra et nationalt synspunkt. Dette åbner op for muligheden for et »Europa i to tempi« med flere forskellige grupper af stater, der bevæger sig i forskellige hastigheder. Hvilke risici og udfordringer, et sådant scenario vil medføre, ligger hen i det uvisse.

⁽¹⁾ CdP (99) 750.

4.1.8. Den europæiske integration kan kun lykkes, hvis de almindelige borgere spiller en central rolle. Et af Kommissionens erklærede mål er at forbedre livskvaliteten. Her er det afgørende, at der er tale om bedre livskvalitet for alle og på alle områder, nemlig fødevarekvalitet, miljø, beskyttelse mod kriminalitet, beskæftigelse, levestandard, fremme af integrationen mellem Europas etniske grupper og forebyggelse af forskelsbehandling og udstødelse fra arbejdsmarkedet og samfundslivet. Som Romano Prodi har sagt, bør Europa bygges af borgerne for borgerne, og dette bør afspejles i alle Kommissionens dokumenter. ØSU beklager, at Kommissionen kun berører problemerne i forbindelse med dette mål, men ikke foreslår nogen strategiske initiativer. Man får dermed det indtryk, at der (stadig) ikke eksisterer nogen sammenhængende strategisk plan hvad angår forholdet til EU's borgere. ØSU tilbyder og forventer, at man på et tidligt tidspunkt inddrages i udviklingen af en sådan plan for dialog med borgerne og samarbejde med civilsamfundet, så det kan bidrage med sine idéer.

4.1.8.1. Kommissionen gør i sin meddelelse meget ud af behovet for at tale til Europas borgere, men det er lige så vigtigt at lytte til dem. Kommissionens parole burde være »At lede er at tjene«. I et demokratisk samfund er regeringen folkets

tjener og står til regnskab over for borgerne for den måde, hvorpå den udøver sine beføjelser. Folket er ikke statens undersætter. Ledelsesprocessen må i videst mulige omfang decentraliseres. På hvert institutionelt niveau findes der et specifikt ansvar og en specifik kompetence, som skal ledsages af passende dialog- og medborgerdeltagelsesmekanismer. I EU's beslutningsstrukturer skal de forskellige myndighedsniveauer samarbejde i borgernes interesse. Ellers vil det europæiske samarbejde ikke have nogen demokratisk merværdi.

4.1.9. ØSU mener, at Kommissionen har udpeget de rigtige hovedudfordringer, som EU står over for på dette afgørende tidspunkt. Visse meget vigtige problemer såsom den demografiske situation bliver imidlertid næsten ikke berørt.

4.1.10. Kommissionen har erklæret, at den ønsker at gøre Europa til en global aktør med en politisk vægt, der svarer til dets økonomiske styrke. Hvis dette er målet, bør Kommissionens første prioritering være at øge den økonomiske styrke mest muligt. Globaliseringen rummer muligheder, men muligheder, som bliver en trussel, hvis de ikke udnyttes. Europa har ikke brug for drømme, men en vision.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Ændring af Rådets direktiv 86/278/EØF om anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg«

(2001/C 14/26)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 2. marts 2000 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Staffan Nilsson til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. september 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 enstemmigt følgende udtalelse.

Resumé

Udtalelsen behandler de afløbssystemer, man har i byområder til opsamling af spildevand, samt en eventuel anvendelse af spildevandsslam i landbruget. Slam og andet organisk affald indeholder plantenæring, der er en vigtig ressource i et bæredygtigt landbrug og et bæredygtigt samfund. I slam fra byer er denne næring dog opblandet med en række metaller og forurenende organiske stoffer. Ønsker man en god jordbunds-kvalitet også fremover, kunne man måske over de næste 10 000 år tolerere en stigning i koncentrationen af metaller i landbrugsjord, der bruges til fødevarerproduktion, på 100 %. For at undgå ødelæggelse af jorden bør kun korrekt certificerede slamtyper bruges i landbruget i dag. ØSU henstiller, at der i forbindelse med en revision af direktiv 86/278/EØF tages hensyn til følgende:

- det bør formuleres klart, at målet på lang sigt er at kanalisere ikke-forurenende næring tilbage til landbruget,
- en helhedsmæssig tilgang bør benyttes, og alt spildevand fra rensningsanlæg, der ikke omfattes af rammedirektivet om vand og andet byspildevand, bør underlægges regulering,
- der bør ske en kraftig forbedring af kvaliteten af spildevandsslam ved at lette investeringer og andre foranstaltninger,
- den tilladte metalkoncentration i slam, der anvendes i landbruget, bør sænkes kraftigt,
- ansvaret for miljøskader som følge af anvendelse af slam skal placeres det rigtige sted,
- der bør tages initiativ til fastsættelse af minimumskrav vedrørende jordbundsbeskyttelse.

1. Baggrund

1.1. ØSU fremsætter i denne initiativudtalelse sine synspunkter vedrørende anvendelse af slam i landbruget. Målet er, at et revideret slamdirektiv (86/278/EØF) skal muliggøre og fremme udviklingen hen imod anvendelse i landbruget af den plantenæring, der findes i organisk affald, uden at man derved forurener eller skader jordens egenskaber.

1.2. Samfundets organiske affald stammer hovedsagelig fra fødevarer, der er produceret på basis af dyr og planter fra det enkelte lands landbrug eller er importeret. Dette affald har et naturligt indhold af de næringsstoffer, planterne behøver. For landbruget er denne plantenæring en vigtig ressource, som må kanaliseres tilbage til jorden uden forurenende stoffer.

1.3. Ud over det organiske affald, der indeholder næringsstoffer, producerer husholdningerne en række andre stoffer i forbindelse med vask, opvask, brug af forskellige kemikalier og materiel slitage. Også gennem andre samfundsmæssige aktiviteter frembringes en stor mængde forskellige kemiske stoffer. Disse stoffer hører ikke hjemme i landbruget eller fødevarerproduktionen og truer landbrugsjordens bæredygtighed og fødevarernes kvalitet. Blandingen af ønsket og uønsket materiale skaber problemer.

1.4. Rensningsanlæggenes vigtigste funktion er at rense spildevand. Det organiske materiale omsættes/udrådnes, hvorved slammets volumen reduceres, og ildelugtende stoffer fjernes. Rensningsanlæg kan bortfiltrere op til 90 % af fosforen og 15 % af spildevandets kvælstof, mikronæringsstoffer og organisk materiale, så vandet bliver rent og kan slippes ud i vandløbene. Det er restproduktet fra denne proces, der kaldes slam.

1.5. Under rensningsprocessen fjernes ikke alene den udskilte plantenæring og det udskilte organiske materiale, men også et stort antal uønskede kemiske stoffer fra byspildevandet. De uønskede stoffers tilstedeværelse står i vejen for en bred accept blandt landmænd og forbrugere af anvendelsen af spildevandsslam i landbruget.

1.6. Forskere, miljøorganisationer og landbrugsorganisationer sætter da også spørgsmålstegn ved, om rensningsanlæggene i dag er i stand til i tilstrækkeligt omfang at fjerne metaller og miljøfarlige organiske stoffer fra spildevandet.

1.7. I de kommende år vil der blive bygget flere rensningsanlæg, og der vil blive produceret mere slam. Samtidig prøver man mange steder med skatter og forbud at forhindre, at organisk affald ender på lossepladsen. Affaldsproducenter vil således øge indsatsen for at få landbruget til at aftage mere spildevandsslam.

1.8. Forsigtighedsprincippet, forurenere-betaler-princippet og tidlige foranstaltninger skal udgøre grundlaget for øget genanvendelse af plantenæring i landbruget. ØSU finder det særlig vigtigt, at forurenere-betaler-princippet benyttes i forbindelse med udledning, produktion og anvendelse af spildevandsslam.

1.9. Der bør skabes et regelværk, der fremmer nye systemer, som gør det muligt for landbruget at udnytte ikke-forurenende affaldstyper og tillader genindvinding af vigtige stoffer i spildevand og andet organisk affald.

1.10. Når organisk affald anvendes som gødning, er det landmandens opgave ud fra kvalitetskriterier at afgøre, hvilken type slam der kræves for at opretholde og forbedre jordbunds- og fødevarerens kvalitet og styrke forbrugernes tillid.

2. Plantenæring er en vigtig ressource

2.1. Med »primære næringsstoffer« menes fosfor, kalium og kvælstof. »Sekundære næringsstoffer« er kalk, magnesium, natrium og svovl, mens »mikronæringsstoffer« er bor, mangan, jern, zink, kobber, molybdæn og kobolt, der behøves i små mængder, for at planterne skal vokse. De fleste af disse næringsstoffer er metal-ioner⁽¹⁾.

2.2. Grundstoffet fosfor findes i jordskorpen og udvindes i dag af det fosforholdige apatit. Det er et nødvendigt grundstof for planter og må tilføres jorden, hvis udbyttet skal blive optimalt. Det stigende fødevarerbehov de kommende 50 år kan forventes væsentligt at øge efterspørgslen efter fosfor til planteavl.

2.3. Når nye fund skal udnyttes, når der skal anlægges dybere minegange, og når transportafstandene vokser, vil prisen på fosfor stige. Fosfor er således en begrænset økonomisk ressource, som samfundet må bruge med omtanke og recirkulere, hvis der skal skabes et bæredygtigt landbrug og et bæredygtigt samfund.

2.4. Der er også et solidaritetsaspekt forbundet med anvendelsen af fosfor. EU's medlemsstater vil formentlig også om 50 år have råd til at købe den fosfor, de har brug for. Det er fattigere lande, der må stille sig tilfreds med dårligere kvalitet og mindre mængder, når priserne stiger.

2.5. Da fosfor er et grundstof (i stil med metaller som kviksølv og kadmium), nedbrydes og forsvinder det ikke. Den fosfor, der findes i fødevarer fra landbruget, vil, medmindre den føres tilbage til landbruget, lidt efter lidt spredes til vandløb og grundvand. Derved er der en risiko for, at denne fosfor påvirker miljøet negativt på en måde, man ikke tidligere har været opmærksom på.

2.6. Et lignende bæredygtighedsaspekt gør sig gældende for kalium og sekundære næringsstoffer. De fleste mikronæringsstoffer mener man at kunne tilføre jorden som kunstgødning over en længere periode.

2.7. Kvælstof findes i store mængder i luften. For at omsætte det gasformede kvælstof i luften til kunstgødning skal man bruge olie, gas eller elektricitet svarende til én liter olie pr. kilo kvælstof. Kvælstof kan også bindes i kvælstoffikserende planter. Dette kræver lige så meget energi som industriel fremstilling og kan oversættes til et arealbehov. En afgrøde af kløver eller lucerne kan pr. ha binde 200 ekstra kg kvælstof, der optages af planterne i løbet af ét eller to år. Landbrugets energiforbrug eller arealanvendelse til kvælstoffiksering kan således reduceres, hvis også kvælstof kanaliseres tilbage til jorden via det organiske affald. Desuden bør udslippet af kvælstof fra såvel rensningsanlæg som landbruget standses.

2.8. Også på en del humusfattig landbrugsjord kan det organiske affald være værdifuldt. Ofte modsvarer den mængde organisk materiale, der tilføres jorden via udrådet slam, den mængde, der tilføres jorden med flere års afgrøderester.

⁽¹⁾ CEN-standard EN 28157 for kunstgødning.

3. Metaller i jorden og i organisk affald

3.1. Metaller udvindes af koncentrerede forekomster i jordskorpen. De finder udbredt anvendelse i samfundet som råmateriale til bl.a. rør, husholdningsmaskiner, elektroniske apparater, biler og broer. Metallerne ender i spildevandet som affald fra produktfremstilling og pga. oxidation og slid af det produkt, de indgår i, eller de spredes via luft og vand til overfladevand i forbindelse med afmontering eller fra lossepladspervolat og emissioner fra forbrænding. Via kloaksystemet når metallerne rensningsanlæggene.

3.2. I teknisk relaterede miljøer er der 3 gange mere kadmium, 15 gange mere bly og 20 gange mere kobber end i landbrugsjorden. Det er meget vigtigt, at eroderede metaller fra de tekniske strukturer ikke ender i landbrugsjorden, om end kobber i visse tilfælde må tilføres jorden.

3.3. I de sidste ca. 20 år har man regelmæssigt analyseret 6-7 metaller i overensstemmelse med de krav, der er opstillet i direktiv 86/278/EØF. Når disse metaller er blevet kontrolleret, har det historiske årsager, bl.a. udbredt industriel anvendelse. I løbet af de seneste 20-30 år har man taget mange nye metaller og grundstoffer i anvendelse. Også deres koncentration i det organiske affald bør kontrolleres. Analyser af sølv i slam og landbrugsjord viser, at koncentrationen fordobles i løbet af 5-10 år med normal spredning af slam. For andre metaller (wolfram, guld, platin, uran) fordobles koncentrationen i løbet af 20-30 år⁽¹⁾.

3.4. I slamdirektivet angives metalkoncentrationen i mg metal pr. kg tørstof. Dette målekriterium har visse begrænsninger:

- 1) Det er let at reducere metalkoncentrationen ved at iblande andet slam, kalk, sand, tørv, staldgødning osv., så man kommer under den fastsatte grænseværdi.
- 2) Udrådningsgraden⁽²⁾ er vigtig, idet materiale med en højere udrådnings- eller komposteringsgrad har højere metalkoncentration pr. kg tørstof.
- 3) Denne måling siger ikke noget om råvarens oprindelse. F.eks. kan slam og staldgødning have nogenlunde den samme metalkoncentration. For slammets vedkommende vil 95 % af metallerne være af teknosfærisk oprindelse, mens de for staldgødningens vedkommende primært kommer fra foderet og landmandens egen jord.

3.5. Denne måling kan suppleres med en angivelse af mængden af visse metaller i forhold til fosformængden, f.eks. mg kadmium/kg P. Herved kompenseres der for de begrænsninger, der ligger i mg/kg-målingen.

3.6. For mange gamle og nyintroducerede metaller gælder, at man har begrænset kendskab til jordens kemi og til, hvilke konsekvenser de øgede koncentrationer har for planter og navnlig mikroorganismer. Biotilgængeligheden af metallernes forskellige former og det forhold, at metaller i princippet ikke kan fjernes fra jorden, er vigtige faktorer. Meget små mængder siver bort eller absorberes af planter. Undersøgelser viser, at jorden påvirkes negativt, hvis den oprindelige koncentration øges 2-5 gange. På kort sigt (10-20 år) indebærer en enkelt slamspredning ingen akut risiko, men på lang sigt er anvendelse af de nuværende kvaliteter ikke acceptabel. Kendskabet til mange metaller og deres reaktion i jorden er dog begrænset. Der kan således ikke foretages en relevant risikovurdering. Der er behov for mere forskning på området.

3.7. Forskere bruger to grundlæggende principper, når de skal bedømme, hvor meget metal, landbrugsjorden kan tåle:

- 1) Metaller kan tolereres op til en vis grænse, under hvilken mængden bedømmes som værende uskadelig for jorden, afgrøden og menneskers helbred. Dette tolkes ofte således, at man bare kan »fylde på« op til denne grænse. Når landbrugsjorden har nået denne grænseværdi, må spredningen flyttes et andet sted hen.
- 2) Inputtet må reduceres, så der på den pågældende mark skabes balance mellem input og output. Her tolkes forsigtighedsprincippet strengere, men en vis stigning i jordens metalkoncentration kan accepteres — f.eks. en fordobling over 10 000 år svarende til en stigning på 1 % om året de første 10 år, 0,3 % de næste 90 år og 0,001 % de resterende 9 900 år⁽³⁾.

3.8. Som følge af nedfald fra luften og anvendelse af mineralisk gødning, fodertilsætning, bekæmpningsmidler og slam er spillerummet for øgede metalkoncentrationer i jorden allerede reduceret. I de fleste tilfælde ved vi dog meget lidt om, hvor grænsen går.

3.9. Et andet aspekt, der skal tages hensyn til, er det optimale næringsniveau for planter i jorden. Med normal kunstgødning tilføres primære næringsstoffer, men der er en risiko for, at man samtidig reducerer koncentrationen af sekundære næringsstoffer og mikronæringsstoffer i mange jordbundstyper. Organisk affald indeholder alle næringsstoffer, og visse særlige mikronæringsstoffer (metaller) kan have en gavnlig effekt, hvis de tilføres jorden i kontrollerede mængder.

⁽¹⁾ Naturvårdsverket (Sverige), efteråret 2000.

⁽²⁾ Jo højere udrådningsgrad, jo mindre volumen.

⁽³⁾ Kemikalieinspektionen (Sverige), maj 2000.

3.10. Desuden spiller klimafaktorer såsom jordforsuring og hurtigt nedbrydning af organisk materiale i varmt klima en rolle for såvel giftige metaller som næringsstoffers biotilgængelighed.

4. Miljøfarlige organiske stoffer

4.1 Miljøfarlige organiske stoffer forekommer oftere i spildevand og slam fra rensningsanlæg end i andre typer organisk affald. Årsagen er, at de ofte optræder i flydende produkter eller som følge af slitage ender i afløbssystemernes vandstrøm. Tre faktorer bliver så afgørende for, hvilke stoffer der forekommer i slammet og i hvilken mængde:

- hvilken type spildevand, der er tale om (fra husholdninger, bilvaskehaller, tandlæger osv.),
- hvilke materialer, der er brugt i bygninger, installationer, maskiner og tekstiler,
- hvilken type virksomhed, husholdning e.l., der er tale om (hvad skylles der f.eks. ud i afløbssystemet).

4.2. Selvom tusindvis af stoffer kan analyseres, er det blot en brøkdel af disse måske 100 000 stoffer, der optræder i restproduktet. Mange af stofferne nedbrydes under rensningsanlæggenes udrådningsproces, men samtidig dannes der formentlig nye stoffer.

4.3. Kun for visse stoffers vedkommende kender man miljøpåvirkningen, og selv for disse stoffer gælder, at man ikke har noget klart billede af deres påvirkning i forbindelse med andre stoffer⁽¹⁾. En risikovurdering er derfor nødvendigvis ufuldstændig, eftersom den bygger på viden om nogle få stoffer.

4.4. Uønskede stoffer karakteriseres bl.a. af langsom nedbrydning, akkumulering i fødekæden eller i visse organismer, højt giftindhold og hormoneffekt i vand.

4.5. Når man vil undersøge indholdet af uønskede organiske stoffer, kan man vælge indikatorer, der afslører afløb med stor kemikalieanvendelse eller angiver mængden af bestemte uønskede stoffer.

4.6. Et alternativ er at udvikle modeller for de uønskede stoffers reaktion i naturen. Der kan udvikles metoder til analyse af sådanne stoffer, og deres forekomst i slam kan måles. Et element i denne metode er også at fastlægge, om stofferne kan optages i planter.

4.7. Man kan desuden måle kemikaliers eventuelle effekt med biologiske metoder, hvorved man f.eks. kan afsløre den samlede dioxin- eller hormoneffekt af stofferne i en prøve.

4.8. Forskellige metaller og organiske stoffer kan reagere indbyrdes, så den toksikologiske virkning forstærkes eller svækkes.

4.9. Stoffer med uønskede egenskaber bør ikke tillades i det organiske affald, der anvendes i landbruget.

4.10. Metoderne til påvisning af forurenende organiske eller uorganiske stoffer bør udvikles.

5. Mulige foranstaltninger med hensyn til metaller og miljøfarlige organiske stoffer

5.1. For at reducere indholdet af uønskede stoffer må vand fra visse kilder forhindres i at komme ind i afløbsnettet eller renses, før det sker. Dette kan f.eks. gælde spildevand fra industrien, overfladevand og perkolat fra lossepladser og bilværksteder.

5.2. Man kan også sikre sig, at miljøfarlige stoffer ikke bruges i husholdninger og industrien ved f.eks. at øge den relative mængde af miljømærkede produkter på markedet og fremme det rigtige forbrugsvalg. Der må sættes skub i arbejdet med EU's politik og regler på kemikalieområdet, så producenter inden for en bestemt tidsfrist skal gøre rede for alle ingredienser i et produkt og erstatte uhensigtsmæssige eller ikke-analyserede produkter med andre. Produkter, der indeholder stoffer, som ved normal anvendelse indebærer en risiko for miljøet, må fjernes fra handelen. Dette er vigtigt for såvel kvaliteten af såvel slammet som af det vand, der kommer fra rensningsanlæggene, men også for de forbrugere, der i god tro anvender sådanne produkter i hjemmet.

5.3. For det tredje kan man reducere forureningen af det flydende organiske affald ved at anvende adskilte systemer, hvorved man undgår, at organisk affald blandes med andre former for affald, idet man behandler de enkelte typer hver for sig.

6. Smitterisici

6.1. Affald med fækalier indeholder også sygdomsskabende organismer som bakterier, vira og parasitter. Med den stadig større koncentration af mennesker i byområder og dyr på gårde samt menneskers og varers øgede mobilitet spredes smitte lettere. Risiciene vedrører smitte til økosystemer, planter, husdyr og mennesker. For visse sygdomme gælder, at der

⁽¹⁾ Kemikalieinspektionen (Sverige).

er en risiko for spredning mellem f.eks. vildtlevende dyr og husdyr eller mellem husdyr og mennesker.

6.2. For bedre at kunne gennemføre en kvalificeret risikovurdering er der også behov for en nærmere undersøgelse af spørgsmålet om arbejdshygiejne. Dette gælder navnlig personer, der arbejder på rensningsanlæg, og aftagere af slam.

6.3. Al organisk affald skal således undersøges nøje og behandles, så man undgår smittespredning. Behovet for forebyggende foranstaltninger og kontrol er blevet større.

6.4. De fleste europæiske lande har regler vedrørende behandling af affald, karenstider og forbud mod visse typer anvendelse for at undgå, at mennesker udsættes for smitte. Når det gælder dyr, er beskyttelsen ofte mindre streng, selvom visse sygdomme kan spredes fra dyr til mennesker (zoonoser).

6.5. Kravene vedrørende behandling af affald kan udspecificeres alt efter affaldets anvendelse. Trods talrige undersøgelser er der stadig store huller i den viden, der ligger til grund for en bedømmelse af smitterisikoen i forbindelse med forskellige typer organisk affald.

6.6. Der bør fokuseres mere på affald fra enkelte ejendomme i landdistrikterne. De anlæg, der skal behandle toiletaffaldet, giver ofte for ringe reduktion af smittefaren. Man kan med ganske enkle midler eliminere eller kraftigt reducere risiciene.

6.7. Anvendelse eller eliminering af affald fra byområder må ikke indebære en risiko for sygdom hos mennesker, husdyr eller vildtlevende dyr. For landmanden er det en stor økonomisk bet, hvis besætningen bliver ramt af sygdom. Skal organisk affald fra byområder bruges i landbruget, skal produktet også være sikkert, bl.a. med hensyn til salmonella og E. Coli 0157. For visse sygdomme indebærer dette også, at affaldet ikke må bruges på marker eller til anlægsarbejde eller placeres på affaldsdepoter, uden at smitterisikoen først er elimineret.

7. Forbrugernes tillid til landbruget

7.1. Forbrugerne har ret til at kræve — og kræve garantier for — at fødevarer, der sælges, opfylder de fastsatte regler for fødevarerens sikkerhed. Producenten og forhandleren bør tilvejebringe sådanne garantier.

7.2. Forbrugernes opfattelse af levnedsmidlernes kvalitet påvirker afgørende værdien og forbrugsvalget.

7.3. Fødevarermarkedet er følsomt over for advarsler mod forskellige risici, og høj fødevarerens sikkerhed må garanteres for at skabe tillid. Dette har også indflydelse på landbrugets produktionsmetoder og i sidste ende på anvendelsen af slam fra rensningsanlæg. I mange medlemsstater skal landmænd over for fødevarerindustrien godtgøre, at råvarerne til produktionen opfylder myndighedernes og markedets krav.

7.4. Fødevarernes målelige kvalitet er vigtig, hvis anvendelse af slam skal accepteres alment, men det vigtigste er offentlighedens tillid til anvendelsen af slam i landbruget og til, at man med spildevandsrensning kan frembringe ikke-forurenende næringsstoffer.

7.5. I de fleste medlemsstater diskuteres det hensigtsmæssige i at bruge slam og andre former for organisk affald på marker, der bruges til fødevarerproduktion. Der er en lang række årsager til den manglende accept. Slammet indeholder forskellige forurenende stoffer. Kendskabet til, hvordan spildevandssystemerne fungerer, hvilken effekt individuelle menneskelige aktiviteter har (jf. 4.1), og hvorfor næringsstoffer bør kanaliseres tilbage til landbruget, er generelt ringe. Problemet med forurenende stoffer i slam og forureningsspørgsmål i tilknytning hertil tages ofte ikke tilstrækkelig alvorligt af slamproducenterne og myndighederne. Slamforvaltning er i dag snarere et spørgsmål om at få slammet af vejen end om en målrettet indsats, der skal opfylde forbrugernes — herunder landmændenes og fødevarerindustriens — behov.

7.6. Mulige indsatsområder er: 1) identifikation af emner på grundlag af det nuværende tilgængelige kundskabsniveau på markedet, 2) klare mål for udviklingen på kort og på lang sigt af slamkvaliteten og systemernes ydeevne, 3) relevant styring for så vidt angår aktioner til udvikling af produktkvalitet og certificeringssystemer (kontrolleret af tredjepart) og hermed 4) større åbenhed i forvaltningen. Man taler ofte om »genanvendelse« og »recirkulation« af slam. Ret beset er det kun næringsstoffer fra planter og organiske stoffer, der kommer fra landbruget. Passende lovgivning kan bidrage til at gøre det organiske affald renere og styrke tilliden til dets anvendelse i landbruget.

7.7. Ifølge Rådets forordning (EØF) nr. 2092/91 om »Økologisk produktionsmetode for landbrugsprodukter«⁽¹⁾ er det ikke tilladt at bruge spildevandsslam eller kunstgødning på økologiske landbrugsbedrifter. Kildesorteret husholdningsaffald kan anvendes efter behandling. Det økologiske landbrug vil have større fordel af genanvendelse af ikke-forurenende næringsstoffer fra organisk affald end det konventionelle landbrug. Økologiske producenter prøver at tilfredsstille forbrugernes ønsker og er dermed mere afhængige af offentlighedens accept. Derfor bidrager den økologiske produktion også til jordbundsbeskyttelsen.

8. Forskellige aktørers ansvar

8.1. Forskellige aktører har forskellige opgaver, når det gælder opretholdelse af kvaliteten. Husholdningerne kan sortere forskellige typer affald ved kilden og kun bruge afløbet til toiletaffald og vand fra vask og opvask. Det er også husholdningernes ansvar kun at bruge miljømærkede kemiske produkter. Det er den kemiske industris opgave at producere sådanne produkter, som de handlende så har ansvaret for at tilbyde forbrugerne. Byggebranchen og hvidevareproducenterne har ansvaret for, hvilket materiale der anvendes til rørledninger (kobber), husholdningsmaskiner og vandbeholdere.

8.2. Den valgte strategi for håndtering af affald og spildevand er afgørende for, om det er muligt at holde forskellige affaldstyper adskilt. Her er det byplanlæggere, beslutningstagere og byggevirksomheder, der spiller den afgørende rolle. Det er byområdernes opgave at frembringe ikke-forurenende næringsstoffer til landbruget.

8.3. Landmændene har ansvaret for opretholdelse og forbedring af jordens kvalitet og for at producere en tilstrækkelig mængde fødevarer til en rimelig pris. Deres rolle er at sikre, at landbruget er hovedaktør i næringskredsløbet, og at definere kvaliteten af det organiske affald, der skal anvendes i landbruget.

8.4. Hvis landmændene skal kunne varetage denne opgave, må det organiske affalds sammensætning og oprindelse specificeres. Desuden bør der udvikles systemer til opsporing af anvendt slam, pålidelige målemetoder samt permanente overvågningssystemer.

8.5. ØSU lægger vægt på en generel anvendelse af forurenings-betaler-princippet samt på, at man med information,

frivillige ordninger, økomærkning og økonomiske styringsmekanismer internaliserer de miljørelaterede omkostninger.

9. Kommissionens rapport om gennemførelse af Fællesskabets affaldslovgivning⁽²⁾

9.1. Ifølge Kommissionens rapport om gennemførelsen af Fællesskabets affaldslovgivning anses anvendelse af slam på landbrugsjord for at være den mest miljøvenlige løsning, og der skulle ikke være kommet indberetninger om skader på mennesker, dyr eller afgrøder som følge af anvendelse af slam på landbrugsjord.

9.2. ØSU kan ikke tilslutte sig Kommissionens målsætning og forholder sig kritisk til denne forenkede tilgang.

9.3. Som denne initiativudtalelse viser, er der al mulig grund til at tvivle på anvendelsen af slam af den nuværende kvalitet på landbrugsjord. Få af de metaller, der forurenar slammet, er blevet analyseret. De metalkoncentrationer, der tillades i slam, ligger langt over bæredygtighedsniveauet. Nogle af de former for anvendelse af slam, der godkendes i slamdirektivet, indebærer en fordobling af metalkoncentrationen i jorden efter 1-2 spredninger. Man ved for lidt om de forurenende organiske stoffer, der findes i spildevandsslam, og om de hertil relaterede sundhedsrisici. En række undersøgelser sætter også spørgsmålstegn ved de nuværende grænseværdier (f.eks. for kadmium i fødevarer) og peger på, at risikoen for mennesker er større end hidtil antaget. Det samme gælder dioxiner.

9.4. Hvis anvendelse i landbruget foretrækkes frem for andre bortskaffelsesmetoder, må samfundet have klare mål og iværksætte strenge foranstaltninger for at forbedre situationen.

9.5. Rapporten anerkender ikke, at der er problemer, og nævner ikke klart behovet for en sund jordbund, hvis der skal produceres sund mad i årtusinder fremover.

9.6. Rapporten peger på, at anvendelse af slam omfattes med stadig større mistænksomhed, men samtidig siges det, at denne mistro ikke er videnskabeligt begrundet. Forsigtighedsprincippet tilsiger, at der træffes foranstaltninger, selvom der ikke foreligger klare videnskabelige beviser for en risiko.

(1) EFT L 198 af 22.7.1991, s. 1-15.

(2) KOM(1999) 752 endelig.

9.7. Efter ØSU's opfattelse er det helt afgørende for landbruget og fødevarerindustrien, at forbrugerne har tillid til deres råmaterialer og produkter. En eventuel anvendelse af spildevandsslam i landbruget er således noget, som landmændene og forbrugerne må træffe beslutning om.

10. Lovgivning

10.1. Den 2. februar 2000 udsendte Kommissionen sin »Meddelelse fra Kommissionen om forsigtighedsprincippet«⁽¹⁾. Efter ØSU's mening bør et revideret slamdirektiv tage hensyn til retningslinjerne i denne meddelelse. Hensigten med et nyt direktiv bør være at justere kursen hen imod de mål, Kommissionen har opstillet med hensyn til bæredygtighed og mindre miljøpåvirkning.

10.2. ØSU vil gerne se klare tegn på en integreret tilgang, idet Kommissionen på det seneste har fremlagt flere dokumenter om en række principper og retningslinjer for lovgivningen fremover, som også er af relevans for det spørgsmål, der her behandles. ØSU mener, at affaldshåndteringsområdet er særligt vigtigt, hvorfor lovgivningen på dette område kunne fungere som grundlag for en samordning af alle de nye initiativer og demonstrere deres anvendelighed og betydning. Det bedste ville være, hvis et nyt slamdirektiv omfattede forskellige former for behandlet spildevand og ikke-flydende organisk affald, herunder blandet slam fra byområder og fødevarerindustri samt husholdningsaffald.

10.3. I definitionerne bør det præciseres, at al spildevand fra rensningsanlæg og andet byspildevand forvaltes i medfør af enten et nyt slamdirektiv eller det bebudede rammedirektiv om vand eller eventuelt et andet direktiv om udrådnings eller kompostet organisk materiale, der er under forberedelse i Kommissionen. Det sidste kunne også omfatte behandlet ikke-flydende organisk affald.

10.4. For at sikre den mest hensigtsmæssige anvendelse af næringsstoffer fra organisk affald skal leverandører klart angive affaldets oprindelse, hvilke stoffer der er tilført samt den behandling, det har gennemgået. Hvis slutproduktet er slam, er valget mellem udrådning og kompostering mindre vigtigt for dette direktivs hensigt (den nuværende definition af slam er helt teknisk og uafhængig af råmaterialets kvalitet).

10.5. Hvis det planlagte nye komposteringsdirektiv gennemføres, bør det udelukkende vedrøre særligt organisk affald, der er sorteret ved kilden. Et nyt slamdirektiv bør tage sigte på blandet spildevand fra byer eller spildevandsslam fra dette vand.

10.6. For at undgå et juridisk tomrum mellem vedtagelsen af et nyt slamdirektiv og vedtagelsen af et nyt direktiv vedrørende udrådning og kompostering bør al organisk affald efter ØSU's mening være omfattet af et nyt slamdirektiv, indtil yderligere fællesskabslovgivning gennemføres.

10.7. Vandbeskyttelse foregår under det bebudede rammedirektiv for vand. ØSU vil dog gøre opmærksom på, at der ikke findes nogen minimumskrav vedrørende jordbundsbeskyttelse, og opfordrer således Kommissionen til at tage initiativer i den retning.

10.8. Den 9. februar 2000 udsendte Kommissionen sin »Hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader«⁽²⁾. I denne hvidbog, og navnlig under punkt 4.2.2, omtales affaldshåndtering i forbindelse med person- eller tingsskade og forurenede arealer som en af de aktiviteter, de opstillede mål skal omfatte. Efterhånden som disse aktiviteter udformes, bør også midlerne til en samordning af de bebudede ændringer af direktiv 86/278/EØF skitseres, og Kommissionen bør beskrive og præcisere dette aspekt over for alle berørte parter.

10.9. I erkendelse af, at Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse om kort tid udsender deres eget lovgivningsforslag (forslag til forordning) om animalsk affald, mener ØSU, at Kommissionen bør fastlægge, hvilke områder der skal være omfattet af hvert enkelt initiativ, og informere alle aktører herom. Efter ØSU's opfattelse bør overlappning undgås, eftersom det kan skabe forvirring i forbindelse med gennemførelsen. Et eksempel fra »gråzonen« er slam fra slagterier.

10.10. I lyset af de data for perioden 1995-1997, der fremlægges i »Rapport fra Kommissionen om gennemførelse af Fællesskabets affaldslovgivning«⁽³⁾, finder ØSU niveauet for gennemførelsen af direktiv 86/278/EØF bekymrende. Efter ØSU's mening bør Kommissionen tage affære over for medlemsstater i tilfælde af manglende opfyldelse af de nuværende regler eller forpligtelserne under artikel 17 i det berigtigede direktiv (dvs. at de hvert tredje år skal udarbejde en sammenfattende rapport om anvendelse af slam i landbruget). Kun med sådanne foranstaltninger kan man sikre en korrekt gennemførelse af direktivets regler.

(1) KOM(2000) 1 endelig.

(2) KOM(2000) 66 endelig.

(3) KOM(1999) 752 endelig.

10.10.1. Samtidig har Kommissionen offentliggjort »Den syttende beretning om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten (1999)«⁽¹⁾, som trods henvisninger til lovgivning på affaldsområdet ikke indeholder data om det pågældende direktiv, hvilket afføder tvivl om den nuværende situation og EU's overvågning på området.

10.11. Reglerne for den fremtidige ordning bør efter ØSU's opfattelse omfatte etablering af overvågningsmekanismer, dvs. risikostyring under Kommissionens tjenestegrene. Resultaterne af denne overvågning bør offentliggøres regelmæssigt (hvert andet år), og Kommissionen bør samtidig informere om sine opfølgningsaktioner. Med andre ord ønsker ØSU at sikre sig, at Kommissionen indfører de fornødne regler til sikring af en effektiv overvågning fremover på dette område, samtidig med at gennemsigtighed garanteres. Et sådant overvågningssystem bør også tillade revision af de eksisterende regler, så der tages hensyn til den videnskabelige udvikling. I denne forbindelse bør Kommissionen træffe foranstaltninger vedrørende udpegelse af den kompetente nationale myndighed, der skal overvåge direktivets regler, så denne kan informere om sin eksistens og opbygge en autoritet.

10.12. ØSU glæder sig over Kommissionens forslag om at etablere et samarbejde med det udvalg, der består af medlemsstatsrepræsentanter med ansvar for gennemførelse og overvågning af forvaltningen af slam. ØSU understreger dog vigtigheden af også at få etableret et samarbejde mellem dette udvalg og Kommissionens videnskabelige organer for at sikre en reel overordnet risikovurdering, hvilket man ikke har i dag.

10.13. Med hensyn til de videnskabelige undersøgelser, som Kommissionens organer benytter sig af på dette område, vil ØSU gerne have oplysninger om deres pålidelighed og omfang. ØSU finder manglen på direkte deltagelse og et positivt input fra Det Europæiske Miljøagentur i København beklagende.

10.14. Der bør indsamles normalværdier for kvaliteten af forskellige typer flydende og ikke-flydende affald fra forskellige lande (f.eks. toiletvand, udrådnede rester fra biogasproduktion med kildesorterede råvarer, affald fra fødevarerindustrien og blandet slam fra rensningsanlæg) for at gøre det lettere at sammenligne kvaliteten af affald med forskellig oprindelse. Det Europæiske Miljøagentur bør sammen med de nationale myndigheder spille en central rolle i udviklingen af et overvågningssystem og en indsamling af data, der omfatter hele EU.

11. Økonomiske aspekter

11.1. Miljømæssige omkostninger opstår, når udgifterne til miljøskader og til forebyggende eller udbedrende foranstaltninger internaliseres i samfundet. Ofte vil en sag blive vurderet ud fra omkostningerne til udbedring af skaden (f.eks. oprensning af jord eller genetablering af den biologiske mangfoldighed). Mange udslip kan mistænkes for at have en miljøpåvirkning på lang sigt, men sådanne udslip accepteres ofte, indtil der er beviser for deres skadelige virkning. I sådanne situationer bør forsigtighedsprincippet anvendes. Der er behov for en tydelig lovgivning til at underbygge dette princip.

11.2. Menneskelig aktivitet indebærer ofte en stabil infrastruktur (energiforsyning, trafiksystemer og kloakering). Det er dyrt at ændre sådanne systemer hurtigt, eftersom deres levetid kan være meget høj, og samfundet må med henblik på at skabe en velfungerende lokal udvikling benytte en langsigtet tilgang, ligesom resultaterne skal være lette at måle i en trinvis udvikling.

11.3. På kort sigt må den producerede slam behandles. Anvendelse i landbruget er en af de billigste løsninger. Alternativerne er jordproduktion, deponering, forbrænding eller kemisk behandling såsom hydrolyse eller fraktionering. Med undtagelse af jordproduktion og deponering indebærer alternativerne temmelig store investeringer, og omkostningerne kan være op til tre gange så store pr. ton som de billigere løsninger. Hvis slam skal bruges i landbruget, må mængden af forurenende stoffer reduceres kraftigt, og slammet må behandles, så det bliver hygiejnisk. Samfundet må også stå for disse omkostninger.

11.4. I fremtiden vil det blive muligt at konstruere spildevandssystemer, der ikke blander de spildevandstyper, som indeholder hovedparten af planteneringen, med dem, der tilfører systemet metaller og miljøfarlige organiske stoffer. Sådanne systemer kan udvikles til anvendelse i forbindelse med nybygning eller renovering. For at holde udgifterne nede er det en fordel, hvis nye systemer i videst muligt omfang kan udnytte den eksisterende infrastruktur til spildevand og rensning. I nogle medlemsstater udvikles sorteringssystemer af denne type til urin og vand fra toiletter.

11.5. Man kan også konstatere, at bæredygtige spildevandssystemer kræver, at man minimerer affaldsmængden, og at det affald, der produceres, sorteres, så det kan genanvendes på en miljøvenlig måde. En sådan ændring af afløbssystemet vil være dyr, men formentlig vil systemer med sortering totalt set være det billigste på længere sigt.

(1) KOM(2000) 92 endelig.

11.6. Eftersom målet i EU er at skabe et bæredygtigt samfund, må beslutningstagere i byer og regioner udarbejde planer for, hvordan man på kort sigt kan skille sig af med den slam, der produceres i dag, samt planer for en langsigtet ændring af afløbssystemet, så det bliver muligt at kanalisere næringsstoffer fra toiletafløb tilbage til landbrug og skovbrug (menneskeekskremer, papir og vand — ingen forurenende stoffer).

11.7. Efter ØSU's mening skal et bæredygtigt miljø have højere prioritet, og samfundet må stå for udgifterne til en økologisk omstilling. Kommissionen bør gøre det lettere at investere i udvikling. Miljøudgifterne bør internaliseres på markedet og i samfundet⁽¹⁾.

12. Konklusioner

12.1. Plantenæringsstoffer overføres til byområder via landbrugets fødevarer. Næringsstofferne findes stadigvæk i madaffald og vand fra toiletter og kan kanaliseres tilbage til landbruget uden de miljøfarlige stoffer, der er kommet til undervejs, for at fremme landbrugets og samfundets bæredygtighed.

12.2. Man kunne måske tolerere en stigning i koncentrationen af de fleste metaller på 100 % over de næste 10 000 år. Dette betyder, at slam kan anvendes, hvis indholdet af metaller over de næste 15-20 år ikke stiger med mere end 10-15 %, og stigningen reduceres til næsten 0 % i løbet af en generation. Miljøfarlige organiske stoffer bør på lang sigt helt undgås. Der er et umiddelbart behov for en model for risikovurdering og metoder til analyse af effekten af vigtige kemikalier i biologiske systemer. Anvendelse af slam i landbruget må ikke indebære øget ophobning af farlige stoffer i landbruget eller i befolkningen.

12.3. Vigtige næringsstoffer i spildevandet, såsom kvælstof og kalium, udnyttes kun i ringe omfang. Af fosforindholdet i slam udvindes dog 90 %. Befolkningen forholder sig ikke blot skeptisk til slamkvaliteten, men også til de nuværende spildevandssystemers evne til at rense spildevandet og dermed bidrage til samfundets bæredygtighed.

(1) »Internalisere« er den term, der normalt bruges i forbindelse med en bevidst inddragelse af de miljømæssige omkostninger i beregningen af en pris; udgifter i forbindelse med miljøskader bør være lette at følge; termen »assimilere« vedrører snarere medregning af en udgift; dette vil under alle omstændigheder ske før eller senere, ofte for sent og til en meget høj pris.

12.4. Konsekvensen er, at der i de fleste lande sættes spørgsmålstegn ved anvendelsen af slam i landbruget. Slamproducenter og myndighederne viser ofte ringe forståelse for dette spørgsmål. Problemerne må identificeres, og der må opstilles reelle mål og planer med henblik på at ændre denne situation.

12.5. Forbrugerne i EU har ret til at kræve sikre fødevarer og påvirke produktionsmetoderne og de ressourcer, der bruges i landbruget.

12.6. Mange grupper, herunder den kemiske industri, forbrugerne, slamproducenterne, byggefirmaer, planlæggere og beslutningstagere, er ansvarlige for, at samfundet udvikler sig i en retning, der tillader genanvendelse af næringsstoffer. Landbruget har til opgave at opretholde jordbundskvaliteten og har det endelige ansvar for, hvad der spredes på landbrugsjorden.

12.7. Omkostninger i forbindelse med miljøpåvirkning efter anvendelse eller bortskaffelse af slam bør internaliseres i prisen på vand og forurenende produkter.

12.8. Efter ØSU's opfattelse bør landbruget på lang sigt kun bruge næringsstoffer fra organisk affald, som holdes adskilt fra andet, forurenende affald, der øger metalkoncentrationen eller øger indholdet af farlige organiske stoffer.

12.9. Anvendelse af slam som gødning i landbruget er således yderst problematisk og i mange tilfælde direkte en dårlig løsning, medmindre slammet og forsyningssystemerne forbedres drastisk.

13. Henstillinger

13.1. Af det reviderede direktiv bør det klart fremgå, at det overordnede mål på lang sigt er at kanalisere ikke-forurenende næringsstoffer fra spildevandet i EU tilbage til landbruget.

13.2. Direktivet skal gøre det klart, at forsigtighedsprincippet og forurenere-betaler-princippet finder anvendelse i forbindelse med en vurdering af spildevandssystemets input og produktionen og anvendelsen af spildevandsslam.

13.3. Et revideret og ændret slamdirektiv skal være præget af en helhedsmæssig tilgang til alt spildevand fra rensningsanlæg og andet byspildevand. Det skal helst omfatte alt affald og alle afløb, der ikke er omfattet af det bebudede rammedirektiv om vand⁽²⁾.

(2) KOM(97) 49 endelig.

13.4. Selvom der eksisterer en vandbeskyttelseslovgivning, har EU ingen minimumskrav vedrørende jordbundsbeskyttelse. ØSU opfordrer Kommissionen til at udarbejde en sådan lovgivning.

13.5. Oplysninger om affaldets oprindelse, de stoffer, der er kommet til, og den behandling, affaldet har gennemgået, skal gives til myndighederne og brugeren.

13.6. Som supplement til mg/kg-målingen kan mængden af visse metaller i forhold til fosformængden angives (f.eks. mg kadmium/kg fosfor). Herved kompenseres for de begrænsninger, der ligger i mg/kg-målingen.

13.7. Ansvar for miljøskader forårsaget af slam bør klart specificeres i direktivet.

13.8. De nationale myndigheder bør regelmæssigt rapportere om anvendelsen af slam, slammets kvalitet og kvaliteten af andre former for affald for at gøre det lettere for myndighederne og brugerne at lave såvel nationale som internationale sammenligninger. Det Europæiske Miljøagentur har en naturlig rolle at spille i forbindelse med indsamling af sådanne oplysninger fra medlemsstaterne.

13.9. Der bør udvikles systemer til opsporing af anvendt slam, pålidelige målemetoder samt permanente overvågnings-systemer. Der bør regelmæssigt rapporteres og udgives redegø-

relser fra medlemsstaterne om metoder vedrørende risikostyring i forbindelse med anvendelse af organisk affald.

13.10. ØSU understreger behovet for, at affaldsudvalget etablerer nære kontakter til Kommissionens videnskabelige organer med henblik på sikring af en objektiv evaluering af risici.

13.11. Eftersom et af EU's mål er at skabe et bæredygtigt samfund, bør miljøets bæredygtighed prioriteres højere, og der må træffes foranstaltninger med henblik på at lette investeringer i ny teknologi, der nedbringer miljøpåvirkningen ved forvaltning af organisk affald i almindelighed og genanvendelse af ikke-forurenende næringsstoffer i særdeleshed.

13.12. Et ændret slamdirektiv bør gøre det klart, at slam med metalindhold kun må anvendes, hvis dette indhold over de næste 15-20 år ikke stiger med mere end 10-15 %, og stigningen reduceres til næsten 0 % i løbet af en generation. Miljøfarlige organiske stoffer bør på lang sigt helt undgås. Der er et umiddelbart behov for en model for risikovurdering og metoder til analyse af effekten af vigtige kemikalier i biologiske systemer. Anvendelse af slam i landbruget må ikke indebære øget ophobning af farlige stoffer i landbruget eller i befolkningen.

13.13. Kommissionen anmodes om at konsultere ØSU i sit fremtidige arbejde med slamdirektivet og andre regler vedrørende produktion og forvaltning af organisk affald.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for ris«, og
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1251/1999 om indførelse af en støtteordning for producenterne af visse markafgrøder for deri at indlemme ris«

(2001/C 14/27)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 19. juni 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 36 og 37 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 Maria Luísa Santiago til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 42 stemmer for, 12 imod og 8 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1. EU's marked for ris er i alvorlig uligevægt, fastslår Kommissionen i sit forslag til forordning om denne sektor. Denne uligevægt tilskrives stigende import, stigende produktion samt begrænsninger i støtten til eksport i henhold til GATT-aftalen. Kommissionen understreger, at der hurtigt må findes en løsning på problemet ved at revidere den fælles markedsordning for ris og samtidig nedskære produktionen.

1.2. Kommissionen foreslår således:

- indlemmelse af ris i ordningen for markafgrøder
- afskaffelse af interventionsmekanismen og interventionsprisen for ris
- om muligt genindførelse af Uruguay-rundens ordning med faste toldsats
- forhøjelse af arealbetalingen for ris fra de nuværende 52,65 EUR/t til 63 EUR/t for at kompensere producenterne for prisfaldet
- indførelse af en jordudtagningsordning svarende til ordningen for korn
- forpligtelse til at anvende certificeret frø.

1.3. Med disse foranstaltninger ønsker Kommissionen at genoprette markedsbalancen, gøre EU's risproduktion konkurrencedygtig på verdensmarkedet og nedbringe budgetudgifterne til finansiering af de voksende interventionslagre af ris.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Ris dyrkes på overrislede marker og kræver store mængder vand. Vand spiller en afgørende temperaturregulerende rolle for risplanterne, som i hele vækstperioden kræver konstant vanddække. Vandet skal stå så lavt, at sollyset trænger igennem, og vandstanden skal være så ensartet som muligt. Den reguleres inden såningen ved hjælp af en laserstyret mekanisme, som kan hæve/sænke vandstanden med millimetre. Reguleringen af vandstanden på de enkelte rismarker har afgørende betydning for planternes udvikling og for skadedyrsbekæmpelsen, hvilket kræver et godt netværk af kanaler, grøfter, diger (skel) mellem rismarkerne og markveje.

2.1.1. Rismarkernes hældningsgrad er nul for så vidt muligt at undgå udsivning. Hvis disse jorder skal omlægges til andre afgrøder, skal der enten etableres en svag hældning af terrænet eller opbygges højbede for at dræne jorden. En sådan omlægning vil altid være meget bekostelig og er kun et alternativ i områder uden en lang tradition for risdyrkning.

2.1.2. De fleste traditionelle risarealer er områder, hvor jordlaget er tyndt og sumpet på grund af utilstrækkelig dræning, eller oversvømmede flodbredder, hvor jordlaget er dannet gennem aflejringer, og hvor grundvandet har et stort saltindhold. Disse områder er enten for våde eller salte til, at der kan dyrkes andet end ris. I øvrigt er overrislingen nødvendig for at hindre grundvandet i at stige og dermed undgå, at lermolekylerne optager natrium, hvorved lerlaget bliver porøst til skade for jordens konsistens. Hvis dette sker, vil de pågældende arealer være uegnede til dyrkning af en hvilken som helst afgrøde.

2.1.3. Kommissionens frygt for en udvidelse af risarealet er ubegrundet, da det er naturligt begrænset af de særlige vækstbetingelser, som denne afgrøde kræver. Endvidere kræver risdyrkning en specialiseret mekanisering, som i mange regioner ikke kan omlægges til andre afgrøder.

2.2. Risdyrkning spiller en afgørende rolle for beskyttelsen af miljøet i de risproducerende områder. Risproduktionen er tilpasset nogle meget specielle jordbunds- og klimaforhold og er derfor i perfekt harmoni med naturen og landskabet. Rismarkernes frodige økosystem har en åbenbar værdi såvel landskabs- som jagtmæssigt, da rismarkerne udgør et egnet habitat for ynglende vadefugle. Ingen anden afgrøde vil kunne genskabe rismarkernes særegne økosystem. Overtagelsen med ferskvand giver levedygtigheder for små dyrearter såsom ferskvandskrebs, der tiltrækker en rig fauna, især trækfugle som ænder, svaner, storke og bekkasinere.

2.3. Selv om risdyrkning i dag er næsten fuldstændigt mekaniseret, er ris den afgrøde, som kræver mest arbejdskraft pr. hektar sammenlignet med andre kornarter, fordi den kræver specialisering og arbejdskrævende håndtering af store mængder vand.

2.4. Risproduktionen er i visse regioner i Sydeuropa af vital betydning for arealudnyttelsen og den fysiske planlægning samt den sociale ligevægt i landdistrikterne. Kommissionen har selv påpeget⁽¹⁾, at kun 33,8 % af producenterne i Italien og 47,8 % af producenterne i Frankrig har over 30 hektar rismarker. I Spanien, Portugal og Grækenland er det kun 6,9 %, 9,9 % og 1 % af producenterne, som har mere end 30 hektar. I disse medlemsstater foregår risdyrkingen på små lodder, idet mellem 77 % og 85 % af producenterne har under 10 hektar. Risproducenterne er gennemgående meget specialiserede, og 65 % af dem har afsat over 50 % af deres jord til denne afgrøde. Disse små producenter tegner sig for over 78 % af risarealerne, hvilket indebærer, at et stort antal små producenter er næsten helt afhængige af indtægterne fra risproduktionen.

2.4.1. Nyere tal (Eurostat 1997) viser f.eks., at i Grækenland og Portugal er over 50 % af brugene på under 5 ha, og at over 50 % af brugene i Spanien er på under 10 ha.

2.5. EU's risproduktion består først og fremmest af typen Japonica ris (middelkornede ris), som hovedsageligt forbruges i de sydeuropæiske medlemsstater, dvs. de producerende lande: Spanien, Italien, Frankrig, Grækenland og Portugal.

2.5.1. Forbruget i de nordlige medlemsstater er især rettet mod Indica ris (langkornet ris), der indføres fra USA, men som efterhånden også produceres i EU. Produktionen af denne type ris udgjorde i 1999/2000 120 000 t mod 27 000 t i 1988/1989 og dækker nu 55 % af forbruget af denne ristype i EU⁽²⁾.

2.5.2. Ris er ernæringsmæssigt meget sundt på grund af sit store indhold af sammensatte kulhydrater, nærmere bestemt stivelse. Endvidere er ris meget proteinrig og anses for at være den kornart, som indeholder de mest værdifulde proteiner, nemlig otte vigtige aminosyrer. Ris indeholder næsten intet fedt, kolesterol eller gluten.

2.5.3. De to ristyper, der konsumeres i EU, Indica og Japonica, adskiller sig først og fremmest ved den type stivelse, de indeholder. Stivelsen i Indica-ris består af (amilose) polisakkarider, som på grund af sin lineære molekyllære struktur ikke opsuger særligt meget vand. Denne ristype er let at tilberede, forbliver normalt meget løs, men optager praktisk taget ikke smagsstoffer fra andre ingredienser i maden. Stivelsen i Japonica-ris består især af (amilopektin) polisakkarider med en forgrenet molekyllær struktur, som gør, at risen bliver vandet, hvis den koges med for meget vand, samtidig optager den let smag fra andre ingredienser. Denne ristype kræver en mere omhyggelig tilberedning, men er velegnet til en lang række vidt forskellige retter med kød, fisk, grøntsager, skaldyr eller en blanding af disse ingredienser. Der er mange forskellige, lækre og ernæringsmæssigt meget afbalancerede og sunde variationsmuligheder, som helt og fuldt imødekommer de krav til kvalitet og fødevarer sikkerhed, som forbrugerne i dag stiller.

2.6. Indtil 1996 var rismarkedet i EU stabilt, uden at der blev foretaget interventionsopkøb, og markedspriserne lå meget tæt på interventionsprisen.

2.6.1. Overskuddet af Japonica-ris blev eksporteret til tredjelande med eksportrestitution, og Indica-risen, som hovedsageligt blev indført af de nordlige medlemsstater, blev pålagt variable toldsatter for uafskallet ris.

2.7. Forhandlingerne under Uruguay-runden i 1993/1994 fik et negativt udfald for sektoren, ikke så meget på grund af de indrømmelser, som det uundgåelige liberaliseringspres udløste, men snarere på grund af den omlægning af importtolden, som EU gik med til.

2.8. De variable toldsatter blev erstattet af faste satser, som skulle nedsættes med i alt 36 % inden 2000, og de europæiske landmænd fik tildelt en arealbetaling, som langt fra kompenserede for faldet i markedspriserne.

(1) KOM(95) 331 endelig, s. 10 — EFT C 21 af 25.1.1996.

(2) KOM(2000) 278 endelig.

2.8.1. Den indifferens over for rissektoren, som forhandlerne udviste under GATT-forhandlingerne, fik alvorlige følger, fordi ris på toldområdet blev sidestillet med korn uden hensyntagen til, at ris i modsætning til korn gennemgår en forudgående forarbejdning i form af afskalling og slibning.

2.8.2. Denne fejl blev straks udnyttet af USA, som krævede indførelse af en særlig importklausul for ris (bilag 7). Ifølge denne klausul skal der anvendes en toldordning for ris, som sikrer, at markedsprisen for importeret ris efter told aldrig overstiger en vis procentdel af interventionsprisen for ris produceret i EU. Det vil sige:

- for Japonica ris: 188 % af interventionsprisen for uafskallet ris
- for Indica ris: 180 % af interventionsprisen for uafskallet ris
- uafhængigt af risens pris/kvalitet.

2.8.3. Denne aftale førte senere til et særligt nedslag for Basmati-ris, hvis gennemsnitspris lå 250 EUR/t højere end verdensmarkedsreferencepriserne. Denne ris indføres i dag næsten toldfrit i EU, og indførelsen er derfor steget fra 40 000 t i 1994/1995 til 100 000 t i 1998/1999.

2.8.4. Hertil kommer den ris, som indføres under præferenceordninger, herunder 160 000 t afskallet ris fra AVS-landene (nedsat told) og OLT (ingen told).

2.8.5. Med tiltrædelsen af nye medlemsstater blev toldkontingenterne udvidet med 63 000 t sleben ris uden told og 20 000 t afskallet ris med en told på 88 EUR/t.

2.8.6. Kort sagt indføres der i dag under præferenceordninger 200 000 t ris, svarende til 40 % af den samlede import, toldfrit eller til meget lav told. På den resterende 60 % af importen er der kun pålagt en toldafgift på 200 EUR/t i stedet for de 264 EUR/t, som oprindeligt var blevet aftalt, og hvis man medregner Basmati-, AVS- og OLT-ris, ligger tolden i dag på 110 EUR/t i gennemsnit.

2.9. Denne situation har sammen med nedskæringen af eksportrestitutionerne, som begrænser eksporten af Japonica-ris, undergravet EU's rismarked, hvilket har givet sig udslag i en betydelig stigning i importen og et fald i de interne priser til under interventionsprisen. Interventionsopkøbene har været en logisk følge heraf og har nået et i sektoren hidtil uset

omfang, således at en revision af den fælles markedsordning for ris er blevet uomgængelig. Man kan roligt konkludere, at Europa tabte og eksportørerne uden for Europa vandt.

2.10. Det er vigtigt at understrege, at godt nok er den europæiske risproduktion ubetydelig i international målestok (0,4 % af verdensproduktionen), men det europæiske marked er internationalt set et meget eftertragtet marked.

2.11. Desuden har USA, som er et vigtigt eksportland, ført en politik med produktionsstøtte som kompensation for faldet i verdensmarkedspriserne, hvilket har ført til en udvidelse af produktionsarealet.

2.12. USA spiller en dominerende rolle i prisfastsættelsen og prisudviklingen. Ris er blandt de produkter, som handles på børsen i Chicago, og de internationale prissvingninger for ris er genstand for et kraftigt spekulationspres, som ikke nødvendigvis har noget at gøre med situationen i Europas rissektor.

2.13. Rissektorens beskedne rolle set i forhold til korn er årsagen til, at ris ofte bruges som byttmiddel for at opnå mere fordelagtige internationale handelsaftaler for korn, som har større politisk og social betydning i EU.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Rismarkedets særlige karakter blev anerkendt af EU's lovgivende myndighed allerede i 1960'erne, da de fælles markedsordninger blev indført, hvilket var baggrunden for forordningen af 1967 om det fælles marked for ris. Det er klart, at formålet med oprettelsen af en særskilt fælles markedsordning for ris ved siden af den fælles markedsordning for korn var at tage hensyn til rissektorens særlige karakter, hvad angår såvel dyrkningsmetoder som produktion og forbrug. Disse vilkår gør sig stadig gældende, og det er absurd at forsøge at se bort herfra.

3.2. Begge markedsordninger er baseret på de samme grundprincipper, som man ikke bør glemme (interventionspris, fælles ordning for handel med tredjelands, enhedsmarked og frihandel, fællesskabspræference og sikring af en rimelig levestandard for producenterne). Medtagelsen af ris i ordningen for markafgrøder skulle logisk set indebære opretholdelse af intervention og ikke en afskaffelse af den, sådan som Kommissionen foreslår.

3.3. Ris er ikke en afgrøde, der kan sammenlignes med andre kornsorter, for selv om udbyttet er større, er produktionsomkostningerne betydeligt højere. Indlemmelsen af ris i den generelle ordning for markafgrøder vil — især med den forskelsbehandling, der bliver risen til del — gå hårdt ud over sektoren.

3.4. Ophævelsen af interventionsordningen (der opretholdes for de øvrige kornsorter) gør producenterne fuldstændigt afhængige af de priser og betingelser, som fastsættes af forarbejdningsindustrien, eftersom interventionsprisen altid har fungeret som en vejledende markedspris. Kommissionen erkendte selv i sit forslag⁽¹⁾, at selv om interventionsordningen anvendes i begrænset omfang, spiller den en vigtig rolle for prisfastsættelsen på markedet. Interventionsprisens regulerende indvirkning på markedspriserne er der ikke blevet rokket ved, og de seneste års interventionsopkøb er resultatet af dårlige handelspolitiske forhandlingsresultater, som producenterne ikke har haft nogen indflydelse på. Det er derfor uretfærdigt, at omkostningerne væltes over på producenterne.

3.5. Afskaffelsen af intervention vil ifølge Kommissionen medføre et fald i producentpriserne på 10-11 %. I en undersøgelse⁽²⁾ foretaget af eksperter på området forudses det imidlertid, at priserne på EU-ris vil falde med 25-30 %. Den arealstøtte på 10,35 EUR/ha, som Kommissionen foreslår, vil i så fald svare til en godtgørelse på 12 %. Derimod har de øvrige kornsorter fået tildelt en godtgørelse for prisfaldet på 50 %.

3.6. Mens støtten til ris svarer til den, der blev foreslået i Agenda 2000 for de øvrige kornsorter, fremgår det ikke klart af Kommissionens forslag, hvorledes gennemsnitsudbyttet for ris skal fastlægges. I det nye forslags artikel 1, stk. 5 (som ændrer artikel 4, stk. 2), står der udtrykkeligt, at hvis majs behandles særskilt, hvilket er tilfældet i de risproducerende medlemsstater, anvendes »majsudbyttet« for majs og udbyttet for »andre kornarter end majs« for korn, oliefrø, ris og hørfrø samt for hør og hamp til fiberproduktion⁽³⁾.

3.6.1. Ikke desto mindre har Kommissionens repræsentanter forsikret, at dette ikke er hensigten, idet Kommissionen ønsker at holde fast ved anvendelsen af nationale udbyttesatser og arealer. Det er således nødvendigt at få afklaret, hvorledes forslaget skal fortolkes, eftersom det ikke klart afspejler Kommissionens holdning.

3.7. Det skal understreges, at den særskilte behandling af majs, som kræver kunstvanding, også — og med endnu større ret — burde gælde for ris, som dyrkes med større produktionsomkostninger, og som i social, miljømæssig og landskabelig henseende spiller en stor og uerstattelig rolle.

3.8. Ris bliver på linje med andre markafgrøder pålagt jordudtagning. Kommissionen har ikke taget i betragtning, hvor vanskeligt det er at forene jordudtagning med den måde, hvorpå ris dyrkes (vandforbrug og omkostningerne herved, rismarkernes struktur osv.). Hertil kommer, at den kompensation for jordudtagning, Kommissionen foreslår, ikke engang vil dække vandforbruget eller omkostningerne ved flytningen af digerne.

3.9. Kravet om anvendelse af certificeret frø medfører en unødigt omkostningsforøgelse, som kun er til gavn for frøleverandørerne. Risavlerne anvender altid en vis andel certificeret frø sammen med frø af egen produktion, som de selv udvælger. Den frømængde, som skal bruges ved såningen, er forskellig fra år til år, fordi det er temperaturen i begyndelsen af og under såtiden, som er afgørende for, hvor tæt frøene skal sås.

3.10. Forestillingen om, at privat oplagring skulle være et alternativ til afskaffelsen af interventionsordningen, er fuldstændig urealistisk, bortset fra at der er tale om en vag og meget generelt formuleret fakultativ bestemmelse, som hører hjemme under afsnittet »Generelle bestemmelser«, og under ingen omstændigheder under »Det indre marked«, således som de øvrige fælles markedsordninger. Kommissionen har desuden i sit finansielle overslag anført budgetmidler til privat oplagring.

4. Konklusioner

4.1. ØSU er enig med Kommissionen i, at rismarkedet er ude af balance, og at interventionslagrene medfører for store omkostninger. De foreslåede tiltag vil dog efter ØSU's mening ikke genskabe balancen på markedet, men derimod gøre risproduktion i EU umulig.

4.2. Hele filosofien bag forslaget er baseret på, at der kommer et godt resultat ud af handelsforhandlinger, hvis udfald er tvivlsomt. Kommissionen fremsætter forslag om ændringer, som er yderst negative for sektoren uden de budgetmæssige garantier, som ellers skulle være hensigten med forslagene.

(1) KOM(95) 331 endelig.

(2) Briefing note »EU rice policy reform proposals: budgetary and policy implications« by Graham Brookes — 29.8.2000 (foreligger kun på engelsk).

(3) Forordning (EF) nr. 1251/1999.

4.3. ØSU går imod afskaffelsen af intervention og frygter, at Kommissionen vil afprøve denne foranstaltning i en sektor, der ikke har så stor magt til at gøre indsigelse, for derefter med henvisning til præcedens at udvide den til kornsektoren.

4.4. ØSU opfordrer Kommissionen til at præcisere og sætte tal på støtten til privat oplagring i tilfælde af krise i sektoren. Der er tale om en frivillig ordning, som er meget løst skitseret og ikke opført i finansieringsoversigten.

4.5. ØSU understreger, at uanset om resultatet af de kommende forhandlinger med de riseksporterende lande bliver gunstigt, vedrører det kun 60% af den nuværende eksport. Resten er omfattet af faste importkvoter uden told eller til meget lav told, og derfor stiller ØSU spørgsmålstejn ved, om det er hensigtsmæssigt inden WTO-forhandlingerne at gennemføre en så drastisk reform, der vil ramme sektoren hårdt. Det ville være mere logisk at føre todsatserne tilbage til et normalt niveau, analysere markedet og først derefter — om

nødvendigt — tage fat på en afbalanceret og retfærdig reform af sektoren.

4.6. ØSU foreslår, at Kommissionen tager muligheden for direkte producentstøtte op til grundigere overvejelse under hensyntagen til de sociale og miljømæssige aspekter af EU's risproduktion.

4.7. ØSU henleder Kommissionens opmærksomhed på risdyrkningsens store og uerstattelige betydning for bevarelsen af økosystemerne i vådområder og fredede områder i Syd-europa, arealudnyttelsen og bevarelsen af den fauna og flora, der er karakteristisk for de risproducerende egne.

4.8. Kommissionen kan ikke ændre ved de grundprincipper, hvorpå samtlige markedsordninger er baseret, uden at skabe store uligheder mellem producenterne. Budgetstramningerne bør ikke ramme én bestemt gruppe, eftersom alle bidrager til opretholdelsen af samfundsstrukturen i landdistrikterne og er en del af den europæiske landbrugsmodel.

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Forkastet ændringsforslag

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

Punkt 4.2

Nyt punktum indføres:

»..., hvis udfald er tvivlsomt. ØSU erkender de alvorlige konsekvenser for udviklingslande, især basmati-handlen, som er så væsentlig for Indien og Pakistan. Det er vanskeligt at retfærdiggøre, hvis drøftelserne om en ny WTO-landbrugsaftale skulle øge handelsbarriererne over for dem«.

Afstemningsresultat

For: 20, imod: 33, hverken for eller imod: 5.

Punkt 4.5

Sidste punktum slettes.

Begrundelse

Der foreslås væsentlige forhøjelser af toldsatserne og forbrugerpriserne.

En eventuel handelsstrid kunne i stedet undgås, hvis man reformerede rismarkedet ved at reducere interventionsprisen med ca. 25 % (og stramme interventionskriterierne). Dette vil bringe priserne ned, således at Japonica-overskuddet kan eksporteres uden eksportrestitutions. Fastholdes interventionen og sikkerhedsnettet for landmændene er forslaget i overensstemmelse med WTO's bestemmelser og kræver ikke, at der ydes kompensation til tredjelande.

Afstemningsresultat

For: 19, imod: 41, hverken for eller imod: 2.

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2200/96 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, forordning (EF) nr. 2201/96 om den fælles markedsordning for forarbejdede frugter og grøntsager og forordning (EF) nr. 2202/96 om en støtteordning for producenter af visse citrusfrugter«

(2001/C 14/28)

Kommissionen besluttede den 17. juli 2000 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 Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede José Manuel de las Heras Cabañas til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 6. oktober 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 376. plenarforsamling af 19. oktober 2000 følgende udtalelse med 36 stemmer for, 3 imod og 4 hverken for eller imod.

1. Indledning

- Den maksimale mængde af hver citrusfrugtsort, som kan tilbagekøbes fra markedet, nedsættes. For produktionsåret 2001/2002 er den maksimale sats 10 % af den markedsførte mængde og i de efterfølgende år 5 %.

1.1. Kommissionens forslag

Kommissionens forslag indfører følgende ændringer i de gældende bestemmelser for den fælles markedsordning for frugt og grøntsager:

- De gældende bestemmelser for tomater, ferskner og pærer beregnet til forarbejdning, hvorefter forarbejdningsevirsomheden får tildelt godtgørelse mod betaling af en minimumspris til producenten, ophæves og erstattes af en ordning med støtte til producenterne via producentorganisationerne for den mængde råvarer, der leveres til forarbejdningsevirsomheden.
 - Den nuværende kvoteordning for tomater beregnet til forarbejdning erstattes med tærskler.
 - EF-tærsklerne for ferskner, pærer og citrusfrugter opdeles i nationale tærskler.
 - Rådet fastsætter støtten permanent. For tomater, uafhængigt hvad de skal gå til, ændres al nuværende støtte til et enkelt støttebeløb af hensyn til en forenkling.
 - Tærsklerne for tomater, pærer og visse forarbejdede citrusfrugter forhøjes med 10%, mens støtten til tomater og pærer nedsættes tilsvarende.
- Det nuværende loft over den finansielle støtte til producentorganisationernes driftsfonde afskaffes. Det begrænser den samlede støtte til 2,5 % af den samlede værdi af alle producentorganisationers afsatte produktion.
 - Den maksimale støtte til driftsfondene for de enkelte producentorganisationer nedsættes fra 4,5 % til 3 % af værdien af den afsatte produktion.
 - Ud over de nugældende ordninger for fastsættelse af eksportrestitutioner for friske produkter bliver der mulighed for at fastsætte restitutionerne ved licitation.

1.2. Situationen i frugt- og grøntsagssektoren

1.2.1. I EU er der 2,2 mio. bedrifter, som producerer frugt og grøntsager, hvoraf 750 000 er specialiserede i denne type afgrøde. De udgør 10 % af EU's landbrugsbedrifter. Der er tale om små bedrifter på under 5 ha i gennemsnit, og de tegner sig for 4,8 mio. ha, dvs. mindre end 3 % af det udnyttede landbrugsareal i EU.

1.2.2. Frugt- og grøntsagsdyrkning er meget arbejdsintensiv og har dermed stor betydning for beskæftigelsen. De specialiserede gartnerier når op på næsten 500 000 landbrugsarbejdsheder eller 12,5 % af landbrugsarbejdshederne i EU. Det anslås, at sektoren giver direkte beskæftigelse til 2 mio. mennesker i hele EU. I nogle medlemsstater, f.eks. Spanien, tegner sektoren sig sågar for 50 % af alle arbejdspladser i landbruget.

1.2.3. Beskæftigelsen

1.2.3.1. Beskæftigelsen er et væsentligt element i produktionsaktiviteten og har stor indvirkning på produktionsomkostningerne. Trods en høj værditilvækst pr. arealenhed er indkomsten pr. arbejdsenhed lavere end inden for det ekstensive landbrug. Der er et meget stort behov for sæsonarbejdskraft, så sektoren giver arbejde til såvel arbejdsløse i EU som til indvandrere. Det er i den henseende nødvendigt at udforme andre foranstaltninger til en forbedring af modtagelsesforholdene for indvandrere og støtte initiativer, som fremmer arbejdstagernes mobilitet i sektoren, så de finder beskæftigelse hele året.

1.2.3.2. Desforuden har den beskæftigelse, sektoren giver andre steder, stor betydning for såvel levnedsmiddelkæden (behandling, oplagring og forarbejdning, som er arbejdsintensive processer) som for de aktiviteter, der er relateret til produktion og markedsføring. Behandlingscentre og den frugt- og grøntsagsforarbejdende industri medfører værdiforøgelse, merværdi, beskæftigelse og en teknologisk udvikling i landdistrikter. For forarbejdede tomater vedkommende består der et gensidigt afhængighedsforhold mellem produktion og industri, idet der er tale om et specielt årsbaseret produkt, som udelukkende tager sigte på forarbejdning.

1.2.4. Miljøet

1.2.4.1 Set ud fra et miljømæssigt synspunkt lægger visse produkter i denne sektor, såsom nødder og johannesbrød, beslag på store arealer i marginale områder i tørre regioner, hvor dyrkningen har afgørende betydning for at forebygge erosion, ligesom der ikke består rentable alternative produktionsmuligheder. Den fælles markedsordning for frugter og grøntsager var den første inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, hvor man som et af målene opstillede fremme af miljøvenlige dyrkningsmetoder, på hvilket område der er gjort og stadig gøres betydelige fremskridt. Der består dog stadig miljøproblemer. Det er derfor nødvendigt at bevare og styrke denne indsats inden for den fælles markedsordning.

1.2.5. Forbrugerne

1.2.5.1. Frugt- og grøntsagsforbruget i EU, som bør øges på grund af produkternes sundhedsgavnige virkning, ligger på et relativt stabilt niveau med et lidt større forbrug af nogle produkter end andre. Den interne produktion og importen udviser en større stigning, så markederne er ved at blive mættede, og der er en voksende risiko for markedsforvridninger. Man må huske på, at der er nogle frugter og grøntsager, hvor EU ikke er selvforsynende, og at EU-markedets store købekraft og relativt lave beskyttelse mod import gør det til et målmarked for visse tredjelande. Det skal tilføjes, at forbruget af nogle forarbejdede frugter og grøntsager, især forarbejdede tomater og frugt- og citrusfrugtsaft, er i stærk stigning, for tomater f.eks. med henved 3 % årligt.

1.2.5.2. Parallelt hermed giver forbrugerne udtryk for stadig større bekymring for fødevarerens sikkerhed. De ønsker et bredt udvalg af sunde frugter og grøntsager i alle former for detailforretninger. De ønsker også, at produkterne dyrkes mere miljøvenligt.

1.2.5.3. Der er ligeledes krav om en bedre kvalitet af de frugter og grøntsager, der sælges, med mere information om deres smag, næringsværdi osv., så forbrugerne kan foretage deres valg på et bedre informeret grundlag. Her er det særdeles vigtigt, at lovgivningen om levnedsmiddelmærkning og om nye levnedsmidler er i overensstemmelse med kvalitetsnormerne for frugt og grøntsager.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Kommissionen har bebudet, at den i slutningen af 2000 vil udsende en beretning om anvendelsen af forordning (EF) nr. 2000/96. ØSU opfordrer Kommissionen til, at der i lyset af de indhøstede erfaringer og på grundlag af en samlet analyse af alle elementer i den fælles markedsordning udarbejdes supplerende forslag om grundlæggende aspekter, som ikke tages op i de her forelagte forslag.

2.2. ØSU anser forslagene for fragmentariske og utilstrækkelige set i relation til beskæftigelsens betydning i denne sektor, de vedvarende kriser inden for sektoren og tabet af fællesskabspræferencen på grund af bilaterale aftaler og frihandelsaftaler, som EU har indgået. Der henstår en række vigtige uløste spørgsmål, som behandles i denne udtalelses konklusioner. Forslaget bør derfor forbedres.

2.3. ØSU er enig med Kommissionen i, at der består et presserende behov for at revidere nogle aspekter af den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, så de kan træde i kraft i næste produktionsår. De behandles i de nu forelagte forslag.

2.4. ØSU udtrykker ligeledes bekymring for, at støtteordningerne for forarbejdede produkter vil komme i fare ved fredsklausulens udløb i 2003. Det opfordrer Kommissionen og Rådet til at presse på for at få disse ordninger opretholdt under WTO-forhandlingerne. Støtteordningerne er nødvendige, så forarbejdningsindustrien bliver levedygtig på længere sigt, idet der må herske sikkerhed for forsyning med råvarer i passende kvalitet, mængde og på de rigtige tidspunkter samt på økonomiske vilkår, som gør det muligt for de forarbejdede produkter at konkurrere på markederne, og så de giver landmændene en passende indtjening samt så man kan bevare over 140 000 arbejdspladser.

2.5. Fællesskabspræferencen er blevet alvorligt svækket i de seneste år, idet frugt og grøntsager - og forarbejdede produkter i særdeleshed — er blevet brugt som et forhandlingsobjekt i EU's forhandlingsstrategi for bilaterale og multilaterale aftaler om oprettelse af et frihandelsområde med EU. Dette har forværret konkurrencen med tredjelande, hvor priser og omkostninger er lavere, og udsat EU-produktionen for et stadig kraftigere konkurrencepres. De gensidige indrømmelser, der gives under disse aftaler, skaber ligeledes en ubalance mellem erhvervssektorer, som den fælles landbrugspolitik bør rette op på.

2.6. ØSU finder det stadig vigtigere at koncentrere udbuddet via producentorganisationer. Producenterne står nemlig svagt, fordi udbuddet er spredt, og koncentrationen i distributionsleddet er voksende. Dette problem blev taget op i ØSU's udtalelse om »Mellemlæddets indvirkning på fødevareprisdannelsen — fra produktions- til forbrugsled« (jf. pkt. 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 og 3.2.1)⁽¹⁾. Dens analyser viser, at producentens andel af forbrugerprisen på friske frugter og grøntsager er faldet markant, og at merværdien nu mere er koncentreret i distributionsleddet. Dette har også stor betydning for forholdet mellem forarbejdningsindustrien og distributionsleddet. ØSU

understreger også faren for, at den voksende koncentration inden for de førende distributionsvirksomheder vil mindske udvalget af frugt og grøntsager til skade for både lokale producenter og forbrugere.

2.7. *Anvendelse af den fælles markedsordning for frugt og grøntsager*

2.7.1. Man har i løbet af de tre år, der er gået siden reformen i 1996, ikke nået de tilstræbte organisatoriske og økonomiske mål. De utilfredsstillende resultater skyldes navnlig utilstrækkelige finansielle midler og manglende fleksibilitet for nogle mekanismers vedkommende.

2.7.2. Støtten til producentorganisationernes driftsfonde har ikke været videre effektiv pga. budgetbegrænsninger, mangel på information og en bureaukratisk og kompliceret forvaltning, gennemførelse og kontrol med driftsprogrammerne.

2.7.3. Foranstaltningerne til at fremme oprettelse af producentorganisationer har ikke været tilstrækkelige til væsentligt at øge koncentrationen af udbuddet, som stadig ligger langt fra de mål, der blev sat i forbindelse med reformen. De anerkendelseskriterier, der er opstillet, og forudgående anerkendelse af producentorganisationer har haft nogle virkninger, som bør afhjælpes. Der tænkes på de mange alt for små producentorganisationer og på de organisationer, som er dukket op, selv om de ikke har noget med produktionssektoren at gøre. For en stor del af frugt- og grøntsagsavlerne har foranstaltningerne helt klart hverken vist sig at være attraktive eller formålstjenlige.

2.7.4. ØSU erkender dog, at nogle foranstaltninger har bidraget til at fremme koncentrationen af udbuddet af forarbejdede produkter; producentorganisationerne spiller nu en langt større rolle ved indgåelse af aftaler om levering af råvarer til forarbejdningsindustrien.

⁽¹⁾ EFT C 95 af 30.3.1998, s. 36.

2.7.5. Markedsinterventionerne er taget væsentligt af, hovedsageligt på grund af de restriktive og afskrækkende foranstaltninger, der indførtes under den sidste reform af den fælles markedsordning for sektoren. Selv om intervention under ingen omstændigheder må udgøre et gængs alternativ til salg på markedet, er det blevet tydeligt, at tilbagekøbsmekanismerne er uegnede til at løse visse alvorlige kriser.

2.7.6. De utilstrækkelige tærskler og de komplicerede kvoteordninger for forarbejdede produkter har gjort det vanskeligt at tilpasse sig til efterspørgslen, hvorfor EU's produktion i visse tilfælde har mistet markedsandele, især for tomaters vedkommende. Dette har tydeligt vist sig, idet der i de seneste år konsekvent er produceret mere end garantimængderne for vise citrusfrugters vedkommende samt for pærer og tomater.

2.7.7. Endelig skal der også gøres opmærksom på den vanskelige situation, der gør sig gældende for nogle produkter, som er af stor social og miljømæssig betydning for særlige regioner, såsom nogle forarbejdede frugter og grøntsager, nødder og johannesbrød, hvor der er behov for særlige støtteforanstaltninger.

2.7.8. Grænsebeskyttelsesmekanismerne fungerer ikke effektivt for hovedparten af produkterne. Der er ingen garanti for, at indgangspriserne og kontrollen med de importerede mængder fungerer effektivt, og den særlige beskyttelsesklausul er utilstrækkelig. De nuværende foranstaltninger garanterer ikke, at importerede produkter overholder de samme arbejds-, plantesundheds- og miljønormer som EU-produkter.

2.8. Den fælles markedsordnings budget

2.8.1. Kommissionens forslag indebærer væsentlige finansielle reformer. De foreslåede foranstaltninger vedrører budgetposter, som i markedsordningsbudgettet for 2000 udgør 65 % af udgifterne til sektoren.

2.8.2. ØSU understreger, at den fælles markedsordning kun tegner sig for en begrænset andel af EUGFL-budgettet, og at denne andel er faldet støt siden reformen (fra 5 % i 1995 til 3,2 % i 2000 for en slutproduktion, der i værdi udgør 16 % af EU's produktion).

2.8.3. ØSU gør opmærksom på behovet for at genskabe balance i støtten til de forskellige erhvervssektorer inden for den fælles landbrugspolitik. Den diskriminerende behandling af nogle sektorer, herunder frugt- og grøntsagssektoren, må bringes til ophør, og der må ydes en målrettet støtte i overensstemmelse med behovet.

2.8.4. ØSU afviser Kommissionens snævre fortolkning af budgetneutralitet i forslaget, hvor udgangspunktet er det forventede udgiftsniveau i produktionsåret 2000/2001, der påvirkes i nedadgående retning af forskellige konjunkturbetingede faktorer og af den utilstrækkelige udvikling i den fælles markedsordning. Budgetneutralitet må ses ud fra det samlede budget, der blev opstillet i reformen af den fælles markedsordning og i Agenda 2000's finansielle perspektiver.

2.8.5. Den fælles markedsordning for frugt og grøntsager kan ikke reformeres på grundlag af en budgetnedskæring og den begrænsede indsats, der foreslås. Sektoren har behov for tilstrækkelige bevillinger, så de planlagte foranstaltninger også kan blive effektive.

2.8.6. For at bevare budgetstabiliteten i frugt- og grøntsagssektoren mener ØSU, at de foranstaltninger, der omfattes af den fælles markedsordning, og dem, der vedrører bananer, bør deles op i to særskilte budgetposter, da de to ordninger er vidt forskellige.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2200/96 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager

3.1.1. ØSU er enig i, at der er et påtrængende behov for at fjerne loftet på 2,5 % over den samlede EU-støtte til alle producentorganisationerne. Loftet gør det vanskeligere for producentorganisationerne at udarbejde og gennemføre driftsprogrammer, og støtteniveauet bliver mere vilkårligt.

3.1.2. ØSU finder det nødvendigt at fastholde én enkelt grænse for støtte til driftsfondene på 4,5 % af den produktion, som de enkelte producentorganisationer afsætter. Sideløbende bør det vurderes, om man bør sætte skub i etableringen af

nogle producentorganisationer i de områder, hvor sådanne ikke findes, og forhøje EU's bidrag til driftsfonde for producentorganisationer, der opfylder visse kriterier (fælles tiltag inden for rammerne af foreninger af producentorganisationer, sammenslutninger af organisationer, samarbejde mellem organisationer i forskellige medlemsstater, organisationer med et stort antal producenter inden for områder, hvor der er behov for en højere grad af organisering). Målet bør være at øge organisationsniveauet på udbudssiden.

3.1.2.1. ØSU konstaterer desuden, at producentorganisationerne fungerer dårligt i visse regioner. Det er derfor absolut nødvendigt med et særligt EU-program, som kan give producentorganisationerne mere jævnbyrdige forudsætninger. Et sådant program skal have som mål — ud fra de enkelte regioners behov — at fremme oprettelse eller sammenlægning af producentorganisationer og fælles foranstaltninger samt øge EU's bidrag til driftsfondene efter objektive — herunder økonomiske — fællesskabskriterier.

3.1.3. ØSU kan ikke acceptere forslaget om at sætte loftet til 3 % af værdien af hver enkelt producentorganisations afsatte produktion, da instrumentet dermed ville miste sin effektivitet med hensyn til virkningen på udbuddet set i forhold til koncentrationen i distributionsleddet og udbuddets tilpasning til efterspørgslen.

3.1.4. ØSU kan ikke godkende forslaget om af finansielle grunde at reducere den maksimale mængde citrusfrugter, der kan tilbagekøbes. ØSU foreslår, at man i lyset af produktionens uforudsigelige karakter fastholder de nuværende maksimalsatser, således at interventionsinstrumentet kan yde et effektivt sikkerhedsnet for producentindkomsterne. Man må huske på, at besparelsen i forhold til de finansielle perspektiver er opnået, fordi de tilbagekøbte mængder er gået ned, og systemerne til forvaltning af restitutionerne ikke har gjort det muligt at udnytte det disponible budget fuldt ud.

3.1.5. ØSU er alvorligt i tvivl om, hvorvidt der som foreslået bør indføres et licitationssystem for forvaltning af eksportrestitutioner for friske produkter. ØSU finder det ikke

ønskeligt at have en lang række forvaltningsmekanismer og foretrækker A1- og B-systemet; under alle omstændigheder bør der kun være et system for hvert produkt.

3.1.6. ØSU erkender behovet for at forenkle forvaltningen af eksportrestitutioner for friske frugter og grøntsager og opfordrer Kommissionen til at forbedre forvaltningen, så de disponible midler til denne foranstaltning kan udnyttes fuldt ud, inden for de grænser, der er fastsat i WTO-aftalerne.

3.2. *Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/96 om den fælles markedsordning for forarbejdede frugter og grøntsager*

3.2.1. ØSU mærker sig de ændringer, Kommissionen foreslår til ordningen for forarbejdede tomater, ferskner og pærer, som vil afskaffe det nuværende system med tildeling af godtgørelse til forarbejdningsvirksomheden mod betaling af en minimumspris til producenten.

3.2.2. ØSU gør opmærksom på minimumsprisens hidtidige betydning for producenterne som referenceværdi for deres kontraktmæssige forhandlinger med forarbejdningsindustrien og som garanti for en minimumsindkomst.

3.2.3. De foreslåede foranstaltninger frembyder en reel trussel mod de områder, som er specialiserede i de pågældende afgrøder. Man må huske på, at disse sektorer indgår i et helt agroindustrielt system, som er af afgørende betydning for opretholdelse af beskæftigelsen og befolkningstallet i de berørte regioner.

3.2.4. ØSU understreger, at nedsættelsen af støtten til tomater, ferskner og pærer i de seneste produktionsår kan tilskrives konjunkturelle faktorer, såsom ændringen i euro/dollarkursen og stigende priser på råvarer i konkurrerende tredjelande. Endvidere traf Kommissionen nogle beslutninger efter eget skøn, eksempelvis nedsættelsen af minimumspriserne, som skulle forhindre en destabilisering af markederne.

3.2.5. Kommissionen overser nogle vigtige foranstaltninger, som kunne forbedre forslaget og bidrage til at stabilisere produktionen og producenternes indkomst samt sikre tilstrækkelige og regelmæssige leverancer til forarbejdningsindustrien og markedet. Det ville således være hensigtsmæssigt at begrænse sanktionerne til 20 % af støtten og tilskynde til flerårige kontrakter for tomater, ferskner og pærer.

3.2.6. ØSU bifalder forslaget om at lade kvoteordningen for forarbejdede tomater afløse af en tærskelordning. Det er også enig i, at det er nødvendigt at revidere ordningen for at gøre den mere fleksibel og skabe større balance i relationerne mellem industrien og producenterne.

3.2.7. ØSU finder det ligesom Kommissionen nødvendigt at øge de maksimale garantimængder for tomater for at tilpasse dem til markedsudviklingen. ØSU mener dog, at den foreslåede forhøjelse på 10 % langt fra er nok, når man tager i betragtning, at den forarbejdede produktion i de seneste år er vokset med mere end denne procentsats for at følge med markedsudviklingen og stigningen i forbruget.

3.2.8. ØSU frygter, at perspektiverne for de næste få år vil blive meget dystre, medmindre EF-tærsklen forhøjes til en mængde, som tager højde for de kvanta, som er forarbejdet i de seneste år, idet garantimængden ikke er tilstrækkelig til at dække markedsefterspørgslen. Der må derfor forventes en stor overskridelse af tærsklen, og de deraf følgende sanktioner vil betyde en kraftig nedsættelse af støtten. Tærsklen bør revideres med mellemrum for at tage hensyn til markedsudviklingen.

3.2.9. ØSU er stærkt i tvivl om behovet for at nedsætte støtten til tomater for at opnå budgetneutralitet. En forhøjelse af garantimængden ville nemlig ikke betyde en overskridelse af de budgetoverslag for denne foranstaltning, der blev vedtaget, da den fælles markedsordning for frugt og grøntsager blev ændret.

3.2.10. ØSU mener, at man med reduktionen af kategorierne af forarbejdede tomater til én eneste kategori går for vidt. Der bør fortsat være en kategori for »hele flåede tomater« med anvendelse af en særskilt tærskel for at opretholde produktionen af denne type tomater i de områder, hvor de traditionelt dyrkes.

3.2.11. ØSU opfordrer Rådet og Kommissionen til at vedtage foranstaltninger, så den relevante forvaltningskomité får til opgave regelmæssigt at ajourføre den liste over produkter forarbejdet på basis af tomater, som berettiger til støtte, således at industrien hurtigt og på passende vis kan reagere på efterspørgselsudviklingen, bl.a. under hensyntagen til markedsføringen af nye produkter. ØSU henstiller til Kommissionen, at den søger at forenkle procedurerne for kontrol med råvarerne og de færdige produkter. Sigtet skal være at gøre støttekontrollen mere effektiv og at begrænse bureaukratiet og omkostningerne, samtidig med at man opretholder parternes retssikkerhed og bevarer de markedsførte produkters kvalitet.

3.2.12. For at sikre producentindkomsterne må den nuværende ordning for forarbejdede ferskner og pærer efter ØSU's mening ændres. Hvis støtten vedbliver med at gå ned, vil forarbejdningsindustrien måske foretrække at forhandle en pris direkte uden at anmode om støtte og uden at overholde minimumsprisen. Dette ville betyde ordningens endeligt, og producenterne ville blive ladet i stikken.

3.2.13. ØSU bifalder, at tærsklen for pærer forhøjes, men finder ikke forhøjelsen tilstrækkelig. De nuværende forarbejdningniveauer ligger 30 % over EF-tærsklen for at imødekomme den øgede efterspørgsel.

3.2.14. ØSU understreger, at tærsklen for pærer ikke kan undgå at blive overskredet allerede i det første produktionsår. Dette kan også ske, om end i mindre omfang, for ferskners vedkommende, når man ser den kraftige stigning i den forarbejdede mængde i sidste produktionsår sammenholdt med de to forudgående år, hvor dårligt vejr gik ud over EU-produktionen.

3.2.15. ØSU advarer om, at de foreslåede niveauer for forarbejdningsstøtte til ferskner og pærer er for lave og vil bringe producenterne i en vanskelig situation. Støtten til ferskner i 2000/2001 er allerede sat ned med 50 % i forhold til 1997/1998 af konjunkturmæssige årsager. Af samme årsager og i samme periode er støtten til pærer sat ned med 27 %. ØSU mener derfor ikke, at en yderligere nedsættelse på 10 % af budgetmæssige grunde er berettiget.

3.2.16. I betragtning af det system, der er anvendt til beregning af støtten, forekommer det ulogisk at lade produktionsåret 2000/2001 være referenceår. ØSU foreslår, at man anvender 1996/1997 som referenceår for tomater, ferskner og pærer.

3.3. *Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2202/96 om en støtteordning for producenter af visse citrusfrugter*

3.3.1. ØSU mener, at den nye ordning, som nu har været i kraft i tre produktionsår, har vist sig at fungere godt, især i de regioner, hvor produktionen er bedst organiseret. Den har været mindre tilfredsstillende i andre regioner, hvor udbuddet ikke er koncentreret, eller hvor der kun er få producentorganisationer. Situationen bør sættes under lup, og der bør tages passende skridt til at tilskynde til en koncentration af udbuddet og til at forbedre producentorganisationernes effektivitet i alle citrusfrugtproducerende regioner. De forarbejdede mængder har dog holdt sig på et stabilt niveau eller er steget i alle produktionsområderne, og den industrielle struktur er bevaret.

3.3.2. ØSU bemærker, at tærsklerne er blevet kraftigt overskredet i de seneste år, især for appelsiner og citroner og i mindre omfang for de små citrusfrugter, fordi de ikke er blevet afpasset efter markedsudviklingen. ØSU beklager desuden de negative konsekvenser, som de udstedte sanktioner har haft for producentindkomsterne, og mener, at en sådan situation må undgås fremover.

3.3.3. ØSU er enig i at øge tærsklerne for visse citrusfrugter, som er beregnet til forarbejdning. Det mener imidlertid ikke, at de foreslåede mængder er tilstrækkelige til at imødegå forarbejdningsindustriens øgede efterspørgsel og til at rette op på EU's forsyningsunderskud, som for øjeblikket dækkes gennem øget import. I betragtning af de nuværende forarbejdningniveauer vil der være behov for en 35 %'s forhøjelse af de nuværende tærskler. Den nye foranstaltning bør også dække grapefrugter, så markedsbehovet dækkes, og EU-industriens konkurrenceevne forbedres.

3.3.4. For at bevare den frugtstykkeforarbejdende industri bør der fortsat være to særskilte tærskler for små citrusfrugter, forarbejdet til henholdsvis saft og frugtstykker.

4. Konklusioner

4.1. Bemærkninger til Kommissionens forslag

4.1.1. ØSU havde gerne set, at Kommissionen ud over sine forslag også havde forelagt rapporten om anvendelsen af forordning (EF) nr. 2200/96. ØSU finder forslagene for fragmentariske og utilstrækkelige, men erkender dog, at nogle af foranstaltninger er hastende.

4.1.2. ØSU afviser Kommissionens snævre fortolkning af begrebet budgetneutralitet. Sektoren har brug for tilstrækkelige finansielle midler, så de planlagte foranstaltninger kan blive effektive. ØSU understreger behovet for at genskabe den finansielle ligevægt mellem erhvervssektorerne inden for den fælles landbrugspolitik, hvor der tages hensyn til den særlige situation, frugt- og grøntsagssektoren står i pga. globaliseringen af markederne samt sektorens betydning for jobskabelsen.

4.1.3. I lyset af nedsættelsen af støtten til tomater, ferskner og pærer i de seneste produktionsår, som kan tilskrives konjunkturmæssige faktorer, skønsmæssige beslutninger fra Kommissionens side, udviklingen på markederne for de pågældende produkter, den europæiske forarbejdningsindustriens konkurrencemæssige stilling og udviklingen i den fælles landbrugspolitik udgifter til disse sektorer, fremfører ØSU:

- at det er hensigtsmæssigt at erstatte kvoteordningen for forarbejdede tomater med en tærskelordning,
- at referenceåret for beregning af støtten til tomater, ferskner og pærer bør være 1996/1997,
- at begrundelsen for at nedsætte støtten til tomater og pærer for at opnå budgetneutralitet ikke holder,
- at garantimængden for tomater beregnet til forarbejdning bør sættes op til relevante forarbejdningniveauer, og at kategorien »hele flåede tomater« bør bevares,

- at tærsklen for pærer bør øges med 30 % og for ferskner med 10 %,
- at sanktioner bør begrænses til 20 % af støtten, og at der bør tilskyndes til flerårige kontrakter.

4.1.4. Der må gøres noget for at imødekomme den øgede efterspørgsel i citrusfrugtsektoren, rette op på EU's forsyningsunderskud (som for øjeblikket dækkes gennem øget import) og bevare den europæiske forarbejdningsindustri. For øjeblikket straffes producenterne hårdt for stigningen i de mængder, der leveres til forarbejdning. ØSU mener derfor:

- at de nuværende tærskler bør forhøjes med 35 % for citrusfrugter beregnet til forarbejdning,
- at der fortsat bør være to særskilte tærskler for små citrusfrugter forarbejdet til henholdsvis frugstykker og saft,
- at støtten ved en tærskeloverskridelse højest bør nedsættes med 20 % af støttebeløbet,
- at de nuværende maksimalmængder af citrusfrugter, som kan tilbagekøbes fra markedet, bør fastholdes.

4.1.5. ØSU er enig med Kommissionen i, at der er et presserende behov for at få fjernet loftet på 2,5 % af den samlede EU-støtte til alle producentorganisationer. ØSU mener, at man bør fastholde loftet på 4,5 % af den produktion, hver producentorganisation afsætter. ØSU kan ikke acceptere forslaget om at fastsætte dette loft til 3 %, da instrumentet dermed vil blive fuldstændig virkningsløst.

4.1.6. ØSU gør Kommissionen opmærksom på, at der mangler foranstaltninger til at fremme indførelsen af forsikringsordninger for frugt- og grøntsagsavlere mod vejrelaterede tab, samtidig med at de ordninger, der allerede findes i nogle medlemsstater, respekteres.

4.1.7. ØSU fremhæver, at man bør sætte skub i forbruget af frugt og grøntsager pga. de fordele, som disse har for forbrugernes sundhed.

4.2. Bemærkninger til Kommissionens rapport om den fælles markedsordning for frugter og grøntsager

4.2.1. I lyset af de indhøstede erfaringer med anvendelse af den fælles markedsordning foreslår ØSU, at der bl.a. ses nærmere på følgende aspekter:

- a) Behovet for at forbedre kendskabet til produktion og markeder. Det kunne her være meget nyttigt at oprette et markedsobservatorium.
- b) Forbedring af kvalitetsnormerne for frugt og grøntsager samt kontrol og håndhævelse heraf i hele markedsføringskæden.
- c) Udvikling af producentorganisationerne i henseende til form, størrelse, udbudskoncentration, regional og sektoriel udvikling. Hindringer for denne udvikling og for forbedring af deres effektivitet. Anerkendelse af andre formidlende organisationer og organisationer uden eget produktionsgrundlag. Forudgående anerkendelse af producentsammenslutninger. Behovet for at fremme sammenslutninger af producentorganisationer og deres foringer.
- d) Producentorganisationernes driftsfonde og -programmer — deres funktionsmåde og indpasning i foranstaltningerne for landdistriktudvikling — vurdering af, i hvilket omfang målene om kvalitetsforbedring, miljøbeskyttelse og fødevarer sikkerhed er blevet nået.
- e) Muligheden for at harmonisere kriterierne for støtteberettigelse for miljøindsats inden for driftsprogrammerne.
- f) Interventionssystemets funktionsmåde og vurdering af behovet for at genindføre begrebet »alvorlig krise«.
- g) Samhandel og overholdelse af fællesskabspræferencen: Indgangsprismekanismen (evaluering af brugen af toldækvivalenter), mængde- og kvalitetskontrol, overholdelse af plantesundhedsnormerne, den særlige beskyttelsesklausul, ikke-toldmæssige hindringer for EU-eksporten.
- h) Særlige foranstaltninger for produkter, der er udsat for hård international konkurrence. En langsigtet løsning af problemet med nødder og johannesbrød.
- i) Støtte til visse forarbejdede frugter og grøntsager (asparges, abrikoser og kirsebær på dåse).

- j) Ansvarsbegrænsninger og eventuelle konsekvenser for overholdelsen, fra en af parternes side, af forarbejdningskontrakter mellem producentorganisationer og industrien samt for overholdelsen af aftaler mellem enkeltproducen-

ter og den producentorganisation, til hvilken de leverer deres produktion bestemt til forarbejdning (med støtteberettigelse).

Bruxelles, den 19. oktober 2000.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg
